II Jornadas de Desarrollo Local Regional:
"Reflexiones y diálogos para la acción"
Primer encuentro de Escuelas de Gobierno

12 y 13 de mayo de 2016 | 09:00 hs a 20 hs.

Campus UNVM (Av. Jauretche 1555), Villa María, Córdoba, Argentina



Organizan:

RedDete
Red de Desarrollo Territorial de América Latina y El Caribe

Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales

Universidad Nacional Villa María

UNIVERSIDAD NACIONAL DE VILLA MARIA

UNIVERSIDAD NACIONAL DE VILLA MARIA

Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales

Universidad Nacional Villa María

II Jornadas de Desarrollo Local Regional:

"Reflexiones y diálogos para la acción"

Primer encuentro de Escuelas de Gobierno

ESCUELA DE GOBIERNO

UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
VILLA MARIA

Autoridades de la UNVM



Rector

Abog. Luis Alberto Negretti

Entre Ríos 1431 - (5900) - Villa María

Tel/Fax: (0353) 453 9110/111

rectorado@unvm.edu.ar



Vicerrector

Abog. Aldo Paredes

Entre Ríos 1431 - (5900) - Villa María

Tel/Fax: (0353) 453 9110/111

vicerrectorado@unvm.edu.ar

Autoridades del I. A. P. de Ciencias Sociales



Decana

Mgter. Elizabeth Theiler

Campus Universitario - Arturo Jauretche 1555 - (5900) - Villa María

Tel/Fax: (0353) 453 9124

decanatosociales@unvm.edu.ar



Secretaría Académica

Mgter. Adriana Torres

Campus Universitario - Arturo Jauretche 1555 - (5900) - Villa María

Tel/Fax: (0353) 453 9122

atorres@unvm.edu.ar



Secretaría de Investigación y Extensión

Mgter. Gabriel Suarez

Entre Ríos 1431- 1º Piso - (5900) - Villa María

Tel/Fax: (0353) 453 9120

investigacion@ics.unvm.edu.ar, lic.gabrielsuarez@gmail.com

Licenciatura en Desarrollo Local-Regional[1]

La Licenciatura en Desarrollo Local-Regional constituye una perspectiva relativamente reciente e innovadora, de integración de distintas disciplinas en el ámbito de la formación profesional universitaria. Tiene como principal objetivo formar un profesional polivalente, capaz de comprender en profundidad los problemas existentes, desde una perspectiva holística, multidisciplinar, y de proponer y gestionar soluciones adecuadas. En consecuencia, debe surgir un profesional capaz de ofrecer alternativas de desarrollo integral, capaz de comprender las articulaciones complejas existentes entre la sociedad, el territorio y el estado, ante diversas situaciones problemáticas que se presentan en localidades urbanas y rurales y en sus entornos regionales. Todo ello, abordado desde una perspectiva democrática y participativa, con un enfoque social, institucional y ambiental, integral e integrador.

Existen problemáticas locales y regionales que se manifiestan con frecuencia, y de manera relativamente generalizada, en el conjunto de comunas y municipios de la provincia de Córdoba -medio en el cual se localiza la UNVM-. Sin embargo, un amplio número de tales problemáticas, tal como son las económicas, medioambientales, institucionales o culturales, entre muchas otras, adquieren un alto grado de generalización y se presentan -con diversas particularidades y gravedades- en distintas realidades locales y regionales de otras provincias argentinas e incluso, en otras localidades y regiones latinoamericanas y de otras latitudes. Es decir, se trata de problemáticas ecuménicas –o globales-, pero que se expresan localmente y en pequeñas regiones del modo más directo y en sus formas más tangibles, con las singularidades particulares de cada caso, asociadas al contexto geográfico-social específico del cual se trate.

Lo antes dicho dio lugar, a partir de la década de 1980, desde distintos ámbitos y diferentes perspectivas, a la generación de diversas líneas de acción y pensamiento "municipalista-regionalista", de amplio alcance en América Latina. Abarca a los ámbitos jurídicos, a través de las reformas de las cartas magnas nacionales, provinciales y municipales, apuntando en todos los casos a la autonomía y fortalecimiento local, como medio de democratización y potencialidad de desarrollo; político-institucionales, mediante la legislación y formulación de políticas y planes de reforma y descentralización del Estado, incrementando las competencias y funciones públicas en las jurisdicciones municipales y subregionales, para resolver allí las problemáticas sustantivas; económico, con el estímulo del desarrollo endógeno, a través de la revaloración de las vocaciones productivas tradicionales del medio, la generación de

[1] Carrera de grado de la Universidad Nacional de Villa María.

nuevas vocaciones productivas y de emprendimientos pequeños y medianos. Coetáneamente, también numerosos ámbitos académicos comenzaron a buscar en forma creciente, focalizar investigaciones y formación profesional, sobre una gran diversidad de cuestiones y problemáticas locales y regionales.

Las situaciones problemáticas más comunes de las localidades urbanas y sus ámbitos regionales inmediatos, que procuran continuar abordándose desde la carrera, se relacionan con:

a) El *estancamiento económico estructural y coyuntural de distintas subregiones*, afectando a la producción, al empleo y al salario, generando el crecimiento de la pobreza, la segregación y la exclusión social, conduciendo a la emigración de la población que no logra sobrevivir en sus medios de origen. Tales subregiones sufren un creciente atraso social, cultural y tecnológico con respecto a centros urbanos situados en otras subregiones que atraen migraciones. Sin embargo, en estos centros, aunque en forma diferente, también impactan los procesos devenidos del estancamiento económico, presentando otras características como el aumento de la desocupación, el crecimiento de las viviendas precarias, la falta de servicios, la indigencia, la inseguridad.

b) La débil capacidad de gestión gubernamental e institucional, al prevalecer en forma generalizada condiciones de ineficiencia administrativa, ignorancia sobre los problemas locales sustantivos y en consecuencia, escasa eficacia de las políticas públicas locales. Ello se acentúa con los procesos de descentralización política y administrativa, que incrementan significativamente las competencias y funciones de los gobiernos locales, al no contar con capacidad humana, financiera, ni tecnologías adecuadas. Es decir, carecen de capacidad de gestión ante las nuevas tareas públicas a ejercer. En consecuencia, los gobiernos locales carecen también de capacidad suficiente para formular y gestionar políticas y programas de desarrollo, enmarcados en los paradigmas emergentes: democrático-participativos, con un enfoque social, de equidad económica, efectividad institucional y defensa del medio ambiente, en forma integral e integrada.

c) La degradación creciente y generalizada del medio ambiente, abarcando distintas problemáticas ecológicas que afectan a la biodiversidad y concomitantemente a la salud humana. Entre los problemas más relevantes se encuentran el activo proceso de desertización por desmonte del bosque nativo y contaminación con agroquímicos de zonas cuya producción agraria constituye el soporte económico principal de numerosas localidades y subregiones. También en forma general se da un inadecuado o inexistente tratamiento de los residuos urbanos orgánicos e inorgánicos, de los líquidos cloacales y de los efluentes industriales, afectando el medio ambiente de diversas formas; entre ellas, la contaminación de napas freáticas y cuencas acuíferas que proveen agua para el consumo humano. A ello, se suma la frecuente problemática de los incendios forestales, generando un grave deterioro ecológico sobre la flora y fauna

autóctonas, con efectos directos en la producción local y regional. Asimismo, existen considerables problemas de contaminación atmosférica por polución y acústica, afectando de diversas formas la calidad de vida.

d) Las falencias territoriales, urbanas y rurales expresadas a través de un "desorden" físico del medio geográfico, en lo que inciden múltiples factores. Entre otros, el uso discrecional del suelo, el dominio de intereses inmobiliarios de mercado, o de particulares, por sobre el interés común y público; inadecuadas o inexistentes normativas de regulación del uso del suelo, o no implementación de las regulaciones; existencia de planes reguladores inadecuados para su aplicación. A ello se suman las carencias de viviendas adecuadas, observadas en el siempre creciente "déficits" habitacional y los inadecuados, insuficientes o inexistentes servicios, infraestructuras y equipamientos sociales; cuestiones abordadas tradicionalmente, mediante políticas públicas centralizadas, inapropiadas e ineficientes.

En este contexto, la creación de la carrera Licenciatura en Desarrollo Local- Regional, recogió la necesidad de abordar los problemas de comunas, municipios y subregiones de distintas escalas, como ámbitos específicos de estudio e intervención. Comprendiendo esto a partir de reconocer las complejas situaciones y condicionantes globales –mundiales- existentes, que también se expresan localmente, incidiendo en las posibilidades de desarrollo de cada medio, en un marco donde se dan, además, nuevas relaciones internacionales, nacionales, provinciales, e incluso, intermunicipales.

Haber incorporado al ámbito académico la cuestión local–regional como eje de la formación de profesionales específicos, implicó haber asumido académicamente la construcción de un nuevo objeto de estudio, abocado a la comprensión y análisis, como una unidad conceptual, de complejas interrelaciones, de procesos económicos, sociales, políticos, culturales, territoriales y ambientales, con el fin de formular y gestionar políticas y proyectos de desarrollo de la sociedad, coherentes y efectivos.

Este proyecto académico implica una relación permanente y activa con el medio social concreto, su realidad y su contexto, donde se nutre de contenidos temáticos para un desarrollo conceptual. Se genera así, en el proceso de enseñanza-aprendizaje, una verdadera retroalimentación continua entre la teoría y la práctica que alcanza al estudio y a la investigación.

Por todo ello, los **objetivos** que persigue la Licenciatura en Desarrollo Local-Regional son:

- Formar profesionales, ética y socialmente comprometidos, ocupados en comprender en su profundidad y resolver en su complejidad, los problemas que afectan pública y colectivamente a sociedades situadas en medios locales y regionales, integrados a un contexto global, a fin de colaborar en la búsqueda de su buen vivir.

- Formar profesionales capacitados científica y técnicamente, para: investigar realidades local-regionales, diagnosticando los problemas que obstaculizan su desarrollo; formular políticas, planes, proyectos y programas, con el propósito de solucionar los problemas detectados; y ejercer las prácticas necesarias para gestionar los procesos de cambio formulados.
- Promover la formación de un pensamiento crítico y reflexivo, universal y particular, aplicado a problemáticas referidas al desarrollo local-regional, promoviendo la creatividad y la utilización de criterios científicos y técnicos, efectivos para la formulación de planes y proyectos de cambio, adecuados a las innovaciones constantes que se presentan actualmente.
- Formar profesionales polivalentes, con un pensamiento transdisciplinar, capaces de intervenir en la interpretación, diseño, aplicación y administración de programas referidos al desarrollo local-regional.
- Formar profesionales competentes para participar como facilitadores de acciones colectivas en diferentes ámbitos públicos, gubernamentales y no gubernamentales, sobre temas inherentes a cuestiones prácticas conducentes al desarrollo local-regional.

Título:
II Jornadas de Desarrollo Local Regional: “Reflexiones y diálogos para la acción”. Primer encuentro de Escuelas de Gobierno

Compilado por: Ricardo Castro

COMITÉ ACADÉMICO

- Dr. Francisco Alburquerque (RedDete)
- Dr. Oscar Madoery (UNRa)
- Esp. Pablo Costamagna (UTN Rafaela)
- Mter. Silvana López (IIFAP-UNVM)
- Dr Andrés Matta (UNC)
- Mgter. Gustavo Zilocchi (CONICET-IIFAP-UNVM)
- Mgter.Elizabeth Theiler (UNVM)

COMITÉ ORGANIZADOR

- Mgter. Gabriel Suárez (UNVM- Red Dete, Coordinador Lic. en Desarrollo Local-Regional de la UNVM)
- Arq. Javier Yáñez (UNVM)
- Dr. Jorge Foa Torres (UNVM-CONICET)
- Lic. Mónica Doffo (UNVM)
- Ab. Florencia Alamo (Red Dete)
- Mgter Mijal Saz (Red Dete)

ISBN 978-987-1697-89-2

II Jornadas de Desarrollo Local, Regional: reflexiones y diálogos para la acción.
Primer Encuentro de Escuelas de Gobierno / Ciro Alfonso Serna Mendoza [et al.];
compilado por Ricardo Castro. -
1a ed. - Villa María: Universidad Nacional de Villa María, 2016.
CD-ROM, DOCX

ISBN 978-987-1697-89-2

1. Ciencias Sociales. 2. Desarrollo Local. I. Serna Mendoza, Ciro Alfonso II. Castro, Ricardo, comp.
CDD 306.43

ISBN 978-987-1697-89-2



INDICE

MESA 1	**Página**
• La dimensión barrial, un espacio de aprendizaje para el ejercicio de la ciudadanía	1
• Posicionamiento de la Educomunicación en el Centro Cultural Comunitario Leonardo Favio (CCCLF). Caso: Talleres Culturales 2016	15
• Redes de educación ambiental: Acciones pedagógicas en el extremo oeste de São Paulo y Paraná/Brasil	27
• Hacia una perspectiva epistemológico-metodológica territorializada.	39
• Comercio y Familia dualidad combinada: una estrategia de intervención.	54
• El proceso de enseñanza aprendizaje en temas de desarrollo social y territorial. La experiencia académica en el marco del dictado de la materia Desarrollo Social y Territorial (UNTDF).	70
• Aportes de los espacios públicos en la construcción de la legibilidad urbana y la identidad orientados a las políticas públicas en el desarrollo local en ciudades medianas y pequeñas. Casos de estudio: Villa María, Bell Ville, Villa Nueva, Mendiolaza, Brinkmann, Canals, Noetinger y Embajador Martini	83
• Tecnologías sociales al servicio de la cadena productiva mype textil en Córdoba.	99
• Proyecto Colaborativo de Parque en el Solís Grande: la experiencia Fronteras Activas	112
• Enfoques y propuestas teórico-metodológicas del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria-INTA- para el análisis de la complejidad y las transformaciones Territoriales.	125
MESA 2	
• La Incubación como dispositivo universitario para el desarrollo local-regional: sostenibilidad ambiental y producción agroecológica.	135
• Método de identificación y diagnóstico de factores de gobernanza del desarrollo económico de pequeños municipios de la ruralidad argentina	142
• Inclusión económica: una expresión equívoca.	157
• Tamberos en la cuenca láctea de Villa María: estrategias de un eslabón vulnerable en la cadena productiva	170
• El Reajuste de Terrenos en Villa María: viabilidad y aplicación.	182
• Diversidad en el uso del suelo en el periurbano de Villa María.	198
• Factores a considerar para la transferencia tecnológica a partir del caso del sistema productivo de orégano de Traslasierra.	212
• Autopercepción de riesgo ambiental y de salud en poblaciones expuestas a agrotóxicos.	227
• La invisibilidad de la Decadencia de los vinos de Córdoba	244
• El desarrollo emprendedor como política del Territorio. Acompañamiento del Instituto PRAXIS al Programa Rafaela Emprende. Rafaela, Santa Fe, Argentina.	255

- Observatorio de Análisis y Desarrollo Económico (OADE), Universidad Nacional de La Rioja (UNLAR): un instrumento para potenciar el desarrollo regional 260
- Conformación de unidades morfopedológicas como herramienta para el ordenamiento territorial en el departamento General San Martín. 275
- Desarrollo del Cluster Quesero de Villa María: procesos, resultados, aprendizajes y reflexiones 289
- Responsabilidad social y fines de la educación en la modernidad 300
- Innovaciones territoriales y desarrollo económico local: la experiencia de General Deheza y General Cabrera 313
- Estrategias de acceso al suelo de los sectores populares e instrumentos de gestión de suelos municipales en ciudades pequeñas y medianas. 328

MESA 3

- La interacción entre instituciones: clave para el desarrollo territorial, en localidad de Oliveros, Prov. Santa Fe. 330
- Contextos locales y su incidencia en la implementación de políticas públicas, el caso PROGRESAR. 345
- Fortalecimiento institucional de clubes de barrios. 359
- Presupuesto Participativo y Juntas de Participación Vecinal en la Ciudad de Córdoba. 375
- Desarrollo local regional y promoción de exportaciones. colaboración público-privada. 388
- Participación ciudadana, articulación público-privada. 406
- Análisis de la Industrialización Integral de maíz mediante el análisis de ciclo de vida. 422
- El Acceso a la Información Pública. Caso Municipalidad de Villa María. 425
- Plan Trienal Participativo Villa María 2013-2014. Análisis de una nueva estrategia de participación ciudadana. 439
- Aprendizaje colectivo y fortalecimiento de capacidades endógenas para la construcción de espacios comunitarios de diálogo. Albardón, San Juan, Argentina. 456
- Discusiones y desafíos sobre el lugar de la sociedad en la tarea de reinserción social de personas condenadas. 471
- Mesa de Trabajo de barrio Observación, Cupani, Güemes: una experiencia de trabajo en red. 486
- Participación ciudadana en la seguridad de los gobiernos locales 495
- Reflexiones en torno a la construcción de ciudadanía: Análisis de experiencias participativas en Marcos Juárez 2006-2014 501
- Red Cultural Zona Norte: una experiencia de articulación territorial a nivel local. 513
- Estado - nación: responsabilidad en la profundización del agronegocio en América Latina. 528
- La organización comunitaria y el trabajo en red como herramientas de transformación social 544

MESA 4

- Capacidades institucionales en la gestión de proyectos de contenido histórico. 565
- La configuración del Estado Local en la cooperativización de empresas recuperadas. El caso de la Cooperativa 7 de febrero de la ciudad de Villa María (Provincia de Córdoba – Argentina). 582
- Mundiacipalización. Nuevas posibilidades para el desarrollo local. 601
- La integración intermunicipal como alternativa para viabilizar la autonomía municipal en Mendoza (Argentina). 617
- Turismo literario como una alternativa innovadora para el desarrollo local: El caso de la ciudad de La Plata y una novela de Bioy Casares. 650
- La gestión ambiental municipal: indicadores, evaluación y seguimiento. 665
- La Descentralización de Servicios Públicos. El caso del agua y saneamiento. 681
- La gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU): reflexiones para su estudio. 694
- Acompañamiento de proceso de lavacoches desde la investigación acción. 709
- Procesos y tendencias de desarrollo local en ciudades de frontera entre Uruguay, Argentina y Brasil. Oportunidades para la gobernanza multinivel. 718
- Fortalecimiento de capacidades para la implementación de un programa de desarrollo territorial que articule provincia-municipios y actores de la sociedad civil. San Juan. Argentina. 732
- Entre la teoría y la práctica: Propuesta metodológica para la planificación territorial de pequeñas y medianas localidades de la pampa húmeda argentina. 748
- El uso de la tecnología como innovación en la gestión pública municipal: el caso de Villa María. 762
- Instrumentos estratégicos para la promoción del desarrollo local y regional. La experiencia en planificación y gestión estratégica interna en la Municipalidad de Río Cuarto. 780
- Sistema Móvil de Gestión de Reclamos 793
- Desarrollo territorial: la innovación productiva y la construcción del entorno innovador. 806

MESA 5

- Desarrollo y monte nativo misionero: hacia un mundo donde quepan muchos mundos. 817
- Responsabilidad social universitaria en desarrollo sostenible. 833
- Claves para un desarrollo agrario sostenible entre dos modelos antagónicos. 847
- Propuestas alternativas emergentes en el territorio frente a las políticas de agroindustria promovidas desde el Estado y el orden global. 862
- Análisis comparativo entre Almafuerte y Villa Elisa durante 13 años (1999 y 2012) desde la óptica del Desarrollo Territorial. 873
- Múltiples miradas a una realidad compleja: la urbanización en cañadas costeras de Maldonado. 903

- Estudio de las variaciones temporales del clima en la Región Central de la Provincia de Córdoba.



MESA 1

La dimensión barrial, un espacio de aprendizaje para el ejercicio de la ciudadanía

II Jornadas de Desarrollo Local y Regional

Reflexiones y diálogo para la acción

Primer encuentro de Escuelas de gobierno

12 y 13 de Mayo de 2016, Villa María Prov. Córdoba, Argentina

Autoras:

Aradas, Maria Elena; Centro Franciscano de Estudios y Desarrollo Regional (CEFEDER)- UCA sede Rosario- Av. Pellegrini 3314 Edificio 3, PB - Rosario, Santa Fe, Argentina

maria_aradas@uca.edu.ar

Dachesky, Melina; Centro Franciscano de Estudios y Desarrollo Regional (CEFEDER)- UCA sede Rosario- Av. Pellegrini 3314 Edificio 3, PB - Rosario, Santa Fe, Argentina

melinadachesky@gmail.com

MESA 1: Investigación acción y enfoque pedagógico para el desarrollo territorial.

Palabras clave Espacio barrial, aprendizaje, ciudadanía.

Resumen

La dimensión barrial cobra importancia, para la interpretación de las nuevas dinámicas socio territoriales que se dan en las ciudades metropolitanas donde se recupera la importancia del barrio como lugar común, de encuentro; donde la institucionalidad local cobra sentido y se constituye en un espacio de participación ciudadana, de pertenencia, de fraternidad y solidaridad. El *derecho a la ciudad,* tal como fue expresado por las Naciones Unidas es un derecho humano básico. Es el derecho a vivir en un hábitat digno integrado a los servicios, la infraestructura y a las oportunidades educativas y laborales de la ciudad. La raíz intelectual del concepto se remonta a los aportes de Henri Lefebvre. El **objetivo** de este artículo es describir el enfoque pedagógico que se implementó junto a la Escuela San Francisquito del barrio homónimo. Empleando una **metodología** de investigación aplicada, el equipo del CEFEDER - UCA propone la integración de un equipo interdisciplinario e interinstitucional, *Universidad -Escuela – Comunidad*, que se constituirá en el promotor de

la construcción de herramientas destinadas a reconocer los problemas que hacen a las condiciones objetivas de existencia de la población barrial, que vincula un dispositivo de investigación –encuestas a hogares – con materias de la curricula de enseñanza secundaria provincial y capacitando a los estudiantes para llevar adelante las encuestas y generar información local para un diagnóstico barrial que permita gestionar políticas públicas en el marco del derecho a la ciudad. **Resultados** Se analizaron 40 encuestas, en esta prueba piloto, las que contienen la planilla de datos del grupo familiar y doce apartados (migraciones, vivienda y habitat, conectividad y accesibilidad, seguridad, salud, alimentación, educación, organizaciones de la sociedad civil, actividades laborales y productivas, situación económica del hogar, integración social, vida familiar y religiosa) , vinculadas a materias de la currícula de educación secundaria como geografía, biología, marco jurídico. La información generada nos permite describir las condiciones objetivas de existencia en ese barrio, generando información local propia y diagnosticando los principales problemas que se vinculan con la pertenencia a la ciudad. **Conclusion**. Contar con una caracterización profunda del barrio es de gran importancia para tener un estudio en profundidad de la trama organizativa y de la estructura de oportunidades en general de la población residente en estos espacios y su ejercicio de participación ciudadana.

Introducción

> *"A mi el taller me pareció muy educativo y entretenido, porque no solo hacemos una encuesta sino que una persona deposita toda su confianza contándonos donde vive, como vive y demás cosas, es una forma de integrar toda la comunidad y los distintos tipos de nivel social, a mi me gusto y me pareció una buena idea. Me gustaría seguir con el taller y realizar las encuestas a las personas del barrio"* Santiago 5to Año

La ciudad de Rosario es la segunda área metropolitana del país que registra una incidencia relevante de asentamientos y población residente en los mismos. La mayoría de los asentamientos se ubica sobre viejos trazos de vías del ferrocarril, pero también los hay sobre las vías en uso y otros terrenos fiscales y privados. Los mismos ocupan el 2% de la superficie de la ciudad y el 15% de sus habitantes. Este estudio se realiza en el barrio San Francisquito, comprendido entre las calles Francia, Avellaneda, Ocampo y Seguí. La estrategia de trabajo territorial es una articulación con la Escuela de Educación Técnica Particular Incorporada

EETPI Nº 2076 “San Francisquito” conformando un dispositivo de investigación Universidad –Escuela – Comunidad.

En este barrio conviven, sectores de clase media urbana con las familias que viven en los asentamientos irregulares surgidos al amparo del Mercado de productores de frutas y hortalizas que se encuentra a 100 metros del establecimiento escolar y desde su inauguración en la década del sesenta, los obreros, changarines, cuentapropistas, empleados temporarios, desocupados, mayormente migrantes internos llegados de las provincias del Norte y de la Mesopotamia (Chaco, Entre Ríos, Corrientes, Norte de Santa Fe), a quienes se incorporaron en las últimas décadas migrantes de países limítrofes (Paraguay, Bolivia, Perú y Colombia), el alumnado que asiste a la Escuela proviene de las zonas y barrios: San Francisquito, Avellaneda oeste, Villa Banana y Alvear. La escuela brinda un servicio educativo integral como obra de la Iglesia Católica abierta a todos los niños y jóvenes sin distinción alguna y acorde a los lineamientos del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe. Esta franja poblacional está inmersa en un contexto de grandes carencias edilicias, alimenticias, sanitarias, educativas. Es un sector social golpeado, manipulado y fracturado por políticas de exclusión, marginación, falta de fuentes de trabajo, de oportunidades, siendo la mayoría beneficiarios de planes de asistencia.

Con el proceso de Investigación Acción se espera que a partir de la motivación y coordinación se favorezca sinergias, y la creatividad necesaria para re descubrir valores e iniciativas que sean un aporte en la gestación o consolidación de comunidad local, con la certeza de que viviendo la solidaridad en un proceso que abarca las dimensiones de docencia, investigación y extensión se pondrán en luz nuevos paradigmas epistemológicos y relacionales basados en la fraternidad.

La capacitación como estrategia de fortalecer el protagonismo de los jóvenes estudiantes en el barrio, el aumento de sus capacidades consolidando el capital social de modo de poder interpretar los problemas que dificultan el desarrollo y el progreso del Barrio. El análisis de los jóvenes, actores protagonistas de la investigación, con su mirada crítica y comprometida de la realidad en la que habitan diariamente. Sus desafíos, aciertos y frustraciones, de un Barrio que tiene todo para construir juntos un presente y futuro.

Marco Teórico

Marginalidad Urbana y Justicia Ambiental[1]

La marginalidad urbana hoy puede concebirse como expresión de la vinculación de la inequidad y la fragmentación social con dinámicas socio-territoriales, lo que permite abordar diferentes facetas de la nueva cuestión urbana. Se trata de una nueva condición de pobreza que se expresa, tal como lo destacan varios autores (Kaztman 2001, Kessler y Di Virgilio 2008, PNUD 2009, entre varios otros) en la forma de un "nudo", en el que la combinación de diversas dimensiones: económica (escasez de trabajo regular y de un ingreso seguro), urbanística (ausencia de viviendas adecuadas o en buen estado, ausencia de espacios urbanos comunes), institucional (organizaciones en el territorio que operan con grandes dificultades); socio-cultural (niveles de instrucción baja, deserción escolar, retraso cultural), relacional (ausencia de un capital social en base a relaciones de confianza), reafirma las desventajas de los que habitan en áreas de la ciudad con alta concentración de pobreza.

Procesos de segregación residencial colocan así a numerosos residentes urbanos en áreas superpobladas en las que sus vidas –o sus supervivencias– se invisibilisan. De este modo, la pobreza en estos barrios segregados se agudiza por su asociación al aislamiento. Es aquí, donde el *derecho a la ciudad*, cobra sentido, tal como es expresado por las Naciones Unidas es un derecho humano básico.[2] El acento en este concepto permitió un nuevo giro conceptual a las temáticas de marginalidad e informalidad urbana. Es el derecho a vivir en un hábitat digno integrado a los servicios, la infraestructura y a las oportunidades educativas y laborales de la ciudad. La incorporación de la dimensión ambiental, como transversal en este estudio busca enriquecer el enfoque multidimensional de la pobreza en los asentamientos. El marco de análisis propuesto para este abordaje es el de la Justicia Ambiental que conecta los conceptos de ecología y justicia social, aportando a la sustentabilidad urbana. La justicia ambiental evidencia la relación intensa que existe entre la cuestión ecológica y los temas de justicia, paz y defensa de los derechos de individuos y pueblos[3].

---

[1] Suarez, Aradas (2014). Barrios precarios, perspectivas conceptuales. Desafíos de pensarlos desde la Justicia Ambiental. anuario del Centro Franciscano de Estudios y Desarrollo Regional, UCA Rosario

[2] United Nations *Un Habitat for a Better Urban Future*. Summary Report of the Fifth Session of the World Urban Forum (WUF 5), 2010.

[3] Pide un tratamiento justo de todas las razas, culturas, clases sociales y niveles de educación con respecto al desarrollo y a la aplicación de las leyes ambientales, reglas y políticas. Un trato justo significa que ninguna población debería estar obligada a asumirse una cuota desproporcionada de exposición a los efectos negativos de la contaminación o a otros peligros ambientales por una falta de poder político o económico. El ataque

Investigación Acción Participativa (IAP)

La investigación-acción participativa o investigación-acción es una metodología que presenta unas características particulares que la distinguen de otras opciones bajo el enfoque cualitativo; entre ellas podemos señalar la manera como se aborda el objeto de estudio, las intencionalidades o propósitos, el accionar de los actores sociales involucrados en la investigación, los diversos procedimientos que se desarrollan y los logros que se alcanzan.
Uno de los postulados centrales de la IAP es el "encuentro" entre dos tipos de conocimiento, el saber popular y el conocimiento científico, por lo que abordamos el objeto de estudio principalmente a través de una triangulación metodológica que combina abordajes cuanti y cualitativos y una diversidad de fuentes y técnicas de recolección de datos.

La investigación acción que estamos implementando en el Barrio San Francisquito está enfocada a generar acciones para transformar la realidad social de las personas involucradas. Esta posición cuestiona la función social de la investigación científica tradicional y postula el valor práctico y aplicado del trabajo de investigación acción con grupos o comunidades sociales, es aquí donde el compromiso social universitario encuentra un lugar de articulación, y desde allí se vencen las dicotomías investigación-extensión (acción), generando espacios de construcciones de saberes colectivos, donde se encuentra el saber científico con el saber popular y producen un saber adaptado a la situación concreta.

El compromiso social en diálogo con la investigación, considerando la importancia del abordaje interdisciplinar, pretende que el papel de la ciencia contribuya a disminuir la injusticia en la sociedad, promover la participación de los miembros de una comunidad en la búsqueda de soluciones a sus problemas y ayude a los miembros de una comunidad a aumentar el grado de autonomía sobre los aspectos relevantes de sus vidas. Generando comunidades solidarias y fraternas.

mundial sobre el medioambiente se ha convertido en realidad en un asalto sobre los pobres y en una forma de racismo ambiental (Joseph Rozansky, 2011).

Materiales y Métodos

Se conformó un equipo interdisciplinario e interinstitucional, *Universidad -Escuela – Comunidad*, que será el dispositivo que lleve adelante las etapas de la investigación

Primera Etapa: Delimitación de la investigación

1. Delimitación del territorio: Barrio San Francisquito comprendido entre las calles Francia, Avellaneda, Ocampo y Seguí.

Figura 2: Delimitación del Barrio San Francisquito

Fuente: Informe Escuela San Francisquito. 2012



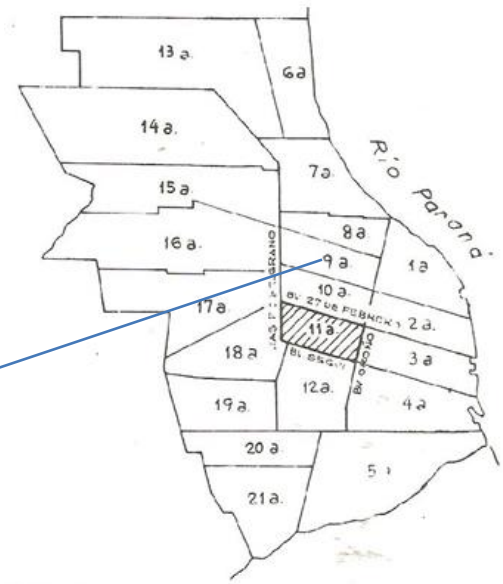
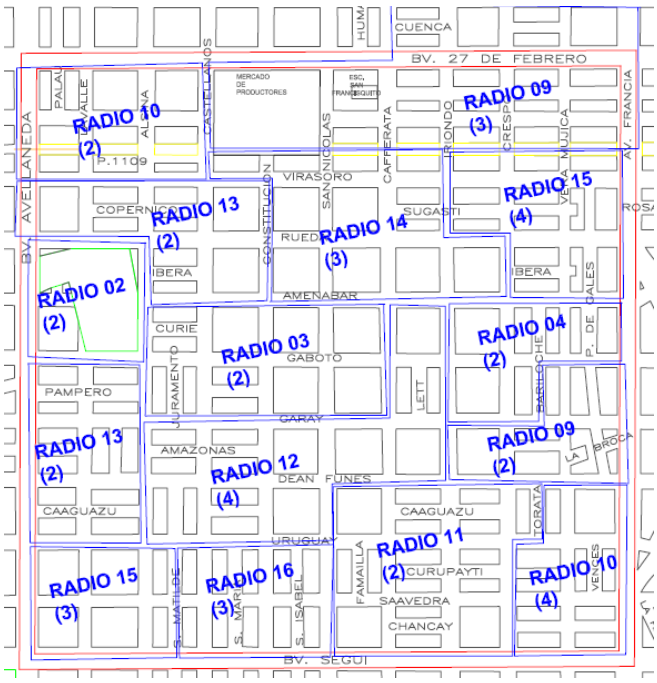


Figura 1: Mapa de Secciones de la ciudad de Rosario. Fuente: Castro, R; Franchelli, E. y Piccolo, E. 1992 y 1996

2. Determinación de la muestra: dados los objetivos planteados se trata de :
   - Describir las características de la vivienda y las familas.
   - Determinar si existen grupos de familias cuyas condiciones de vida sean semejantes. Tomando como base el Censo Nacional de Población 2010 se calculó el tamaño de muestra para estimar proporciones en la población en estudio, trabajando con un nivel de confianza de 0.95 y un error máximo de 0.1. El tamaño de muestra se distribuyó proporcionalmente según fracción y radio. La muestra calculada para la investigación será aproximadamente de 165 casos.

Figura 3: Cantidad de encuestas distribuidas por radio censal.



Fuente: Elaboración Propia

Segunda Etapa: Rediseño y validación de encuestas

1. Adaptación del formulario de encuestas a hogares, que contiene 12 apartados temáticos y una planilla de composición del hogar. En el mismo, se agregaron especificaciones, profundizando el tema de salud.
2. Organización del formulario según la articulación pedagógica con materias del currículo de la escuela: geografía, marco jurídico y biología, facilitando la articulación de la información obtenida que se transforme en contenido de las materias.
3. Encuestas de pruebas del formulario, con personal de la escuela, que vive en el Barrio, se ajustó vocabulario y opciones de respuesta.
4. Se conformó el formulario definitivo para el trabajo de campo.

Tercera Etapa: Capacitación para el trabajo de campo

1. Se realizan talleres de capacitación para los estudiantes, constando de cinco módulos y talleres con dos módulos para las estudiantes de la carrera de ingeniería ambiental. Los mismos serán abordados con una metodología de construcción de conocimiento entre todos los actores de cada taller.

2. La estrategia de recolección de datos implicará la capacitación en las técnicas de encuestas a los estudiantes que administraran los cuestionarios adaptados, con su supervisión del equipo de investigadores, lo que permitirá fortalecer capacidades locales. En la Encuesta sobre condiciones de vida, se agregaron especificaciones vinculadas a temas ambientales, de salud y de informática.
3. La realización del trabajo de campo cuenta con la colaboración de la Escuela de Educación Técnica Privada Incorporada EETPI Nº 2076 "San Francisquito", a través del involucramiento de un equipo de estudiantes de cuarto y quinto año, y docentes del establecimiento; y con la participación de estudiantes de la carrera de ingeniería ambiental para el análisis de consistencia y carga de datos

Resultados

Se desarrolló un Taller metodológico-práctico, distribuido en cinco módulos, en herramientas de recolección de datos para realizar las encuestas del Proyecto, la carga de datos y el análisis de consistencia de los cuestionarios.

Los mismos fueron abordados con una metodología de construcción de conocimiento entre todos los actores de cada módulo con el objetivo de que adquieran las destrezas necesarias para administrar correctamente el instrumento de recolección de datos: encuestas a hogares con 12 secciones en el Barrio San Francisquito.

El Taller fue realizado con alumnos, docentes de la Escuela de Educación Técnica Particular Incorporada N° 2076 "San Francisquito" y equipo del CEFEDER. Participaron del mismo 29 alumnos de 4to. y 5to año respectivamente y 3 profesores vinculados al Proyecto. Duración total: 20 horas.

Los objetivos generales planteados fueron: 1. Conocer mediante el instrumento de recolección de datos: encuestas, las necesidades y principales problemáticas de las familias el Barrio San Francisquito. 2. Conocer los vínculos que las familias establecen con las organizaciones de la sociedad civil. Los objetivos operacionales[4].

[4] Capacitar a los alumnos de la Escuela para la realización de las encuestas a hogares del Barrio. Relacionar los apartados de la encuesta con materias curriculares de la Escuela: Geografía - Biología - Marco Jurídico. Identificar y evaluar consistencia en las encuestas. Verificar encuestas completas.

Contenidos conceptuales

Módulos	**Objetivos**	**Contenido Conceptual**
Módulo I	Capacitar a los alumnos de la Escuela para la realización de las encuestas a hogares del Barrio.	Introducción al Proyecto - Objetivos generales y particulares - metodología para el encuestador - Técnicas de presentación - Cuadro de composición del hogar: transversal a todos los apartados. Partes y conceptos claves: Jefe del Hogar - Respondente. Formas de completar el cuadro y verificación - Práctica
Módulo II	Relacionar los apartados de la encuesta con materias curriculares de la Escuela: Geografía - Biología - Marco Jurídico.	Materia relacionada: Geografía - Definiciones y conceptos claves - Preguntas abiertas, cerradas y de opción múltiples - Interpretación de las preguntas - Práctica.
Módulo III	Identificar y evaluar consistencia en las encuestas	Materia relacionada: Marco Jurídico y Biología - Mapeo e identificación de las Organizaciones sociales del Barrio - Conceptos y metodología - Práctica.
Módulo IV	Verificar encuestas completas	Revisión de las prácticas anteriores - Análisis de las encuestas completas e incompletas - Observaciones generales - Consistencias.
Módulo V	Implementación trabajo de campo	Práctica en los hogares - Verificación y codificación

La condición para aprobar el curso se obtiene mediante el cumplimiento de los siguientes requisitos: Asistencia a no menos del 75% de las clases que se dicten en cada curso. Cumplimiento de los trabajos prácticos (realización de las distintas partes de las encuestas) y cuidado del material de trabajo. Cumplimiento de la encuesta completa a las familias. Requisitos de buena conducta que la Escuela establezca.

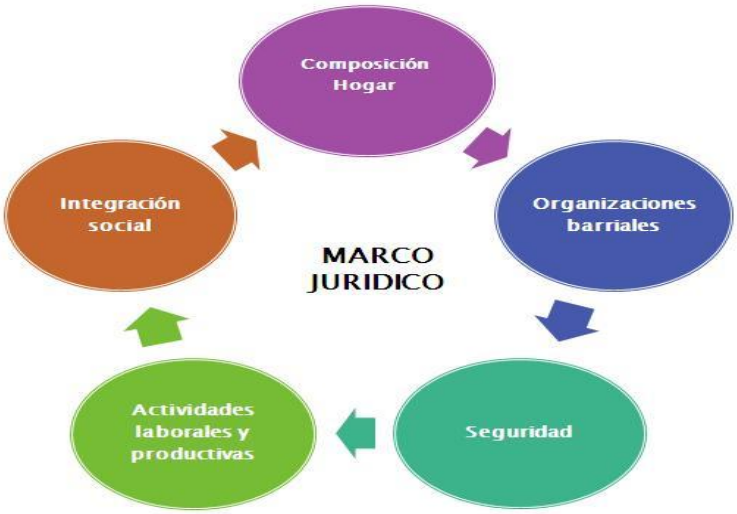
La articulación entre los apartados de la encuesta a hogares y las materias, sirvió en lo pedagógico curricular ya que se pudieron vincular varios temas de las encuestas con los contenidos curriculares. Se generó información local en diferentes temas como salud, valores, población, calidad de vida, economía, indicadores, sociedad civil. Vinculándose materias como Geografía, Marco Jurídico y Biología, entre otras.

Figura 4: Apartados de la encuesta con la materia relacionada: Geografía



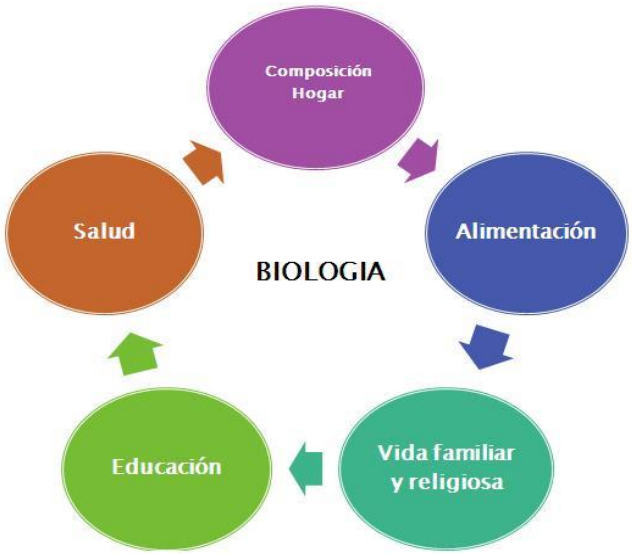
Fuente: Elaboración Propia

Figura 5: Apartados de la encuesta con la materia relacionada: Marco Jurídico



Fuente: Elaboración Propia

Figura 6: Apartados de la encuesta con la materia relacionada: Biología



Fuente: Elaboración Propia

Una vez que los estudiantes terminaron y aprobaron la capacitación, en grupos de a dos, aplicaron los cuestionarios en horario escolar, algunas familias asistieron al establecimiento para realizarlas, por cuestiones de seguridad y otras, fueron visitadas por los alumnos en sus hogares. Considerando la muestra estadística con la distribución y cantidad de encuestas por radio.

Al finalizar la primera etapa piloto y analizar los datos, se realizó un Taller de devolución de encuestas, en donde participaron los estudiantes encuestadores "San Francisquito" y el equipo de Investigación. A modo de ejemplo, explicitamos los problemas barriales que se diagnosticaron al analizar el apartado de Vivienda y Hábitat

a) ¿Cuáles son los principales problemas y que se podría realizar para solucionarlos?
b) ¿Cómo les parece que podemos contar esto que investigamos a las familias y organizaciones del Barrio?

Análisis de Principales Problemas y Propuestas de difusión de los Estudiantes

Figura 6: Problemas – Soluciones

PROBLEMAS	**SOLUCIONES**
Basurales	+ Contenedores + Concientización y compromiso de vecinos
Contaminación de fábricas	Contenedores especiales Sanciones (multas)
Cortes de luz/agua	- Derroche de estos recursos Utilizarlos cuando sea realmente necesario
Inseguridad	Alarmas Presencia policial comunitaria
Inundaciones	Destapar cunetas y zanjas Realizar más cloacas

Fuente: Elaboración Propia

¿Cómo lo comunicamos en el Barrio?

Figura 7: Propuestas de Comunicación Barrial



Fuente: Elaboración Propia

A partir de este diagnóstico y complementando con la información de las encuestas de la prueba piloto, se organizó en la Escuela un desayuno de trabajo, convocando a las Instituciones, Organizaciones Barriales y Empresariales del barrio para analizar el diagnóstico realizarle los aportes y poder iniciar conversaciones que permitan el intercambio y posibiliten las sinergias en busca de soluciones colectivas.

Conclusiones

Convencidos de la importancia de las "capacidades locales" en un proceso de desarrollo, empleando una metodología de investigación aplicada, donde la cotidianidad del otro es valorada y entendida. Estas reflexiones nos permiten pensarnos como ciudadanos, en cuanto nos animamos a ser parte de un colectivo social, que nos identifica y nos da sentido desde el territorio, como espacio de construcción social del desarrollo local sustentable.

De esta forma podemos reforzar y hacer propias las Palabras del Director del Establecimiento Educativo E.E.T.P.I. Nº2076 "San Francisquito", Lic. Alexis Alsop, sobre la importancia del trabajo conjunto en el territorio

Experiencias como estas generan un crecimiento en cada uno de los involucrados….

"…Transitamos un camino y avanzamos no sólo en el marco teórico sino también en la práctica. Siempre hay temor, miedos y retos que se van trabajando con los jóvenes, ellos nos sorprenden a diario, ya que poseían dos posturas diferentes, la del "observador" cuando realizaban las encuestas y la del "protagonista" ya que ellos son parte del barrio. Esta experiencia es muy positiva ya que los colocó como observadores de sí mismo y de la realidad que los rodea, lo que les ayudó a crecer no solo en conocimiento sino también en sabiduría. Midieron la sensibilidad del encuestado y al mostrar su espacio, su barrio, se mostraban a ellos mismos y en ningún momento sintieron vergüenza, muy por el contrario, hubo una apropiación al mismo. …"

Bibliografía

- Balcarzar F. (2003) Investigación acción Participativa (IAP) Aspectos conceptuales y dificultades de implementación. Fundamentos en humanidades. Año IV. Nº I/II (7/8).
- Balián, B. y Suarez, A.L. (coord.) (2011) *Pobreza y solidaridad social en Argentina. Aportes desde el enfoque de las capacidades*. Buenos Aires: EDUCA
- Carta Encíclica Laudato Si´ del Santo Padre Francisco Sobre el cuidado de la casa común.
- Castagna, A., Raposo, I. y Woelflin, M. (2010) "Evolución de los asentamientos irregulares en Rosario. Análisis de una problemática compleja de revertir en el ámbito local", Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, Vol. XIV, núm. 331 (81), 1 de agosto de 2010
- Castro, R; Franchelli, E. y Piccolo, E., Asentamientos irregulares de Rosario. 1992 y 1996. Fundación Banco Municipal de Rosario.
- Herbé Espejo, Dominique. (2010) Noción y elementos de la Justicia Ambiental: Directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la evaluación ambiental estratégica. Revista de Derecho
- Lépore, E. et. al. (2012). *Capacidades de desarrollo y sociedad civil en las villas de la*

Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: EDUCA

- Marti, Joel. La Investigación – Acción Participativa. Estructura y Fases.
- Paronzini, J. (2010) Valores ambientales de la población de un área correspondiente al sector oeste del distrito municipal centro de la ciudad de Rosario, a través de las percepciones y preocupaciones de los problemas ambientales y de los comportamientos reactivos respectivos. UCA Rosario.
- PNUD : "El desarrollo de la gente, por la gente y para la gente"
- PNUD (2009): *Segregación residencial en Argentina. Aportes para el Desarrollo Humano en Argentina (2)*
- Suarez, A. y Aradas, M. (2014) Barrios precarios, perspectivas conceptuales. Desafíos de pensarlos desde la Justicia Ambiental. anuario del Centro Franciscano de Estudios y Desarrollo Regional, UCA Rosario.
- Suárez, A.L. (2011): "Segregación residencial en la Región Metropolitana de Buenos Aires" en Beatriz BALIAN y Ana L. SUAREZ (comp.) *Pobreza y solidaridad Social en Argentina. Aportes desde el enfoque de las capacidades*. Buenos Aires: EDUCA.

II Jornadas de Desarrollo Local. Reflexión y Diálogo para la acción. Primer encuentro de Escuelas de Gobierno

Título: Trabajo Final de Grado (TFG) titulado "Posicionamiento de la Educomunicación en el Centro Cultural Comunitario Leonardo Favio (CCCLF). Caso: Talleres Culturales 2016"

Mesa de trabajo: Eje temático N° 1: Investigación, acción y enfoque pedagógico para el desarrollo territorial

Primer autor: Avalle, María Guadalupe. Legajo N° 14600

Dirección: Universidad Nacional de Villa María. Licenciatura en Comunicación Social (2010). Código postal 5900, Villa María. Dirección de e-mail: guadalupeavalle@gmail.com

Segundo autor: Tissera, Virginia. Legajo N° 14649

Dirección: Universidad Nacional de Villa María. Licenciatura en Comunicación Social (2010). Código postal 5900, Villa María. Dirección de e-mail: tisseravirginia@gmail.com

Palabras claves: Educomunicación – Comunicación Estratégica – Patrimonio

En el marco de las “II Jornadas de Desarrollo Local. Reflexión y Diálogo para la acción. Primer encuentro de Escuelas de Gobierno” y en instancias de elaboración del Trabajo Final de Grado (TFG) titulado “Posicionamiento de la Educomunicación en el Centro Cultural Comunitario Leonardo Favio (CCCLF). Caso: Talleres Culturales 2016”, perteneciente a la Licenciatura en Comunicación Social (Plan 2010) se propone abordar las temáticas del trabajo con los ejes planteados para el encuentro.

El objetivo central del TFG es propiciar el desarrollo de la Educomunicación, a través del posicionamiento de la oferta cultural del Centro Cultural: Talleres Culturales (2016). En tanto que los objetivos específicos son analizar la oferta educomunicacional de los Talleres Culturales del CCCLF; determinar los principios y objetivos de la política pública y cultural de la ciudad; segmentar públicos reales y potenciales; proponer estrategias de posicionamiento.

Las dimensiones que intervienen en el TFG, se vinculan con el desarrollo de la comunicación, en relación a la cultura y la educación y se condensan en una propuesta de posicionamiento al interior de uno de los espacios públicos del Predio Ferrourbanístico, como lo es el Centro Cultural Comunitario. Esto encuentra su vacancia en la necesidad de impulsar nuevos mecanismos de gestión de la oferta cultural del CCCLF, en consonancia con la participación ciudadana y la generación de nuevas capacidades para la gestión local y el desarrollo territorial.

Eje temático N° 1: Investigación, acción y enfoque pedagógico para el desarrollo territorial

El objetivo central de la ponencia es proponer una discusión y un marco conceptual interdisciplinario, que aborde el ámbito cultural, a partir de las políticas públicas para el desarrollo territorial. La temática del TFG, en consonancia con este espacio de reflexión, enmarca nuevas posibilidades de generación de un proceso de desarrollo social de la comunidad local.

En torno al área de trabajo de la ponencia, los puntos centrales del TFG que aportan a la investigación, acción y enfoque pedagógico para el desarrollo cultural, son la Educomunicación, las estrategias para vincular Cultura y Ciudad y el patrimonio local territorial del Predio Ferrourbanístico.

La comunicación se tomará como eje transversal y a partir de allí, se desprenderán las demás dimensiones. La educación y la cultura, son entendidas como portadoras y constructoras de sentidos. Por su parte, la comunicación estratégica, permitirá exteriorizarlas y plasmarlas en sus públicos, para determinar su posicionamiento. Educación, Cultura y Comunicación son arenas de disputa por el sentido, indisolubles en los procesos de desarrollo social al interior de las comunidades. Como bien lo expresan Avendaño e Izquierdo "la naturaleza de la comunicación en una dimensión socio-cultural, es una dinámica de producción de significados y no meramente de circulación de informaciones" (Avendaño & Izquierdo, 1999: 31).

Desde este marco, Educación, Cultura y Comunicación forman parte de un proceso indisoluble de creación y circulación de mensajes simbólicos. La Comunicación Estratégica, por su parte, se vincula con estos aspectos formando parte del anclaje del TFG.

Desde estas nuevas perspectivas se trabaja, considerando que es la información insumo principal junto con la cultura y la comunicación estratégica que se pondrán en juego en un mismo espacio. Y esto encuentra sus razones, porque la educación formal, informal y no formal, trabajadas todas desde la comunicación y con los aportes de la cultura, moldean y guían las conductas de toda una comunidad, a través del desarrollo estratégico.

Educomunicación como parte de una política pública de desarrollo cultural-comunitario

Hay una concepción esencial en torno al proceso educomunicativo, ligada también a la identidad territorial, que se lleva a la práctica en contextos locales, en ámbitos de la educación y la cultura, en ámbitos educativos formales, que es menester reafirmar. Como bien establece Aparici:

> "La Educomunicación es el conjunto de las acciones de carácter multidisciplinar inherentes a la planificación, ejecución y evaluación de procesos destinados a la creación y el desarrollo – en determinado contexto educativo- de ecosistemas comunicativos abiertos y dialógicos, favorecedores del aprendizaje en equipo a partir del ejercicio de la libertad de expresión, mediante el acceso y la inserción

> crítica y autónoma de los sujetos y sus comunidades en la sociedad de la comunicación, teniendo como meta la práctica ciudadana en todos los campos de la intervención humana en la realidad social" (Aparici, 2010: 141).

Desde esta definición más abarcativa que hace Aparici, se considera al proceso educomunicativo como contenedor de prácticas, cualesquiera que sean, al interior de la comunidad, intervenida por un proceso de aprendizaje, a partir de la inserción de la comunicación y la cultura. El énfasis está puesto allí donde la Educomunicación se elige como parte de una política pública de acción y desarrollo al interior de un determinado grupo social, con el objetivo de construir un sujeto activo e integral. En este sentido Sierra aporta una idea que permite ampliar esta noción. El autor señala: "La importancia del paradigma de las artes populares consiste justamente en que recupera el elemento connotativo de la comunicación, su sentido social, cultural e histórico" (Sierra, 2000: 129).

A partir de la consideración de nuevos procesos de desarrollo, inmersos en un espacio simbólico de identidad territorial y patrimonio de la ciudad, como lo es el CCCLF, se generan nuevos sentidos sociales. El enriquecimiento esta dado a partir de una nueva propuesta de experiencias educomunicativas y culturales, ligadas a la pertenencia local de los espacios comunes y el valor agregado de anclar esas prácticas al lugar de mayor influencia local y patrimonial del Predio Ferrourbanístico. Esto propicia el desarrollo de la ciudad y la expansión de una propuesta concreta (talleres en los barrios) que condensa el desarrollo territorial, como así también la inclusión social.

Siguiendo esta línea, se considera que la Educomunicación actualmente y en combinación con la inclusión de nuevas prácticas (artísticas) despierta una educación valiosa en torno a la percepción y a la generación de un sentido crítico, sensible y comprometido con la realidad. Al respecto Sierra afirma: "La educación y la cultura pueden ser en este sentido, artífices de un orden social diferente" (Sierra, 2000: 131).

Pensar la Educomunicación como parte de una política de acción educativa, enriquece un sinfín de procesos, no sólo culturales, sino que también piensa en contemplar áreas de aprendizaje que durante años quedaron fuera de los planes, formales e informales. Así, las bases del proceso educomunicativo llevan a la formación de nuevas habilidades, reflexiones, configurando nuevas personalidades y sensibilidades. Además supone también la generación de percepciones en torno a la realidad en la que el propio sujeto

de aprendizaje está inmerso y con los recursos que lo rodean (medios, artes, música, deportes). Desde este nuevo espacio para la generación de aprendizaje social, se impulsa el enriquecimiento de una cultura actual, y como bien afirma Sierra se logra la

"formación de capacidades de base que se orienta básicamente a la formación y desarrollo de la personalidad en busca de la autonomía del sujeto como formación de una individualidad responsable, inspirada en la libertad y la creatividad del pensamiento diferente. Estas funciones básicas comprenden la función de conocer, aprender a pensar, estar abierto a la vida, aprender a sentir y aprender a comunicar" (Sierra, 2000: 201).

Ante estos nuevos procesos, se fomenta la concientización, el desarrollo cultural de la reflexión, se promueve la comunicación educativa auténtica. En términos de Sierra, "sólo una comunicación dialógica y participativa hace posible un aprendizaje actual y comprensivo" (Sierra, 2000: 218). En este sentido el autor menciona el aporte de Gutiérrez (1991) que plantea que "educar en la comunicación dialógica, en la participación democrática, en la autogestión, en la creatividad, en el trabajo, en la praxis, en la liberad, en la justicia y en la esperanza es educar políticamente" (Gutiérrez, 1991 en Sierra, 2000: 219).

Se reconoce entonces que el quehacer educativo, como proceso comunicativo, es una tarea compartida que nace de la propia dinámica de una realidad cada vez más exigente que supone cambios de gustos, percepciones y necesidades de la comunidad. Desde allí se comienza a gestar un proceso de Educomunicación al interior de las políticas de integración e inclusión de nuevas prácticas. Lugares y espacios de encuentro común que apuntan a las relaciones libres de interacción comunicativa que favorecen la expresividad y la participación de los sujetos sociales. Sierra remarca: "La comunidad local se constituye por tanto en este sentido en responsable activa de planificación y administración de los sistemas educativos a través de la acción y la definición de las necesidades de los grupos de base, las organizaciones sociales y el conjunto de actores que conforman el municipio" (Sierra, 2000: 221).

Bajo esta perspectiva se considera que el alcance educativo de esta propuesta como parte de la política cultural-educativa-comunicacional radica en su potencial para el desarrollo comunitario. En este sentido, la educación es principalmente educación para la ciudadanía, la identidad cultural, territorial y comunitaria, además de aportar herramientas a la participación política en esa construcción.

Gracias a la contribución freireana y a las numerosas actualizaciones del concepto de Educomunicación, hoy se empieza a reconocer la importancia de la comunicación educativa en las estrategias de desarrollo. Especialmente a partir de la atención hacia seis factores:

1-El grado de integración de las estrategias de comunicación con métodos y técnicas comunicativas, unificadas en una sola expresión.

2-Las relaciones de complementariedad de la comunicación educativa con las acciones y proyectos desarrollados por los movimientos sociales.

3- La amplitud de niveles en la aplicación de la comunicación educativa desde las relaciones interpersonales hasta lo masivo.

4- La variedad y la riqueza de los instrumentos de comunicación utilizados.

5- La capacidad de reconocimiento simbólico y revalorización de los elementos de la cultura popular.

6-La conexión de los programas educomunicativos con las estrategias y proyectos de transformación y desarrollo comunitario.

Desde esta lógica, la ciudad como espacio educativo y como señala Sierra, "cuyo desarrollo está basado en métodos de desenvolvimiento endógenos y autocentrados comunitariamente, puede favorecer la apropiación activa, consciente y critica de las situaciones, significados y representaciones colectivas a nivel grupal y comunitario" (Sierra, 2000: 224).

El proceso educomunicativo entonces se traduce en una actividad de autodeterminación política que educa culturalmente al sujeto, en función de las necesidades de encuentro y transformación de la realidad inmediata.

Comunicación Estratégica como elemento de vinculación entre cultura y ciudad

Una de las temáticas que se abordan y que permiten la operacionalización del TFG, es la puesta en marcha de estrategias de comunicación que faciliten el contacto entre la organización cultural y su público. Para realizar un posicionamiento, es necesario

implementar la comunicación estratégica que permita vincular cultura con ciudad. En este sentido, se utilizan conceptos de marketing relacionados a la cultura. Es decir, se deja a un lado la idea del marketing tradicional basado en las leyes del mercado, para tomar sus elementos y utilizarlos a favor de la cultura, dejando de lado, de esta manera, la idea de comercialización.

El Centro Cultural, responde a políticas de estado y como tal, garantiza el acceso a la ciudadanía, es por eso que las actividades que brindan son gratuitas. El punto de anclaje entonces, no es tener un rédito económico, sino generar o mantener la imagen de la organización y de esta manera hacer que sus destinatarios se acerquen y mantengan un contacto sostenido con la institución.

Existen diversas definiciones de marketing cultural que permiten diferenciarla del tradicional. En este sentido, según especifica Diggles[1], "el marketing de la cultura y las artes persigue principalmente distribuir o difundir una obra y generar el máximo beneficio posible". En definitiva el objetivo último es artístico más que financiero. (Colbert & Cuadrado, 2007:24).

Otra conceptualización a tener en cuenta es la que establece que "es el proceso que se desarrolla en las organizaciones culturales y en la sociedad para facilitar el intercambio a través de relaciones colaborativas que crean un valor recíproco mediante el uso de recursos complementarios" (Jiménez & Gervilla, 2010:18).

Como se dijo, el modelo del marketing cultural presenta un enfoque diferente al del tradicional. Dicho proceso comienza con el producto dentro de la organización. Posteriormente, se intenta conocer qué público está interesado en el producto. Obtenida esta información, se determinarán otros elementos como la distribución y la promoción, destinada a dicha ciudadanía.

Jiménez y Gervilla (2010) señalan que una vez identificado el segmento o los segmentos que constituyen el objetivo de la organización, "ésta ha de analizar los aspectos que sus públicos más valoran en su oferta y hacer de ellos el eje de la estrategia de marketing y comunicación" (Jiménez & Gervilla, 2010:162)

Al conocer al público objetivo, la organización cultural puede definir su posicionamiento. Para Jack Trout posicionamiento es "cómo diferenciarse uno mismo

[1] Autor citado en *"Marketing de las artes y de la cultura". (Colbert & Cuadrado, 2007: 24)*

en la mente de los "clientes" potenciales. Es también, una metodología que trata de explicar cómo trabaja la mente en el proceso de comunicación" (Trout, 2010). Otra conceptualización es la que establece:

> Es el conjunto de percepciones que tienen los consumidores sobre una marca o un producto en relación a otras marcas o productos del mercado o, incluso, en comparación con los que son ideales para ellos. Por lo tanto, el posicionamiento es definido por los propios consumidores cuando se formulan opiniones sobre las marcas y los productos y les atribuyen un lugar determinado en sus mentes. (Jiménez & Gervilla, 2010:163).

Patrimonio territorial y desarrollo local

Las dos dimensiones propuestas anteriormente (Educomunicación y Comunicación Estratégica) confluyen en el CCCLF, como espacio físico perteneciente al Predio Ferrourbanístico, símbolo del patrimonio cultural histórico de la ciudad.

La idea de patrimonio se ancla a una visión amplia, considerando la importancia de una herencia común, territorial, simbólica, social, para impulsar nuevos procesos de desarrollo. En este sentido como bien menciona Rozas (1997), esta nueva visión de la realidad "permite a la sociedad construir una nueva memoria colectiva, reivindicando la igualdad, la participación ciudadana, creando y generando un mayor desarrollo a través de la creación de espacios públicos, mediante los cuales los individuos asumen la responsabilidad en la construcción de su propio patrimonio" (Rozas, 1997: 8).

Con la generación de nuevos mecanismos de gestión local de la educación y la cultura, y con la emergente intervención en la cuestión del patrimonio de la ciudad, se constituye de esa manera un discurso donde los elementos que hacen parte del patrimonio están dotados de una dimensión colectiva. Esa dimensión compartida desde lo simbólico, la identidad territorial, juega un papel fundamental a la hora de pensar nuevos procesos de participación en el CCCLF.

Como señala Rozas, "a través de la patrimonialización generalizada se traslada el pasado hacia el presente, con el fin de revivirlo y gestionarlo para el futuro, es decir, salvaguardarlo. En este sentido los bienes patrimoniales se convierten en recursos

susceptibles de gestión" (Rozas, 1997: 11). En esta misma línea se puede considerar que el patrimonio, al igual que la cultura, tiene un carácter procesual, cambiante. Se enriquece a medida que las sociedades avanzan en el tiempo. Al respecto Rozas afirma: "Lo cuestionable es pensar que la conservación es la única manera de tratar el patrimonio (…) Imaginar el patrimonio en el ámbito de la gestión no significa que deba transformarse en simple objeto de producción de capital; es por el contrario, una manera fehaciente de demostrar que con él, es viable desarrollar proyectos duraderos que nutran y enriquezcan las prácticas sociales" (Rozas, 1997: 12).

Escenarios de realización de la propuesta: patrimonio, descentralización y campo cultural

Desde la lógica del desarrollo, se piensan entonces, tres escenarios claves a partir de una política concreta de acción, al interior de la comunidad de Villa María. Estos nuevos espacios combinan patrimonio, acción descentralizada y desarrollo territorial a través del campo cultural artístico.

En principio se considera el escenario de patrimonio local como fundamental en la recuperación de la memoria colectiva de la ciudad, anclada en el Predio Ferrourbanístico, como el primer espacio de referencia. Con una acción concreta de restauración y renovación de otros lugares con alto sentido de pertenencia, como lo son el Patrimonio Histórico y el Museo de Ramos Generales, se genera una nueva apropiación local de ámbitos desactivados en la ciudad.

En una segunda instancia, la propuesta descentraliza y expande a nivel local, los talleres en los distintos barrios (municerca) de la ciudad. Esto permite una clara concepción del territorio como elemento clave de desarrollo de la comunidad, como lugar de arraigamiento, de identidad, de expansión y de considerar la ciudad fuera de los cuatro bulevares.

Por últimos y en consonancia con lo expuesto, pensar el desarrollo en sentido abstracto, es poder pensar cómo a través de lo intangible (cultura, arte, educación, comunicación), se materializa concretamente en nuevas prácticas democratizadoras e inclusivas que impactan y condensan en una misma propuesta la cultura como un derecho. Además propicia la transformación del territorio con nuevas prácticas integradas y en función de

necesidades. De esta manera, se genera un punto de encuentro abierto y de construcción no lineal.

Consideraciones finales

A partir del estudio de las distintas dimensiones involucradas en el TFG, se pueden considerar una serie de lineamientos que sirven para repensar el desarrollo local. Tanto desde un ámbito concreto, físico y tangible relacionado a lo patrimonial, como así también lo concerniente a lo intangible, abstracto y ligado a las percepciones, a través del campo cultural, es que se abren nuevas posibilidades de enriquecimiento.

Estas bases de acción permiten canalizar ambos ámbitos (material/inmaterial) en propuestas y prácticas concretas, mediante las cuales se optimizan los recursos y el territorio local. De esta manera, el desarrollo de todos los escenarios pensados, se hace efectivo y se sostiene permanentemente en procesos de revisión, reformulación y ejecución.

Finalmente y haciendo mención al Trabajo Final de Grado, se debe considerar como un punto de partida válido en la construcción de conocimiento, no sólo a nivel académico y teórico-conceptual, sino que también se debe pensar en relación a la generación de actividades concretas que faciliten herramientas y vías específicas de desarrollo cultural, comunitario y territorial.

Esta apertura se debe tomar además como el espacio de accesibilidad, inclusión, participación y generación de nuevos marcos interdisciplinarios, que mediante el diálogo y el trabajo conjunto, logren devenir en una sociedad más democrática.

Bibliografía

Aparici, R. (2010). *Educomunicación: más allá del 2.0*. Barcelona: Gedisa.

Colbert F, Cuadrado M, (2007). *Marketing de las Art–es y de la Cultura*. Barcelona: Ariel

Leal Jiménez, A & Quero Gervilla, M.J, (2010). *Manual de marketing y comunicación cultural*. Cádiz: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz.

Rozas, S. (2002). *En torno al Patrimonio e Interdisciplinariedad*. Lima: Escuela Profesional de Turismo y Hotelería de la Universidad de San Martín de Porres

Sierra, F. (2000). *Introducción a la teoría de la Comunicación Educativa*. Sevilla: MAD, SL.

Trout, J. (2010). *Reposicionamiento*. Madrid: Ediciones Pirámide.

Web

Avendaño, C & Izquierdo, P. (1999). *Educación por la comunicación y la cultura*. 1999, de Proyecto principal de educación Sitio web: http://biblioteca.uahurtado.cl/ujah/reduc/pdf/pdf/8496.pdf

II JORNADAS DE DESAROLLO LOCAL REGIONAL: REFLEXIONES Y DIÁLOGO PARA LA ACCIÓN

REDES DE EDUCACIÓN AMBIENTAL: ACCIONES PEDAGÓGICAS EN EL EXTREMO OESTE DE SÃO PAULO Y PARANÁ/BRASIL

Mesa 1: Investigación, acción y enfoque pedagógico para el desarollo territorial.

GÓIS MORALES, ANGÉLICA (Univ. Estadual Paulista/ Avenida Domingos da Costa Lopes, 780, Jardin Itaipu, CE 17602-496/ Tupã-SP Brasil/ angelica@tupa.unesp.br)

HENGLER CORRÊA BERNARDO, CRISTIANE (Docente de la Univ. Estadual de São Paulo (UNESP), Avenida Domingos da Costa Lopes, 780, Jardin Itaipu, CEP 17602-496, Campus de Tupã/Brasil. cristiane@tupa.unesp.br);

FERREIRA PIRES, LUANA (Estudiante de la Maestría em Agronegócio y Desarollo de Administración de la Univ. Estadual de São Paulo (UNESP), Avenida Domingos da Costa Lopes, 780, Jardin Itaipu, CEP 17602-496, Campus de Tupã/Brasil. luanaf.p@hotmail.com)

DAVI BARBOSA DOS SANTOS, JONATHAN (Estudiante del curso de Administración de la Univ. Estadual de São Paulo (UNESP), Avenida Domingos da Costa Lopes, 780, Jardin Itaipu, CEP 17602-496, Campus de Tupã/Brasil. jonathan.barbosa@hotmail.com)

RESUMEN:

La educación ambiental a través del diálogo de saberes, es un processo educativo que nos permite la reflexión crítica y la acción en la búsqueda de mejoras en las prácticas ciudadanas para la sostenibilidad. Las experiencias de las redes de educación ambiental han sido pioneras en este proceso de diálogos con distintos saberes y la formación de redes recibió impulso especial en Brasil en la década de los 1990. Este trabajo presenta reflexiones sobre la constitución de la Red de Educación Ambiental del Paraná (REA-PR) y la Red de Educación de la Alta Paulista (REAP) de Brasil, con preocupación por las relaciones, caracterisísticas y dinâmicas interactivas que hay em cada una de las redes. El desarrollo metodológico de las redes es totalmente participativo, pues la acción em redes presupone valores y propósitos colectivos y la interconexión entre objetivos comunes. Así, fue necesário la realización de algunos caminhos técnico-científicos como: investigación bibliográfica para conocer más sobre redes y educación ambiental; identificación del público em el campo de la educación ambiental; reuniones presenciales para organizar y reorganizar las redes, permitindo estabelecer um plan de

accion para la experiênciay característica de cada rede. La Red de Educación Ambiental de *Alta Paulista* (REAP) es una red que actúa en la región de Alta Paulista, localizada en el extremo oeste del Estado de São Paulo, Brasil. Creada en el año de 2012, a partir de un proyecto de extensión anclado a la Universidad Estadual Paulista (UNESP) de la unidad de la comarca de Tupã, SP/ Brasil, también utiliza de un programa televisivo llamado "Olhar Ambiental" para llevar conocimientos y proporcionar discusión. La REA-PR, creada desde 2003 es formada por Polos Regionales, regidores o temáticos y su organización está basada en un comité gestor formado por personas integrantes de la red y facilitadora de los polos. Ese ejercicio y movimiento de flujo y reflujo del funcionamiento de las redes, como la REA -PR e REAP, va sustentándose y posibilitando definir acciones conjuntamente con la sociedad civil.

Palabras-clave: participación, interacción, redes de educación ambiental

1 Introduccion

Ante las actuales crisis socioambientales, la Educación Ambiental asume cada vez más una función política y transformadora, en la cual la participación y la corresponsabilidad de los individuos se vuelven centrales para fomentar un nuevo tipo de racionalidad. En este andar en búsqueda de cambios, se espera una reorganización del saber, articulado e inseparable de un esfuerzo fundamental, reflexivo e interdisciplinario, que pueda estimular e involucrar a personas o entidades a realizar un trabajo colectivo, basado en la comunicación y la participación.

Es hacia ese rumbo que la sociedad está siendo llamada a organizarse de una forma que no sea piramidal, en la que todos puedan asumir responsabilidades y participar en la toma de decisiones de una manera horizontal, decidiendo cooperativamente. Estas configuraciones más flexibles son llamadas *redes*, que son sistemas organizacionales capaces de reunir individuos e instituciones de forma democrática y participativa, en torno de objetivos comunes, constituyéndose a partir de dinámicas colectivas e históricamente únicas (BRASIL, 2004).

Capra (2002, p.238), al discutir sobre la organización de redes como uno de los principios de la ecología, afirma que

> Los sistemas vivos son redes autogeneradoras, cerradas dentro de ciertos límites en lo que respecta a su organización, pero abiertas al flujo continuo de energía y materia. Esa comprensión sistémica de la vida nos permite formular

> un conjunto de principios de organización que pueden ser llamados como principios básicos de ecología y usados como directrices para la construcción de comunidades humanas sustentables.

Así, como también afirma el autor, "en todas las escalas de la naturaleza, se encuentran sistemas vivos alojados dentro de otros sistemas, o sea, redes dentro de redes" y además "los límites entre esos sistemas no son límites de separación, sino límites de identidad, [pues] todos los sistemas vivos se comunican unos con los otros y comparten sus recursos, traspasando sus límites" (CAPRA, 2002, p.239).

De esta forma, las redes están incorporadas en la sociedad actual a partir de una comprensión sistémica del mundo y así están creando conexiones, ocultas o no, con las formas de aprender, de trabajar y de actuar sobre y en la realidad. En la configuración de redes, y a partir de los estudios de Capra (2002) sobre la organización de los sistemas vivos, podemos señalar algunas propiedades que forman parte de las dinámicas de las conexiones. Ellas son: a) *organización horizontal*: capacidad de auto-organización, que implica no tener jerarquía ni un control o comando central. En este caso, la organización emerge conforme a las relaciones entre los participantes; b) *no linealidad:* la comunicación se extiende en todas las direcciones. Las relaciones en un patrón de red son relaciones no lineales, no controladas, o sea, se dan de forma aleatoria. Así, esa información es capaz de producir un proceso circular de aprendizaje, lo que puede llevar a la reorganización del sistema de comunicación entre la red; c) *dinámica de la conectividad:* la dinámica motriz de la red se da por la realización continua de conexiones, que son las conexiones establecidas entre los participantes y el modo como tejen sus relaciones, así las conexiones producen más conexiones; d) *las redes son sistemas descentralizados y con liderazgos múltiples:* la descentralización es una propiedad formal del sistema de redes pues, como ya se expuso, el principio de su organización está basado en la conexión y en la relación, no es posible la centralización. Por eso, la red presenta un liderazgo múltiple, con múltiples dimensiones y dinámicas;
e) *animación y comunicación:*son dos papeles necesarios en la conversación en red. Así, el nodo animador, es una figura común, especialmente en las redes de la sociedad civil, que tiene como objetivo realizar el trabajo continuo de instigar y motivar a la participación de los integrantes del sistema (BRASIL, 2004; CAPRA, 2001).

Estas estructuras más flexibles y equilibradas son denominadas redes, que son sistemas organizacionales capaces de reunir a individuos e instituciones, de forma

democrática y participativa, en torno de objetivos comunes, constituyéndose a partir de dinámicas colectivas e históricamenteúnicas (CARNIATTO *et al*., 2012).

En este reordenamiento, las redes aparecen como fenómenos colectivos, en los que su dinámica involucra a la relación y conectividad de las personas y comunidades, y esta acaba siendo el resultado de las propias conexiones, con el establecimiento de esas propiedades interactivas. En este contexto, la figura de la red es la imagen más usada para designar ocalificar sistemas, estructuras o diseños organizacionales caracterizados por una gran cantidad de elementos (personas, puntos de venta, entidades, equipamientos, entre otros) dispersos espacialmente y que mantienen alguna conexión entre sí. Es una metáfora común en nuestra época, que todavía comprende poco acerca de la naturaleza del fenómeno de la Internet y de sus efectos, y que por eso tiende a atribuir a toda situación de "interconexión" características presentes en la red de computadoras (BRASIL, 2004, p.9).

Esta es una concepción presente en la sociedad de la información, que Castells (2000) llama "sociedad en red", pues del mismo modo que el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación permitió el flujo incontrolable de capitales, también aceleró la articulación de una variedad de movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil, como es el caso de las redes ambientalistas (BRASIL, 2004; CASTELLS, 2000).

En Brasil, es principalmente en la década de 1960 que se inicia la organización de esos movimientos sociales en redes, mientras que es al inicio de los años 1990 por influencia de la informática que la comunicación y articulación en red comenzaron a tener una nueva dinámica y dimensión, lo que implicó un reconocimiento de su papel político ante las decisiones a ser tomadas (BRASIL, 2004).

En ese andar del fortalecimiento de la educación ambiental en el escenario brasileño, fueron organizadas las Redes de Educación Ambiental, con el objeto de integrar y articular instituciones y personas para que formaran nodos regionales y locales de difusión y discusión de la temática, por medio de encuentros, talleres y divulgación de la información ambiental.

En 1992, en el II Foro Brasileño de Educación Ambiental, evento paralelo a la Rio 92, fue constituida la Red Brasileña de Educación Ambiental (REBEA), y luego de la implantación a nivel nacional, cada estado también procuró crear sus redes locales, como son los casos de la Red Paulista de Educación Ambiental (REPEA), la Red Pantanal de Educación Ambiental (Rede Aguapé), la Red de Educación Ambiental de la

Región Sur (REASul), de la Red de Educación Ambiental de Paraná (REA-PR), la Red Universitaria de Programas de Educación Ambiental para Sociedades Sustentables (RUPEA), entre otras,que ganaron más apoyo a principios del siglo actual, y juntamente con las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), ejercen un importante papel en el proceso de profundización y expansión de las acciones de Educación ambiental, impulsando iniciativas gubernamentales (MORALES, 2009).

Como se observa, en el escenario actual se presentan redes en los más variados territorios, con campos de acción y configuraciones organizacionales distintas, ya que su dinámica se da durante el proceso y con la contribución detodo el conjunto de forma colectiva, lo que posibilita la integración e a interacción dinámica entre los participantes. Este artículo presenta reflexiones sobre la creación de la Red de Educación Ambiental de Paraná (REA-PR) y de la Red de Educación Ambiental de la Alta Paulista (REAP), que forman parte de la Red Brasileña de Educación Ambiental (REBEA).

RED DE EDUCACIÓN AMBIENTAL DE PARANÁ (REA-PR)

La Red de Educación Ambiental de Paraná (REA-PR) surge en octubre de 2003 en el VI Encuentro Paranaense de Educación Ambiental (EPEA) en Campo Mourão. La REA-PR es una red social que articula personas e instituciones que actúan en el estado de Paraná/ Brasil, y que comparten pensamientos y acciones en el área de la Educación Ambiental a través de encuentros presenciales esporádicos y listas de discusión virtuales.

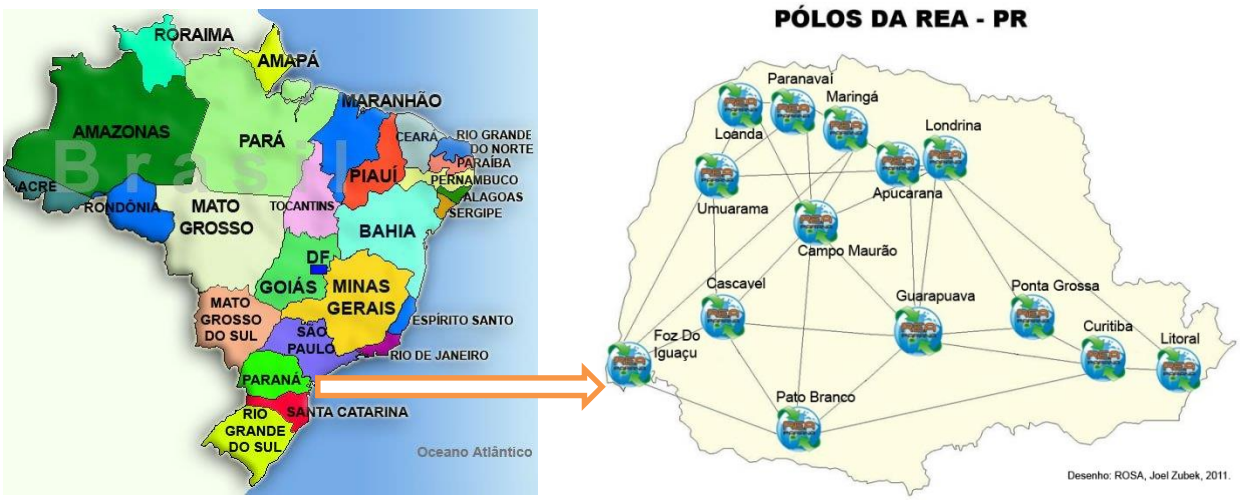
Tiene por finalidad servir de instrumento de intermediación, relación, intercambio e inspiración entre sus integrantes, y promover la divulgación e intercambio de informaciones, reflexiones, noticias y comunicados en su ámbito. Actúa en favor de los intereses de la Educación Ambiental en el Estado de Paraná, en consonancia con los principios y objetivos de la Red Brasileña de Educación Ambiental (RBEA).

La REA-PR está formada por Polos Regionales, municipales o temáticos y su organización está basada en un comité gestor formado por personas integrantes de la rede y facilitadora de los polos.

Como se observa en la Figura 1, hay 8 polos regionales activos que se sitúan en los municipios de Ponta Grossa, Curitiba, Cascavel, Foz do Iguaçu, Loanda, Londrina, Maringá y Guarapuava. Otros 6 que aún están en reestruturación, que son los de los

municipios de Umuarama, Paranavaí, Pato Branco y los municipios del Litoral Paranaense.

FIGURA 1 –Distribución geográfica de los polos regionales de la REA-PR



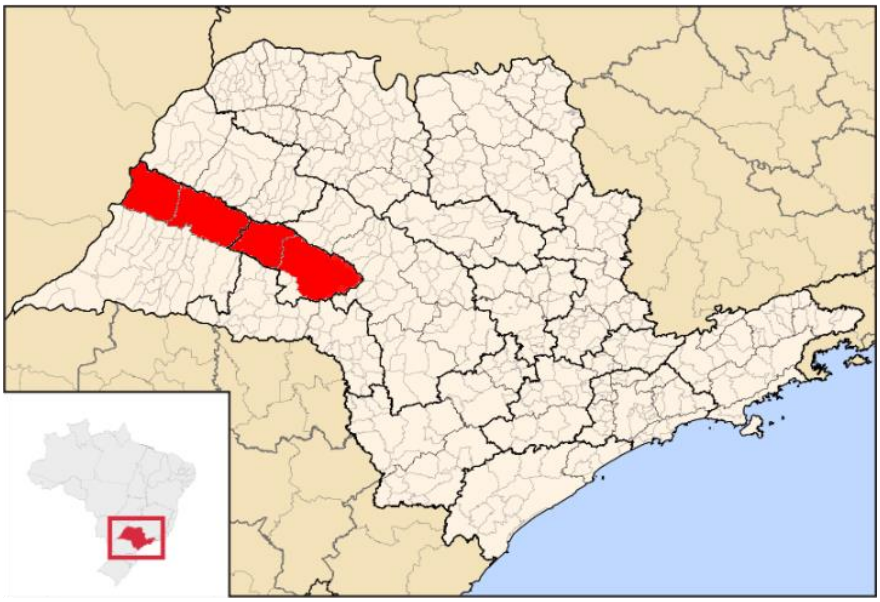
FUENTE: REA-PR, 2012.

A partir de esto es que surgió el proyecto de extensión "*Fortalecimiento de la Red de Educación Ambiental de Paraná*", que tuvo comoobjetivo rearticular los polos regionales de E. A. así como la continuidad del ejercicio de la práctica en red como forma de aprendizaje continuo. La Universidad Estadual de Ponta Grossa (UEPG) y la Universidad Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE) del estado de Paraná/Brasil, actuaron de sede y aportaron subsidios para el mantenimiento y fomento de la motivación y participación de sus integrantes. Ahora la manutención y facilitación de la REA-PR está con la Universidad Estadual del Centro-Oeste que está ubicado en la ciudad de Guarapuava, Paraná.

3. RED DE EDUCACIÓN AMBIENTAL DE LA ALTA PAULISTA (REAP)

La Red de Educación Ambiental de la Alta Paulista (REAP) es una red que está actuando en la región de la Alta Paulista, localizada en el extremo oeste del Estado de São Paulo, Brasil(Figura 2). Fue creada en el año 2012 a partir de un proyecto de extensión con sede en la Universidad Estadual Paulista (UNESP), en la unidad del municipio de Tupã, SP/ Brasil.

FIGURA 2 –Localización de la región de la Alta Paulista (Estado de São Paulo/Brasil)



FUENTE: Skyscrapercity, 2010

La REAP, como una red social, busca articular personas e instituciones que actúan en el Municipio de Tupã y región, comprendida entre los límites de la Alta Paulista, en el estado de São Paulo/Brasil (Figura 2). La REAP tiene como objetivo buscar la articulación entre individuos e instituciones, con el fin de sumar esfuerzos para construir nodos representativos de todos los segmentos de la sociedad, creando sinergia y diálogo de saberes entre los actores involucrados en acciones, programas y proyectos de Educación Ambiental.

Como um de las atividades que tiene es el Programa televisivo "OlharAmbiental" como uma mirada de temáticas ambientales que tratan de diversas áreas que estan involucrados la cuestión socio ambiental. Esse programa es passado em tele regional canal universitário que atende hasta 5000 personas. Los vídeos pueden ser vistos em yotube o en blog de la REAP.[1]

4. REA-PR Y REAP: EXPERIENCIAS Y DINÁMICAS INTERACTIVAS

El desarrollo metodológico de las redes es totalmente participativo, pues la acción en redes presupone valores y propósitos colectivos y la interconexión entre objetivos comunes.

[1] https://www.youtube.com/channel/UC12mx2Fg7B7KvUH4CJHMP0A o en sitio de blog: reapunesptupa.blogspot.com

Como estrategia adoptada, se utilizan grupos de discusión virtuales, como la lista de discusión *ea-parana@yahoogrupos.com.br*y polos-rea-arana@yahoogrupos.com.brde la REA-PR y rede-de-educacao-ambiental-da-alta-paulista@googlegroups.comde la REAP, que tiene el objetivo de promover una interacción y diálogo colectivo para la toma de decisiones internas.

Con la participación de alumnos del curso de Ciencias Biológicas yde Geografía de la UniversidadEstadual de Ponta Grossa (UEPG), del curso de Ciencias Biológicas de la UniversidadEstadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE, en Cascavel, Paraná) y del curso de Administración de la Universidad Estadual Paulista (UNESP, em Tupã, São Paulo), el proyecto está dándoles la oportunidad de conocer sobre redes, y de interactuar con la comunidad científica y profesional ligada a la Educación Ambiental.

Entre las actividades realizadas por esas redes, hay actividades parecidas, que son:

a) moderación y mantenimiento de las listas electrónicas de discusión y del sitio web;

b) construcción del sitio de la REA-PR hospedado en el portal del NUCLEAM/ Universidad Estadual de Ponta Grossa (UEPG) y del blog de la REAP;

c) organización de la biblioteca de la REA-PR y REAP;

d) promoción de la discusión de temas ambientales actuales y necesarios para una reflexión sobre posibles acciones;

e) reunión presencial de los miembros de las redes en los Encuentros Estaduales, Regionales y Nacionales de Educación Ambiental y acompañamiento de las discusiones en esos eventos;

f) monitoreo, realimentación y circulación de informaciones de Educación ambiental en las listas de discusión del grupo y en el sitio web.

Esas actividades y acciones en las redes son recurrentes tanto en la REA-PR como en la REAP y contribuyen para direccionar las discusiones y reflexiones internas de la red.

Con la recepción de los nuevos registros de los polos, se inició una revisión de la lista *polos-rea-parana@yahoogrupos.com.br*, de la que forman parte solamente los facilitadores de cada polo, como forma de discusión y comunicación en ese proceso de gestión compartida. Anteriormente, el grupo estaba compuesto por 77 personas, de las cuales 36 estaban inactivas. Luego de la revisión quedan actualmente 20 participantes actuantes como facilitadores de los Polos, pero con la dinámica de comunicación entre los facilitadores y la Secretaría se espera ampliar ese número. Los demás participantes

de la red continúan en la lista *eaparana@yahoogrupos.com.br* que es por donde pasa la dinámica de la comunicación y organización central de la REA–PR y son alrededor de 296.

Con el fin de posibilitar la reflexión teórico-metodológica sobre la organización de las redes y mejorar la comunicación entre los nodos, la REA-PR promovió talleres sobre redes para los facilitadores de los polos regionales, lo que redundó en una mejor comunicación y entendimiento entre los grupos.

Es para resaltar que la REA-PR, existente hace 10 años, procuró crear un ambiente de organización, decisión y socialización sobre las acciones y actividades a través del gerenciamento colectivo, donde fue realizado vía e-mail el reempadronamiento de los miembros de los Polos regionales en los años 2009 y 2010. Se levantaron datos e informaciones de las acciones y actividades desarrolladasen cada polo, velando por la socialización de las experiencias teórico-metodológicas y de la divulgación de los eventos, fortaleciendo y dinamizando la Red.

La REAP surgida hace menos de un año, tiene 25 participantes de varios municipios circundantes a Tupã-SP/Brasil y aún está en proceso de construcción elaboración de sus mejores estrategias de organización. Por lo tanto, no tiene ninguna organización a través de polos regionales y/o temáticos y en este momento se está capacitando a todos sobre las herramientas disponibles para el diálogo y la interacción.

Lo que se observa muy bien en las dos redes son los espacios comunes para la divulgación de las acciones y proyectos en Educación ambiental de la región. Otra actividad desarrollada en común fue laorganización y clasificación del material bibliográfico, para su uso hacia el interior de la comunidad (los educadores ambientales de la REA-PR y la REAP) y el público en general. Observamos que mediante la discusión y el acceso a los materiales bibliográficos, conceptos tales como “redes”, además de concepciones y fundamentos de Educación Ambiental están siendo profundizados, lo que será llevado a la discusión en las listas, ajustando tales conceptos además de problematizarlos. De esa forma, a partir de tales discusiones, se espera que juntos podamos potenciar acciones, como también, desarrollar proyectos en asociación.
Durante el transcurso de este proceso, la REA-PR estuvo presente en eventos en el área de Educación ambiental, divulgando sus principios, objetivos y acciones procurando el fortalecimiento de la red en el estado de Paraná. Entre ellos estacamos la participación en los eventos de los años 2010, 2011 y 2012: CONEX Meio Ambiente, VI Foro Brasileño de Educación Ambiental, Rio de Janeiro; Congreso Iberoamericano de

Educación Ambiental, Buenos Aires/Argentina; XII Encuentro Paranaense de Educación Ambiental, Foz do Iguaçu; la XXI Semana Académica de Estudios en Biología, UEPG; y en la Conferencia RIO+20, Rio de Janeiro, con una delegación de 35 personas, destacándose también innumerables publicaciones sobre el tema. También la REAP, a pesar de haber comenzado recientemente, participó del Foro Ambiental de la Alta Paulista y de la Conferencia RIO+20, junto a la REA-PR, dentro de una actividad promovida por la REBEA, así como en eventos regionales, contribuyendo así a la formación en Educación ambiental de la Alta Paulista.

Podemos señalar además, los espacios creados a través de las Redes en el contexto de las instituciones de enseñanza superior para la participación de docentes, investigadores y estudiantes/pasantes, en proyectos de extensión universitaria y en el compromiso efectivo con acciones promovidas por la REA-PR y la REAP. Como es posible ver, las universidades pueden facilitar el apoyo de infraestructura y servicios de acceso a internet, tan necesarios para la efectividad y el fortalecimiento de las redes de Educación ambiental. Así, es a través de estas interacciones dinámicas y experiencias compartidas que las redes se van construyendoy reconstruyendo.

Consideramos además, que tales acciones son importantes para que la comunidad de educadores ambientales puedan fortalecer las dinámicas de la conectividad y de la auto-organización (AMARAL citado BRASIL, 2004). Y aunque parezcan semejantes, las redes poseen características que diferencian a unas de las otras como, por ejemplo, las listas de discusión y foros electrónicos que algunas usan mientras otras prefieren publicar boletines impresos o electrónicos, reuniones presenciales y participación en eventos. (GUERRA*et al*., 2008) pero mantienen en común los principios que sirven como iniciativa para la creación de la red, que son, entre otros: liderazgo múltiple, autonomía, diversidad, participación voluntaria, organización horizontal, y cohesión.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Creemos que es a partir de la sistematización de nuestras experiencias y aprendizajes que podremos (re)construir políticas publicas en favor de la Educación ambiental y aprender a mantener nuestros diálogos más próximos.

Es más, es en ese ejercicio y movimiento de flujo y reflujo del funcionamiento de las redes, como la REA -PR y la REAP que va sosteniéndose y haciendo posible definir acciones en conjunto con la sociedad civil, con el fin de cumplir con su papel

políticocolaborativo ante las cuestiones socioambientales, a través de un proceso de transformación y perfeccionamiento de las dinámicas de red, de la creación de espacios colectivos de aprendizaje y de la realización de acciones colectivas conforme a las necesidades de los educadores ambientales.

6. REFERENCIAS

BRASIL (2004). *Redes:* uma introdução às dinâmicas da conectividade e da auto-organização. Brasília: WWF.

CAPRA, F. (2001). *A teia da vida:*uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. São Paulo:Cultrix.

_____. (2002). *As conexões ocultas*: ciência para uma vida sustentável. São Paulo: Cultrix.

CARNIATTO, I.; MANGOLIN, L. P.; BERTASSO, I, M.; SIMÃO, P. C.; HINSCHING, M. A.O. (2012) *Rede de Educação Ambiental do Paraná.*Fórum Brasileiro de Educação Ambiental. Salvador: REBEA.

CASTELLS, M. (2000). *A sociedade em rede.*São Paulo: Paz e Terra.12

GUERRA, A. F. S.; LIMA, A.; JUSTEN, L. M.; GARUTTI, M. L. F. (2008). As redes no espelho: conceitos e praticas da cultura de redes de educação ambiental. *Revista Brasileira de Educação Ambiental,*Brasília: Rede brasileira de Educação Ambiental, n. 03,79-89.

MORALES, A.G. (2009). *A formação do profissional educador ambiental:*reflexões, possibilidades e constatações. Ponta Grossa: UEPG.

REA-PR (2013). *Blog da Rede de Educação Ambiental do Paraná.*Disponible en http://www.uepg.br/nucleam/reapr/

II Jornadas de Desarrollo Local Regional
Reflexiones y diálogo para la acción
Primer encuentro de Escuelas de gobierno
12 y 13 de Mayo de 2016
Villa María, Provincia de Córdoba, Argentina

Mesa temática N°1: Investigación acción y enfoque pedagógico para el desarrollo territorial

Hacia una perspectiva epistemológico-metodológica territorializada

Colectivo Co-construidxs[1]

1. Introducción

Nos interesa en esta ponencia aproximarnos a algunas de las discusiones que se están dando en América Latina en torno a la idea de territorio, para profundizar en la perspectiva epistemológico-metodológica del Colectivo Co-construidxs, expresada en la noción de construcción colectiva del conocimiento. El carácter central de esta categoría remite a la condición de incompletitud de todo saber, que en primer lugar discute la superioridad autopromovida del saber académico en el abordaje/comprensión/resolución de problemáticas sociales (del hábitat en nuestro caso). Esta posición nos aproxima a la propuesta metodológica de la investigación-acción, en tanto proceso investigativo crítico y reflexivo, desarrollado colaborativamente entre actores académicos y extra-académicos, orientado por compromisos fuertes con las problemáticas de un grupo o una comunidad específica. La investigación-acción abre así un espacio comunicativo entre los participantes que buscan lograr el acuerdo intersubjetivo, la comprensión mutua de una situación y el consenso no forzado, orientado a la implementación de acciones concretas (Vasilachis, 2013).

Las experiencias de trabajo que nos reúnen actualmente se sitúan en las ciudades de Concordia (Entre Ríos) y Bariloche (Río Negro). Concretamente, nuestras investigaciones promueven la conformación de redes interactorales para el desarrollo y la producción de

[1] El Colectivo Co-construidxs está conformado por un grupo interdisciplinario de investigadores/as y becarios/as que se inscriben en el programa "Construcción Interactoral del Conocimiento" radicado en el Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CIECS-CONICET-UNC), Rondeau 467, Córdoba, Argentina. Integrantes, por orden alfabético: Sebastián CARBONE (sebacruzcarbone@gmail.com), Noelia CEJAS (noelia_cejas@outlook.com), Josefina CENTENO (jocenteno24@hotmail.com), Valeria FENOGLIO (vale_fenoglio@hotmail.com), María Rosa MANDRINI (maria.rosa.mandrini@hotmail.com), Virginia MARTINEZ (mumymartinez@hotmail.com), Ana Laura MINARI (arqminari@gmail.com), Paula PEYLOUBET (paulapeyloubet@hotmail.com), Santiago RIOS (arqsantirios@gmail.com), Laura SARMIENTO (lauruch@hotmail.com), María Inés SESMA (ine.sesma@gmail.com), Agustina SOLERA (agustinasolera@gmail.com), Fernando VANOLI (ferna.vanoli@gmail.com).

tecnología de viviendas o componentes habitacionales de madera. El propósito es dinamizar la actividad forestal, generando trabajo local a partir del uso del recurso propio del lugar, bajo lógicas que discutan las concepciones tradicionales del desarrollo. En ese sentido, procuramos desplegar allí procesos de producción de conocimiento de manera participativa en el marco del desarrollo de tecnologías para el hábitat, integrando en ese proceso saberes locales, subalternizados, silenciados, desaprovechados y/o ignorados por la matriz gnoseológica moderno-colonial vigente en los modelos convencionales de Ciencia y Tecnología (CyT).

De lo que emerja a partir de la problematización de las ideas de territorio, construcción colectiva del conocimiento e investigación-acción a la luz de las experiencias de trabajo en Concordia y Bariloche, ensayaremos algunas reflexiones e interpelaciones a la noción de desarrollo territorial, para repensar sus alcances y su potencialidad política para la transformación social.

Palabras clave: territorio, construcción colectiva del conocimiento, investigación-acción

2. Una primera aproximación al territorio, la co-construcción de conocimientos y la investigación-acción

En el ejercicio de pensarnos como Colectivo en nuestro quehacer investigativo, ha empezado a surgir la intención de acercarnos a las discusiones que se están dando en América Latina en torno a la idea de territorio. Si bien es muy difícil reconstruir el camino que nos llevó a ese concepto, podríamos pensar que tanto la lucha que venimos dando con el equipo por ampliar los alcances de la noción de hábitat como nuestras experiencias de investigación situadas en escalas locales constituyen claves para comprender el acercamiento a ese campo.

Ampliar la mirada sobre el hábitat nos situó, en principio, en una discusión epistemológica. Postulamos que todo proceso de producción de conocimientos (para el caso en torno al hábitat, pero aplica también para otros campos), debe ser lo suficientemente sensible para reconocer aquellos saberes construidos en la práctica cotidiana, por fuera de los espacios y los mecanismos convencionales de la academia. De allí emerge la noción de construcción colectiva del conocimiento, que no sólo da nombre al Colectivo sino que constituye uno de sus fundamentos epistemológico-políticos más importante.

En este contexto se sitúa la aproximación al Proyecto Decolonial y a su lucha por la reivindicación de saberes históricamente subalternizados. Si bien reconocemos la centralidad que hoy ocupa la indianidad y afrogeneidad en las perspectivas decoloniales, creemos que

algunas comunidades urbanas y los saberes que en ellas se producen también están sometidas al silenciamiento académico. Porto Gonçalvez plantea que

> Las actuales confrontaciones político-sociales en torno a los territorios y enfrentamientos entre concepciones divergentes del territorio no son, de modo alguno, fenómenos que ocurren exclusivamente en el mundo rural, indígena o campesino, sino igualmente en los ámbitos urbanos y suburbanos, un asunto fundamental en vista de que es éste hoy un continente mayoritariamente urbano. Crecientemente, la urbe latinoamericana se caracteriza por formas de segregación espacial en los cuales se constituyen patrones divergentes de territorialidad (2009, p.18)

Creemos que es fundamental apostar a la articulación de todas estas subalternizaciones, dislocando tal orden, ya que sólo allí se encuentra la posibilidad de la transformación social y la emancipación. De allí que el acercamiento a José Ángel Quintero Weir, a sus palabras, a sus textos, haya significado una instancia muy interesante para articular nuestra discusión epistemológica con la idea de territorio. Así, el autor nos comparte la siguiente reflexión: la territorialización

> se trata del proceso mediante el cual un espacio geográfico es finalmente construido como territorio por un colectivo social determinado [y] se configura, esencialmente, como el conocer y aprender el lugar y, durante el mismo, la comunidad humana no sólo observa, reconoce, prueba, experimenta y comprueba todo lo presente en el lugar, sino sobre todo, nombra, precisamente, a partir de su observación y experimentación con lo existente (2011, p.96-97)

Esta idea nos tiende un puente entre las experiencias de trabajo en Bariloche y Concordia como territorios que conocemos, aprendemos, reconocemos, observamos de manera continua y sobre todo colectiva y la perspectiva epistemológica de construcción del conocimiento.

De manera inevitable, la pregunta por la producción de conocimientos nos abre una serie de cuestionamientos de orden también metodológico. Si desde una dimensión epistemológica cuestionamos aquellos principios o fundamentos que jerarquizan el saber académico por sobre otro tipo de saberes que se producen a partir una relación diferente que se da entre algunas comunidades con el territorio, desde una dimensión metodológica nos preguntamos

por la forma de articular los distintos saberes que habitan en un territorio para actuar sobre problemáticas allí definidas colectivamente. De esta forma, subrayamos la preponderancia de la acción en el nivel metodológico.

Así es como nos acercamos a la perspectiva metodológica de la investigación-acción, que nos proporciona ciertos elementos que posibilitan pensar sobre la manera en que trabajamos en el territorio. Greenwood y Levin nos hablan acerca de que la investigación-acción apunta a resolver problemas específicos en un contexto dado, a través de una investigación democrática en la cual los investigadores profesionales colaboren con los/as interesados/as locales para formular soluciones a problemas importantes para ellos/as. Esta idea nos resulta central, ya que enfatiza el modo de hacer colectivo, donde los distintos tipos de saberes se conjugan en pos de encontrar soluciones a problemas surgidos del territorio.

En este recorrido epistémico-metodológico por el territorio, surgen algunos elementos puntuales que nos interesa resaltar, de manera de ponerlos en discusión y que de allí surjan nuevos interrogantes para seguir (re)pensando nuestros dispositivos investigativos.

3. Reflexiones desde el territorio

a. Subvirtiendo la idea de contexto

Cuando un grupo humano, en el proceso de establecerse en un espacio territorial, conoce ese lugar, experimenta lo que allí reconoce, lo nombra, realiza acciones orientadas a resolver sus problemáticas, y más allá de que pueda o no organizar o sistematizar los resultados de su experiencia, efectivamente existe allí un proceso de producción de conocimientos que se configura en la relación que estos sujetos tienden con el territorio que habitan. Reconocer la existencia de estos saberes territorializados es algo que los sistemas de producción de conocimientos tradicionales (académicos) han hecho a medias en el mejor de los casos. Aceptar su validez es algo que prácticamente no han hecho.

En este escenario académico, la perspectiva de la investigación-acción, propone una alternativa metodológica, donde el conocimiento en las ciencias sociales sirve para crear un puente entre la investigación y las necesidades de la comunidad. Eso constituye la base para comenzar a pensar en construir un conocimiento anclado al territorio. Y es justamente esa forma de construir el conocimiento la que intentamos llevar a cabo desde el Colectivo. Esto constituye un estandarte de nuestra manera de hacer.

Las experiencias en Concordia y en Bariloche, se han gestado a partir de la necesidad de la comunidad por resolver determinados problemas en relación al hábitat y de nuestra intención

de anclar nuestro quehacer investigativo a esas necesidades. En ambas experiencias, la invitación a participar de los procesos de investigación emergió del reconocimiento que algunos actores que habitan aquellos territorios hicieron de una problemática local, para la cual ellos creyeron que nosotros/as teníamos algo para aportar. Así, se iniciaron en ambos lugares procesos de definición colectiva de la problemática a resolver. Esta instancia, lejos de configurar un momento preliminar de la investigación, conocido típicamente como la "construcción del problema de investigación y la definición del objeto de estudio", asumió la forma de una composición colectiva que fue articulando las heterogeneidades que en ese territorio habitaban. Además, más que una instancia preliminar, se trató de un proceso que atraviesa a la investigación toda, ya que la definición de la problemática va resignificándose en la propia praxis investigativa.

De lo que venimos hablando, se desprende la idea de contextualización, que remite a la intención de reconocer aquello que "rodea" a la situación investigada. Desde la investigación-acción se hace hincapié en que dentro del conocimiento, las acciones idóneas son siempre altamente contextuales, las acciones son apropiadas en función a un contexto determinado. De esta forma "saber cómo", entonces, implica "saber cómo en un contexto dado". Si bien nos parece rescatable la intención de situar al proceso investigativo dentro de un marco con características particulares, consideramos que el contexto aparece planteado aquí como algo estático, cristalizado, que está alrededor del recorte que el/la investigador/a realiza. En su lugar, ponderamos la idea de territorialización, que subvierte a la de contextualización en, al menos, dos sentidos. Por una parte, se desdibuja la línea que separa el contexto del hecho investigativo, habilitando el reconocimiento de la complejidad de atravesamientos que operan en una situación específica. Por otra parte, el reconocimiento de esa complejidad (que bien podríamos definirla como la heterogeneidad de sentidos, saberes y acciones que componen a un territorio) va más allá de la mera advertencia de su existencia: reconocerla implica además, y sobre todo, aceptar su validez.

El proceso de construcción del "camino del saber" (Quintero Weir, 2011), involucra tanto la definición de las problemáticas como la búsqueda de sus soluciones. En otras palabras, construir conocimientos territorializados implica habitar las diferentes temporalidades de ese territorio y asumir su dinamismo como inherente al proceso. Así, no es posible ya la separación en fases propia del método científico (diagnóstico, observación, recolección de datos, procesamiento, análisis, conclusión, aplicación), sino que necesitamos pensar en una metodología que sea capaz de contemplar la simultaneidad, la complejidad, la diversidad del

territorio.

b. ¿Validez según quienes?

Del recorrido epistémico-metodológico del Colectivo, surgen entonces algunas preguntas que nos interpelan: ¿validar para quién? ¿validar para qué? Intentar responder a estas preguntas nos llevan a reflexionar si es necesario que un grupo de expertos/as sea quien determine si un proceso es o no "exitoso", o si, por el contrario la validez de las experiencias esté dada por todos los elementos que van convergiendo de esta y que hacen a la consolidación de un colectivo territorializado y a la solución de problemáticas específica que emerge del diálogo de saberes.

En este sentido, la investigación-acción nos comparte algunas claves para pensar en la validez de los procesos. El planteo inicial es que el conocimiento es inherentemente colectivo, que por medio del trabajo conjunto el saber se desarrolla y se comparte de manera colectiva, de modo que esta perspectiva no privilegia el conocimiento profesional frente al conocimiento local. Ambas formas de conocimiento son esenciales para la investigación. De esta construcción democrática del conocimiento, se deriva que

> la prueba de la validez de la investigación-acción no es su aceptación por una comunidad de investigadores expertos, sino que se juzga entre los dueños locales del problema en cada situación específica. Si tienen suficiente confianza en los resultados para tomarse el riesgo personal y social de actuar de acuerdo con ellos, se considera un resultado válido (…) No se trata de una prueba abstracta y rarificada de significado o un acuerdo entre miembros de una comunidad profesional sin implicación personal en la situación localmente estudiada (Greenwood, 2000, p.34)

En palabras de Quintero Weir (2011), una proposición es socialmente validada si su proceso de construcción ha sido ejecutado por toda la comunidad y su resultado ha sido un conocimiento que, efectivamente, se constituye en respuesta armónica a un problema.

Bajo nuestra propia experiencia, asumimos claramente que no existe un mecanismo universal de validación. El proceso en Concordia, por ejemplo, nos arrojó una enseñanza certera en ese sentido: en instancia de diseño, desde el acervo de conocimientos académicos, llegamos al trabajo de taller con un plano para la construcción seriada de los componentes para vivienda. Estaban plasmados allí saberes de índole ingenieril perfectamente validables en el ámbito disciplinar, esto es: escuadrías, cálculos de estructura, tensiones, resistencias, entre otros

elementos. No obstante, no estaban contemplados aspectos que remiten al acervo de saberes de índole carpinteril, señalados en aquel momento por nuestros compañeros carpinteros, vinculados a las posibilidades corporales para construir esos componentes y a las cualidades específicas del material con que se trabaja. La madera, se comporta de distintos modos según este seca o húmeda, sea solo una tabla o un componente finalizado, y eso no estaba previsto en el diseño original. La apertura al espacio de diálogo entre saberes permite y permitió en esa instancia un juego de validación entre saberes, provenientes de campos de experiencia distintos

Este ejemplo, valoriza la participación como dinámica capaz de generar modos de validación en procesos de producción de conocimiento co-construido, pero no se clausura allí nuestra búsqueda, ya que advertimos que pueden ser otros los aspectos que condicionen la validación de esos saberes, pensando especialmente en la posibilidad de hacer viables los objetivos diversos con que cada uno de los actores de la red definen su participación.

c. De las tensiones entre la universalidad y la diversidad

Numerosos cuestionamientos se han hecho ya a la pretendida universalidad del conocimiento científico moderno eurocéntrico. No quisiéramos redundar aquí en las implicancias políticas de esa operación de abstracción, baste citar unas palabras de Porto-Gonçalves que sintetiza buena parte de esos planteos:

> esconder la provincia geográfica de su origen es la primera condición para presentarlo como un saber que se quiere universal, esto es, aquel que parece no ser de algún lugar, atópico, y que así surge negando los múltiples saberes locales y regionales construidos a partir de múltiples historias locales y regionales (…) Así, el pensamiento moderno europeo se coloca a sí mismo como un saber superior en el mismo movimiento que califica a todos los otros saberes como locales, regionales o provincianos (…) La pretendida universalidad del pensamiento moderno europeo se fue apropiando del espacio geográfico concreto de cada día, lugar de la co-existencia de lo diverso, donde cohabitan diferentes cualidades –animales, plantas, tierra, agua, hombres y mujeres de carne y hueso con sus desigualdades sociales y sus diferencias culturales e individuales de humor y de pasiones hacia una abstracción matemática en la que estas cualidades son puestas en suspenso, tal como el pensamiento se separa de la materia (2009, p.29-31)

Las preguntas que sí quisiéramos hacernos refieren más bien a qué tipo de procedimiento de

abstracción es posible hacer que no desconozca las diversidades de cada territorio, que no suponga la invisibilización de voces diferentes y que sea, al mismo tiempo, capaz de proyectar un horizonte político común de transformación social. Es decir, tal como se plantea desde la investigación-acción, que el proceso de generalización no esté basado en estructuras de interpretación reglamentadas, sino que dependa necesariamente de un proceso de acción reflexiva situada, territorializada.

Sin ninguna pretensión de resolver aquí semejante dilema, creemos que las experiencias de Concordia y Bariloche, que intentan ensayar investigaciones territorializadas pero que están, a la vez, tensionadas por pretensiones universalizantes, pueden convidarnos algunas claves para reflexionar. Pensemos rápidamente en las instituciones científico-tecnológicas que que regulan las actividades de investigación y que traen una tradición enquistada de lógicas de universalización, mismo las entidades gubernamentales, atravesadas por lógicas operativas burocratizadas que difícilmente logran contemplar la particularidad de las problemáticas sociales que le atañen. Justamente en el marco de nuestras experiencias pretendemos impulsar nuevas lógicas de investigación, buscando encausar procesos de producción de conocimiento que, articuladas con problemáticas sociales atendibles por el Estado -como es lo habitacional y el impulso a economías vulnerables-, articulen una plataforma plural de saberes.

Quizás valga hacernos una pregunta más, previa, en la lógica del planteo: ¿es deseable construir ese tipo de abstracción que subvierta el orden de invisibilidad ante las diversidades? Retomado aquello que dijimos anteriormente, creemos que sólo en la articulación de las subalternizaciones se encuentra la posibilidad de la transformación social y la emancipación. Esto implica la posibilidad de construir un proyecto político común con principios orientadores de la acción o, en palabras de Quintero Weir:

> Dado que los problemas pueden tener un origen de diferente naturaleza y, también, diferentes formas de manifestación concreta en sus afectaciones sobre la comunidad, no es posible un único camino o forma de proceder para atenderlos o encontrar su solución. No obstante, la construcción del camino del saber estará siempre guiada por ciertos principios generales que, se constituyen en contexto orientador de nuestros pasos en función de que éstos sean, efectivamente, verdaderos (2011, p. 103)

Pensemos ahora en la siguiente situación que condensa de alguna manera esa tensión entre las diversidades territoriales y las intenciones totalizantes.

El Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación, a través de distintos programas, financia buena parte de nuestras investigaciones. Al momento de preparar un proyecto para trabajar en Bariloche, nos hicieron una pregunta sugestiva para la reflexión que aquí nos ocupa: ¿por qué estábamos presentando nuevamente un proyecto "igual" al que habíamos presentado anteriormente en vez de replicar en Bariloche los "resultados exitosos" del proyecto de Concordia? Esto suscitó conversaciones interesantes. Argumentamos que no era posible replicar los resultados de la investigación de Concordia en Bariloche, ya que las especificidades de las personas que habitan ese territorio, sus prácticas, la definición colectiva que se hizo de las problemáticas a abordar, sus saberes, sus intereses, sus posiciones políticas, las características geográficas del lugar, la especie de árboles que allí se produce, el tipo de madera disponible en el mercado, entre muchas otras cosas, dieron lugar a un tipo de desarrollo tecnológico específico no susceptible de ser transferido a otro territorio.

Este sencillo ejemplo, que a primera vista parece una verdad de Perogrullo, pone en evidencia algunas cuestiones centrales de la forma tradicional de concebir la producción de conocimientos que pretendemos discutir:

1) La cuestión importante no es que el producto resultante de la investigación (una tecnología de viviendas de madera) no es transferible. Lo central es que ese producto materializa una relación que los sujetos de un territorio construyen entre ellos y con el espacio que habitan, es decir, un proceso de territorialización, que no es reproducible.
2) El hecho de que ese producto materialice esas diversidades no es casual. La convergencia de una posición epistemológica (co-construcción) y metodológica (investigación-acción) que configuró un tipo de investigación que no se propuso como resultado un objeto transferible, en buena medida porque no consideramos que eso sea posible ni deseable.
3) La no reaplicabilidad no significa que no haya elementos comunes en ambas experiencias. De hecho, aquel posicionamiento epistemológico, metodológico y teórico, que el Colectivo Co-construidxs expresó en una serie de dimensiones analíticas[2], posee un nivel de abstracción que no es el de las especificidades de cada

[2] Esas dimensiones son: metodológica, política, institucional, material, afectiva y del trabajo. La idea de "dimensión" en vez de concepto o categoría remite a su condición más flexible, menos delimitada. Estamos trabajando en la expresión gráfica de esas dimensiones y de sus articulaciones, en el ejercicio de ensayar otras formas de expresión que excedan la discursiva hegemonizada por la palabra. Ver: "Reflexiones sobre la investigación co-construida en torno al hábitat. Experiencia Bariloche", ponencia del Colectivo Co-construidxs en la VI Jornadas de Investigación "Encuentro y Reflexión". Investigación, enseñanza y transferencia: Patrimonio intelectual (FAUD-UNC), Córdoba, Abril de 2016 (en prensa)

experiencia. Estas dimensiones sirven a modo de expresar nuestra perspectiva de trabajo, y en ese sentido se constituyen como disparadores con los que abordamos cada una de las experiencias (nivel de abstracción), que luego van adquiriendo diferentes matices por tratarse de escenarios diferentes (particularidades del territorio).

4) La participación del Estado en estos procesos tensiona la posibilidad de asumir esas particularidades territoriales. Persiste hoy, como continuidad de larga duración, aquel mandato unificador y homogeneizador que operó en la génesis de los modernos Estados-nación, especialmente en su construcción del pretendido "espíritu nacional". Así, la percepción de un espacio vacío de culturas y personas que hay que civilizar, conquistar, es parte constitutiva de la relación que los Estado-nación construyen con el territorio.

5) Sin embargo, desde el Colectivo creemos que en tanto no se conciba al Estado como mero instrumento de las clases dominantes y se incorpore su dimensión productiva y articuladora, la complejidad de su abordaje es insoslayable. Nos acercamos así a la propuesta de García Linera (2010) de pensar al Estado como un campo de lucha, de disputa de sentidos. Una afirmación determinante como la de Zibechi cuando dice "institución y cambio, son contradictorios" (2007: 32) no da cuenta de todas los intersticios que supone esa relación. Nos acercamos más a la tesis de Liendo (2011) en la que postula que el momento instituyente de un movimiento exige su institucionalización, precisamente, para abrir el espacio hacia nuevos procesos que puedan ganarle terreno a lo instituido. De allí que consideramos que el Estado debe estar presente en los procesos de investigación que desarrollamos y que la institucionalización de las prácticas que allí se dan se enmarcan en un horizonte de construcción de otro tipo de Estado, que verdaderamente se constituya como guardián de los intereses subalternizados.

6) La escala municipal asume una relevancia singular. Madoery plantea que, desde la concepción centralizada de los Estado-nación "lo local fue visto como 'recipiente', restringiéndose la posibilidad de pensar en economías locales/regionales, culturas locales/regionales, instituciones locales/regionales; es decir sociedades singulares, muchas veces preexistentes de las propias sociedades nacionales, con características propias y dinámicas específicas" (2014, p. 77). La revalorización del nivel municipal no pasa, en nuestro caso, por pensar al territorio como una isla que pueda

desarrollarse al margen de los contextos de los que forma parte, sino por reivindicar las relaciones que un gobierno municipal puede darse con el territorio que conforma su órbita de actuación, por la cercanía con las personas que habitan el territorio. Esta cercanía implica un conocimiento más directo y profundo del escenario local, sus problemáticas, sus necesidades y su configuración y por ende el nexo entre este escenario y el Estado puede ser fluido.

d. Relato(s) colectivo(s): una construcción desde el corazón del territorio

Las experiencias de Concordia y Bariloche interpelan en múltiples sentidos los desarrollos tecnológicos tradicionales. Así, los horizontes de acción política-transformadora abarcan no sólo las instituciones científico-tecnológicas, sino otros escenarios de lucha. En otras palabras, podrían pensarse como procesos de múltiples territorialidades. Esto nos abre algunas preguntas, ¿cuáles son esos escenarios o territorios múltiples?, ¿todos los actores del proceso comparten esos escenarios de disputa?, ¿componemos un relato colectivo al modo "palabra florecida" de Quintero Weir?

Si pudiéramos considerar los distintos escenarios de disputa como territorios diferentes, los relatos que llevamos a cada uno, en tanto palabra de comunicación y de disputa de sentido, son también múltiples. Comencemos por señalar algunos de esos territorios, no con ánimos de presentar una lista taxativa, sino para acompañar la reflexión que estamos queriendo hacer. Si bien como Colectivo no hemos resuelto aún si esos espacios pueden ser definidos o no como territorios, la lectura en esa clave nos permite -por ahora- dar cuenta de una materialidad concreta (en tanto espacios físicos concretos habitados por cuerpos concretos) en la que se dan relaciones y simbolizaciones específicas, y que habilitan luchas o disputas también específicas. Así, algunos ejemplos de esos espacios/territorios pueden ser: la ciudad y la disputa por una matriz económico-productiva diferente; el municipio y la disputa por una gestión gubernamental diferente; el Ministerio de Ciencia y Tecnología y la disputa por una forma de producir conocimiento diferente; la academia y la disputa por una dislocación de su jerarquía gnoseológica, ante otras formas de conocimiento, entre otras.

Claro que, el hecho de que sean esos escenarios/territorios y no otros los que se nos hayan presentado rápidamente como ejemplo, no es casual. Queremos decir que, en tanto Colectivo de investigación inscripto en una institución del sector científico-tecnológico, son posiblemente esos nuestros espacios de lucha más directos, ya sea por ser los lugares por donde transitan y en los que habitan nuestras corporalidades, por las posibilidades que

habilita nuestra posición o sencillamente por considerarlos como momentos y espacios significativos para dar la lucha. Esto no significa que todos los actores que participan de los procesos construyan sus "espacios significativos" de la misma manera. Si bien creemos que hay un núcleo en el que convergen los múltiples intereses y sentidos y que constituye, de alguna manera, el corazón del proceso de territorialización, los alcances de esa territorialidad y sus distintos niveles son más amplios.

A modo de continuar con el razonamiento pensemos en uno de los actores de Bariloche. Se trata de un grupo que nació como organización comunitaria para contener y trabajar con jóvenes en situación de consumo problemático de sustancias, que luego pasó a formar parte orgánica de la estructura estatal nacional, bajo la órbita de una secretaría que se ocupa de esa problemática. Si bien la participación en la experiencia de desarrollo tecnológico se relaciona, entre otras cosas, por algunos objetivos compartidos que van desde la apuesta por otras formas de trabajo y organización económica que dé lugar a las voces de estos jóvenes al tiempo que les permita construir un proyecto de vida, habrá disputas específicas que ese colectivo dará en espacios/territorios que definan como significativos, que no necesariamente coincidan con los nuestros. Con esto no queremos plantear una construcción de la lucha del otro como algo ajeno o extraño, sino más bien pensarnos a cada uno y una con sensibilidades abiertas pero con luchas específicas.

Ahora bien, ¿es posible que un relato colectivo pueda sintetizar estas diversidades y al mismo tiempo "funcionar" en los distintos espacios/territorios para comunicar y para dar las luchas que estamos dando? Quintero Weir plantea lo siguiente:

> la palabra que florece siempre será síntesis totalizadora, simbólicamente elaborada, de todo el proceso implícito en la construcción del conocimiento que va, desde el momento mismo en que el problema es detectado y ventilado por la comunidad, pasando por todas las acciones decididas y ejecutadas socialmente, incluyendo los aciertos y fracasos experimentados, hasta lograr el objetivo buscado y alcanzado por todos y para bien de todos (…) un relato que, no sólo registra simbólicamente la aventura del conocer, sino que afianza la territorialidad sobre la que afincamos la persistencia de nuestra existencia como pueblos dentro de la comunidad cósmica (2011, p.112)

A este relato colectivo Quintero Weir lo llama la palabra florecida, la palabra nosótrica. Lo que estamos planteando desde el Colectivo es que ese relato es más bien una composición de

relatos múltiples, que no dejan de ser colectivos (o nosótricos) en tanto emergen desde eso que llamamos el corazón del proceso de territorialización. Sin embargo, asumen formas específicas según quien lleve la voz, en qué espacio/territorio se enuncie, quién es el interlocutor, qué sentido está intentando disputar. Sin ir más lejos, esta ponencia, que lleva nuestra voz, que está dirigida a un público específico y escrita en un registro aproximadamente común en el marco de esa comunidad académica, el cual de ninguna manera puede ser comprendida de manera "desterritorializada" de aquellas experiencias colectivas en las que se ancla, de las que emerge y las que constituyen su sentido fundamental.

4. Reflexiones finales

Del devenir de lo que venimos planteando a lo largo del texto, nos interesa presentar algunas reflexiones e interrogantes que nos permitan dejar abierto el escenario de discusión en torno a la idea de territorio, desarrollo y desarrollo territorial.

Quisiéramos subrayar la importancia que asumimos como Colectivo de trabajar desde el territorio, o tal como dice Madoery (2014), construir una política territorial propiamente dicha. Esta manera de recorrer las experiencias tienen su fundamento en configurar espacios donde los actores locales asuman un rol preponderante, donde el conocimiento se configure de manera horizontal, poniendo en valor las características específicas de cada comunidad que la diferencia y la hace única con respecto a cualquier otra. Esa distinción de cada territorio, obliga a pensar que la manera de trabajar en cada uno de ellos también tiene que ser especial y distintiva de acuerdo a cada espacio, a sus problemas, a la manera en construir las soluciones. Esto clausura de inmediato la idea de transferir "soluciones en serie", momento en el que la noción de generalidad y universalidad del conocimiento comienza a carecer de sentido.

Este conocimiento territorializado plantea una alternativa de relación entre las diferentes órbitas estatales, donde los vínculos entre el Estado central se hagan desde el gobierno local, de manera de construir una direccionalidad de "abajo hacia arriba". Al respecto, Madoery nos comparte esta reflexión:

> Esta política territorial es una manera distinta de hacer política de desarrollo en América Latina. (…) una nueva geografía de responsabilidades públicas para el desarrollo, donde el gobierno central asume nuevas y renovadas funciones, al tiempo que habilita espacios de poder y gestión a los ámbitos regionales y locales (2014, p.80-81)

En línea con esta propuesta epistemológica y metodológica diferente, nos resulta importante también dejar abiertos algunos cuestionamientos acerca de la noción de desarrollo territorial. En ese sentido, hacernos eco de la noción que nos convida el proyecto decolonial de "cambiar los términos de la conversación más que los temas" y comenzar a repensar el sentido del concepto de desarrollo planteado por la modernidad, en lugar de intentar llevarlo por caminos diferentes, más amigables, más humanos. Quizás sea esta la razón por la que desde el Colectivo optemos por hablar de procesos de territorialización y no de desarrollo territorial.

Claramente no pretendemos clausurar ninguna discusión en este texto, mucho menos de cuestiones tan complejas como las que implican estas nociones. Sí nos parece sumamente importante dejar abiertas algunas puertas que devengan en debates interesantes y profundos sobre estos temas.

Bibliografía

Fine, M. y Weis, L. (2011). Estudios composicionales, en dos partes. Sobre la teorización y el análisis críticos acerca de la (in) justicia social. En Denzin, N. y Lincoln, Y. (comps.) El campo de la investigación cualitativa. Manual de investigación cualitativa. Vol. I. (pp. 155-189). México, Editorial Gedisa.

García Linera, A. et al. (2010). El Estado. Campo de lucha. La Paz: Muela del diablo/CLACSO

Greenwood, D. (2000). De la observación a la investigación-acción participativa: una visión crítica de las prácticas antropológicas. Revista de Antropología Social. 9, 27-49.

Greenwood, D. y Levin, M. (2011). La reforma de las ciencias sociales y de las universidades a través de la investigación-acción. En Denzin, N. y Lincoln, Y. (comps.) El campo de la investigación cualitativa. Manual de investigación cualitativa. Vol. I. (pp. 117-154). México, Editorial Gedisa.

Liendo, C. (2011). Instituyente-instituido. Tensión y paradoja en los movimientos sociales. En Intersticios de la política y la cultura latinoamericana (1), pp. 19-23.

Madoery, O. (2014). Una reflexión política sobre los conceptos de desarrollo y territorio. En Albuquerque, P., Pereyra, K. y Schujman, M. (comps.) Economía Solidaria. Praxis, Vivencias e Intenciones. 1° Ed. (pp. 72-84). Argentina, Ediciones DelRevés.

Porto Gonçalvez, C.W. (2009). Territorialidades y lucha por el territorio en América Latina.

Geografía de los movimientos sociales en América Latina. Venezuela: IVIC

Quintero Weir, J.A. (2011). Wopukaru jatumi wataawai: El camino hacia nuestro propio saber. Reflexiones para la construcción autónoma de la educación indígena. Utopía y Praxis Latinoamericana. 16 (54), 93-116.

Vasilachis de Gialdino, I. (2013). Investigación Cualitativa: Metodologías, Estrategias, Perspectivas, Propósitos. En N. K. Denzin e Y. Lincoln, Manual de Investigación Cualitativa Vol. III. Barcelona: Gedisa.

Zibechi, R. (2007). Autonomía y emancipaciones. América Latina en movimiento. Lima: UNMSM.

Comercio y Familia dualidad combinada: una estrategia de intervención.

Mesa 1: Investigación acción y enfoque pedagógico para el desarrollo territorial.

Lic. Marisabina Minteguiaga.

marminlat@gmail.com. Rivera 1350. Salto - Uruguay. Cód. Postal 50000.

Profesora Asistente Universidad de la República, CENUR, Sede Salto. Departamento de Ciencias Sociales.

Dr. Alejandro Noboa.

anoboa@unorte.edu.uy Rivera 1350. Salto - Uruguay. Cód. Postal 50000.

Profesor Agregado Universidad de la República, CENUR, Sede Salto. Departamento de Ciencias Sociales.

Introducción

El presente documento pretende recoger la experiencia piloto desarrollada en el marco de un proyecto de investigación - acción - participación con actores del territorio integrantes de unidades familiares que desempeñan como principal sustento del hogar la actividad comercial a pequeña escala. Dicha propuesta fue llevada a cabo por docentes de la Universidad de la República (Udelar) CENUR - Sede Salto, en coordinación con el Centro Industrial y Comercial de Salto (CCIS), y con participación de técnicos del Centro de Almaceneros Minoristas, Baristas y Afines del Uruguay (CAMBADU), Dirección General Impositiva (DGI) y Banco Previsión Social (BPS).

El objetivo de este trabajo se orientó a contribuir en la mejora de las condiciones de funcionamiento de los pequeños comercios barriales, mediante la proporción de herramientas de capacitación y gestión que les permitan introducir elementos digitales apropiados para el desarrollo de su actividad, y de esta manera fortalecer la sustentabilidad de los pequeños comercios-familias de la ciudad de Salto. En base a esto, los objetivos específicos definidos fueron incorporar herramientas tecnológicas para el fortalecimiento de la competitividad y digitalización de las unidades

seleccionadas; e incorporar asesoramiento técnico desde el punto de vista de infraestructura y disposición del local comercial, desde una visión arquitectónica.

Tal como se mencionará en el apartado posterior, la actividad comercial en pequeña escala ha comenzado a crecer aceleradamente en la región, constituyéndose en un sector productivo muchas veces paralelo, excluido del resto del sector productivo formalizado; ya sea por estar muchos de ellos en el medio informal, como también por permanecer fuera de las redes gremiales del rubro tanto a nivel local como nacional. Si esto se traslada al plano económico, también se observa que más allá del creciente surgimiento de préstamos y programas de apoyo financiero destinados a este sector, en muchas oportunidades quedan por fuera del sistema económico formal.

Otro aspecto a tener en cuenta es que este crecimiento de los pequeños comercios – familias tiene una explicación central que es la necesidad de trabajo, sea porque no se está preparado a las nuevas realidades laborales o sea porque se opta por el autoempleo como forma de ocupación y vida.

El sector MYPE (Mediana y Pequeña Empresa) en Uruguay representa el 96 % de las unidades económicas, y genera el 49,6 % de los puestos de trabajo formales del país (607.980 personas).

MYPES en el Uruguay, 2014

Tamaño empresa	**No de cotizantes BPS**
Micro	327.280
Pequeña	280.700
Total Mypes	**607.980**

Fuente: BPS, 2014 http://www.anmype.org.uy/p/119/225/el-gran-sector-mype.html

Tal como se observa en la tabla anterior las Microempresas emplean el 54% del personal ocupado en las Mypimes y el 27% del total de personal ocupado en las empresas del país.

En este sentido es que en el año 2014, se llevó a cabo desde la Udelar un proyecto piloto con diez unidades comerciales definidas como "comercio – familia", entendiendo así a aquellos en los que el negocio económico comercial y la vida laboral y sustento del núcleo familiar, constituyen un todo único y difícil de diferenciar.

Aspectos conceptuales del problema

En términos de desarrollo, hay teorías que identifican procesos de primera y segunda generación. La primera vinculada más que nada al crecimiento económico, a la productividad concentrada en grandes fábricas y aglomeraciones, y la segunda, asociada al desarrollo endógeno, a las capacidades innovadoras y dinamismo de colectivos locales bajo el despliegue de un conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) que permiten el desarrollo comunitario sosteniendo la premisa de que el desarrollo se logra "desde abajo"[1], en el entendido de que las políticas sectoriales se implementan alrededor de regiones específicas y no de políticas generales. (Brunet Icart, 2013)

A partir de la década del 80

> "(…) la gran empresa deja de concebirse como un conjunto de actividades integradas para pasar a constituirse como un complejo entramado de unidades empresariales con diferentes nexos de conexión entre sí, en la que una empresa actúa como elemento central de la red" (Brunet Icart, 2013 apud Leal (comp.); p.13)

Continuando con estos aportes, se puede visualizar que la homogeneidad productiva centralizada empieza a mostrar sus ramificaciones, comenzando a surgir flexibilidades mediante unidades productivas especializadas en aspectos particulares. Aquí se revalorizan los aspectos territoriales, el trabajo en red articulado y la producción a menor escala. Marshal (1963) definió esta concentración geográfica de pequeños productores que elaboran productos especializados como *distrito industrial* (Idem anterior).

Es así que el surgimiento de las pequeñas y medianas empresas (pymes) y la política local en la esfera de la producción internacional, han dado lugar a un nuevo tipo de industrialización; la que depende básicamente de la interacción de los siguientes factores:

> "(…) a) el carácter social de la producción y el sentido de la comunidad, b) la generación de externalidades cognoscitivas (atmósfera industrial) y c) la flexibilidad de los procesos de segmentación de la producción" (Brunet Icart, 2013 apud Leal (comp.); p.14)

---

[1] La perspectiva "desde abajo" *(bottom up)* del desarrollo endógeno se configura como paradigma alternativo al del desarrollo exógeno o desarrollo "desde afuera" que inspiró las políticas nacionales de desarrollo, que se centraban en actuar de manera prioritaria sobre los factores "tangibles", necesarios para la localización de actividades vinculadas al sector Industrial, a efectos de propiciar la atracción de inversiones externas al territorio y con el objetivo prioritario de basar la competitividad territorial en la creación de grandes unidades productivas integradas verticalmente en su interior (Brunet, 2013 apud Leal (comp.); p.28)

En este sentido, tomando los aportes de Castel (2007) se puede decir que las transformaciones en la sociedad salarial y el surgimiento de la nueva cuestión social han dado lugar a lo que denomina *desestabilización de los estables*. Donde a partir de la pérdida del trabajo o la instalación de la precariedad laboral se deriva la pérdida masiva de identidad otorgada por este, principalmente en los sectores sociales más vulnerables. De esta manera, la presente propuesta parte del entendimiento del trabajo como mecanismo privilegiado de inserción en el mundo social, por lo que la expulsión del mismo en la mayoría de los sectores de la población representa un proceso de desintegración social. (Torcigliani, 2007)

Frente a esto, en el transcurso de las últimas décadas los diferentes sectores sociales implicados han desarrollado diversas estrategias e iniciativas para dar respuesta a estos nuevos escenarios, con el intento de generar un sector económicamente activo y configura lo que Razzeto (1998) denomina *economía popular*. Claro está que dentro de estas iniciativas económicas se encuentran las microempresas familiares, semi-formalizadas, entendidas como actividades:

> "(…) unipersonales o de dos o tres socios que elaboran productos o comercializan en pequeña escala, aprovechando como lugar de trabajo y local de operaciones alguna habitación de la vivienda que se habita o adyacente a ella". (Torcigliani, 2007, p. 21)

Cabe destacar que más allá de los criterios cuantitativos definidos para categorizar a un negocio como grande o pequeño, como lo son ingresos anuales, números de empleados, cantidad de proveedores, volumen de ventas, entre otros. En este trabajo se prioriza la lógica en la cual se desarrolla la actividad, de esta manera, se entiende que el comercio – familia es aquel que se lleva a cabo dentro de la órbita del núcleo familiar, compartiendo muchas veces -además del espacio físico- un fondo económico común. Sin discriminar el dinero que ingresa en términos brutos de aquel que implica la ganancia del comercio, monto que además de la reproducción de la unidad económica también se utiliza para cubrir los gastos del hogar de forma global. Vale decir que se incluyen además de las mercaderías propias del comercio se cubren con la misma caja los gastos ordinarios y extraordinarios de la familia que sostiene el comercio.

América Latina se caracteriza por contar con una abrumadora cantidad de empresas de pequeña escala, entendiendo de esta manera al comercio familiar como un factor fundamental -complementario al tradicional- en el desarrollo productivo y en la economía de las diferentes regiones (Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, 2013). Hasta tal punto que esta actividad, muchas veces informal, se ha

transformado en un significativo indicador en la reducción de la pobreza, crecimiento en los niveles de empleo, y diversificación de las áreas de trabajo; todo esto con transformaciones, en principio positivas en el impacto e ingreso de la sociedad. Aunque claro está con serios déficit en materia de formalización que pone en duda su sustentabilidad en el tiempo e incluso implica riesgos para los implicados.

Estos aportes se vinculan fuertemente con la noción de desarrollo económico local planteada por Alburquerque, entendiéndolo como

> "(…) un proceso en el cual los actores o instituciones locales se movilizan para apoyar las diferentes acciones, tratando de crear, reforzar y preservar actividades y empleos, utilizando los medios y recursos del territorio. Además (…) se orientan a mejorar las condiciones del entorno local, tratando de construir un ambiente territorial favorable a la actividad empresarial innovadora, dando con ello una señal clara de las apuestas territoriales por la modernización productiva y la decisión para enfrentar el cambio estructural de forma decidida. (…) capacidad para buscar soluciones desde el propio ámbito territorial, mediante un mejor aprovechamiento de los recursos endógenos existentes y la vinculación en red de los diferentes actores socioeconómicos locales (Alburquerque, 2003:62)

En este sentido las unidades productivas familiares se posicionan como mecanismos claves para la obtención de este desarrollo, donde se enfatizan aspectos cualitativos extraeconómicos (sociales, culturales, locales) y atributos territoriales mediante la articulación e intercambio con actores del medio a fin de desarrollar la actividad emprendedora. Desde la perspectiva de Brunet Icart (2013) el territorio representa aquí una categoría superadora del espacio netamente físico, aglomerando una agrupación de relaciones humanas y la interrelación de factores históricos, sociales, culturales que inciden fuertemente en sus comportamientos y acciones. De esta manera el territorio pasa a ser un actor decisivo de desarrollo, al constituir el referente principal del proceso y un ámbito definido de interacción y decisión para los diferentes actores sociales (Alburquerque, 2003)

Como punto de partida se debe tener en cuenta que cuando se trata de entidades caracterizadas como pequeñas empresas familiares, se debe considerar que éstos constituyen más que entidades empresariales. No son meras organizaciones socioeconómicas que albergan únicamente el interés por el dinero -motor fundamental de las empresas-, sino que además se constituyen en una forma de vida para las familias titulares. Desde la perspectiva del autor (Torcigliani, 2007) mencionado en líneas

anteriores, concretamente consisten en una experimentación de formas de trabajo autónomo e independiente, mediante la creación de unidades económicas propias que se originan desde los grupos sociales excluidos del mercado laboral tradicional.

Pensar los negocios pequeños desde esta perspectiva significa dejar de lado el aspecto puramente económico, que si bien es importante, no domina toda la racionalidad de la unidad. En otras palabras, para comprender esta lógica de funcionamiento necesariamente hay que captar los aspectos sociales y culturales vinculados a la organización y sustento familiar, y en ese sentido es central develar los significados que las personas dan al comercio y sus actividades.

En este planteamiento, se parte de la consideración que la cultura y las estructuras familiares, conforman dos pilares fundamentales en el desarrollo de la actividad comercial a pequeña escala; además, de los propios atributos personales de los actores que lo ejecutan. De esta manera, las normas sociales, las valoraciones colectivas sobre el rubro y las actitudes frente al riesgo del fracaso, inciden fuertemente en el cómo se lleva a cabo la actividad. Sumado a esto, las redes familiares y el sostén que éstas puedan brindar, son otro eje fundamental si se tiene en cuenta que muchas veces la unidad comercio – familia unifica a ambas entidades, no solamente desde lo económico, sino también desde el punto de vista integral de la reproducción social.

Por lo general la actividad de los pequeños comercios no se constituyen como entendidas productivamente rentables, en el sentido de capital que produce más capital, sino que forman parte de verdaderos proyectos de subsistencia, originados como respuesta al desempleo laboral o la disminución del ingreso familiar. De esta manera, se puede observar que la estrecha matriz económico - financiera se amplia para incluir elementos sociales y culturales. Desde esta perspectiva de análisis, la vulnerabilidad económica se ve a menudo compensada por la seguridad de las relaciones sociales que la respaldan, al igual que sus posibilidades pueden encontrar severas limitaciones en estos nuevos parámetros.

No entender la importancia del contexto socio-cultural del negocio distorsiona los efectos de las políticas implementadas cuando estas son diseñadas. Por ello es central entender el pequeño comercio como algo más amplio que una entidad lucrativa, sino como una plataforma que permite el sostén familiar y la propia vida de trabajo de las familias con todo lo que conlleva la categoría trabajo como generador de relaciones sociales y cultura de vida.

Si bien no se dejará de observar las dimensiones tradicionales más descriptivas de la conducta empresarial, como ser los aspectos financieros, contables, estrategias de venta, manejo de la información - comunicación y relacionamiento con los proveedores; también se agregarán aspectos vinculados a la familia y su desempeño en la actividad comercial, cuales son las creencias que dibujan las líneas generales del establecimiento, que actitudes básicas dominan la vida del comercio especialmente lo vinculado a como definen la misión concreta del pequeño comercio enlazado con el grupo familiar y sus valores relacionados. Se debe tener presente que la familia, y en muchos casos la comunidad, constituyen el elemento de referencia básico para el comerciante, por lo que incluirlos en el análisis resulta clave en el entendimiento de los comportamientos y el funcionamiento de las actividades en este rubro.

En base a lo que se mencionaba en líneas anteriores, parece ser que Uruguay - y la región- se encuentra inserto en una trampa de informalidad y baja productividad; si bien existe una cantidad de comercios minoristas que en mayor o menor medida logran cubrir sus necesidades diarias, éstos no generan posibilidades de progreso económico y social para la población acentuando muchas veces procesos de exclusión social. Por lo general, cuando este sector se desarrolla en la órbita no formal se genera una actividad paralela, mínimamente competitiva, no logrando acceder al mercado laboral regularizado con derechos y garantías en materia de protección/seguridad social. Sobre este fenómeno es el que se pretende intervenir con este proyecto de acuerdo al objetivo general y objetivos específicos antes mencionados.

Por otro lado y para finalizar, la cultura individualista de este tipo de emprendimientos y su semiformalización genera el aislamiento casi total de cada uno de ellos respecto a las entidades de apoyo públicas y privadas, como también de los actores colectivos representativos del sector, donde además el establecimiento en una ciudad pequeña conspira ya que las propias cámaras empresariales están tomadas por las empresas de mayor tamaño del lugar.

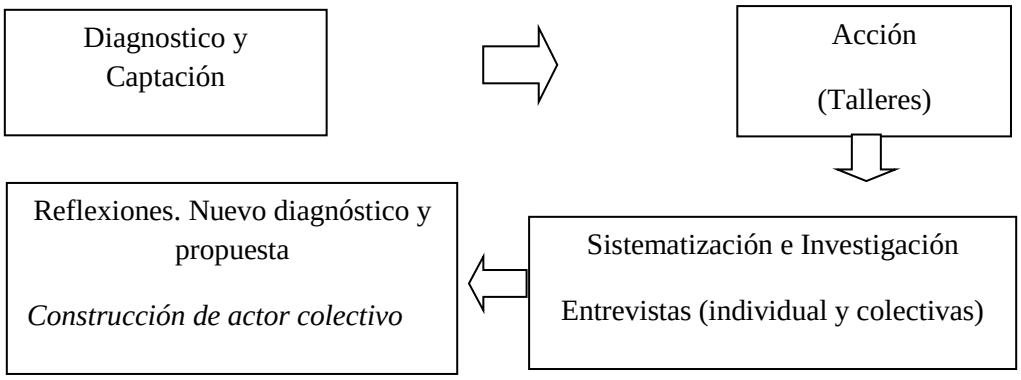
Metodología

Tal como se mencionó, el trabajo se llevó a cabo mediante una esta estrategia de investigación – acción - participación; mediante la cual se tomó conocimiento de las problemáticas sociales junto a los actores implicados, construyendo con ellos caminos de superación. Desde este planteamiento *"La gente pasa a ser, a través de este proceso,*

*sujeto activo y protagonista de un proyecto de transformación de su entorno y realidad más inmediatos."(*Alberich, T. et al, 2009, p. 4).

Dicha propuesta metodológica parte de un trabajo colectivo cuyo ciclo comienza con un diagnóstico, continúa con una propuesta elaborada a partir de la problemática concreta y se define colectivamente un plan de acción con el fin de lograr cambios, para esto se trabaja desde un proceso de democracia participativa, donde todos los actores son protagonistas y las verdades contextualizadas se construyen de manera conjunta (Idem anterior).

El siguiente diagrama visibiliza el proceso:



Diagnóstico y captación

En esta etapa inicial, luego de algunas estrategias de convocatorias de inscripciones fallidas, se optó por emprender visitas directas a los potenciales candidatos en diferentes barrios de la ciudad. Para llevar a cabo este trabajo en territorio se elaboró un folleto con la descripción básica de la propuesta, donde se incluían los objetivos, la metodología de trabajo y el programa de la actividad.

Esta modalidad similar a los procesos de evangelización dio rápidamente sus frutos, en cada una de las visitas realizadas se hacía hincapié en la fase capacitación del programa y su carácter gratuito, dejando en un segundo plano la posible formalización y la realización del estudio. A partir de estas visitas, se pudo conformar una lista de posibles candidatos (treinta y cinco), comprometiéndonos a contactarlos en días posteriores para iniciar el proceso.

Talleres temáticos

Luego de seleccionados los participantes, se organizaron distintos talleres con las siguientes temáticas: Administración Básica y Ley de Inclusión Financiera; Estrategias y herramientas sobre Marketing; Protección y Seguridad Social; jornada de trabajo con técnica de Republica Microfinanzas; además de las instancias de presentación y cierre - evaluación de la actividad. En dichas instancias los actores implicados intercambiaron sobre sus vivencias diarias, valorando positivamente el espacio común para realizar estos planteamientos y visualizando que las problemáticas no se dan de manera aislada sino colectiva.

Dentro de los principales lineamientos que se desprendieron se destaca la dinámica de ingresos que los caracteriza; las jornadas extensas de trabajo; la visión que presentan ante las entidades financieras, las posibilidades de riesgo que identifican ante una oportunidad de inversión; la valorización positiva de la política nacional del "cero kilo"; la valorización observa negativa la presencia del "bagashopping"[2] en el territorio; el rechazo a la contratación de personas externas a la familia en la actividad comercial: "empleados"; entre otros.

Asesoramiento técnico de arquitectura

La presencia del técnico del área de arquitectura en dicha propuesta se sustenta en la incorporación de aportes, recomendaciones y sugerencias a los comerciantes de manera individualizada sobre cuestiones referidas a la infraestructura de los respectivos locales donde desarrollan la actividad comercial.

Para esto se realizaron visitas del técnico en arquitectura a cada uno de los locales comerciales a los efectos de conocer el espacio, dialogar con los actores sobre sus proyecciones al respecto y a partir de esto brindar diferentes alternativas que se les pueden presentar de acuerdo a sus intereses, recursos disponibles y posibilidades reales de concretarlas.

Cabe mencionar aquí que si bien los comerciantes se mostraron receptivos, gran parte de ellos para poder ejecutar estas propuestas deberán recurrir a entidades financieras. Algunos ya estaban manejando la posibilidad, mientras que otros solo lo manejan al

[2] Con el término "Bagashopping" se hace referencia al colectivo de comerciantes que se encuentran en la ciudad de Salto de manera informal mediante la comercialización de mercaderías con origen de países fronterizos (sobre todo Argentina y Brasil) sin la debida documentación de importación.

tema como una “proyección” futura sin datos e ideas concretas. Se entiende que en ambos casos, el asesoramiento técnico fue rico para visualizar estas ideas y que realmente las puedan plasmar en su local.

Sistematización e investigación

En esta instancia se buscó comparar las situaciones pre y post proyecto mediante el establecimiento de una línea de base compuesta por diferentes categorías de análisis que permiten dar cuenta la realidad de estas unidades comerciales desde una matriz cualitativa.

Cabe señalar que el nivel socio económico de los participantes es principalmente de familias trabajadoras, provenientes de barrios con una fuerte identidad cultural, especialmente Artigas, Ceibal y Salto Nuevo.

La ubicación del comercio en relación a la vivienda se corresponde con la caracterización de comercio – familia, buena parte de ellos está dentro de la propia vivienda familiar, en algunos casos fuera de ésta y muy raramente en un local independiente de la residencia del hogar. Esto reafirma aún más la cercanía que presenta la familia y la actividad comercial, no solamente desde la dinámica de sobrevivencia y vida cotidiana, sino también desde el punto de vista espacial: todo transcurre en un mismo territorio o estrechamente cercano.

En general los comerciantes manifiestan que sus clientes se constituyen básicamente por vecinos del barrio, es decir integrantes de la clase trabajadora y especialmente sus hijos. Salvo alguna excepción que afirma lo contrario, esta parece ser la tónica de la caracterización de los clientes.

En cuanto a estrategias de marketing implementadas, se expresa que tienden a ofrecer sus productos “boca a boca” o mediante el uso del pizarrón o las radios locales. No resulta aquí necesario recurrir a grandes inversiones en comunicación porque podría la demanda exceder su oferta y sería contraproducente a la imagen del negocio: *“Tratamos de mantenernos con bajo perfil, si convoco más gente no puedo atenderla no tengo los recursos para hacerlo, esto es una cadena”* (Entrevista comerciante n°3).

No se presenta unanimidad entre los participantes respecto al empleo de apoyos financieras de los bancos u otros financiamientos, más bien apelan a sus propias capacidades de ahorro. El momento del financiamiento en la percepción de los comerciantes involucrados es fundamentalmente el inicio de la actividad, la puesta en funcionamiento de la unidad.

Al indagar sobre la logística de aprovisionamiento surgen distintas versiones, en unos casos es mediante la visita de proveedores, algunos de ellos desde hace años, otros varían según el producto de que se trate; en otros casos se recurre al Hipermercado Mayorista (Macro). Tampoco hay acuerdo sobre la modalidad de compra, en varios casos es al contado y de forma excepcional se hace mediante la utilización del crédito de los propios proveedores.

La principal modalidad de venta que emplean estos comerciantes es mediante pago contado, excepto algunos de ellos que utilizan el programa Tarjeta Uruguay Social del Ministerio de Desarrollo Social[3]. Es unánime la opinión de que su venta es esencialmente al mostrador y muchas veces a clientes ya conocidos, sus comercios no incorporan clientela sino que trabajan con el barrio y con gente que compran allí desde hace años.

Todos los participantes tienen una jornada de trabajo extendida, cuyos horarios alcanzan las diez o doce horas al día, durante casi toda la semana excepción hecha de los domingos. Ser comerciante de barrio es todo un estilo de vida, donde se trajina por el peso diario vendiendo pequeñas cantidades a un conjunto de clientes que tienen unas necesidades conocidas y unos ingresos también conocidos.

Los recursos humanos empleados en el comercio es propia, es decir, son ellos mismos los titulares y su familia los que afrontan las obligaciones laborales, salvo excepciones en que contratan personal pero con muchos reparos por las complicaciones que a sus ojos les acarrea. Prefieren hacerlo ellos o eventualmente confían en sus familiares a quienes retribuyen con dinero su trabajo cuando este se hace necesario. En algún caso los miembros de la familia tienen un ingreso aparte por trabajos que realizan fuera del comercio, construcción, servicios, trabajos de oficios independientes, entre otros.

Predominantemente se trata de familias más numerosas que la conocida familia tipo del país donde el hogar se integra con el matrimonio y dos hijos. Estos casos tienen más hijos, aunque como se ha dicho no todos trabajan full time en el comercio sino que lo hacen en oportunidad de las suplencias esporádicas o licencias para el descanso de los titulares. Se percibe que lo que se hace para el comercio se hace para los hijos, hay una fuerte tendencia a pensar que su actividad debe ser continuada por los hijos e incluso

[3] Este es un programa del gobierno nacional que promueve el acceso a la canasta de alimentos básica, mediante el uso de una tarjeta magnética en comercios adheridos, a sectores poblacionales que se encuentran en situación de extrema pobreza.

que para ello están estos preparándose con estudios y demás. En todos los casos la principal fuente de ingreso del núcleo familiar y de la actividad comercial es la misma.

En términos generales los participantes se muestran animados con la actividad que desempeñan, sus personalidades son variadas desde emprendedores e inquietos, hasta algunos que muestran su cansancio y tedio por la actividad que desempeñan, pasando por los herederos que forman parte de familias de comerciantes y que pretenden que sus hijos continúen en esa senda. No presentan un nivel educativo avanzado sino que tienen ciclo básico completo y algo más pero no es determinante su nivel educativo para la actividad del comercio. No presentan rasgos de profesionalización ni capacitación en su oficio.

Los participantes no cuentan con redes de sostén a excepción de sus familias que están incorporadas al mismo. Perciben de los demás que no tienen interés en agruparse predominando un espíritu individualista. La característica principal del grupo es que poseen una raigambre autónoma fuerte que sólo hacen extensible a su familia las posibilidades de asociarse o comprometerse. Si bien se visualiza en el transcurso de los talleres algunas iniciativas de conformar un gremio asociativo entre los participantes, aún surge de manera tenue.

Es importante resaltar que son y se sienten pequeños comerciantes, ven mínimas posibilidades de cambio de su situación. Algunos se muestran emprendedores y convencidos de la iniciativa individual, otros más solidarios y abiertos a la comunidad.

Luego de cuatro meses de la última actividad, se convocó nuevamente a los comerciantes para dialogar sobre la experiencia transitada y para que nos plantearan que aspectos de los trabajados habían percibidos como positivos y cuáles de ellos no; desde un plano critico reflexivo.

Las valoraciones sobre la propuesta que se manifiestan son:

> "Nos estudiaron psicosocialmente, nos describieron, y nos sentimos reflejados en el estudio. Será bueno estar más unidos entre todos, no estar enfrentados sino cooperar, coordinar entre todos pero no es fácil, es difícil uniros". "Es bueno que se cite a más gente y que se llegara a formar un grupo de pequeños comerciantes". (Comerciante n°2)

Al indagar sobre la aplicación en las actividades diarias de algunos de los elementos planteados en los talleres, expresaron que

> "Se aplicaron muchísimas cosas que aprendimos en el curso. Ustedes tienen la teoría nosotros la práctica. Especialmente las estrategias de marketing, algo pudimos aplicar". (Comerciante n°7)

Destacaron además que las instancias colectivas compartidas les permitieron visualizar que sus problemas también son problemas de los demás y que la realidad de cada uno se ve reflejada de alguna manera en el otro, por lo que hace reforzar la idea de constituir una gremial es importante para dar respuestas a las salvedades que se les presentan.

Al imaginarse una proyección futura resaltan la importancia de conformar una gremial que los represente,

> "(…) es bravo juntar la gente, eso tendría que ser un grupo, un gremio global pero armado por grupos. Los almacenes de barrio compiten y es difícil armar gremio, deberían ser grupos inter barrios, no por zonas sino heterogéneos de zonas diferentes para no competir entre nosotros" (Comerciante n°2).

Perciben en la gremial un espacio de negociación y búsqueda conjunta de soluciones teniendo en cuenta las complejidades y particularidades de las unidades comerciales a pequeña escala. Instalan un punto de comparación con los comercios de la zona céntrica de la ciudad, entendiendo que *"(…) al día del centro no les queda otra que participar, en el barrio no es así, estamos separados, aislados es más difícil generar un ambiente de ese tipo"* (Comerciante n°7).

Visualizan a la UdelaR como una especie de "aliado", como organización que de alguna manera generó empatía con los participantes y donde ellos depositaron su confianza: *"Esto estuvo bueno porque la Universidad convocó, aunque vino DGI y BPS, siempre se manejó con discreción. Nosotros estamos con ustedes"* (Idem anterior).

A modo de evolución del proceso destacan también que ellos han logrado tomarse un tiempo para reunirse con sus pares, lo que no es habitual en este tipo de actividades donde cada uno se ve aislado en su trabajo individual, donde el otro es visto como "competencia" y no como compañero de un colectivo común.

A esto se le suma, por lo general en el caso de las mujeres, las tareas vinculadas al hogar que se ven dejadas de lado muchas veces por la exigencia que requiere la actividad comercial. En relación a esto expresan que esta "ausencia" es notada por sus hijos/as y recriminado por ellos/as, *"(…) nosotros nunca podemos ir a las actividades que marcan en la Escuela, y ellos ven que todos los demás padres van, menos nosotros. Siempre nos recalcan esto"* (Comerciante n° 5).

De alguna manera esto refleja una contradicción que se da en la vida cotidiana de estos actores, por un lado existe una gran cercanía entre el ámbito familiar y el comercial, en tanto infraestructura, espacio compartidos y división de gastos; y por otro, una gran lejanía entre sus integrantes, sobre todo entre hijos y referentes parentales, ya que estos

últimos se encuentran ausentes de muchas de las actividades cotidianas del trabajo en la unidad económica. Esto particularidad es similar en todos los participantes, las extensas horas de trabajo, la demanda prolongada que se exige y la ubicación en un mismo espacio al familiar; implica que muchos veces estos actores prioricen una sobre otra, no siempre de modo intencional sino como exigencia de la propia rutina y como respuesta a su posición en la división socio técnica del trabajo.

Reflexiones. Nuevo diagnóstico y propuesta

Primeramente cabe mencionar que el proceso transitado deja en evidencia claramente la concepción de que estas unidades comerciales superan la amplitud de una actividad lucrativa, constituyendo una plataforma integral que permite el sostén familiar; apareciendo el trabajo como generador de relaciones sociales y cultura de vida.

En cuanto los objetivos planteados en el inicio, uno de ellos planteaba la incorporación de herramientas tecnológicas para el fortalecimiento de la competitividad y digitalización. Esto no se llevó a cabo más allá de un aporte teórico realizado al respecto, sobre todo de los sistemas "pos" de cobranza electrónica. Si bien se logró aproximarlos en la temática y brindarles información, el proyecto no alcanzó "incorporar" realmente estas herramientas. Los participantes valoraron altamente positivo los datos proporcionados, considerándolo un campo totalmente emergente en su cotidianeidad, frente al cual presentan varias dudas y desconocimiento.

Al momento de diseñar este trabajo, el equipo no tenía tan claro que el eje principal seria la conformación de un actor colectivo gremial, como surgió a lo largo del proceso. Sin duda este aspecto deberá ser incluido como objetivo principal de nuevas ediciones de este proyecto.

De esta experiencia, y de los propios discursos de los protagonistas, se pudo visualizar -en una primera aproximación- que en el territorio local no existen ámbitos, donde los comerciantes que desempeñan su actividad a pequeña escala, se puedan agrupar, intercambiar y buscar juntos estrategias comunes de desarrollo. Durante el transcurso de la propuesta se da un proceso de desmitificación, rompiendo la idea de que el trabajo comercial se da de manera aislada e independiente en cada uno de los hogares, sino que por lo general comparten las mismas dificultades y vivencian similares problemáticas; lo que sin lugar a dudas, demostró la viabilidad de la búsqueda de una solución colectiva.

Vinculado a esto, se retoman los aportes de Brunet Icart donde menciona que

> " (…) el talento individual importa en todos los niveles de la sociedad, pero incluso, afirman Acemoglu y Robinson (2012), este factor requiere de un marco institucional para transformarse en una fuerza positiva" (Brunet Icart, 2013 apud Leal (comp.), p. 8)

Sobre esto se reafirma la necesidad del trabajo colectivo entre los actores de las distintas unidades comerciales en articulación con las estrategias públicas y privadas desarrolladas a nivel local y general, entendiendo que comprende un proceso complejo enmarcado en un entorno regional; por lo que solo así se lograrán impactos significativos en los resultados productivos y verdaderos aportes en el proceso de desarrollo territorial. El diagnóstico inicial de aislamiento e individualismo frente a esta acción se torna en una reivindicación por mayor fortalecimiento del sector pero también en la demanda de construir un actor colectivo que les permita satisfacer sus necesidades y enfrentar procesos de negociación y presión ante los actores públicos y empresariales.

Cabe retomar además el rol que comienza a ocupar la academia para estos comerciantes, de alguna manera la implementación de un proyecto específico para este sector les demostró que ellos son importantes, que el medio tiene interés en implementar estrategias para fortalecerlos y potencializarlos. Durante la instancia de cierre de los talleres uno de ellos mencionaba *"Nunca antes nadie había ido a buscarnos para trabajar juntos, nunca antes se había pensado una propuesta para nosotros".*

Ellos visualizan en los técnicos el saber teórico *"ustedes tienen la teoría y nosotros la experiencia".* Desde la Universidad se entiende esta articulación como fundamental, promotora de un trabajo conjunto al que hay que profundizar y canalizar. Si bien durante el proceso se transmitió que son ellos quienes poseen el saber específico de esta actividad, y que los técnicos simplemente aportan insumos para que ellos puedan apropiarse, manteniendo la idea de que la ausencia de esos conocimientos teóricos implica una gran debilidad para ellos.

Frente a esto se considera fundamental seguir trabajando desde la Udelar en una apuesta al fortalecimiento de este sector productivo, mediante el cual se brinde un apoyo técnico integral, y sobre todo, que se genere un espacio colectivo real donde puedan expresar sus dificultades y buscar alternativas en conjunto.

Referencias bibliográficas

Alberich, T. et al (2009) "Metodologías Participativas". Ed. Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible. Madrid, España.

Alburquerque, F (2003) Curso sobre Desarrollo Local. Curso OIT: Estrategias para el desarrollo económico local. Instituto de Economía y Geografía. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, España.

Ander – Egg, E (1993) "Repensando la Investigación – Acción – Participativa". Ed. Colección Política, Servicios y Trabajo Social. s/d.

Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, Departamento de Estudios Económicos. (2013) "Emprendimientos en América Latina: Desde la subsistencia hacia la transformación productiva". Montevideo, Uruguay.

Castel, R (1997) "La sociedad salarial" en La Metamorfosis de la Cuestión Social. Una crónica del asalariado. Paidós. Buenos Aires, Argentina.

Drinfeld, M y Rubinstein, M (S/d) "Situación actual de los emprendedores participantes del programa CCE Emprende entre los años 2007 y 2010". Centro de Emprendedurismo CCE Emprende. Facultad de Ciencias Económicas y Administración. Montevideo, Uruguay.

Leal, J (comp.) (2013) "Transformaciones recientes y desafíos para el desarrollo regional". Departamento de Ciencias Sociales Regional Norte - Udelar. Comisión Sectorial de Investigación. Montevideo, Uruguay.

Lobato Vico, M (1997) "La necesidad de la sociología económica: una interpretación de las políticas de promoción y ayuda a pequeñas empresas". S/d.

Torcigliani, I (2007) "Microemprendimientos familiares". Espacio. Buenos Aires, Argentina.

Webgrafía

http://www.anmype.org.uy/p/119/225/el-gran-sector-mype.html

II Jornadas de Desarrollo Local-Regional. Reflexiones y diálogos para la acción.
Primer encuentro de Escuelas de Gobierno

El proceso de enseñanza aprendizaje en temas de desarrollo social y territorial. La experiencia académica en el marco del dictado de la materia Desarrollo Social y Territorial (UNTDF)

Mesa temática: **1** (Investigación acción y enfoque pedagógico para el desarrollo territorial)

Autoras: Lic. Catherine Roulier

Pertenencia institucional: ICSE – UNTDF.

Dirección: Don Bosco N° 610. Ushuaia

Correo electrónico: croulier@untdf.edu.ar

Lic. Nadia Finck

Pertenencia institucional: ICSE – UNTDF.

Dirección:

Correo electrónico: nfinck@untdf.edu.ar

Palabras claves: Desarrollo, Universidad, construcción colectiva del conocimiento

i) Introducción

El presente trabajo pretende dar cuenta del proceso de diseño y desenvolvimiento de la materia *Desarrollo Social y Territorial* correspondiente al segundo cuatrimestre de tercer año de la Licenciatura en Sociología y Licenciatura en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego (en adelante UNTDF). Se reflexiona sobre el desarrollo de la primera edición de la materia, pudiendo reconocer el enfoque didáctico-pedagógico implementado, el intercambio con los estudiantes y los desafíos futuros.

La estructura de la ponencia contempla en primer lugar una breve caracterización de la Universidad como marco espacial general; luego describe los objetivos de la materia, los temas trabajados junto a la bibliografía pertinente, la metodología adoptada y las actividades realizadas, rescatando en este último punto algunos trabajos producidos por los estudiantes sobre casos puntuales de desarrollo local en la provincia de Tierra del Fuego.

Las instituciones, como partes constitutiva del entramado relacional, tienen un rol fundamental en el desenvolvimiento de procesos de desarrollo local que recuperen las capacidades existentes y fundamentalmente, promueven dinámicas proclives a la sinergia y la solidaridad entre las personas, las organizaciones y las empresas de los territorios locales en pos de garantizar mejores posibilidades para ese desarrollo buscado (Madoery, 2008).

En ese sentido, una materia en una universidad no puede percibirse aislada o ensimismada del contexto en el cual está inmersa. Resulta ineludible una lectura permanente en-del-y-con-el territorio.

Estar situados *en* un tiempo y un espacio nos obliga a repensar sobre las configuraciones que éstos adaptan para cada sociedad (Harvey, 1994). Sostener esto implica reconocer la disputa por la imposición de los significados de cada uno de esos elementos, a la vez que nos pone en la tarea de desentrañar esos mecanismos de poder que posibilitan a unos sectores dominantes, justamente, imponer esos sentidos. Nuestros espacios territoriales nos configuran al tiempo que nuestras prácticas los transforman. Desde esta perspectiva, construir conocimiento *del* territorio implica hacerlo *con* el propio territorio como un sujeto más del desarrollo, entendiendo que el territorio es al mismo tiempo un ámbito de transformación, construcción y reproducción social. (Albuquerque, 1999)

Acompañar el proceso de formación de estudiantes insertos territorialmente exige, desde una materia como la que se presenta aquí, sostener prácticas y enfoques ligados a una visión de enseñanza-aprendizaje fomentando la comprensión y el ejercicio de la mirada crítica para la acción. Esta posibilidad y potencialidad abierta, se inserta en la perspectiva que sostiene que “los territorios locales 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, de su entorno institucional y de las capacidades de los actores” (Madoery, 2008:75) .

A continuación se describen algunos aspectos generales de la UNTDF, para luego centrarse en la experiencia de la materia “Desarrollo Social y Territorial”.

ii) La Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur

Las Universidades son espacios propicios para la co-construcción y el intercambio de conocimiento y experiencias, para encarar procesos y obtener herramientas para transformar -desde donde estamos- algún aspecto de la realidad.

En los últimos 30 años en Argentina se han creado dieciocho nuevas universidades que posibilita el acceso a la educación superior de miles de personas. Entre ellas la Universidad Nacional de Villa María (UNVM) creada en 1995 y la UNTDF fundada en 2010, siendo la primera universidad nacional que diseña sus propias carreras, situadas territorialmente, en la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Asimismo, la provincia cuenta con la presencia de una sede de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) en la ciudad de Río Grande y una extensión áulica en Ushuaia, y se mantuvo hasta 2010, la sede de la Universidad Nacional San Juan Bosco, que luego fue integrada a la UNTDF. Esta última tiene la particularidad también de ser la Universidad más austral de Argentina, situada en una isla a 3.500 kilómetros aproximadamente de la capital nacional.

La UNTDF en su espíritu fundante promueve carreras que respondan a necesidades estratégicas de la región en base a los tres quehaceres esenciales de este tipo de Instituciones, es decir, la de impartir conocimientos (dictar carreras de grado, promover la formación de posgrado y desarrollas otras instancias formativas), generar conocimiento (investigar atendiendo a las demandas del territorio) e intervenir en el territorio (a través de experiencias concretas con la comunidad y en el territorio en pos del beneficio comunitario).

La Institución está organizada en cuatro Institutos que nuclean las carreras que ofrece la Universidad.

- El *Instituto de Cultura, Sociedad y Estado* (ICSE) brinda las carreras de Licenciatura en Sociología, Licenciatura en Ciencia Política y Licenciatura en Medios Audiovisuales;
- El *Instituto de Desarrollo Económico e Innovación* (IDEI) ofrece la Licenciatura en Turismo, Licenciatura en Sistema, Contador Público, Licenciatura en Gestión Empresarial, Ingeniería Industrial y Licenciatura en Economía;

- El *Instituto de Ciencias Polares, Ambiente y Recursos Naturales* (ICPA) contempla las carreras de Licenciatura en Biología, Licenciatura en Geología, Licenciatura en Ciencias Ambientales; y
- El *Instituto de Educación y Conocimiento* (IEC) dicta la Especialización en la enseñanza de la biología, Especialización en la enseñanza de la lengua y la literatura, y la Especialización en la enseñanza de la matemática.

En su proyecto fundante, la Universidad tuvo vocación de superar las visiones clásicas de instituciones organizadas alrededor de departamentos estancos, por lo que las figuras de Instituto posibilitan la articulación permanente entre estos y a partir de las tres actividades mencionadas anteriormente.

La UNTDF tiene sede áulica tanto en Río Grande como en Ushuaia, y la mayoría de las carreras se dictan en ambas sedes. Otro dato relevante es que al ser una universidad tan joven, aún está en proceso de conformación y construcción, tanto en lo que respecta a grupos docentes y no docentes, líneas de investigación, como así también en lo inherente a espacios edilicios e infraestructura. Un ejemplo de ello es que recién en 2016 se están abriendo los 4° años de muchas carreras.

Resulta relevante por último, destacar que el proceso de normalización finalizó en el año 2015, realizándose las primeras elecciones que dieron como resultado la designación por el voto democrático a las y los representantes de los diferentes claustros tanto en los Consejos de Instituto, como en el Consejo Superior, así como también al Recto y Vicerrectora.

iii) La materia Desarrollo Social y Territorial: su fundamentación y objetivos

Durante el segundo cuatrimestre de 2015 se bridó la primera edición de la asignatura "Desarrollo Social y Territorial" correspondiente al tercer año de la Licenciatura en Sociología y Licenciatura en Ciencia Política de la UNTDF, ambas dictadas en el Instituto de Cultura, Sociedad y Estado como ya se ha señalado.

Como se define en la fundamentación del programa de la asignatura "se propone profundizar enfoques y debates que se dan en las Ciencias Sociales, desde una perspectiva crítica sobre la cuestión del desarrollo, el territorio, las políticas orientadas a éste y la

particularidad del enfoque del desarrollo social, como herramientas para el abordaje de temáticas contemporáneas".

Así como en los procesos de desarrollo local, los actores y su participación son centrales, en esta materia se propuso plantear objetivos generales articulados alrededor de considerar a las y los estudiantes como actores centrales del proceso de enseñanza-aprendizaje.

De esos objetivos se resaltan aquellos que refieren a que los estudiantes logren:

i) Reconocer la complejidad del fenómeno del desarrollo, las preguntas que el mismo ha generado para las ciencias sociales y los intentos de respuestas conceptuales, y

ii) Articular estas nociones con el contexto de surgimiento, la multidimensionalidad del concepto y su implicancia en los procesos socio-territoriales.

Para lograrlo, se organizó la materia en cuatro módulos que lejos de presentarse aislados, constituyen una continuidad en tanto camino posible en torno a estas reflexiones. Los ejes centrales de cada módulo plantearon recorridos en torno a la historia del concepto y las teorías del desarrollo, la relación entre territorio y desarrollo, el desarrollo local y las prácticas de desarrollo. La propuesta didáctica se centró en el fortalecimiento de las capacidades de comprensión y la mirada crítica sobre los enfoques presentados, en diálogo permanente con el territorio local y regional.

iv) Temas trabajados y bibliografía pertinente

Como se mencionó en al apartado anterior la materia se articuló en cuatro módulos, cada uno guiado por preguntas iniciales que funcionaron como disparadoras e hilo conductor para trabajar los temas propuestos.

La búsqueda y selección de la bibliografía, en el proceso de diseño de la materia, exigió establecer criterios específicos. El equipo docente, aunque compuesto sólo por dos personas, posibilitó el desenvolvimiento de intercambios permanentes alrededor de esa cuestión, enriquecido por la mirada interdisciplinaria implícita en la formación profesional

de las docentes (desarrollo local y sociología). Uno de los criterios fue la incorporación tanto de los llamados coloquialmente "clásicos" de la teoría del desarrollo y del desarrollo local, en discusión con otras miradas más heterodoxas de los ejes planteados precedentemente. En ese sentido se buscó incorporar bibliografía de autoras y autores latinoamericanos.

El módulo I denominado *La cuestión del Desarrollo* contempló en primera instancia el surgimiento del concepto de desarrollo, la separación del sinónimo de crecimiento económico, diferentes enfoques para abordar el desarrollo (por ejemplo el Desarrollo Humano, la mirada de Sen y el desarrollo desde la perspectiva latinoamericana). La bibliografía estuvo compuesta de autores tales como Dubois (2006), Sen (2000), Opazo (2000), Madoery (2008), Vasquez Barquero (2007), Wallerstein (2004), y Escobar (1996).

El módulo II *Territorio(s) del Desarrollo* buscó responder qué se entiende por territorio, cuál es el territorio del desarrollo, cuáles son los desafíos que propone la globalización para pensar el territorio, y cuál es la escala territorial. En este sentido, se trabajaron autores como Ianni (1998), Bervejillo (1996), De Mattos (1993), Coraggio (2009), Costamagna (2007), Bustos Cara (2002), Cao y Vaca (2006), Madoery (2008), Michelini y Davies (2009) y Gatto (2008). En este módulo se comenzó trabajando una mirada amplia y global del territorio, se siguió con la caracterización del territorio y los procesos que allí suceden a nivel latinoameticano, y luego se hizo énfasis en el territorio argentino tanto en lo que compete al territorio urbano como rural. Finalmente, se hizo referencia a la organización del territorio para la producción, vinculando las dimensiones territoriales con las económicas (modelos económicos, complejos productivos, las economías municipales).

El módulo III llamado *Desarrollo Local* se centró en la conceptualización de "lo local", las dimensiones y características del desarrollo local, sus actores, y la gestión municipal. Se trabajaron autores tales como Arocena (2002, 2008), Cárdenas (2002), Boisier (1999), De Franco (2000), Marsiglia (2010), DEMUCA (2009).

El módulo IV *Prácticas del Desarrollo,* incluyó como temas principales las políticas públicas de Desarrollo local, y las instituciones y herramientas para el desarrollo local. En sintonía se trabajó los temas de articulación interinstitucional, nuevos modelos de gestión urbana, la gestión local, proyecto político local, algunos casos de estudio. Los autores que

acompaños este módulo fueron Arocena (2006), De Matos (2005), Marsiglia (2006), Madoery (2001), De Feo (2015).

Como se puede observar a lo largo de este breve recorrido por los temas y autores trabajados en la materia, la propuesta mixturó lecturas de distintos autores y autoras que sirvieron de base para la puesta en práctica de los desempeños esperados de los y las cientistas sociales en formación, como ser lecturas comprensivas de textos, producciones escritas y presentaciones orales argumentadas, entre otras.

En tanto el proceso de enseñanza-aprendizaje, la asignatura está en permanente construcción y revisión. En el transcurso del dictado de la materia se incorporaron lecturas que abonaron a al intercambio en el espacio áulico a la vez que se logró identificar algunos materiales que, de poder incidir en la toma de decisiones en las próximas ediciones de la materia, probablemente no serían incorporadas.

v) Metodología, actividades y evaluación

En el programa de la materia se propuso que "los encuentros de clase con los estudiantes sean espacios colaborativos de construcción conjunta, donde a partir de diversos recursos didácticos, lecturas previas y lecturas situadas, los estudiantes pongan en práctica y logren el ejercicio de desempeños inherentes a la formación académica que están atravesando. Considerando que los estudiantes de esta materia ya han cursado las materias Introducción al Pensamiento Político y Social (IPPyS) e Introducción al Estudio de la Sociedad, la Cultura y el Ambiente (IESCA) y pertenece al tercer año de las carreras, se espera den cuenta de los desempeños propios de profesionales en formación con cierto recorrido formativo. En ese sentido se pondrán en práctica ejercicios de producción escrita, que aborden la temática de desarrollo social y territorial, pudiendo sobre el final de la cursada asimismo, poner en práctica capacidades cooperativas para el trabajo en grupo. Es de destacar también que se espera que logren a lo largo de la cursada alcanzar desempeños en argumentación y expresión oral frente a docentes y estudiantes".

El recorrido planteado por la materia, organizada como se describió y donde los estudiantes debieron realizar para el cierre un trabajo final de tipo individual en base al abordaje de una problemática local, pretendió concretar una experiencia donde el

conocimiento, en tanto herramienta reflexiva, fuera puesto en ejercicio a partir de la comprensión (Boix Mansilla y Gardner; 2005).

Metodología del dictado de clases

La materia se dictó de manera simultánea en las sedes de Ushuaia y Río Grande, habiendo una docente en cada sede para conducir las clases de manera presencial. El universo de alumnos fue muy acotado dado que, como se comentó anteriormente, la Universidad recién tiene una trayectoria de tan solo cuatro años en ofrecer carreras. Dadas las características generales de la matrícula universitaria a nivel nacional, nuestra Universidad no está exento de ello. Sólo algunos estudiantes han logrado acreditar la cantidad de materias suficientes como para poder cursar los últimos años de las carreras.

Mediante el mecanismo virtual de Polycom, ambas sedes se comunicaban todas las clases para trabajar en conjunto y compartir los temas previstos para la jornada. En algunos casos ello sucedía durante la totalidad de la clase mientras que en otras solo en algún momento de la misma.

Se utilizaron en la dinámica de clase diversos dispositivos (gráficos, visuales, audiovisuales) como recurso para el trabajo áulico. Las clases se dividieron por momentos, de introducción o presentación de los textos, contextos de producción de los mismos, autores, entre otros datos, para abordar de manera critica las ideas principales a la vez que referenciar y discutir las lecturas con otras. En el momento áulico se puso en marcha el ir de la enunciación a la praxis: los estudiantes fueron protagonistas, la lectura, los conocimientos previos y la predisposición para la co-construcción del conocimiento en la búsqueda de la comprensión, fueron los insumos de cada uno de los espacios de encuentro.

Las presentaciones audiovisuales, generalmente eran acompañadas de guías de lecturas o guías de preguntas, de la elaboración de resúmenes, cuadros conceptuales, tablas comparativas. Algunos de estos trabajos eran individuales y otros en grupo para fomentar la puesta en práctica y mejora continúa en los desempeños como profesionales en formación. Otras herramientas implementadas fueron textos de la prensa gráfica local, nacional o internacional como así también fuentes de información secundaria (gráficos, mapas, etc.) identificada para cada tema trabajado. En otras oportunidades, se partió de breves

exposiciones orales de los estudiantes, donde el resto de los compañeros y las profesoras abonaban el intercambio de aprendizaje.

La tercera alternativa fue la invitación a actores territoriales clave quienes desde su experiencia pudieron dar cuenta de sus experiencias e interactuar con los estudiantes entendiendo la importancia de conocer procesos locales de desarrollo territorial y haciendo partícipes a actores claves. En este sentido, hubo dos invitados, un ingeniero de INTA con vasta experiencia de trabajo en el territorio rural de Tierra del Fuego, y una economista, a cargo en ese entonces, de la Secretaría de Desarrollo local y Pymes correspondiente al Ministerio de Industria e Innovación Productiva y que formó parte de la constitución una experiencia de desarrollo local fueguina denominada "cluster de pesca artesanal provincial".

Cabe destacar que cada vez que se finalizaba con la revisión de los temas previstos para cada módulo, se hacía una clase de integración para relacionar autores, conceptos y teorías.

Metodología de Evaluación

Los criterios de evaluación fueron transparentes, democratizando así la información sobre el propio proceso de evaluación. Los mismos estuvieron pautados desde el inicio de la materia y plasmados en el programa de la misma, donde se mencionaba que "los desempeños de los estudiantes en base a los cuales monitorear el alcance de las metas de comprensión consisten en: a) trabajos escritos individuales y grupales, presenciales y domiciliarios, en base a guías de lectura y consignas de trabajo reflexivo; b) un examen parcial escrito e individual; c) la realización de un trabajo escrito individual y defensa oral".

La materia podía promocionarse directamente sí el estudiante obtenía un puntaje mínimo de siete en las dos instancias de evaluación y asistía a más de 70% de las clases. La condición de regular era aprobar las instancias parciales con un mínimo de cuatro puntos y asistir al 70% de las clases. En esta ocasión el alumno debería rendir un examen oral final. Caso contrario quedaría libre y debería rendir un examen final escrito y uno oral.

El primer examen parcial escrito de la materia contempló los temas trabajados en los módulos I y II. Para su diseño se seleccionaron algunos párrafos o frases de textos

trabajados y se solicitaba que se explique o fundamente la misma a partir de las teorías de diversos autores.

En cambio, el segundo parcial fue equivalente a la realización de un trabajo sobre un caso de desarrollo local: los estudiantes debieron identificar un proceso local que presentara características de desarrollo, a la vez que éste debía ser abordado e interpelado por los conceptos, temáticas y enfoques propuestos en el recorrido de la materia. El fin último del ejercicio se fundó en la búsqueda de la generación de conocimiento desde la práctica de los actores.

vi) Trabajos prácticos: síntesis de un caso de desarrollo local en Tierra del Fuego

En los trabajos prácticos propuestos cada alumno seleccionó un tema/proceso de desarrollo local, lo describió y caracterizó a partir de las teorías y autores trabajados. Como ejemplo de ello, se cita uno de los trabajos presentados por el estudiante Daniel Ojea:

El caso de las Hilanderas Fueguinas

El desarrollo de este emprendimiento en la provincia de Tierra del Fuego, fue un proyecto institucional de la Dirección Provincial de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social. Gracias a un encuentro de economía social realizado en la provincia de Mendoza, se ponen en conocimiento del emprendimiento en Río Negro del Mercado de la estepa[1]. A partir del año 2012 se empiezan a programar encuentros con un representante de dicho emprendimiento para que se acerque a Tierra del Fuego a dictar charlas y empezar con un proceso de identificación de las hilanderas locales con el fin de armar un mercado local. Se logró reunir a un grupo de alrededor de 12 mujeres que son las que conforman el grupo de "hilanderas fueguinas". Se realizaron capacitaciones y charlas sobre la creación

[11] Este desarrollo fue una propuesta de la asociación civil Surcos Patagónicos que reúne a más de 300 hilanderas de la provincia, es un exitoso modelo asociativo dentro de un acuerdo de comercio justo, que logro articular un lugar de encuentro para todas las productoras que estaban dispersas en la provincia y lograr que puedan vender su producto de forma directa sin que intervengan terceros en el proceso.

de mercados asociativos, como completar la cadena de valor de la lana, por ejemplo con el teñido y la posibilidad de empezar a trabajar con lana de guanaco. Actualmente el grupo de mujeres se ha fortalecido, participan en ferias locales y provinciales vendiendo directamente su producto, el cual desde el hilado, el teñido, el diseño y la confección, es todo trabaja artesanal y manual. La articulación entre ellas, y junto a organismos de gobierno local y provincial, universidades, INTA y asociaciones civiles hacen posible la perpetuación de este tipo de emprendimientos locales (Ojea, D. 2015).

vii) Proyecciones, revisión y nuevas perspectivas

Al finalizar el cuatrimestre, las docentes propusieron una breve encuesta para evaluar su desempeño en el dictado de las clases, los temas y bibliografía propuestos, como así también las metodologías y actividades.

Dentro de los resultados, los estudiantes respondieron que la bibliografía presentada fue "Muy buena" (alcanzando 4 de 5 puntos), y en promedio pudieron leer el 85% de los textos durante la cursada. Las lecturas que a criterio de los estudiantes fueron las más importantes se destacan Wallerstein, Coraggio, Sen, Bustos Cara, Arocena y Escobar.

Respecto a las actividades que ayudan a la comprensión de los temas trabajados, los estudiantes mencionaron que en primer lugar se sitúan las lecturas individuales y los debates en clases (4,5 puntos de 5), luego las exposiciones de las docentes (4 puntos de 5), y por último las guías de preguntas y los trabajos escritos (2,5 puntos de 5). Asimismo, los estudiantes propusieron nuevas actividades tales como elaboración de fichas y resúmenes de los textos, y salidas de campo para conocer experiencias de sectores públicos o privados relacionado con temas de la materia.

En alusión a las exposiciones de expertos en temas específicos de desarrollo local, la totalidad de los encuestados respondieron que continuarían con esta actividad ya que brindan nuevas perspectivas sobre el tema abordado, ayudan a integrar la perspectiva local y conocer más el territorio, y los acerca a la dinámica real de la política local.

En términos de la metodología de evaluación, todos los alumnos respondieron que seguirían con la misma lógica dado que es una buena instancia para articular lecturas, el

primer parcial ayuda a internalizar conceptos y el trabajo integrador a ponerlos en juego y relacionarlos con un caso local.

Como aspectos positivos del dictado de la materia destacaron la bibliografía propuesta, la relación en el grupo y el intercambio entre Ushuaia y Río Grande, la comunicación con las docentes, su dedicación y atención.

Como cuestiones negativas y a mejorar resaltaron entregar con más tiempo de anticipación las consignas del trabajo integrador; y a modo de sugerencia, invitar a más especialistas a participar de la materia.

viii) Reflexiones finales

En tanto la materia se propuso como un espacio de enseñanza-aprendizaje reflexivo y crítico, las propias docentes constituimos parte de un colectivo en conjunto con los estudiantes, que pretendió construir, de esa manera, cierto conocimiento sobre el desarrollo social y territorial.

Contar con elementos que permiten a las docentes evaluar el desarrollo de la materia, sin lugar a duda constituye el primer insumo para futuros dictados. A ello se suma la incertidumbre respecto de la continuidad en dicho espacio. Aún así se entiende que los objetivos propuestos pudieron ser desplegados, en tanto fueron medidos, no solo a través del mecanismo de recolección de información sino a partir de las propias producciones de los estudiantes y su desenvolvimiento a lo largo de la cursada.

Los procesos de enseñanza aprendizaje constituyen un continuum entre la teoría y la práctica, entre la enunciación y la realidad manifestándose a diario. Desde ese lugar es desde donde se puede sostener que esta primer experiencia abona un proceso reflexivo para volver a pensar, proponer y desandar esta experiencia, que aunque los actores cambien, versará alrededor de una construcción colectiva, que incorpora los saberes previos y acompaña la formación de profesionales con herramientas para la intervención en el territorio y la mirada crítica respecto de los procesos en los cuales estamos inmersos.

ix) Bibliografía

Alburquerque, M. (1999) Manual del agente de Desarrollo local. Colección Manuales, Ediciones SUR.

Boix Mansilla, V. y Gardner, H. (2005) ¿Cuáles son las cualidades de la comprensión? En La Enseñanza para la Comprensión. Vinculación entre la investigación y la práctica. Ed. Paidos. Buenos Aires. Argentina.

Encuestas realizadas a los estudiantes de Desarrollo Social y Territorial 2015

Harvey, D. (1994) La construcción social del espacio y del tiempo: una teoría relacional. Conferencia presentada en el Simposio de Geografía Socioeconómica, Universidad de Nagoya.

Madoery, Oscar (2008). Otro desarrollo: el cambio desde las ciudades y regiones. Buenos Aires, UNSAM Edita.

Programa de la materia Desarrollo Social y Territorial 2015.

Ojea, D. (2015). Trabajo final de la materia Desarrollo Social y Territorial.

II Jornadas de Desarrollo Local Regional 2016

Mesa 1: Investigación Acción y enfoque pedagógico para el desarrollo territorial

Título: **"Aportes de los espacios públicos en la construcción de la legibilidad urbana y la identidad orientados a las políticas públicas en el desarrollo local en ciudades medianas y pequeñas. Casos de estudio: Villa María, Bell Ville, Villa Nueva, Mendiolaza, Brinkmann, Canals, Noetinger y Embajador Martini".**

Autores: Sánchez, Mónica. Moya, Adriana. Álvarez, Marcelo. Yáñez, Javier. [1]

Resumen:

En esta ponencia se presentarán los principales resultados del Proyecto de Investigación 2014-2015, desarrollado en el marco del IAPCS de la UNVM, vinculados con el análisis comparativo del grado de legibilidad e imaginabilidad urbana de las ciudades de mediana y pequeña escala de los estudios de caso y de las cualidades de sus espacios públicos plazas y parques.

Los municipios analizados tienen un tamaño poblacional que varía entre los 80.000 y los 1.500 habitantes (según Censo 2010). Presentan situaciones de legibilidad urbana muy variadas. En la dimensión físico-espacial, uno de los factores de mayor incidencia en dicha legibilidad, es la estructura urbana físico-funcional, incluyendo las características del soporte natural, la organización de la vialidad, la continuidad/yuxtaposición de diversos trazados urbanos y la presencia o no de elementos patrimoniales naturales y construidos. Desde la dimensión socio-económica, los procesos históricos de conformación urbana según el origen, las dinámicas de transformación socio-territoriales y la celebración de festividades vinculadas con su base económica, constituyen factores que inciden fuertemente en la legibilidad e imaginabilidad social, y en la construcción de identidades locales. Desde el aspecto legal-administrativo, son claves las políticas orientadas al tratamiento del espacio público con obras sistematizadas, los principios rectores de las Cartas Orgánicas y las normativas urbanísticas y de espacio público.

En los municipios de mediano tamaño (Villa María y Bell Ville) la legibilidad urbana y la imaginabilidad social son más potentes para el habitante por el grado de consolidación que presentan las mismas, fundamentalmente, en sus áreas centrales; en cambio en los municipios pequeños (Villa Nueva, Brinkmann, Canals, Noetinger, Mendiolaza y Embajador Martini), en general, la legibilidad urbana se hace más débil, y la imaginabilidad social más fuerte, producto de los significados construidos socialmente.

En todos los casos estudiados, las características morfológicas y ambientales que definen la calidad del espacio público, son claves en la percepción de la identidad urbana y de su

[1] Pertenencia Institucional: Universidad Nacional de Villa María. Correo Electrónico: monelsan@hotmail.com, adumoya@hotmail.com, maralarq@yahoo.com, yajavier@hotmail.com

apropiación colectiva. Por lo tanto, a medida que aumenta la coherencia visual morfológica y la misma es acompañada de forestación sistematizada, se logran mayores niveles de legibilidad urbana.

En cuanto a la formulación de políticas públicas para la construcción de la legibilidad urbana y el fortalecimiento de la identidad local, se deberían considerar, por un lado, los aspectos físico-espaciales de los espacios públicos; por otra parte, desde la dimensión socio-institucional, es necesario facilitar instancias de participación y toma de decisión por parte de los habitantes.

Abordaje metodológico: El estudio de casos se fundamentó en los aportes teórico-conceptuales y metodológico-instrumentales de Kevin Lynch, Morella Briceño Ávila, Jan Gehl y la organización Proyecto para el Espacio Público PPS. La metodología desarrollada para los estudios de caso, abarca diferentes instancias de trabajo de gabinete preliminar (determinación de variables, sistematización de la información secundaria, definición de recorridos), trabajo de campo (encuestas a informantes claves de diferentes rangos etarios que incluye la representación gráfica en mapas cognitivos, recorrido y relevamiento fotográfico) y trabajo de gabinete final (análisis, sistematización de la información, graficación, síntesis interpretativa valorativa y propuestas de acción).

Palabras clave: Espacios públicos, legibilidad e identidad urbana, políticas públicas.

Principales aspectos desarrollados en el proyecto de investigación:

El proyecto se desarrolló con base en estudios de casos de Municipios, en su mayoría, de la Provincia de Córdoba. Los estudios de casos seleccionados surgieron de dos tipos de experiencias concretas: las profesionales[2] que se usan como ejemplos en el dictado de la Asignatura Geografía Urbana y Regional y las de las prácticas realizadas por los estudiantes de las Asignaturas Geografía Urbana y Regional II y Geografía Urbana y Regional en los años 2010-2015. El motivo de tomar estos trabajos es el importante aporte documental, cartográfico y vivencial que ellos involucran y generar sinergias entre teoría y práctica.

La selección de los ocho casos de estudio, pretendió abarcar situaciones urbanas de mediana a pequeña escala, que oscilaran entre los 80.000 y 1.500 habitantes, según datos del Censo de Población, Hogares y Viviendas 2010. En la Provincia de Córdoba, los municipios son: Villa María (79.946 hab., Dpto. Gral. San Martín), Bell Ville (34.439 hab., Dpto. Unión), Villa Nueva (19.362 hab., Dpto. Gral. San Marín); Mendiolaza (10.317 hab., Dpto. Colón), Brinkmann (9.963

[2] Se tomaron trabajos realizados por la Directora del Equipo, en proyectos de extensión y de investigación en la UNC.

hab., Dpto. San Justo), Canals (8.676 hab., Dpto. Unión), Noetinger (4.923 hab., Dpto. Unión), en la Provincia de La Pampa, la localidad de Embajador Martini (1.434 hab., Dpto. Realicó).

Se parte de entender que el desarrollo local es un proceso colectivo y multidimensional que abarca las dimensiones sociales, económicas, culturales, territoriales, ambientales e institucionales, y que impacta en la vida cotidiana de la población, en la convivencia colectiva y en la construcción de identidades sociales. Por lo tanto, en la gestión del desarrollo local es imprescindible adoptar un enfoque proactivo y generar procesos de planificación que orienten el desarrollo urbano hacia la sustentabilidad socio-ambiental.

En este contexto, para reconocer la legibilidad e imaginabilidad urbana de los municipios estudiados, se recurrió a la metodología participativa y activa, a través de encuestas y construcción de mapas mentales o cognitivos, con actores de diferentes sexo y edad (niños, jóvenes, adultos y ancianos). Para ello, se tomaron como referencia, varios enfoques teóricos. Milgram (1977) señala que *"“Un **mapa mental** es el **dibujo de la ciudad** que una persona lleva en su **mente**: las calles, barrios, plazas que son importantes para ella, de alguna forma enlazadas y con una carga emocional adjunta a cada elemento"”.* Por su parte, el Dr. David Stea (1973) afirma que *“El **mapa cognitivo** es un constructo que abarca aquellos procesos que posibilitan a la gente **adquirir, codificar, almacenar, recordar y manipular** la **información** sobre la naturaleza de su entorno. Esta información se refiere a los **atributos y localizaciones relativas** de la gente y los objetos del entorno, y es un componente esencial en los procesos adaptativos y de toma de decisiones espaciales”.* Por su parte, Puyol, Estebanez y Mendez (1995) señalan que conocer el mapa mental que tiene el individuo y el grupo ayuda a comprender el comportamiento del hombre o de los grupos en la ciudad, ya que se supone que sus decisiones espaciales en la ciudad estarán muy influidas por estas imágenes mentales y esquemas espaciales.

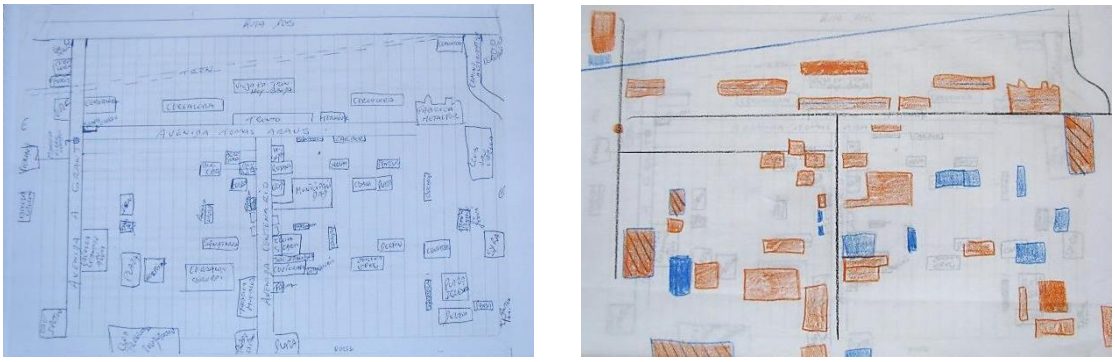
Por lo tanto, los mapas mentales o cognitivos proporcionan un **marco de referencia ambiental (**la persona que no es capaz de relacionar el lugar en el que se encuentra con su contexto se encuentra perdida); organizan la experiencia social y cognitiva; influyen en la organización del espacio y contribuyen a generar una sensación de seguridad emocional.

Gráfico 1: Mapa cognitivo de la localidad de Embajador Martini, Prov. de la Pampa



Fuente: Trabajo práctico de la alumna Catherine Roulier; Geografía Urbana y Regional II, año 2011, Lic. en Desarrollo Local Regional.

Gráfico 2: Mapa cognitivo de la localidad de Noetinger, Prov. de Córdoba



Fuente: Trabajo práctico del alumno Víctor Medina; Geografía Urbana y Regional I, año 2013.

Por lo expuesto, los **objetivos** que se pretendieron alcanzar en la investigación son los siguientes:

- ➔ Analizar el grado de legibilidad e imaginabilidad urbana de las ciudades de mediana y pequeña escala de los estudios de caso.
- ➔ Estudiar las cualidades de los espacios públicos plazas y parques de las ciudades de mediana y pequeña escala para determinar la percepción de sus valores identitarios de los estudios de caso.
- ➔ Realizar un análisis comparativo de la legibilidad e imaginabilidad urbana de las ciudades de mediana y pequeña escala de los estudios de caso.
- ➔ Reconocer las dimensiones a través de las cuales se construye la identidad urbana en los municipios de pequeña y mediana escala de los estudios de caso.
- ➔ Determinar estrategias generales de intervención en el espacio público para lograr legibilidad urbana y fortalecimiento de la identidad local.
- ➔ Sistematizar los estudios de caso para conformar un archivo documental, cartográfico y fotográfico que sirva de base de otros trabajos de investigación

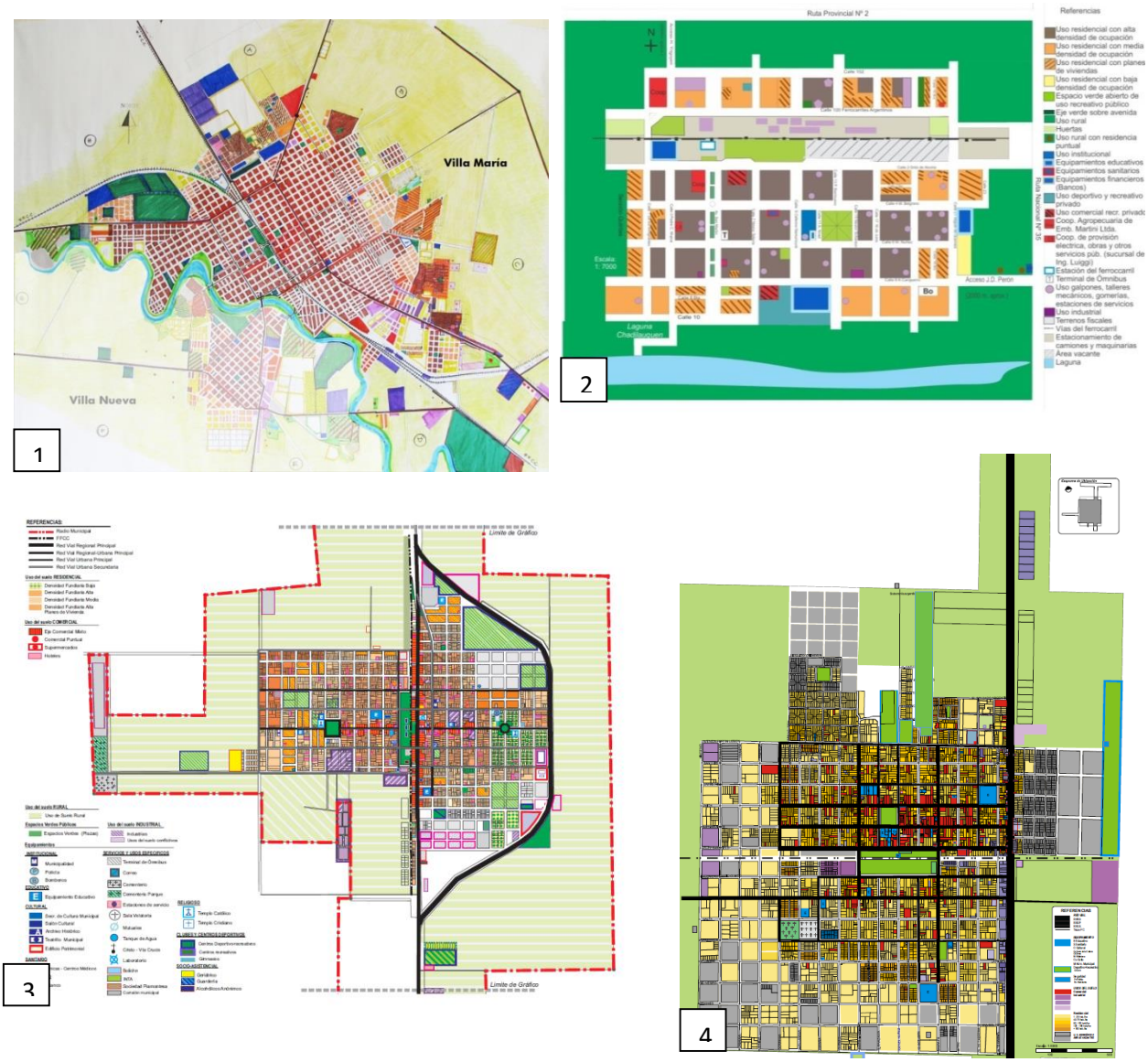
Algunas consideraciones claves de los estudios de caso

Para poder determinar el grado de legibilidad de una localidad es conveniente, primero, reconocer su estructura urbana desde un enfoque físico-funcional, la cual constituye una organización jerarquizada de espacios o partes y de elementos, en un momento determinado del proceso de transformación urbana. Se reconocen, entonces, áreas, nodos y ejes, que se conforman según el nivel de concentración y formas de agrupación de los usos del suelo y/o equipamientos y/o espacios verdes, de las características de los trazados, y de las jerarquías viales según sus funciones de movilidad; todo ello, condicionado además, por el soporte natural.

En los casos de estudio, cuyo origen se vincula con la llegada del ferrocarril, la estructura urbana se conforma con un trazado predominantemente regular de manzanas rectangulares y/o cuadradas en relación con las vías y el cuadro ferroviario, y posteriormente, de las rutas de acceso y vinculación con la escala regional, en cuyos bordes se concentran actividades comerciales y de servicios vinculadas con el transporte automotor y con las actividades agropecuarias, y con todas aquellas que demandan grandes lotes, alta accesibilidad y beneficiarse del efecto vidriera. Por otra parte, estas localidades muestran la conformación de un área y/o eje central comercial y de servicios con presencia de los equipamientos comunitarios más importantes de escala urbana y/o regional –iglesia principal, municipalidad, escuelas, casa de la cultura, policía, entidades financieras, entre otras–; en el

resto de la planta urbana, el uso del suelo es residencial dominante con usos complementarios comerciales y a veces, institucionales, con diversos grados de consolidación; y también con la mixtura de actividades incompatibles como las industriales y asimilables y con otras actividades productivas, actividades recreativas molestas; en algunos casos, hay áreas y/o eje de uso exclusivo industrial.

Gráfico 3: Estructuras urbano-territoriales de las localidades de Villa María, de Embajador Martini, Brinkmann y Canals



Fuente: 1) Informe de investigación "Transformaciones Urbanas en la periferia del conglomerado Villa María-Villa Nueva", Licenciatura en Desarrollo Local-Regional. IAPS. UNVM. Año 2012. 2) Roulier, C. (2014) Políticas públicas de Ordenamiento Territorial en La Pampa. Análisis de caso: los municipios del Departamento Realicó. Trabajo Final de Grado de la Lic. en Desarrollo Local-Regional. UNVM. 3) "Estrategia de Ordenamiento Urbano-Territorial y de Lineamientos Urbanísticos del Municipio de Brinkmann, Provincia de Córdoba. 2011. 4) "Estrategia de Ordenamiento Urbano-Territorial y Lineamientos Urbanísticos del Municipio de Canals", 2013.

Respecto de las formas de ocupación del suelo, también existe una gran variedad de situaciones: en las áreas de mayor antigüedad, la ocupación del suelo es alta, el tejido urbano es variado y mixturado -continuo con y sin retiros de frente; discontinuo con y sin retiro de frente, y en algunos casos, aislado y con retiro de frente-. En el resto de la planta urbana, disminuye la densidad fundiaria y la intensidad de ocupación del suelo.

En cuanto a la red vial, en general la misma carece de una clara jerarquización tipológico-funcional dado que se superponen las funciones de movilidad y accesibilidad. Se reconocen más fácilmente las vías urbana-regionales y urbanas principales. Por otro lado, suele haber camiones de gran porte estacionados en las diversas calles de la planta urbana como así también vehículos utilizados en la actividad agropecuaria, obstaculizando la circulación, el acceso a las edificaciones y la visibilidad, y generando problemas en la seguridad vial.

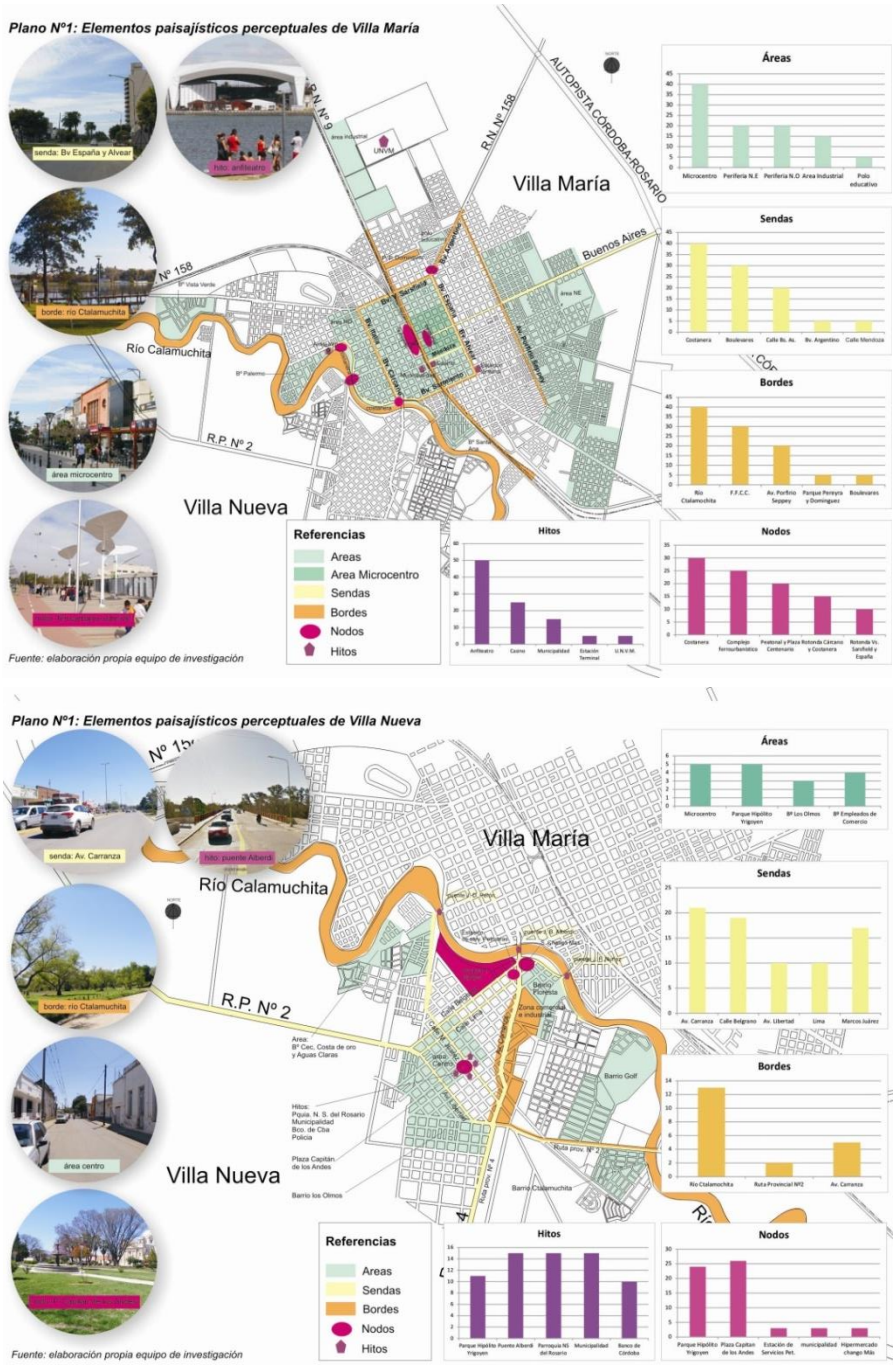
Por lo expuesto, la imagen urbana en los ejes y/o áreas centrales principalmente, pero en el resto de la planta urbana también, la estructura espacial-formal es muy heterogénea, escasamente conformada por la diversidad de formas y tamaños de parcelas y manzanas, las diferentes formas de materialización de los retiros de frente y laterales, con un skyline muy irregular por la diversidad tipológica de la edificación tanto en los tipos arquitectónicos como en las alturas y tratamientos de fachadas; a ello se suma la profusión de carteles, tipos de toldos, mobiliario urbano, postes, cables aéreos, presencia transformadores y, en general, escasa presencia de forestación y si existe, no está sistematizada.

La lectura de la estructura urbana desde **el enfoque paisajístico-perceptual**, se parte de la afirmación de Rudolf Arnheim (citado por Briceño Ávila, 2002): *"El pensamiento, (...), es ante todo pensamiento visual*". En el recorrido del espacio urbano, las personas tienen vistas sucesivas sobre el mismo, en las que van integrando y relacionando los diversos componentes que permiten generar una imagen urbana o mapa mental/cognitivo. En el mismo sentido, el Arq. Kevin Lynch (1974) afirma que la experiencia sensorial de un lugar es esencialmente espacial y que cuando se percibe un espacio, se crea una hipótesis visual y se construye una imagen mental organizada que se basa en la experiencia y objetivos del observador y en los estímulos visuales. Además plantea que la legibilidad urbana es la facilidad con que se pueden reconocer y organizar las partes y elementos de una ciudad en una pauta coherente, y ello puede realizarse a través de **cinco componentes**: **sendas, nodos, hitos, barrios y bordes.**

Por otra parte, la legibilidad urbana está muy vinculada con las características propias de la estructura físico-espacial-funcional, por lo que pueden establecerse relaciones entre ambas lecturas y verificar si las representaciones subjetivas de las personas coinciden con la visión objetiva de la ciudad.

El método de análisis de los casos de estudio se fundamentó, además, en las propuestas de la Arquitecta Morella Briceño Ávila (2002), quien plantea el reconocimiento de la imagen urbana a partir de las cualidades perceptuales que se plantean en la teoría gestáltica –igualdad, simplicidad, simetría, cierre, proximidad y regularidad– y que adoptan los componentes de la forma urbana **trazado – calle – plaza – cruce**. Se elaboraron matrices de análisis de los componentes de la imagen urbana y del espacio público considerando variables de los aspectos físicos-funcionales, físicos-morfológicos y físico-estructurales-perceptuales. Se utilizó la valiosa información de las encuestas realizadas por los alumnos -de las asignaturas Geografía Urbana y Regional- a los habitantes de sus localidades de origen.

Gráfico 4: Elementos paisajísticos perceptuales de Villa María y Villa nueva



Fuente: elaboración propia del equipo de investigación.

Gráfico 5: Matrices de Análisis de la Imagen Urbana de Villa Nueva

Cuadro Nº 2 - Gráfico Nº 19: fotografías Borde Rio Ctalamuchita

ELEMENTO:	nodo			borde	área
LOCALIZACIÓN:	Norte de Villa Nueva			Rio Ctalamochita	
ASPECTOS FÍSICO-FUNCIONALES					OBSERVACIONES
USO DEL SUELO:	Dominante: Residencial	Complementario: Deportivo y recreativo		Incompatible: Industrial	Loteos y barrios cerrados que limitan con las márgenes del río, predios deportivos, paseos recreativos, industrias lácteas y tratamientos de efluentes.
EQUIPAMIENTOS DE PRESTACIÓN:	Pública			Privada	
VEGETACIÓN:	Abundante	Regular	Escueta	Nula	Calidad paisajística reconocida, aunque subutilizada
PRESENCIA DE RED VIAL ESTRUCTURANTE:	SI		NO		Es parcial y discontinua
ASPECTOS FÍSICO-MORFOLÓGICOS					OBSERVACIONES
TEJIDO PREDOMINANTE:	Continuo [c/ret fte] [s/ret fte]	Discontinuo[c/ret fte] [s/ret fte]	Aislado	Mixto	
ALTURA DE EDIFICACIÓN PREDOMINANTE:	1 Planta	2 Plantas o más		Mixto	
TRAZADO:	Regular en cuadrícula	Regular Radiocéntrico	Irregular de formas rectas	Irregular de formas orgánicas: abierto / cerrado	
MANTENIMIENTO:	Buen estado	Estado regular		Mal estado	
GRADO DE TRANSFORMACIÓN:	Consolidación	Densificación	Extensión	Renovación	
ASPECTOS FÍSICO-ESTRUCTURALES-PERCEPTUALES				OBSERVACIONES	
Cualidades perceptuales	Alto (5)	Medio (3)	Bajo (1)		
Igualdad o Similitud				Formas, tamaños y direcciones variadas con similitudes paisajísticas (arbolado silvestre)	
Proximidad				No existe proximidad de partes	
Regularidad				Tratamientos urbanísticos dispares y cierta homogeneidad paisajística	
Simplicidad				Se diferencian por las actividades	
Simetría				Diferencia marcada entre ambos lados del borde	
Cierre				El cierre es difuso e irregular	





Fuente: elaboración propia equipo de investigación

Cuadro Nº3 - Gráfico Nº 20: fotografías Nodo Plaza Capitán de los Andes y entorno

ELEMENTO:	nodo			borde	área
LOCALIZACIÓN:	Plaza Capitán de la Andes			DENOMINACIÓN:	Centro de Villa Nueva
ASPECTOS FÍSICO-FUNCIONALES					OBSERVACIONES
USO DEL SUELO:	Dominante: Recreativo	Complementario: Comercial, financiero, administrativo, gastronómico y religioso		Incompatible	Se destaca la Municipalidad, Banco de Córdoba y la Parroquia Nuestra Señora del Rosario.
EQUIPAMIENTOS DE PRESTACIÓN:	Pública			Privada	
VEGETACIÓN:	Abundante	Regular	Escueta	Nula	Dentro de la plaza
PRESENCIA DE RED VIAL ESTRUCTURANTE:	SI		NO		
ASPECTOS FÍSICO-MORFOLÓGICOS					OBSERVACIONES
TEJIDO PREDOMINANTE:	Continuo sin retiro de frente	Discontinuo[c/ret fte] [s/ret fte]	Aislado	Mixto	Existen retiros parciales
ALTURA DE EDIFICACIÓNPREDOMINANTE:	1 Planta	2 Plantas o más		Mixto	
TRAZADO:	Regular en cuadrícula	Regular Radiocéntrico	Irregular de formas rectas	Irregular de formas orgánicas: abierto / cerrado	
MANTENIMIENTO:	Buen estado	Estado regular		Mal estado	
GRADO DE TRANSFORMACIÓN:	Consolidación	Densificación	Extensión	Renovación	Sólo hacia adentro de la plaza
ASPECTOS FÍSICO-ESTRUCTURALES-PERCEPTUALES				OBSERVACIONES	
Cualidades perceptuales	Alto (5)	Medio (3)	Bajo (1)		
Igualdad o Similitud				Múltiples estilos arquitectónicos, formas y tamaños	
Proximidad				Retiros de distancias variables	
Regularidad				Son heterogéneos en estilos y formas con un perfil de altura	
Simplicidad				Se presentan de manera inmediata	
Simetría				Equilibrio parcial con algunos sobresaltos de los elementos destacados	
Cierre				Las cuatro calles tienen similares dimensiones con un cierre bajo	





Fuente: elaboración propia equipo de investigación

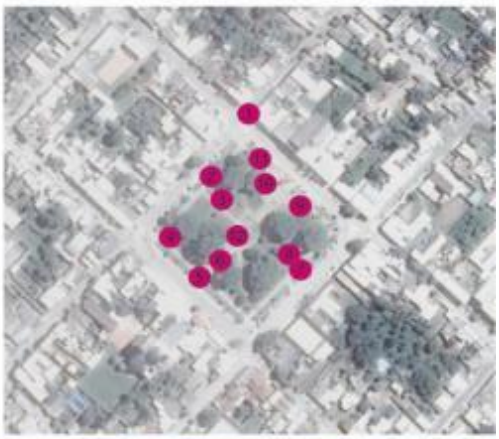
Fuente: elaboración propia equipo de investigación

También se trabajó con las características de los espacios públicos con base en el reconocimiento que los habitantes tienen de sus aspectos más destacados.

El Geógrafo Urbanista Jordi Borja (2003) considera que el **espacio público** tiene una dimensión socio- cultural, una jurídica y una físico-espacial; plantea que es un *concepto jurídico* porque está regulado por la administración pública, quien tiene la facultad del dominio del suelo, garantiza su accesibilidad a todas las personas y establece las condiciones para su uso y localización de actividades; respecto de la *"dimensión socio-cultural"* señala que el espacio público es un lugar de relación y de identificación de las personas, de animación urbana y de expresión comunitaria; respecto de la *"dimensión físico-espacial"*, expresa que el espacio público abierto es el que estructura, determina y ordena la forma urbana. En síntesis, Borja expresa que el espacio público tiene dominio público, es de uso social colectivo, tiene

Cuadro N°3 - Gráfico N° 20: fotografías Nodo Plaza Capitán de los Andes y entorno

ELEMENTO:	nodo			borde	área
LOCALIZACIÓN:	Plaza Capitán de los Andes			DENOMINACIÓN:	Centro de Villa Nueva
ASPECTOS FÍSICO-FUNCIONALES					OBSERVACIONES
USO DEL SUELO:	Dominante: Recreativo	Complementario: Comercial, financiero, administrativo, gastronómico y religioso		Incompatible	Se destaca la Municipalidad, Banco de Córdoba y la Parroquia Nuestra Señora del Rosario.
EQUIPAMIENTOS DE PRESTACIÓN:	Pública			Privada	
VEGETACIÓN:	Abundante	Regular	Escasa	Nula	Dentro de la plaza
PRESENCIA DE RED VIAL ESTRUCTURANTE:	SI		NO		
ASPECTOS FÍSICO-MORFOLÓGICOS					OBSERVACIONES
TEJIDO PREDOMINANTE:	Continuo sin retiro de frente	Discontinuo(chet fle) (chet fle)	Aislado	Mixto	Existen varios parques
ALTURA DE EDIFICACIÓN PREDOMINANTE:	1 Planta	2 Plantas o más		Mixto	
TRAZADO:	Regular en cuadrícula	Regular Radiocéntrico	Irregular de formas rectas	Irregular de formas orgánicas: abierto / cerrado	
MANTENIMIENTO:	Buen estado	Estado regular		Mal estado	
GRADO DE TRANSFORMACIÓN:	Consolidación	Densificación	Extensión	Renovación	Sólo hacia adentro de la plaza
ASPECTOS FÍSICO-ESTRUCTURALES-PERCEPTUALES				OBSERVACIONES	
Cualidades perceptuales	Alto (5)	Medio (3)	Bajo (1)		
Igualdad o Similitud				Múltiples estilos arquitectónicos, formas y tamaños	
Proximidad				Retiros de distancias variables	
Regularidad				Son heterogéneos en estilos y formas con un perfil de altura	
Simplicidad				Se presentan de manera irregular	
Simetría				Equilibrio parcial con algunos sobresalientes de los elementos destacados	
Cierre				Las cuatro calles tienen similares dimensiones con un cierre bajo	





Fuente: elaboración propia equipo de investigación

multifuncionalidad y se caracteriza en lo físico por su accesibilidad; por lo tanto, la calidad del mismo podrá ser evaluada por la cantidad e intensidad de las relaciones sociales que permite, por la mixtura de grupos y comportamientos y por su capacidad de estimular identificación simbólica, expresión e integración culturales.

Por otro lado el Arq. Joaquín Sabaté (2004) expresa que *"El espacio público constituye la manifestación más esencial de la ciudad, es la base de la convivencia y el ámbito de representación de la colectividad…".* Y en este espacio público, las referencias importantes para la lectura y evaluación del espacio urbano son, esencialmente, los elementos arquitectónicos y urbanísticos.

Por su parte, la organización Project for Public Spaces PPS (Proyecto de Espacios Públicos), quienes considera que un buen espacio público necesita tener al menos 10 razones para que la gente quiera estar en él; a este atributo lo denomina el *"Poder del 10"*, entendiendo por ello la necesidad de que los lugares tengan variedad de actividades convocantes para la población. Plantean cuatro cualidades necesarias para que los espacios públicos sean exitosos: que sean accesibles, que tengan actividades que involucren a la gente, que sean espacios confortables y que tengan una buena imagen y que sean lugares sociables donde la gente pueda encontrarse. Se entiende por:

Sociabilidad: los buenos espacios públicos deben permitir que la gente se encuentre con amigos y con vecinos, que se pueda sentir cómoda interactuando con extraños y se produzcan buenas relaciones sociales, donde haya mixtura de edades y grupos étnicos, donde la gente se sienta orgullosa de llevar amigos al lugar y donde se genere un fuerte sentido de pertenencia al lugar.

Usos y actividades: las actividades son el soporte básico de los espacios públicos; debe haber actividades en las cuales la gente pueda participar, y además, tener la capacidad de atraer personas de diversas edades, solas y en grupo, de manera tal de tener motivos para ir a estos lugares y querer volver.

Acceso y conectividad: la accesibilidad de un lugar se valora por el tipo de conexiones visuales y físicas que tiene con su entorno. Un espacio público es exitoso si es de fácil acceso y cruce, si es visible tanto de lejos como de cerca; si en sus bordes las calles tienen actividades comerciales y si además, cuentan con estacionamientos próximos y posibilidad de acceso por transporte público.

Confort y buena imagen: el confort incluye percepciones sobre seguridad y limpieza, por tener diversos lugares para sentarse adecuadamente localizados tanto al sol como a la sombra, por ofrecer diversas oportunidades para realizar fotografías, por la presencia de personas de seguridad que cuidan estos espacios.

Gráfico 5: Matrices de Análisis del Espacio Público de Villa María

Cuadro Nº 6 - Gráfico Nº 17: Espacio Público Costanera desde Puente Alberdi hasta Anfiteatro Municipal "Hernán Figueroa Reyes"

DENOMINACIÓN:	Costanera Av. Del Libertador San Martín desde puente Alberdi a Anfiteatro Municipal				
JERARQUÍA:			**JURISDICCIÓN:**	Municipal	
LOCALIZACIÓN:	Avenida del Libertador San Martín				
	Suficiente	Regular	Incipiente	Nulo	**OBSERVACIONES**
Facilidad de acceso	Fotos 1-3-5-6				Directa vinculación a la red vial principal
Diseño significativo	Fotos 4-5-6-9-11				Elementos de fácil reconocimiento por sus formas
Mobiliario estético (fuentes, murales, esculturas)	Fotos 2-5-9-10-11				Posee todos los elementos mencionados
Mobiliario utilitario (bancos y cestos de residuos)	Fotos 4-7-8-11				Posee todos los presentes elementos
Equipamiento recreativo	Fotos 4-7-8				Juegos para niños, gimnasio fijo
Equipamiento lumínico	Fotos 4-5-6				En todos los sectores
Forestación	Fotos 1-3-4-7-8				Abundante y frondosa
Sombra	Fotos 1-3-4-7-8				Por la vegetación y elementos construidos
Mantenimiento	Fotos 4-5-7-8				Constante
Presencia de hitos	Fotos 1-2-5-6-9-12				Gran cantidad de hitos reconocidos por todos los ciudadanos
Apropiación por parte de los usuarios	Fotos 1-4-6-7-8-9				Alta apropiación y uso durante todo el día y días de la semana
Desarrollo turístico	Fotos 4-5-6-8-9-12				Actividades culturales y recreativas de escala local, regional y nacional (anfiteatro)





Fuente: elaboración propia equipo de investigación

Fuente: elaboración propia del equipo de investigación.

Tal como se expuso precedentemente, la calidad de los espacios públicos, tanto de las calles como de las plazas, parques y bordes de los cursos de agua, son fundamentales en la construcción de la legibilidad urbana. Las características formales de los espacios públicos tienen una incidencia parcial en facilitar la percepción de la identidad y su apropiación colectiva. La imaginabilidad social, dada por las prácticas sociales, tiene mucha mayor fuerza en la apropiación colectiva de los espacios públicos como pudo observarse en Canals. No obstante, hay que destacar que una potente legibilidad urbana refuerza la imaginabilidad social, lo cual pudo comprobarse en los casos de Villa María y Brinkmann.

Para definir **la identidad urbana,** se tomaron los conceptos de Sergi Valera y Enric Pol (1999) quienes establecen que la identidad social urbana de una persona o grupo está dada por la identificación con un entorno urbano en un nivel de abstracción en áreas, barrios o ciudad en dimensiones tales como la territorial, la comportamental, la social, que refiere a las prácticas sociales; la dimensión social, que considera la estructura y tipo de población; la dimensión ideológica, que analiza los valores, creencias y cultura; la dimensión psicosocial, que incluye

los estilos de vida; la dimensión temporal, que involucra el sentimiento de una historia en común. Por otra parte, caracterizan el simbolismo "a priori" de un espacio cuando se pretende crear un espacio simbólico con una significación preestablecida, que puede ser o no ser integrada por la población cómo elemento referencial. Esto puede devenir en la sintonización entre la sensibilidad de la población y la intervención hecha, reforzando la identidad y actuando como elemento aglutinador social de la colectividad; pero también puede no haber sintonía, y generarse agresión y rechazo respecto de la intervención, y no generar valores simbólicos. Caracterizan el simbolismo "a posteriori" cuando se produce una interacción entre las personas que y el lugar –que no requiere ninguna estructura formal potente, monumental o destacada– cargado de significados socialmente construidos y que actúa como elemento vertebrador de la comunidad.

Finalmente, el filósofo Daniel Innerarity (2011) expresa que *"La ciudad es una particular puesta en escena de las sociedades. En el modo de saludarse, en los itinerarios que realizamos, en las relaciones de vecindad o en el modo de urbanizar ese espacio es posible encontrar un elocuente resumen de nuestra manera de entendernos"…(…)… Hay una correspondencia estructural entre la disposición física de las cosas en el orden espacial y las prácticas políticas asociadas, entre el espacio físico y el espacio cívico…(…)… La sociedad está tanto constituida como representada por las construcciones y los espacios que crea*".

Reflexiones finales

Este proyecto de investigación tiene la finalidad de convertirse en la base teórico-conceptual metodológico-instrumental para abordar estrategias de desarrollo local desde la mirada territorial, con acciones que incluyan la participación social de manera tal de contribuir a la construcción simbólica urbana y a la identidad social. Como señalan Enric Pol y Sergi Valera que *"si existe una buena identificación con la ciudad, si existe una identidad de lugar potente, el nivel de satisfacción global del ciudadano es más elevado que si no existe"*.

Los resultados que se obtuvieron de la investigación podrían convertirse en referentes para el planteo de políticas y estrategias de desarrollo local. Así, se concluye que un tema clave a considerar es la caracterización de la estructura urbana físico-funcional:el soporte natural, la estructura viaria, la continuidad/yuxtaposición de diversos trazados urbanos y la presencia o no de elementos patrimoniales naturales y construidos, son factores claves de su organización. Desde la dimensión socio-económica, los procesos históricos de conformación urbana según el origen y las dinámicas de transformación socio-territoriales –migraciones, personalidades destacadas, pautas culturales, costumbres, entre otras–, la celebración de festividades vinculadas

con su base económica –dada por actividades industriales, culturales y/o recreativas <Fiesta del Oro Blanco en Canals, Festival de Peñas en Villa María, por ejemplo>– constituyen factores que inciden fuertemente en la legibilidad e imaginabilidad social, y en la construcción de identidades locales. Desde el aspecto legal-administrativo, las políticas públicas orientadas al tratamiento del espacio público con obras sistematizadas, los principios rectores de las Cartas Orgánicas y las normativas urbanísticas y de espacio público, son fundamentales en la legibilidad e imaginabilidad urbanas.

Por ejemplo, en el caso de Villa María, la impronta de su trazado fundacional con los cuatro bulevares que delimitan un área dividida en dos sectores por la traza del ferrocarril, el límite Sur definido por Río Ctalamochita y las principales vías de acceso urbano-regionales, le dan fuerte legibilidad a escala urbana, por la morfología de sus sendas y las características de los nodos que se conforman, sumado a ciertos hitos de importancia morfológica y funcional. No obstante, la mayor potencia en la legibilidad que contribuye a su imaginabilidad, se encuentra en el sector Este de la planta fundacional y en la costanera del Río que concentra la mayor cantidad de equipamientos y varios hitos urbanos. Otro aspecto a destacar, son los marcos normativos y las acciones del sector público en proyectos para mejorar el espacio público y darle identidad, y la construcción de equipamientos institucionales públicos con morfologías visibles, todo lo cual contribuye a fortalecer la imaginabilidad urbana, y su identidad local.

En la Ciudad de Bell Ville, su legibilidad se dificulta a escala de toda la planta urbana por la fragmentación espacial que producen el Río Ctalamochita, la traza del ferrocarril, la RN Nº 9 y la RP Nº 3. No obstante ello, a escala de su área central o de ciertos ámbitos urbanos –costanera, Parque Tau–, la legibilidad se hace más potente. En este caso, el marco normativo y las acciones en el espacio público –Parque Tau, costanera, área central, nodos viales–, también contribuyen a fortalecer la imaginabilidad urbana.

La ciudad de Villa Nueva presenta la situación inversa a la de Villa María y también de Bell Ville. Su legibilidad es muy baja, y contribuye a esta situación su estructura urbana físico-funcional en la que el cambio de la dirección de los trazados, la baja jerarquización de la red vial, los pocos nodos claramente definidos y los escasos hitos, hacen difícil su imaginabilidad. A esto se suman las escasas acciones normativas y de obras en el espacio público por parte del Municipio.

En los casos de los tres centros urbanos de pequeño tamaño –Brinkmann, Mendiolaza y Canals– es más fuerte la imaginabilidad social, producto de los significados construidos socialmente y es más débil su legibilidad urbana.

En la legibilidad urbana de todos los municipios estudiados, se reconocen como nodos, sus áreas centrales y los puntos de acceso; como hitos, sus principales equipamientos tanto por sus funciones como por sus características edilicias; como sendas, las calles de la red vial urbana-regional, y como bordes, los cursos de agua, las trazas del ferrocarril, los límites urbano-rurales.

En todos los casos, las características morfológicas y ambientales del espacio público –tratamiento de solados, iluminación, cartelería, forestación, iluminación y las actividades del borde público-privado– son claves en la percepción de la identidad urbana y de su apropiación colectiva.

Tal como se expuso precedentemente, la calidad de los espacios públicos, tanto de las calles como de las plazas, parques y bordes de los cursos de agua, son fundamentales en la construcción de la legibilidad urbana. Las características formales de los espacios públicos tienen una incidencia parcial en facilitar la percepción de la identidad y su apropiación colectiva. La imaginabilidad social, dada por las prácticas sociales, tiene mucha mayor fuerza en la apropiación colectiva de los espacios públicos; ejemplo concreto de ello se observa en el caso de Canals. No obstante, hay que destacar que una potente legibilidad urbana, refuerza la imaginabilidad social; ejemplos de ello son los casos de Villa María y Brinkmann.

Por lo expuesto, se observa que las políticas públicas son necesarias para la construcción de la legibilidad urbana y el fortalecimiento de la identidad local y deberían plantearse en distintas las dimensiones.

Una dimensión clave es físico-espacial, con proyectos concretos en los espacios públicos: sistematizar los tratamientos de calles –veredas y aceras– y en las fachadas que las delimitan; generar proyectos de arbolado público con especies adaptadas al clima local, a la situación de las redes infraestructurales y a las jerarquías de los mismos; monumentalizar los espacios asociados a elementos de significación con referentes simbólicos reconocidos por los habitantes; reforzar el carácter icónico de los hitos con una mejor calidad visual y de relaciones con su entorno; valorizar la calidad plástica de los espacios mediante la recreación artística de su imagen.

En la dimensión social e institucional, se debería facilitar la intervención de los usuarios en las decisiones sobre la gestión del espacio público y su uso; promover la participación de la comunidad celebrando acontecimientos; reforzar los estudios y testimonios de la historia local a través de explicaciones sobre la evolución de las forma de los lugares a través del tiempo; estimular prácticas de cuidado y respeto de los espacios públicos; incentivar la conciencia urbanística a través de la legitimación por parte de la comunidad de las normas urbanísticas y de los espacios públicos así como los principios rectores que se acuerdan en las cartas orgánicas.

Además, en la gestión local, se deberían proponer metodologías participativas que garanticen acuerdos sociales sobre los roles e imágenes de la ciudad/localidad pretendida por la comunidad.

Bibliografía

Borja, J.; Muxi, Z. 2003. El espacio Público: ciudad y ciudadanía. Electa Eitorial. Diputación de Barcelona.

Briceño Ávila, Morella. 2002. La Percepción Visual de los Objetos del Espacio Urbano. Análisis del Sector El Llano del Área Central de la Ciudad de Mérida. Fermentum. Revista Venezolana de Sociología y Antropología [en línea] 2002, 12 (Enero-Abril), cita a Arnheim R. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=70511244006> ISSN 0798-3069.

Innerarity, D. 2011. Citado por Sergi Valera en el prólogo del libro *La imagen de la ciudad. Estrategias de identidad y comunicación*, de Pedro Brandao. Publicacions I Edicions de la Universitat de Barcelona.

Lynch, Kevin. La imagen de la ciudad. Ediciones Infinito. Buenos Aires. Tercera edición en castellano, 1974.

Pol, E.; Valera, S. 1999. Symbolisme de l'espace public et identitée sociale. *Villes en Paralèlle.* Disponible en http://www.ub.edu/escult/editions/0villes.pdf

Project for Public Spaces. The Power of 10+: Applying Placemekind at Every Scale. Disponible en el sitio web: http://www.pps.org/reference/the-power-of-10/

Puyol, R.; Estebanez, J.; Méndez, R. 1995. Geografía Humana. Ediciones Cátedra Geografía. Madrid. 1995.

Sabaté Bel J. 2004. Entrevista en 30-60 Cuaderno Latinoamericano de Arquitectura. Nº 1 "Espacio público". Editorial i+p. Córdoba.

Valera, S.; Pol, E; Vidal, T. Psicología Ambiental, Elementos Básicos, Unidad 2, Tema 3. Cognición y significado ambiental, citan a David S. y Milgran S. Disponible en el sitio web http://www.ub.edu/psicologia_ambiental/uni2/2322.htm

MESA 1: Investigación acción y enfoque pedagógico para el desarrollo territorial

Título del Resumen: Tecnologías sociales al servicio de la cadena productiva mype textil en Córdoba.

Autores: Mg. Gabriel Suárez[1]
Lic. María Susana Gigena[2]

Hay proyectos multiactorales en los que la investigación-acción se convierte en el mecanismo de cohesión, de cooperación y producción de conocimiento que nutre esos mismos espacios colectivos; ésta dinámica tiene un insoslayable impacto en el desarrollo territorial, y en el eje temático o problemático que se especializa. En la ciudad de Córdoba, y en el rubro de medianos y pequeños productores textiles, una fuerte articulación de actores viene transitando, y su mediación en numerosas experiencias territoriales, convierten a la Mesa de Articulación Textil de Córdoba en facilitadora de lo que denominamos tecnologías sociales para la inclusión social y el desarrollo sustentable.

Esta ponencia expone un breve análisis de lo que algunas organizaciones, técnicos e instituciones locales de apoyo están desarrollando, en conjunto con los trabajadores autogestionados de los pequeños y medianos emprendimientos textiles como protagonistas. Estos desarrollos son las mediaciones innovadoras a las que hacemos referencia como tecnologías sociales, y de las que destacamos su dimensión pedagógica como espacios de reflexión-acción, de teoría y práctica, y de confluencia de complejos saberes por la composición heterogénea y enriquecedora –dada la mirada integral y multiactoral- de los proyectos e intervenciones puestas en marcha por la Mesa de Articulación Textil de Córdoba.

Teniendo en cuenta los cuatro eslabones centrales de la cadena productiva textil, la MAT ha puesto en marcha dos estrategias, un Banco de Insumos Estratégicos, y un Centro de Servicios Estratégicos Textiles; su relevancia, su envergadura, y la invitación permanente a la reflexión y reajustes sobre el funcionamiento de estos proyectos, que han tomado su propia dinámica, y

[1] Universidad Nacional de Villa María lic.gabrielsuarez@gmail.com
[2] Técnica MAT Córdoba susagigena@gmail.com

por ello, se han constituido en verdaderos dispositivos que promocionan las capacidades organizativas hacia el desarrollo autónomo y sustentable de un sector productivo solidario.

Palabras clave: Articulaciones, Tecnologías sociales, Sector mype textil de Córdoba.

La dimensión pedagógica de lo colectivo

A lo largo de los años 2009 y 2010 confluyeron diversos esfuerzos de actores claves al pensar el desarrollo territorial o expansión territorial de la cadena socioproductiva del rubro textil en sectores de pequeños emprendimientos; técnicos de la delegación local de INTI, y miembros del equipo del Instituto de Administración de la FCE-UNC circunscribieron acciones de capacitación integral en gestión a las poblaciones de trabajo de tres organizaciones de la sociedad civil: Cáritas Córdoba, Fundación Inclusión Social, y Asociación Mutual Carlos Mugica. Estas instancias favorecieron encontrarse con las realidades y las características particulares de los destinatarios finales, vinculadas a la vulnerabilidad de las condiciones productivas y laborales, la heterogeneidad y la atomización del sector de los emprendimientos confeccionistas de los circuitos de economía asociativa y solidaria.

Un análisis de la economía real socioproductiva en este sector, y las dificultades para sus agentes más pequeños, fue horizonte de las líneas de acción de los actores involucrados, a razón de comenzar a reflexionar, diseñar, y gestionar estrategias de abordaje de las problemáticas que se fueron identificando y construyendo entre estos actores.

La producción colectiva de conocimiento comenzó a gestarse como una urgencia hacia fines del año 2011, y así se ensayaron productos teóricos y proyectos desde gestiones particulares de estos primeros interesados en estas actividades de abordaje y contacto con el sector; la investigación avalada por la OIT y el CEA-UNC[3], la presentación de un proyecto de banco de insumos por parte del área de economía social y solidaria de Cáritas Córdoba, y la presentación de un proyecto de extensión por parte del equipo del Instituto de Administración FCE-UNC.

Hacia comienzos del año 2012, las favorables gestiones y repercusiones dieron lugar a la conformación de un espacio de reflexión interdisciplinaria y acción multiactoral de abordaje de

[3] *Trama productiva urbana y trabajo decente. Estrategias para la cadena productiva textil de indumentaria en áreas metropolitanas* / Andrés Matta, Cecilia Magnano, Coord. 1a ed. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina, 2011.

las variables problemáticas que se fueron identificando en el recorrido de las intervenciones aisladas de organismos del sector público y organizaciones de base social local. La construcción colectiva del enfoque de trabajo conjunto se convierte, así, en una condición insoslayable para la puesta en marcha del círculo virtuoso de las articulaciones de las que pueden surgir las tecnologías sociales, como una de las tantas producciones de un espacio colectivo.

Este dispositivo ad-hoc de técnicos, y organizaciones de Córdoba devino en una mesa de articulación para el sector textil, contando como participantes permanentes a equipos del área de economía social de Cáritas Córdoba, del Instituto Nacional de Tecnología Industrial, del Instituto de Administración de la FCE-UNC, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, y de la Asociación Mutual Carlos Mugica; hacia fines del año 2012 y comienzos del año 2013, esta sinergia entre investigación participativa y acción brindó apoyo y generó dos tecnologías sociales, que operan en torno a la mejora o fortalecimiento del eslabón de la confección reconocido como el más vulnerable y vinculado al trabajo independiente: banco de insumos textiles, y centro de servicios estratégicos textiles.

Una nueva tecnología social se ha sumado a las cosechas de esta articulación de investigación-acción de la mesa de articulación textil, la puesta en marcha de un centro de innovación textil, donde el diseño de indumentaria se propone como apuesta en el agregado de valor.

De esta breve historización, destacamos el modo en que el proceso de articulación, cooperación y producción de saberes y acciones de la mesa textil, se fue cristalizando en proyectos que impulsaron nuevas reflexiones; y éstas, nuevas gestiones.

Este circuito cíclico, dialéctico, y pedagógico donde las nuevas dimensiones de análisis son construidas intencional y concienzudamente, desde y con los territorios, desde y con la influencia y aprendizaje que parten de la práctica propician la capacidad de los sujetos a autogestionar sus abordajes. Este enfoque no dista lo que se plantea desde el ámbito económico y productivo donde interviene directamente la mesa de articulación textil córdoba, cuyo análisis más profundo veremos a continuación. Así lo señala, Mark Granovetter (1985) al referirse al accionar económico como un accionar que se hace inserto en redes sociales; y por lo tanto la racionalidad de esa acción o de ese accionar económico se desprende de la manera

en que los distintos actores se articulan para producir, para consumir, para realizar actividades económicas en relación a una pertenencia a redes sociales.

Por lo tanto, además de pensar en la ciencia como práctica social de conocimiento, afirmamos que es necesaria y estrictamente una práctica colectiva; así concebida la pedagogía o la orientación educativa de los esfuerzos conjuntos de la red de organizaciones de la mesa, va tomando forma más cercana la posibilidad de incidir en el desarrollo integral y sustentable, pensarlo como un derecho; y al mismo tiempo, como un compromiso, que se va gestando y conquistando en el hacer, un hacer recreado en el diálogo edificante para ampliar las redes sociales, incrementar el poder en el que radica generar conocimiento y producir experiencias significativas.

Desarrollo territorial y experiencias productivas pequeñas del sector textil

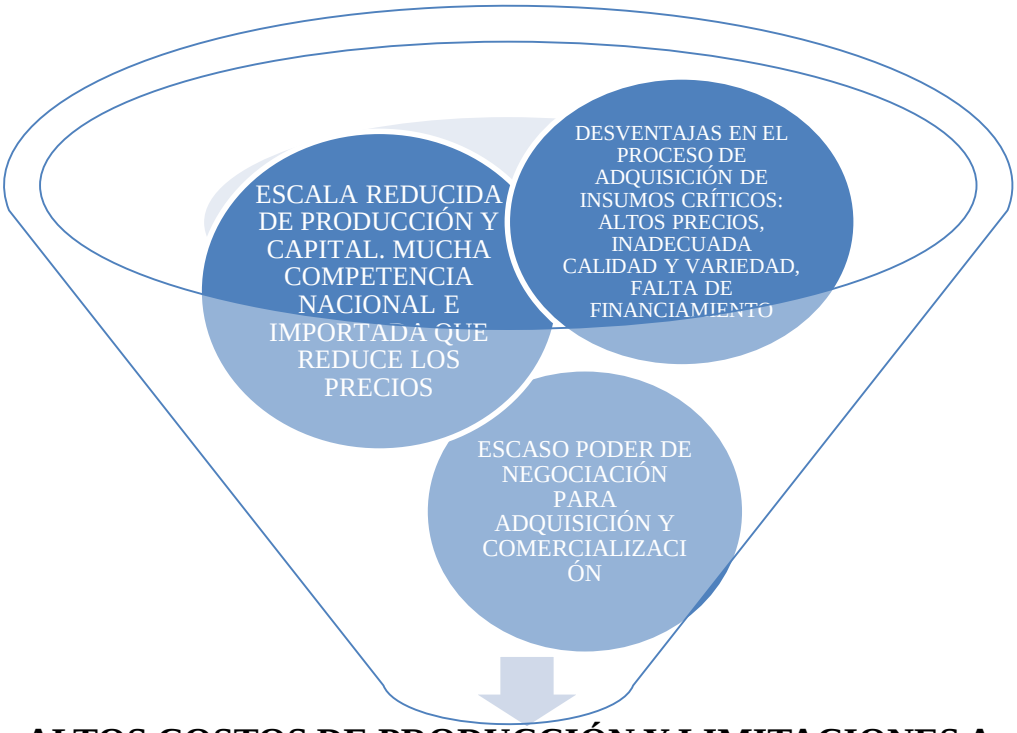
El aumento de las estrategias del autoempleo se desarrolló principalmente ante el desmantelamiento de las cadenas productivas industrializadas durante la década de los años 90 a nivel mundial, y comenzaron a tomar relevancia los microemprendimientos y pequeños talleres independientes que confeccionan y comercializan sus propias producciones, como también aquellos que trabajan a fasón cosiendo para grandes marcas y fabricantes. Estrategias como microemprendimiento, autoempleo y cuentapropismo (Giuliodori, 2002) toman auge tras el descentramiento del empleo (Castel, 2002) y la descentralización del sistema empresarial que comenzó en los años de las décadas de los 70 y 80 a nivel mundial (Tokman, 2001).

La industria de la confección de indumentaria argentina no fue ajena a estas transformaciones, y las grandes marcas y fabricantes de indumentaria se concentraron en actividades más rentables y sofisticadas en calificación fabril (diseño y comercialización), para tercerizar otras actividades productivas con uso de mano de obra intensiva (como la confección) a pequeños talleres con escaso poder de negociación de sus condiciones de trabajo (Adúriz, 2009).

La generalidad del oficio y el ámbito de lo doméstico, comenzaron a configurar la unidad productiva que ocupan a la mesa de articulación textil, y a enfoques de la economía social con desarrollo local; especialmente para mujeres a cargo de hijos/as, trabajar desde el hogar y teniendo en cuenta las porosas barreras de ingreso que requiere el eslabón de confección, se

mercantilizaron los saberes domésticos de costura (Matta y Magnano, 2011; Etchegorry et al, 2007).

Ponderando la importancia de los microemprendimientos textiles como alternativas para generar autoempleo e ingresos a los hogares empobrecidos, los compromisos de la mesa de articulación textil Córdoba, continúan abordando y operando sobre las situaciones desventajosas que se van diagnosticando anualmente desde los abordajes directos de organizaciones sociales de la MAT, como el acceso a insumos estratégicos, las dificultades para mejorar la calificación y la tecnología de los bienes de capital, y las mejoras en el diseño y agregado de técnicas textiles, entre otras que se grafican en el siguiente cuadro.

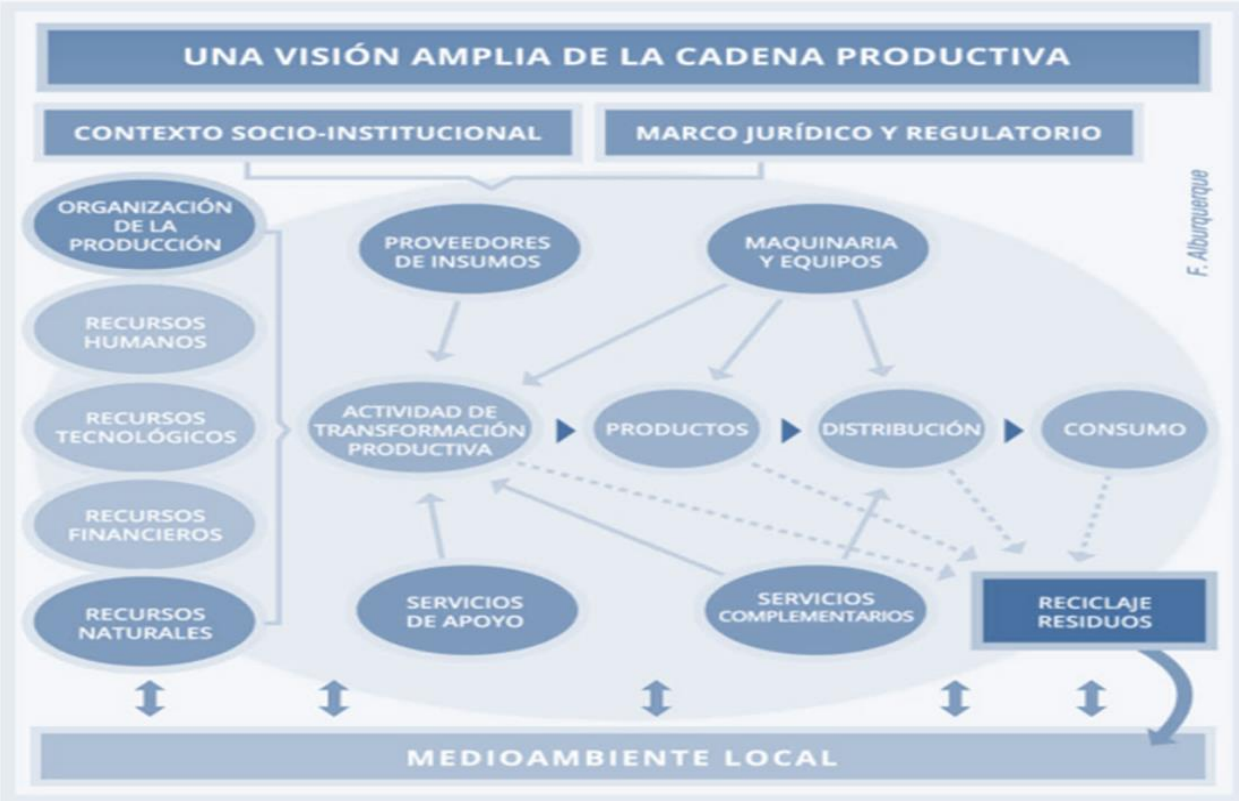


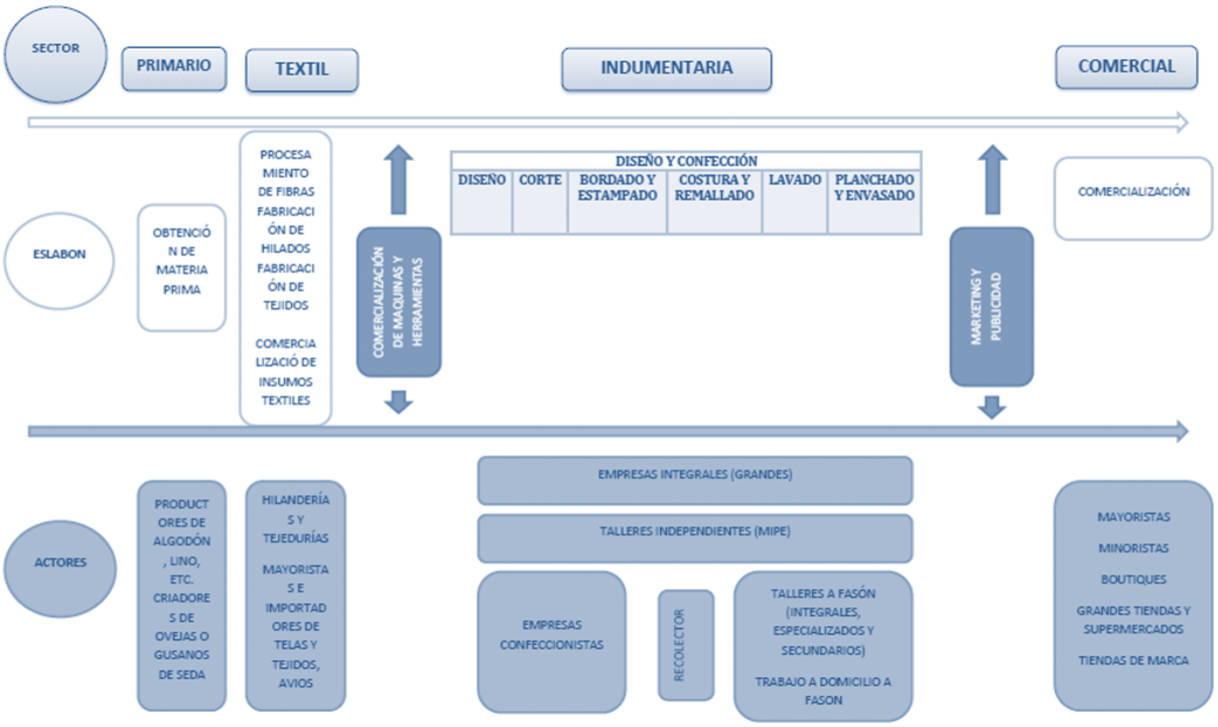
También, se deben sumar dificultades como el trabajo de gestión, articulación y comercialización disperso y autónomo de los microemprendimientos, aumentando la debilidad de sus desempeños productivos y comerciales, quedando en desventajas irreconciliables con unidades productivas mayores; además, la insuficiente aplicación del conocimiento científico, tecnológico y de innovación en los procesos productivos para la agregación de valor, por parte

de las iniciativas autogestionadas destinatarias de las acciones colectivas, que las mantienen en situaciones de alta vulnerabilidad ante los cambios en el contexto socioeconómico.

Tener en cuenta estas variables nos lleva, inevitablemente, a explicitar el enfoque integral de desarrollo que toman las organizaciones de la mesa, entiendo que la situación característica de un ámbito productivo resulta de múltiples causas o factores, y que por lo tanto, el análisis propositivo de esa situación requiere también un modo multinivel de abordar soluciones. A esto nos referimos cuando la perspectiva de trabajo de la mesa, y de las tecnologías sociales vinculadas, sintetiza los niveles de análisis, y recala en el nivel meso, entendiendo que las prácticas socioeconómicas están incrustadas en las estructuras sociales, y que entonces necesariamente hay que incluir un análisis de las instituciones y de las relaciones sociales.

El referente mundial en desarrollo local, Francisco Alburquerque nos acerca un gráfico de esta mirada amplia sobre la realidad de una cadena productiva, y luego, se ofrece otro gráfico de la cadena textil; desde ambos insumos, se visibiliza y construye un recorte viable de intervención reconociendo los niveles, variables, y permita construir las viabilidades técnicas, y políticas de las intervenciones o intenciones de acciones y propuestas.





Para retomar la conclusión de este apartado sobre desarrollo territorial, enfoques conceptuales y su intertextualidad con las construcciones colectivas del espacio sobre objetivos, posibilidades y oportunidades de acciones y producciones, es necesario recuperar tres o cuatro aspectos transversales. Uno de ellos, es enfatizar como principal objetivo del desarrollo territorial la integración productiva de las cadenas de valor en sentido amplio, abarcando lo comunitario, y es así que intervenir concretamente en uno de sus eslabones críticos mediante el banco de insumos textiles desde la MAT; que surgió para resolver problemas que se ubicaban 'hacia atrás' del eslabón de confección, permitiendo el acceso a mejores condiciones de precios y calidad de insumos mediante compras colectivas, para pequeñas iniciativas textiles, unipersonales, familiares, o de baja escala asociativa (dos o tres personas).

Otro de los aspectos interesantes es el de la eficiencia colectiva de los articuladores, que como señalan Dini, Mazzonis y Pérez, se relaciona con elementos que la MAT desarrolla desde sus inicios, como la reiteración y permanencia de las acciones, la fluidez de la información, un alto nivel de conocimiento mutuo que habilite un lenguaje común, y finalmente la confianza de las

miradas y decisiones en dos de los planos de las acciones: el funcional u operativo, y el estratégico o político.

Tecnologías sociales como productos de las estrategias de intervención

Cuando se le suma alguna técnica nueva a las producciones textiles, se le suma un saber o un aprendizaje del trabajador o del colectivo de trabajo, al mismo tiempo se le agrega valor; lo mismo ocurre cuando suman al proceso productivo, alguna gestión de bien de capital, bien financiero, o insumos a menor costo; estas variables, automáticamente se traducen en mejorar su oferta, al satisfacer otras demandas, al incluir algo más a las técnicas básicas de confección textil, a mejorar la productividad, y si logran diferenciar o distinguir (hacer distinto) aquello que producen, por su propio valor agregado, sus ventajas remunerativas aumentan.

Ampliar el sentido de la tecnología, como social, es entenderla más allá de ser uno de los elementos que permite que se desarrollen, mejoren, y expandan las posibilidades productivas específicas de un sector; sino vincular su redistribución, como otra tanta de las riquezas a redistribuir.

Las tecnologías sociales como cúmulo de saberes nuevos y creativos, como intermediaciones intangibles, se sienten más cerca de las situaciones diagnosticadas y concretas, ya no de exclusivo laboratorio. La repercusión de las tecnologías sociales dinamizó el interés por el diseño, la gestión y la incorporación de múltiples tecnologías a procesos de mejora de las comunidades -satisfaciendo sus necesidades concretas y actuales-, como modo de sistematizar, institucionalizar y transferir ese saber-hacer que colabora en la solución de problemas. Han comenzado a territorializarse en ámbitos regionales y locales; son inquietudes que se sumaron a la mesa textil.

El espacio de articulación transitó el pensar-accionar en intervenciones puntuales con el objetivo de agregar valor y disminuir costos, en un primer momento, y a medida que se enriquecen y recrean los sentidos de las situaciones, las experiencias, los niveles organizativos, la consolidación de la acción, se fueron logrando reflexiones y propuestas de y dentro de las tecnologías sociales, ya sumando hacia el empoderamiento de los trabajadores de los emprendimientos (prácticas de representación de emprendedores, organización autogestionada, construcción propia de demandas), hacia la generación de relaciones por su cuenta aumentando

su propio capital social (gestión de espacios de comercialización con instituciones, con el Estado, con la Universidad); también, hacia la democratización de saberes que se aprenden, se enseñan, se intercambian sus prácticas, socializan. Por último, y como objetivo principal de la puesta en marcha de las tecnologías sociales, la sinergia característica de los esfuerzos comunes incorporó fuertemente la idea y el aprendizaje de que las intervenciones y proyectos deben apuntar a disminuir asimetrías y desigualdades, y por otro lado, a colaborar potentemente en el desarrollo de las capacidades ciudadanas para el alcance cada vez más pleno del desarrollo local y del tejido social.

Aspectos que tenemos en cuenta para analizar las propuestas



Ahora bien, ya institucionalizadas las articulaciones en un espacio estable de encuentro, ya analizado y construido el enfoque epistemológico, teórico y conceptual del abordaje de las

acciones y proyectos conjuntos de la mesa textil, es importante reflejar esta práctica de reflexión-acción en los aprendizajes o procesos que se van desarrollando desde los cambios de mirada en las investigaciones e intervenciones.

La complejización de los enfoques se fue desarrollando a la par de que el ámbito de intervención y sus destinatarios, en el marco del sector social del rubro textil independiente, comenzaron a fundirse en un mismo sujeto social cada vez más partícipe de las estrategias que vienen a innovar en la solución de algunas de sus dificultades; y es por eso, que al hablar de tecnologías sociales estamos hablando de desarrollar un conjunto de soportes estables y sistémicos (administrativos, informáticos, de gestión, comunicacionales, sistematizaciones, entre otros) al servicio de procesos socioproductivos, económicos y políticos orientados a revertir la exclusión social, y a contribuir a la integración laboral y generación de ingresos.

Desde este encuadre general, del dispositivo MAT como instituciones de apoyo, se gestaron tres claros proyectos como tecnologías sociales, que responden a sólo tres ejes problemáticos, entre otros centrales: el acceso a insumos, acceso a tecnologías, y al agregado de valor en diseño textil. Se orientan, entonces, a la integración horizontal de oportunidades productivas para pequeños productores, mediante oferta minorista a precio mayorista en el banco de insumos textiles como una de las primeras tecnologías sociales que la mesa de articulación puso en marcha; mediante la disposición de máquinas industriales de uso colectivo en el centro de servicios estratégicos textiles, y por último, mediante capacitación (clínicas de diseño) y tecnologías vinculadas a su capacidad para realizar innovaciones en términos de calidad y diseño.

Las tecnologías sociales como proyectos tienen la ambición de ir más allá, y trascender cultural y significativamente los sentidos tradicionales sobre las estrategias ya caminadas para el sector; el banco de insumos se pretende un proveedor de insumos que se distingue de los mayoristas, para devenir en un espacio social donde circulan y se construyen los acuerdos y sentidos que sostienen al mismo proyecto. El centro de servicios textiles propiciará un ámbito de trabajo en condiciones de higiene y seguridad, y formativo permanente de saberes prácticos generosos, trascendiendo la figura de alquiler de máquinas industriales; y por último, el centro de innovación y experimentación textil que propone al agregado de diseño como estrategia de

comercialización, confirmando la vocación de lo producido orientado a la venta y a la generación de ingresos, sumando creatividad e innovando en el proceso y propuestas.

Tampoco es casual que las tecnologías sociales que se apoyan funcionan operativamente en las organizaciones más de perfil social de las que participan en la mesa de articulación textil; el banco de insumos, y el centro de servicios se asientan en la sede de Cáritas Arquidiocesana de Córdoba, mientras que el centro de innovación funciona en la sede de la Asociación Mutual CarlosMugica.

La principal contribución de las tecnologías sociales como mediaciones vinculadas a un dispositivo de recursos en red, es la generación de relaciones económico-productivas inclusivas en el contexto de encuentro de numerosos emprendimientos textiles del ámbito local solidario.

Bibliografía

ADÚRIZ I. (2009): La Industria Textil en Argentina. Su evolución y condiciones de trabajo. Foro Ciudadano de Participación por la Justicia y los Derechos Humanos (FOCO) e Instituto para la Participación y el Desarrollo (INPADE).

AROCENA, R. y STUTZ, J. (2009): Sistemas de innovación e inclusión social. Documento de trabajo de Universidad de la República de Uruguay. Montevideo.

CASTEL R. (2002): El proceso de individualización: fragilización de los soportes de identidad frente a las transformaciones del capital y del trabajo. Conferencia inaugural del Seminario Permanente sobre las manifestaciones actuales de la cuestión social.

CARBONETTO, D. y otros. (1986): Heterogeneidad tecnológica y desarrollo económico: el sector informal. Instituto Nacional de Planificación. Lima.

CORAGGIO, J.L. (2004): Una alternativa socioeconómica necesaria: la economía social. En DANANI, C. (comp.). Política social y economía social: debates fundamentales, Ed. Altamira-UNGS-OSDE, Buenos Aires.

CORAGGIO J.L (2005): Sobre la Sostenibilidad de los emprendimientos mercantiles de la economía social y solidaria. Trabajo presentado en el panel sobre Nueva forma asociativa para la producción, dentro del Seminario de la Universidad pública a la sociedad argentina. El plan

Fénix en vísperas del segundo centenario. Una estrategia nacional de desarrollo con equidad. Universidad de Buenos Aires.

D´OVIDIO, M. (2007): Quien es quien en la cadena de calor el sector de indumentaria textil. Documento Fundación El Otro, con el apoyo del Ministerio de RREE de Holanda y Novib, Oxfram, Holanda.

DINI, M; MAZZONIs, D; y PÉREZ, R (2006): Acciones colectivas, generación de confianza y cooperación para la competitividad, mimeo, FOMIN, Washington DC.

GIULIODORI, R; ANAYA, L; GIULIODORI, M; GONZÁLEZ; M. (2002). El trabajo por cuenta propia en áreas urbanas de la República Argentina. Mimeo.

GRANOVETTER, M. (1985): "Economic action and social structure: the problem of embeddedness". American Journal of Sociology. No. 91. New York.

MATTA, A; ORCHANSKY, C; SUAREZ, G (2006): "Pobreza y Formas Asociativas en la ciudad de Córdoba". Publicación de la XI Reunión Anual de la RED PyMEs-Mercosur. Pág. 103-107. Buenos Aires.

MATTA A. y MAGNANO C. (coord.) (2011): Trama productiva urbana y trabajo decente. Análisis y estrategias para la cadena productiva textil de indumentaria en Áreas Metropolitanas. Buenos Aires, OIT.

TOKMAN V. (2001): De la informalidad a la Modernidad. Oficina Internacional del Trabajo. Santiago, Chile.

MARTINEZ, E. y colabs. (2011): Nuevos Cimientos. Debates para honrar el Bicentenario. INTI Ediciones CICCUS. Buenos Aires.

SANCHEZ VIZCAÍNO, G. (2000): "La innovación tecnológica en los sistemas productivos Locales: los desafíos de la globalización", en I Congreso de Ciencia Regional de Andalucía: Andalucía en el umbral del siglo XXI. Universidad de Granada. Granada.

THOMAS, H. (2008): Estructuras cerradas vs. Procesos dinámicos: trayectorias y estilos de innovación y cambio tecnológico, en Thomas, H. y Buch, A., (coords.) Fressoli, M. y Lalouf

A. (colabs.): *Actos, actores y artefactos. Sociología de la Tecnología*, UNQ, Bernal, pp. 217-262. Buenos Aires.

Proyecto Colaborativo de Parque en el Solís Grande: la experiencia Fronteras Activas

Autores[1]: VARELA, Alma[2]; AMADO, María Estela[3]; ÁLVAREZ, Jimena[4];

Mesa Temática Nº1: Investigación acción y enfoque pedagógico para el desarrollo territorial

1 Resumen

Palabras Clave: Espacio Público, Proyecto Colaborativo, Interacción

"*Fronteras Activas*"[5] es una experiencia de extensión universitaria que explora procesos proyectuales colaborativos vinculados a la concreción de un Parque en la Región Este del Uruguay. Las actividades sondearon programa, diseño y gestión con la participación de estudiantes, docentes, vecinos, técnicos y autoridades, que interactuaron de forma horizontal.

En su primera etapa se orientó la reflexión sobre la creación de un parque integrador en las islas del arroyo Solís Grande, ámbito de potencial uso y sensibilidad ambiental. En su segunda etapa, se trabajaron dos grandes ejes: "ampliar la mirada", haciendo énfasis en el paisaje cultural como motor de revalorización de la identidad, y "hacer foco" reflexionando sobre las dinámicas temporales y posibilidades de uso del parque, definiendo equipamientos e intervenciones puntuales.

El arroyo Solís Grande es frontera entre los departamentos de Canelones y Maldonado, y los Municipios de Soca y Solís Grande. Por su condición de borde carecía de una visión integral que aportase a su adecuado proyecto y gestión. Sin embargo, la degradación de las islas del Solís Grande, donde hoy se localiza el Parque, despertó la inquietud de los vecinos y organizaciones de ambas márgenes que se vincularon para promover alternativas para su adecuada gestión y uso. Esto derivó en la definición de un Parque y un Festival asociado, proceso que fue acompañado en el proyecto de extensión, destacando la reflexión colectiva sobre las potencialidades locales y regionales. Una compleja trama de actores y vínculos, de ámbitos administrativos diferentes, mantuvo el proceso de intercambio en esta "frontera activa": un límite de gran sinergia que en

[1] Los autores integran el Grupo Proyectos Colaborativos, en el que participan docentes y estudiantes de distinto ámbitos de Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo de la Universidad de la República. Uruguay.

[2] **VARELA, Alma (coordinadora).** Taller Apolo. Departamento de Enseñanza de Anteproyecto y Proyecto de Arquitectura. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de la República. Uruguay. alma@farq.edu.uy

[3] **AMADO, María Estela.** Taller Apolo. Departamento de Enseñanza de Anteproyecto y Proyecto de Arquitectura. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de la República. Uruguay. mariaamado@gmail.com

[4] **ÁLVAREZ, Jimena.** Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de la República. Uruguay. jimenalo@hotmail.com

[5] El proyecto "Fronteras Activas" obtiene el tercer premio de Extensión Arquisur 2014. Más información: http://fronterasactivas.weebly.com/

este caso funcionó de manera permeable y de notable intercambio entre actores. Se considera un caso singular y ejemplar en tanto buena práctica.

La actividad de extensión estuvo asociada a un curso opcional, exponiendo metodologías alternativas de aproximación a los actores y al espacio, incorporando invitados y prácticas extradisciplinares vinculadas al arte cívica. Algunas basadas en "el juego" como generador de atmósferas que posibiliten el intercambio, donde éste toma valor frente el producto. Otras basadas en la expresión mediante herramientas propias de otras disciplinas, produciendo una descontextualización que posibilita el desarrollo de una nueva sensibilidad y una nueva mirada.

La conjunción del curso opcional y experiencia de extensión, intensificó el aprendizaje de todos los participantes involucrados, sirviendo de plataforma de reflexión común sobre los valores de los espacios locales desde un enfoque poco explorado por la planificación tradicional.

De esta manera se plantea a futuro su continuidad, para explorar la construcción de una narración local que reconozca y ponga en valor los elementos singulares del lugar, y que plantee al mismo tiempo una visión de futuro deseado plasmado en proyecto territorial colaborativo. La experiencia participativa permite de esta forma conjugar intereses de pobladores, técnicos y autoridades, resignificando los procesos de construcción de identidad local y aportando a los estudiantes metodologías de aproximación e interacción con una realidad concreta.

2 La experiencia

El proyecto "Fronteras Activas" es una construcción colectiva con participación de diversos actores estudiantes y docentes de la Universidad de la República (FADU y CURE), estudiantes intercambio Francia-Portugal (2012) estudiantes ELEA, docentes de la Universitá di Roma Tre (2013), vecinos, organizaciones locales, escuelas rurales y urbanas, municipios, técnicos departamentales, entre otros.[6]

Las actividades contaron con la financiación alternada de la Facultad de Arquitectura (Llamado Interno Extensión FADU 2012; Cursos Opcionales FADU 2013) y ELEA para su desarrollo.

[6] ***Participantes:*** **escuelas locales I vecinos I organizaciones civiles | técnicos | autoridades municipales (solis Grande y Soca) y departamentales (Canelones y Maldonado) I equipo universitario:** *equipo base:* alma varela | jimena álvarez | maría amado | santiago pons | ***edición 2012:*** paula di bello | inés andrade | aude andry | santiago cola | melanie dabert | iréne fedón |pedro ferreira | maria joao freitas | alexandre gardebien | juan gelos | fernanda gómez | fernando miranda | lucia otazú | nicolás otazú | etienne pellier | ezequiel py | emilia stevenazzi | alan zappia | *docentes invitados 2012:* juan carlos apolo | enrique machado | isabel gadino | natalia barindelli | pablo sierra | ***edición 2013-14:*** paula di bello | estefanía díaz I sara espinosa I fiorella faggiani I marcos geisenblosen I juan gelos I fernanda gómez I mauro gómez I marisa gutiérrez I mauricio irazoqui I rodrigo llorente I nicolás Otazu I erika pereira I analía perdomo I rosina pons I agustín samuelle I tatiana stecanella I alan zappia I magdalena benítez I ezequiel py I estudiantes ELEA I *docentes invitados:* juan carlos apolo | matteo locci (UR3) | francesco careri (UR3) I adriana goñi (UR3)

3 Inquietud y Sinergia

Los cursos fluviales configuran unidades territoriales en términos físico-espaciales, ecosistémicos y socio-productivos. Sin embargo, por su condición de accidentes geográficos suelen establecerse como límites administrativos, cuestión que históricamente ha dificultado su gestión integral. El arroyo Solís Grande no escapa a esta situación, siendo frontera entre los departamentos de Canelones y Maldonado y de los Municipios de Soca y Solís Grande. Ambas márgenes son conectadas por un puente en la Ruta Nº9, que atraviesa sus islas que cuentan con una superficie total de 40 há ([7]). Las mismas presentan condiciones paisajísticas y ecosistémicas singulares, y una heterogénea vegetación (autóctona e introducida) que está sujeta a las dinámicas del arroyo.

Por su condición de borde este espacio ribereño conforma un paisaje invisibles, que escapa a la valoración colectiva y al diseño, derivando en procesos de degradación ambiental por usos y ocupaciones no planificados -como campamentos y fogatas, entre otros-, sin la adecuada infraestructura ni gestión para su uso. Las islas del Solís Grande evidencian algunos de estos procesos que despertaron la inquietud de los vecinos de ambas márgenes vinculadas para promover alternativas para su adecuada gestión y uso.

Es así como surgen diversas actividades con participación de actores locales, orientadas a lograr respuestas a las inquietudes manifestadas. Sin embargo, en un principio las mismas se enfocan hacia la realización de un festival, quedando relegada la reflexión sobre las alternativas de instauración de un parque y su posible diseño y gestión. En este sentido, el proyecto planteó recentrar la mirada, promoviendo procesos colaborativos de proyecto del Parque para revalorizar y preservar una zona de sensibilidad ecosistémica y de potencial de uso.

La voluntad de los actores locales de desarrollar un proyecto concretó actividades antecedentes a este proyecto de extensión, que significaron un fértil intercambio entre ellos. Entre otras, cabe destacar:

- Creación de la Comisión “Abrazo del Solís Grande”. creada con el fin de organizar cuestiones relativas a la gestión del Festival del Abrazo del Solís Grande.

- Concurso de Logotipo Fiesta “Abrazo del Solís Grande”: Esta actividad fue organizado conjuntamente por los Municipios de Soca (Canelones) y de Solís Grande (Maldonado). Se convocó a participar a ciudadanos residentes, escolares y liceales de ambos municipios para la creación de un logotipo para el evento.

- Lanzamiento del Festival “Abrazo del Solís Grande”: Actividad impulsada conjuntamente por los vecinos de Soca (Canelones) y Solís Grande (Maldonado) con la presencia de vecinos y

[7] Del total de 40 ha. La isla al sur posee unas 17há, mientras que la isla al norte (hoy parcialmente conectada con la margen este del arroyo) cuenta con 23 há. Sobre esta última es que se enfoca el Proyecto de Parque.

autoridades (Intendentes Departamentales y Alcaldes). Este evento de carácter integrador consistió en un encuentro de abrazo simbólico donde se compartieron guitarreadas, un asado criollo y una marcha gaucha. El Festival fue posteriormente declarado de interés Ministerial.

- Campamento en el Paraje Arroyo del Solís Grande: Se organizó en conjunto entre las Intendencias de Canelones y Maldonado, con el objetivo de difundir sobre tareas de reacondicionamiento y concientizar sobre la necesidad de preservar el ambiente, su flora y fauna.

- Taller Germinador de Ideas Parque "Abrazo del Solís Grande": Se realizó en el Centro Comunal Solís Grande, consistió en una jornada de intercambio de ideas. Participaron técnicos de ambas Intendencias, vecinos, concejales y alcaldes de Solís Grande y Soca, estudiantes, docentes e investigadores de UdelaR e integrantes de colectivos, entre otros. Esta última actividad fue la que inicia el contacto de la UdelaR con este proceso.

En este marco, el proyecto Fronteras Activas se propuso promover procesos proyectuales colaborativos para el diseño y gestión de un Parque en las islas del arroyo Solís Grande, con el fin de revalorizar y preservar una zona de sensibilidad ecosistémica y potencial de uso. En particular, se propuso:

- Delinear recomendaciones de manejo -diseño y gestión-, para avanzar hacia un proyecto concreto, considerando la región y su paisaje cultural como motor de revalorización de la identidad local.
- Propiciar el trabajo en red de actores, involucrando distintas sedes de la UdelaR en experiencias creativas transversales.
- Promover procesos colaborativos de proyecto que permitan una aproximación transdisciplinar a través del "idear en conjunto" desde distintos saberes disciplinares (arquitectura, paisaje, gestión ambiental, agronomía, arte cívica y trabajo social) e incorporando los conocimientos experto-experimentado de los participantes (academia-sociedad).
- Instaurar procesos alternativos de enseñanza-aprendizaje: curricularizar la extensión y promoviendo la participación abierta de actores enfocando un proyecto en una frontera donde confluyen dos departamentos y dos municipios.

4 Claves proyectuales: Lo Colaborativo

El proyecto se inserta en un proceso bottom-up, en el que los actores locales son quienes ponen en discusión el tema e inician el trabajo en red para darle respuesta a las problemáticas planteadas. De esta manera, se partió de un entramado social e institucional con intercambio fluído, que favoreció el desarrollo de procesos creativos colectivos; en donde los vecinos y los

varios movimientos sociales se organizaron para definir y defender sus “Bienes Comunes” (Ostrom, 2005), tomando conciencia de la necesidad de proteger el legado ambiental y cultural para las generaciones futuras. Si bien se trata de una pieza de frontera entre dos departamentos (que implican jurisdicciones, marcos normativos, institucionales y presupuestales diferentes), la inquietud de los actores aunados logró superar estas diferencias.

Visualizando una compleja trama de actores y vínculos, que además se encuentran en de ámbitos administrativos diferentes, se intentó buscó apoyar el proceso de intercambio existente que entendimos como una “Frontera Activa”: un límite de gran sinergia que en este caso particular funciona de manera permeable, de notable intercambio entre los actores.

En este contexto, el equipo universitario propuso un proyecto de extensión que se suma al proceso existente, complementando expertise transdisciplinar con el fin de apoyar, facilitar y encauzar acuerdos e imágenes objetivos comunes. El rol universitario fue de articulador, apoyando a delinear una propuesta integral inicial, intentando enfocar los avances, originalmente centrados en la organización del festival como instrumento de difusión y que paulatinamente derivaron en la reflexión colectiva sobre las potencialidades locales y regionales.

Desde este punto de partida todas las actividades intentaron propiciar el diálogo, potenciar el intercambio de saberes en una **propuesta colaborativa**, donde el proceso de ideación en conjunto asume en sí mismo una experiencia trascendente para todos los participantes. De esta manera se generó una aproximación valiosa de los estudiantes universitarios hacia casos concretos tomando contacto e interpretando otras vivencias locales, de los vecinos hacia una Facultad/Universidad que les parece distante, de los escolares en actividades didácticas diferentes y al mismo tiempo formativas, de los municipios como espacios en reciente formación y como nuevos gestores de procesos, de los técnicos departamentales desde su especificidad técnica y capacidad ejecutiva.

El proyecto como proceso

Como estrategia se adopta el concepto de **proyecto como proceso**, en donde, además del diseño urbano, se consideran esenciales las etapas de planificación y gestión. Este proceso proyectual es planteado en clave colaborativa, pues busca integrar desde su concepción, ejecución y posterior puesta en uso del producto, a la comunidad local, técnicos e instituciones vinculadas.

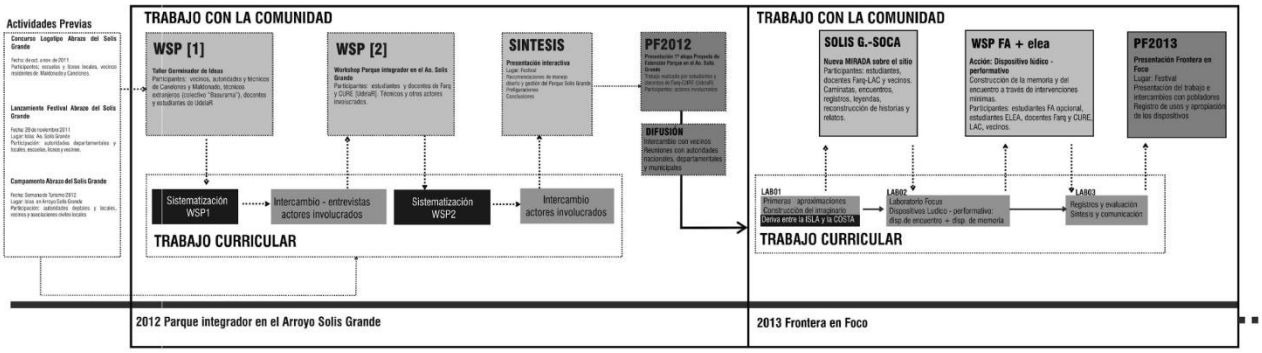
El trabajo de extensión en este formato continuado configura un proceso educativo horizontal en el que los roles entre educador-educando se difuminan y donde la enseñanza-aprendizaje se verifica para todos los involucrados.

De esta manera se exploraron formatos de trabajo grupal y colaborativo, con un enfoque metodológico integrador, que propició el intercambio con los actores involucrados, la reflexión y el compromiso universitario.

En consecuencia se generó un **Espacio de Proyectos Colaborativos** como confluencia creativa que reinstala la definición de taller proyectual, transgrediendo sus límites, invitando a la acción más allá de la simulación. Se entiende que la planificación debe ser circular, y que las incertidumbres se presentan como oportunidades para explorar vías alternativas que no son dictadas sólo desde saberes técnicos secuenciales. (Forester, 1999). Una planificación territorial basada en el principio de la mutabilidad permite trabajar sobre el fortalecimiento de redes de actores para crear territorios resilientes que puedan dar respuestas locales a posibles crisis por factores, ambientales, sociales o políticos (Durand, 2012).

La metodología adoptada planteó alternar instancias de trabajo articuladas entre sí:

- *Workshop (WSP).* Instancias más intensas en formato Taller con participación de actores locales (técnicos, vecinos, etc.), docentes y estudiantes UdelaR.
- *Mesa de Trabajo*. Instancias que implicaron un trabajo continuo, con actividades de procesamiento y sistematización; programación y proyecto (lineamientos y prefiguraciones), reuniones de contacto y consulta con actores calificados (Grupos Focales) que permitieron el ajuste de los productos. Asimismo el trabajo se fue nutriendo con entrevistas y trabajo in situ con actores locales, con el objetivo indagar en las expectativas e imaginarios que los mismos tienen sobre el lugar y la temática a desarrollar.
- *Síntesis conclusiva.* En cada etapa, se planteó presentar el trabajo conclusivo a los vecinos y autoridades locales en el Festival Abrazo del Solís Grande, permitiendo su difusión a toda la comunidad, y sentar las bases para el desarrollo de proyectos a futuros.



Cuadro Metodología del Proyecto "Fronteras Activas" 2012-2013. Elaboración Propia.

El proyecto de extensión se entiende como un proceso continuado en etapas vinculadas. En la Etapa 2012 se orientó la reflexión sobre la creación del Parque Abrazo del Solís Grande; las Etapa 2013 y 2014 se orientó a "*Ampliar la Mirada*" haciendo énfasis en el paisaje cultural de la región como motor de revalorización de la identidad, y "*Hacer foco*" pensando dinámicas temporales y posibilidades de uso del parque (equipamientos, intervenciones).

En la etapa 2012, desde la interdisciplinariedad y la participación se procuró generar un trabajo propositivo y reflexivo considerando factores claves en la implantación del parque; estos son la sensibilidad ecosistémica, los potenciales usos, la temporalidad y la re-significación del lugar como espacio de intercambio e interacción social.

El Workshop operó como catalizador de conocimientos construyendo una mirada conjunta. El taller se desarrolló con la participación de diversos actores locales (técnicos, vecinos, etc.), técnicos externos, docentes y estudiantes de la UdelaR (FADU y CURE), que conformaron mesas de trabajo integrando diferentes disciplinas, ciencias sociales, arquitectura, ordenamiento territorial, paisaje, ciencias ambientales, arte e ingeniería. Dada las diferentes dinámicas propias de los actores, los productos por equipo presentaron diversos enfoques, ambiental, arquitectónico-urbanístico, y local-cultural.

En la Mesa de Trabajo se retomaron los productos del Workshop y demás actividades generando un análisis de las potencialidades del sitio, sus características físicas y usos actuales, así como sus potencialidades futuras. Se plantearon bases para el desarrollo de mapeos y diagramas para comunicar estos aspectos de forma de apoyar la toma de decisiones sobre aspectos de proyecto.

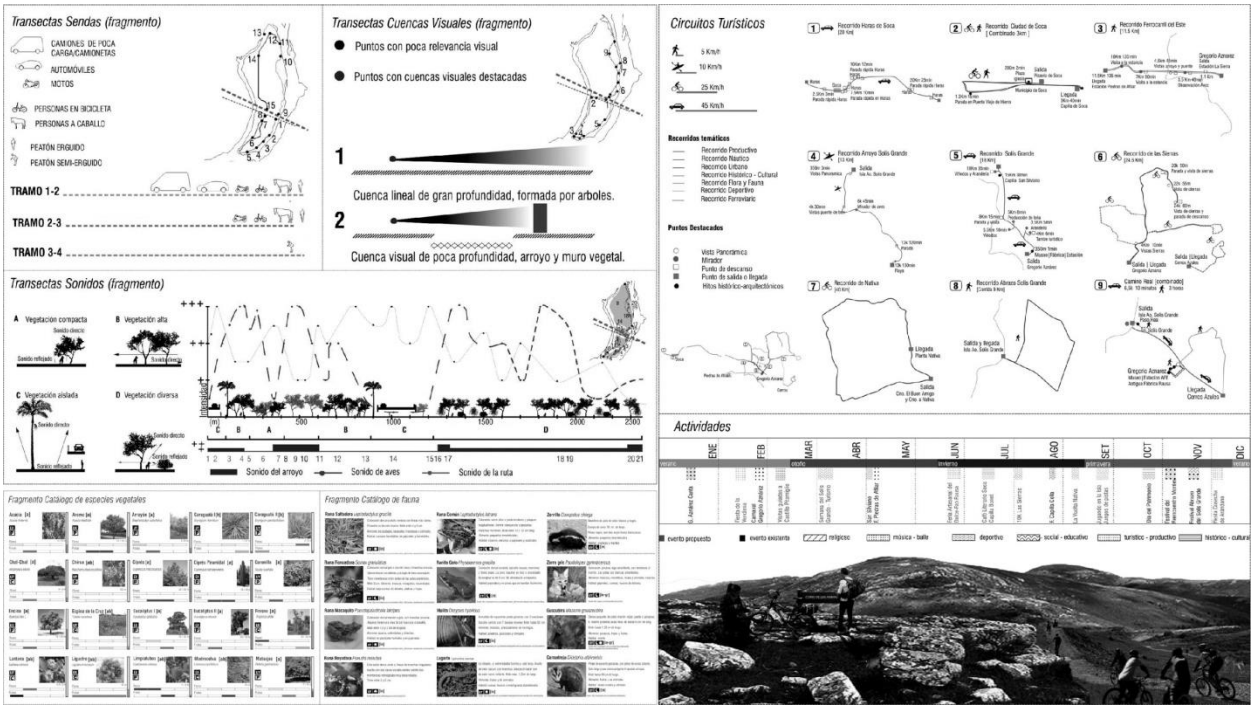
Otras instancias de contacto con actores implicaron el trabajo con Grupos Focales que aportaron desde su conocimiento experimentado del sitio. Para el intercambio con el Grupo Focal de Niños se estimuló la imaginación desprejuiciada de los niños con el objetivo de develar anhelos e

intereses: se recurre a la narrativa y la plástica como un puente para crear mundos ilusorios, liberadores, que trascienden lo cotidiano, como medio de expresión de construcciones imaginarias así como herramienta que posibilita pensar en otras realidades.

Se realizaron dos instancias de intercambio en escuelas de ambas márgenes. Se propuso una actividad lúdica titulada "*La isla imaginada*", donde a partir de imágenes y de fragmento de un cuento se plantearon dos formas de producción creativa (la narrativa y la visual). Al analizar las narraciones realizadas por los niños, se observaron palabras recurrentes que permitieron develar intereses y deseos, así como posibles formas de uso y aproximación al sitio. Se seleccionaron las recurrencias y se agruparon por categoría para considerarlas en el proyecto.

En el análisis de las creaciones plásticas se observaron elementos recurrentes vinculados a la idea de refugio, la forma de acceso, la fauna y flora y las vivencias del parque como lugar singular, donde el agua toma un rol protagónico.

Como parte del trabajo continuo se realizaron diferentes contactos con Grupo Focal de Vecinos que se reconocieron como conocedores del sitio o impulsores de procesos. El objetivo de estos contactos fue retratar, convertir las entrevistas en motor de la memoria para reconstruir territorios en su dimensión cultural (prácticas, relatos, costumbres, producción, paisaje, etc.); que permitan valorar, preservar y promover las identidades y al mismo tiempo impulsar nuevas prácticas o actividades.



Algunos productos realizados colaborativamente: esquemas de circuitos en la región, transectas y catálogos de flora y fauna. Fotocomposición de elaboración propia.

Por otra parte se realizó un intenso trabajo de síntesis valorativa. Reconociendo los aspectos ambientales como parte fundamental del sitio, en esta experiencia se enfocaron en conjunto tanto los aspectos ecosistémicos como los físico-espaciales. Para reconocer las características y valores del lugar, se aplicaron diferentes métodos de observación, representación y registro como son los registros fotográficos, los mapeos colectivos, las transectas (visuales, sonoras, de sendas, de especies vegetales y de escenas) y los catálogos.

Se realizó un pre-catálogo de especies vegetales y fauna que categoriza y gráfica el trabajo realizado por técnicos de Educación Ambiental de la Intendencia de Maldonado. Este producto representó un primer acercamiento a estos asuntos, que requiere ser ajustado y complementado a futuro para contribuir al manejo del sitio.

Las sucesivas instancias de reconocimiento e intercambio entre actores y el material elaborado, han facilitado la difusión de los valores ecosistémicos del sitio; así como también la toma de conciencia sobre la importancia de preservarlos y potenciarlos. Dada la preocupación por la degradación del Parque, se concretó la designación de un Guardaparque para el Abrazo por parte de la Intendencia de Maldonado, hecho sin precedentes al tratarse de un territorio extra-departamental. Estas instancias reflejan parte del camino transitado y una búsqueda por encontrar alternativas de gestión y uso del mismo.

En el Festival -edición 2012-, Fronteras Activas contó con un stand que permitió presentar los avances del trabajo realizado en formato de paneles interactivos donde el público con *post its* pudo expresar sus opiniones, conocimientos y expectativas, así como también sugerencias y temáticas a profundizar en el futuro con respecto al Parque, al Festival y a la región.

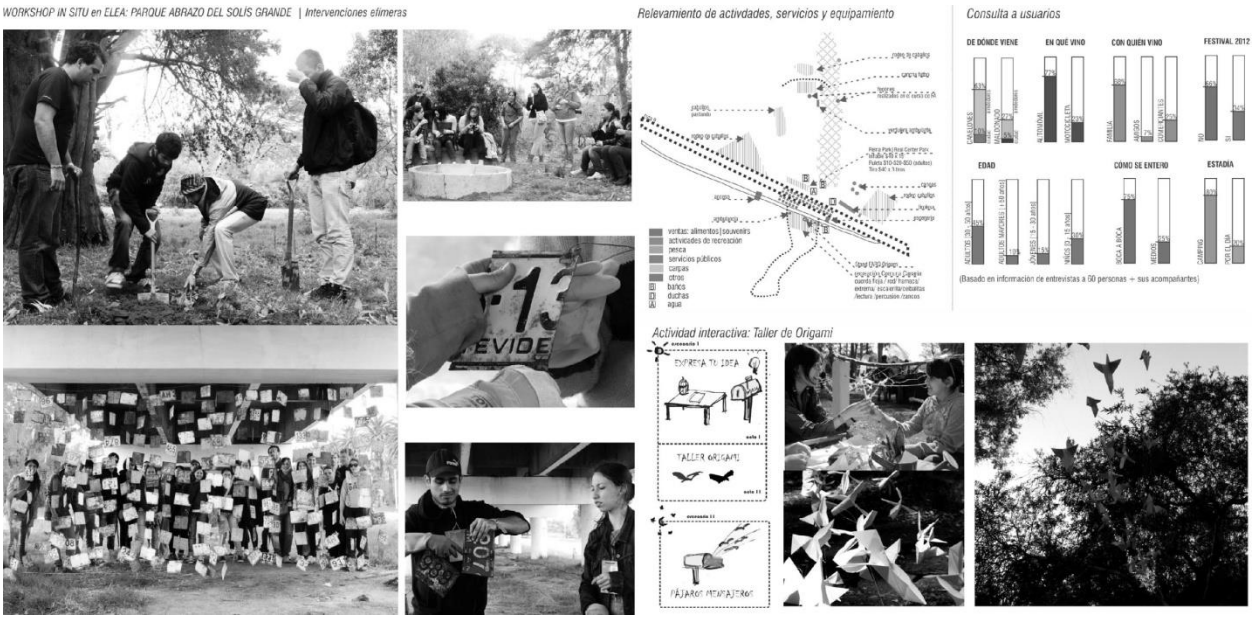
En las etapas 2013 y 2014 del Proyecto, se buscó darle continuidad a la metodología de trabajo desarrollada inicialmente. En 2013 se reiteró el trabajo en un curso opcional con formato taller, esta vez explorando en metodologías alternativas de aproximación a los actores y al espacio, incorporando invitados y prácticas extradisciplinares vinculadas al Arte Cívica. Algunas basadas en “el juego” como generador de atmósferas que posibiliten el intercambio, donde éste prevalece frente el producto. Otras basadas en la expresión mediante herramientas propias de otras disciplinas, produciendo una descontextualización que posibilita el desarrollo de una nueva sensibilidad.

Se buscó construir junto a los habitantes una narración de su experiencia en el lugar, despertando la *imaginación antropológica* (Hannerz, 1986), por la cual una población cuenta de sí misma a "otros" y reconoce los elementos fundamentales de la propia cultura. Estos elementos enfocados en conjunto pueden crear una *visión de futuro* deseado como proyecto colectivo delineando usos y espacios.

Como instancia inicial de la segunda etapa se desarrolló un reconocimiento de la región a través de prácticas colectivas alternativas que permitieron a estudiantes y docentes aproximarse al sitio con una mirada desprejuiciada y propiciar el diálogo fluido con los vecinos de la zona. Se plantearon experiencias perceptivas diferenciadas con énfasis en la amplificación y el desarrollo de las capacidades sensoriales con acciones creativas directas con el propósito de potenciar los valores culturales del lugar. Asimismo se incorporaron recorridos performativos basados en la tradición productiva, como excusa para propiciar el diálogo e intercambio con los vecinos, permitiendo recabar información y reconstruir algunos relatos propios lugar.

Enmarcado en el eje propositivo "hacer foco" en el Parque, se desarrolló una acción urbana directa destinada a interactuar creativamente con los vecinos, a través de una transformación efímera, generando un ámbito espacio-temporal de encuentro y convivencia. La actividad consistió en la concreción colectiva de un proyecto físico espacial de equipamiento o instalación efímera en el Parque del Abrazo del Solís. En el proceso constructivo participaron de vecinos, docentes y estudiantes FADU y CURE (UdelaR), docentes del LAC y estudiantes del ELEA, ya sea aportando materiales y elementos en desuso en la zona, asi como también en la ejecución misma.

En el Festival 2013, al igual que en su primera edición 2012, se presentó el trabajo realizado en el parque y se complementó con consultas a usuarios y el relevamiento de actividades, servicios y equipamiento del festival. Asimismo, se montó un stand interactivo, en donde los vecinos con la consigna de participar en un pequeño "Taller de Origami", pudieron plasmar, sus deseos y comentarios sobre el parque y la región.



Algunos intercambios 2013. Deriva en la Microrregión, Workshop ELEA, 2º Edición del Festival. Fotocomposición de elaboración propia.

5 Plataforma de intercambio

El proyecto permitió explorar por un lado, los vínculos transversales entre la extensión, la enseñanza y la investigación aplicada. Por otro lado, sondear la construcción interdisciplinar, generando ámbitos de encuentro de docentes y estudiantes de distintas formaciones y servicios universitarios, junto con técnicos locales y actores de la sociedad civil.

De esta manera se transitó la *integración curricular de la extensión,* siendo el proyecto asociado a un curso optativo (Arquitectura y Licenciatura de Paisaje); y a un curso curricular de Taller de Anteproyecto (Taller Apolo). Desde una práctica docente asentada en varios ámbitos universitarios (UdelaR -Cure, FADU- y Universitá Roma Tre), se expusieron metodologías de enseñanza alternativas con aproximación a los actores y al espacio, incorporando invitados y prácticas transdisciplinares.

La conjunción del curso opcional y la experiencia de extensión, intensificó el aprendizaje de todos los participantes involucrados, sirviendo de plataforma de reflexión común sobre los valores de los espacios locales desde un enfoque poco explorado por la planificación tradicional.

La experiencia en sus distintas etapas permitió reflexionar en conjunto y concretar productos colectivos. En la etapa 2012 se obtuvieron productos específicos de análisis y propuestas esquemas, diagramas, mapeos y prefiguraciones para recentrar el proyecto de parque de forma colaborativa. A partir de contactos personales o grupales, de la prensa local, así como los

portales web institucionales, los blogs y cadenas de correos electrónicos de organizaciones locales y el contacto en red de vecinos, han permitido dar interacción en las instancias, habilitando el conocimiento e involucramiento amplio. En esta etapa surge se afirman las condiciones para el trabajo en red a futuro en un proceso incremental.

En 2013 se abre una nueva etapa del proceso: *ampliar la mirada en la región*, haciendo énfasis en el *paisaje cultural* como motor de revalorización de la identidad local; y por otro lado *hacer foco* sobre puntos singulares de *potencial patrimonial y turístico*. Se profundizan temáticas ya detectadas, basada en relatos sobre la producción y la historia del lugar obtenidos a partir de entrevistas a actores locales y relevamientos in situ. Este proceso es base para *relanzar la identidad local* y *difundir, revalorizar y fortalecer sus singularidades.* Éstas singularidades muchas veces conforman paisajes invisibles, que escapan a la valoración colectiva -y al diseño-, desaprovechando el potencial de su capital cultural.
En 2014 y 2015 se abren actividades apuntando a enclaves específicos de la Microrregión participando en un evento efímero "Noche Blanca" en la localidad costera La Floresta y la consideración de rehabilitación un histórico edificio cultural, el antiguo cine en la localidad de Soca.

6 Apuntes finales

Se entiende que esta experiencia ha permitido generar un ámbito de encuentro enriquecedor para todas las partes, valorando la reflexión inclusiva en la construcción del territorio.
El proyecto ha permitido la articulación tanto de actores locales como de estudiantes de diferentes ámbitos académicos, promoviendo el pensamiento crítico y propositivo, así como el ensayo de metodologías alternativas desde la enseñanza y desde la planificación territorial, favoreciendo la autonomía de los sujetos involucrados. Donde se articula el conocimiento académico, desde una mirada multidisciplinar, con el conocimiento popular propio de los actores que protagonizan los procesos desarrollados en el territorio.
Se formularon recomendaciones de diseño y gestión de Parque que sirvieron de punto de partida a los gobiernos departamentales, locales, y actores de la sociedad civil, brindando sustento y fundamento para concretar proyectos específicos a futuro, reunir fondos e incluirse dentro de las Agendas institucionales para una implementación colectiva.
Cabe destacar que el Proyecto de Parque ha ido registrando avances concretos debido al trabajo de los actores: la reciente designación de un Guardaparques, la concreción de 4 ediciones del Festival, la captación de fondos para implementar un programa de Gestión Ambiental, entre otras, da cuenta de la continuidad del proceso y de su positivo impacto en el ámbito local.

La experiencia muestra que en este territorio están dadas las condiciones para desarrollar procesos colectivos en los que la creatividad social sea dispositivo para superar problemáticas incluso llegando a propuestas de cogestión con los gobiernos locales.
De esta forma, las experiencia propició una plataforma de trabajo continuo en red, capaz de funcionar como disparador de sinergias para proyectos futuros con fuerte componente integrador.

Bibliografía

Acuña, C., et alt. (2009). Construyamos el Territorio Departamental entre Todos. Cuadernos Territoriales de Maldonado. Montevideo: Iconoprint

Alexander, C. (2002) The Nature of Order (4 voll.). USA: CES, Berkeley

Arnstein S, (1969) The ladder of citizen participation, Journal of the Institute of American Planners,n4. USA.

Hannerz, U. (1986) Exploración de la ciudad. Hacia una antropología urbana. México: Fondo de Cultura Económica.

Villasante, T, (2006) Estilos Creativos de la Complejidad.España: Antrhopos-CRIM

Ostrom, E. (2005) How types of good and property rights jointly affect collective action. Journal of Theoretical Politics, USA.

Forester J, (1999) The deliberative Practitioner. Encouraging Participatory Planning Processes, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge.

Durand, A. (2012), La mutabilité in urbanisme : une rupture méthodologique?, N383, Urbaniste Revue, Paris

Acrónimos

UdelaR - Universidad de la República
FADU - Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo
CURE - Centro Universitario Regional Este
IDMa - Intendencia de Maldonado
IDC - Intendencia de Canelones
LAC- Laboratorio Arti Civiche - Universitá di Roma Tre
UR3 - Universitá di Roma Tre
ELEA - Encuentro Latinoamericano de Estudiantes de Arquitectura

II Jornadas de Desarrollo Local-Regional. Reflexiones y diálogos para la acción.
Primer encuentro de Escuelas de Gobierno

Mesa temática: 1; Investigación acción y enfoque pedagógico para el desarrollo territorial.

Enfoques y propuestas teórico-metodológicas del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria-INTA- para el análisis de la complejidad y las transformaciones Territoriales.

Autores: Mgter. Emiliano A. Spontón[1]; Lic. Osvaldo Marcelo Saavedra[2]; Dr. Pablo A. Curarello[3]; Lic. Javier Vitale[4]

Palabras claves: Desarrollo Territorial Sustentable; Dinámicas; Prospectiva.

El presente trabajo pretende dar cuenta y poner en diálogo, parte de los enfoques y propuestas teórico-metodológicas que el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria -INTA- ha propiciado en los últimos años para el análisis de la complejidad y las transformaciones Territoriales, en marco del Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios.

La misión de este Programa Nacional es "contribuir a que losterritorios avancen hacia un desarrollo sustentable, a través de lageneraciónde conocimientos y el fortalecimiento de competencias, mediante una construcción colectiva y

[1]Pertenencia institucional: INTA; Coordinador Nacional del Módulo "*Dinámicas de las transformaciones Territoriales*" perteneciente al Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios. Correo electrónico: sponton.emiliano@inta.gob.ar

[2] INTA; "*Coordinador Nacional del Proyecto de Dinámica y Prospectiva de los Territorios*" del Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios. Instituto de Investigación en Prospectiva y Políticas Públicas.Correo electrónico: saavedra.marcelo@inta.gob.ar

[3]INTA; Coordinador Nacional del Módulo: "*Prospectiva Territorial*", perteneciente al Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios.Correo electrónico: curarello.pablo@inta.gob.ar

[4] INTA; Coordinador Nacional del Módulo: "*Sistemas de Información y Observatorios Territoriales*", perteneciente al Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios.Correo electrónico: vitale.javier@inta.gob.ar

poniendoénfasis en los sujetos y los procesos sociales" (pág.54; Alemany, C. [et.al.]; 2014).

Los aspectos metodológicos que se proponen y guían el accionar de esta carpeta de proyectos institucionales refieren a la multidimensionalidad y la multifuncionalidad del "Desarrollo Territorial Sustentable (DTS), de la complejidad de las dinámicas territoriales y de la construcción de la prospectiva territorial. Se parte del supuesto que un sistema complejo (García, 2006) es un recorte de la realidad que pretende representar una totalidad organizada (sistema). El abordaje metodológico de la complejidad y de las transformaciones territoriales a partir del DTS se fundamenta en por lo menos cuatro dimensiones cognoscitivas (subsistemas) que en principio podrían ser: a) económico – productiva; b) física-ambiental; c) socio – cultural; y d) político – institucional". (PNSEPT-1129025)

Estos subsistemas guardan coherencia y lineamientos comunes con los postulados propios de las metodologías de desarrollo que fuesen impulsados desde los espacios formativos propuestos y propiciados por los programas y currículos académicos de algunas carreras vinculadas a la Universidad Nacional de Villa María, específicamente, la Lic. en Desarrollo Local-Regional. Considerándose de esta manera las Jornadas en marco de la cual se hace la presente presentación, un espacio propicio para un debate colectivo en términos dialécticos y favoreciendo con ello el enriquecimiento conjunto de saberes y experiencias entre el INTA y la Universidad Pública.

La propuesta del INTA para el análisis de la complejidad y las transformaciones Territoriales, sustentada en algunos de los marcos teóricos antes mencionados, y desde un enfoque multidisciplinar y dimensional de los procesos, (con la finalidad de ir profundizando en su fundamento intrínseco y sus lógicas), surge como línea de acción transversal para las diferentes carpetas de proyectos del organismo nacional a los fines de aportar a la comprensión en tanto procesos (normalmente no linéales) de las dinámicas y transformaciones de los territorios en diferentes escalas físicas y temporales, concibiendo en esta construcción un enfoque prospectivo y retrospectivo

orientado a la generación de políticas públicas sociales y teniendo como eje de análisis el accionar de lógicas de poder vinculadas a los sujetos sociales.

"La recuperación del sujeto (en sus diferentes formas) constituye una dimensión central para el estudio de las transformaciones territoriales. Abordar los territorios como procesos y construcciones sociales implica necesariamente adoptar una concepción de la realidad en clave relacional. Por otro lado, hacer énfasis en los conflictos, sujetos y complejidad de los procesos de territorialización, implica visibilizar las relaciones de poder en el espacio". (pág. 75:Alemany, C. [et.al.]; 2014)

El marco epistemológico y conceptual que guían el accionar del programa comprende que comprende que "los enfoques acerca de cómo se produce el/los conocimiento/s se halla, desde hace un tiempo, en profundo proceso de revisión. Se visualizan enfoques interaccionistas, complejos, sistémicos, inter y transdiciplinarios" (pág. 18: ;Alemany, C. [et.al.]; 2014)

Los ejes constituyentes del programa son tres:

1) La perspectiva de la construcción colectiva de conocimiento.
   Orientada a la construcción pública de saberes y la interrelación cultural de conocimientos para el desarrollo de los territorios.

2) El paradigma de la complejidad sustentado en la inter y transdiciplina.
   Complejidad entendida desde la propuesta teórica de Edgad Morín como un todo complejo e indisociable donde as partes aportan a la aproximación para la comprensión de los fenómenos, en un contexto de crisis de los teorías lineales de conocimiento.

3) La actitud epistémica que integra el pensamiento con la acción.
   Partiendo de la comprensión de la existencia y retroalimentación de un sujeto-investigador, sumergido en el proceso/medio y cuya observación/investigación es afectada por el entorno y afecta a éste. Y reconociendo el rol activo, no desde un

posicionamiento sólo como reproductor, sino, un sujeto social con la capacidad de impulsar procesos y relevante en la construcción de discursos y sentidos.

Estos tres ejes incumben tanto a las nociones generales que guían la producción de conocimiento como la actitud epistémica que se propicia y consideradeben alcanzar los investigadores.

"Dadas las características del INTA y su compromiso con los procesos de desarrollo territorial, la necesaria articulación con los proyectos, de tareas de investigación, investigación-acción e investigación participativa y de acompañamiento de los procesos nos sitúa en una perspectiva de combinación de interacciones sujeto-objeto y sujeto-sujeto. Esto implica no sólo la conformación de equipos interdisciplinarios, con competencias profesionales, tanto para la investigación como para el acompañamiento de los procesos, sino también la necesaria integración de diferentes tipos de saberes. Dese una perspectiva de investigación acción participativa, Shutter (1986), propone la integración teoría-práctica integrando el conocimiento popular con el conocimiento científico. Ésta fomenta la producción de conocimiento intersubjetivo a través de la relación sujeto-sujeto" (pág. 22: Alemany, C. [et.al.]; 2014)

De esta manera la concepción clásica de la interacción investigadores – extensionistas y extensionistas-actores territoriales, da paso a la emergencia de equipos de investigación y acompañamientos en los que los límites entre investigación, intervención y los otros actores territoriales vuelven cada vez más difusos. Así los investigadores no son sólo investigadores, los extensionistas no son sólo extensionistas y los otros actores territoriales no son sólo receptores de conocimiento sino que también lo producen y provocan acción" (pág. 22:Alemany, C. [et.al.]; 2014)

Organización e implementación del Programa Nacional.

Objetivos y lineamientos estratégicos de acción[5]

[5]Las páginas siguientes son de autoría y desarrollo del equipo del Programa Nacional, poseyendo una transcripción prácticamente textual de los lineamientos y propuestas allí vertidos, accesible mediante papel o medios digitales.Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios: documento base y estructura organizativa/Carlos Alemany ... [et.al.]; edición literaria a cargo de Julio

A. Sujetos sociales en procesos de transformaciónterritorial

1) Sujetos sociales: identidades, conflictos, estrategias ytrayectorias; 2) Estructura social agraria; 3) Formas deorganización social y sistemas de producción

- Estrategias de los distintos sujetos agrarios, territoriales, enlos procesos de transformación territorial. Tensiones y conflictos.
- Procesos de concentración y cambios en las estructurasagrarias.
- Percepciones de los sujetos en los procesos detransformación territorial y sobre el impacto de las políticaspúblicas.
- Identidades de los sujetos sociales y trayectorias.
- Trabajo y migraciones.
- Competencias y capacidades de los sujetos sociales para laorganización y la participación.
- Impacto de las políticas públicas en las trayectorias de lossujetos sociales. Propuestas de política pública con visiónprospectiva.
- Lógicas de funcionamiento, diversidad y dinámicas desistemas de producción y su impacto en las transformacionesterritoriales.

B. Trama institucional, gobernabilidad y/o gobernanza.

1) Gestión de la innovación institucional-organizacional.Intervención institucional; 2) Tramas institucionales, 3)Gobernabilidad y Políticas Públicas

- Dinámicas de las tramas institucionales territoriales: mesas,redes, espacios multi-actorales y asociativos.
- Gestión de la innovación institucional-organizacional y delas políticas públicas. Modelo de Gestión con Enfoque Territorial(PRET). Modelos de comunicación.
- Políticas e instrumentos que inciden en la institucionalidadde los territorios.
- Competencias y capacidades para la gestión de la innovacióninstitucional-organizacional.

Elverdín...[et.al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones INTA, 2014. Las mismas pretenden ser disparadores de intercambios, aprendizajes y debates en marco de las Jornadas.

C. Gestión, acceso y uso de recursos naturales y otrosbienes comunes.

1) Gobernabilidad y gobernanza de los recursos; 2)Estrategias y políticas de adaptación al cambio climático y 3)Racionalidad Ambiental: valoración, percepciones yrepresentaciones sociales.

• Gobernabilidad y gobernanza de la gestión de los recursosnaturales, bienes comunes y servicios ambientales. Desequilibriosy conflictos en el acceso y uso.

• Fragmentaciones y articulaciones de políticas de gestión derecursos en sus diferentes niveles global-nacional-provincial-local.Aportes para el ordenamiento territorial.

• Fortalecimiento de capacidades para la gobernanza de losrecursos y bienes comunes.

• Vulnerabilidad territorial frente a procesos de cambioclimático, desertificación y pérdida de biodiversidad. Prácticas y estrategias de adaptación y mitigación de impactos en losterritorios. Prospectiva.

• Valoración de los servicios ambientales/ecosistémicos y delos efectos de la actividad agropecuaria sobre los mismos. AnálisisBeneficio-Costo Social de usos alternativos de los recursos.Atributos económicos-ambientales en los modelos de gestión dela producción.

• Racionalidad ambiental (percepción y representación social) de actores de organizaciones e instituciones locales.

D. Configuraciones socio-técnicas y dinámicas deinnovación territorial.

1) Procesos de innovación socio-técnicos; 2) Prospectivatecnológica y políticas públicas; 3) Efectos de las tecnologías

• Prospectiva tecnológica: global, regional, nacional. Relaciónde la tecnología con los modelos de acumulación.

• Configuraciones socio-técnicas: grupos sociales relevantes,análisis de sus prácticas, problemáticas de generación y adopción.

• Procesos de innovación: construcción colectiva de propuestastecnológicas, participación en procesos investigación e innovacióntecnológica, desarrollo de métodos participativos.

• Efectos de las tecnologías: implicancias ambientales,impactos culturales en las comunidades, sociales, económicos yorganizacionales.

• Políticas de Ciencia y Tecnología, sectoriales, definanciamiento, regulación, y promoción. Construcción de políticaspúblicas.

• Capacidades y competencias para el desarrollo de nuevosenfoques, visión prospectiva y gestión de la innovación tecnológica.

E. Estructuras y estrategias de comercialización y deagregado de valor.

1) Tramas productivas y agregado de valor; 2) Construcciónsocial de la calidad de bienes y servicios de los territorios; 3)Comercialización, mercados y prospectiva; 4) Estrategiascomerciales para la economía social y soberanía alimentaria

• Estructuras y canales de comercialización y estrategias deacceso a mercados. Concentración y poder del mercado.Información asimétrica sobre precios.

• Comercio internacional de productos agropecuarios,regulaciones que impactan en los territorios.

• Metodologías para el estudio de mercados y visiónprospectiva.

• Tramas productivas y comerciales, y sus efectos en eldesarrollo territorial.

• Estrategias de comercialización de la economía social:innovación organizacional y tecnológica, financiamiento parapequeños productores y comercializadores. Alternativas de re-localización e integración (mercados de proximidad).

• Procesos socio-económicos, organizacionales e institucionalesen torno al agregado de valor.

• La calidad como construcción social y marcos regulatorios(normas públicas y privadas). Mecanismos de diferenciaciónmediante sellos (IG/DO, marcas colectivas, marcas territoriales,patrimonio intangible) o mecanismos “informales”.

• Capacidades y políticas públicas en torno a estrategias decomercialización y agregado de valor. Soberanía y seguridadalimentaria.

• Recursos y productos locales como patrimonio cultural yterritorial. Culturas alimentarias y técnicas artesanales locales.Incidencia en las dinámicas territoriales. Patrones de consumo. Interacciones entre productores y consumidores en la valorizaciónde recursos locales.

F. Territorio y su complejidad.

1) Dinámica y transformaciones territoriales. Sistemas deinformación territorial,observatorios. 2) Prospectiva territorial ypolítica pública.

• Sistemas de información para el análisis de los procesos detransformación territorial y el seguimiento de la sustentabilidadde los territorios. Metodologías y criterios para la construcciónde líneas base, determinación de situaciones deseables y mediciónde impacto de las acciones de los PRETs.

• Conocimiento sobre los procesos de transformación terri-torial. Contribución a los procesos de ordenamiento territorial ya la construcción de observatorios territoriales.

• Políticas públicas que inciden en las dinámicas territoriales.

• Metodologías inter y trans-disciplinarias, integradoras deconocimientos y niveles de análisis para el abordaje de lacomplejidad.

• Estrategias para el fortalecimiento de competencias en elabordaje de problemas complejos vinculados al desarrollo y a lasustentabilidad territorial.

• Prospectiva territorial. Problemáticas emergentes yestratégicas de y para los territorios.

Estrategia del Programa NacionalPara comprender los complejos procesos territoriales ypropender al fortalecimiento de las competencias necesarias paraintervenir en esas transformaciones, contribuyendo a un desarrolloterritorial sustentable

Se propone una estrategia enmarcada enlos principios antes mencionados y funciones tendientes a:

• Generación de conocimientos (teóricos, metodológicos) einformación para comprender la complejidad de los territorios

• Desarrollo de capacidades y competencias para participaren la gestión colectiva de procesos de desarrollo territorial.

Enmarcadas en actividades de:

• Investigación

• Adaptación y desarrollo metodológicos

• Sistematización de experiencias

• Capacitación y formación

• Prospectiva

• Comunicación

• Información

• Seguimiento y Evaluación (Como tarea del Equipo deGestión del PN).

El sistema de gestión del Programa debe desarrollar unaestrategia de Comunicación, Formación/Capacitación ySeguimiento y Evaluación, que impulse la conformación de redesen diferentes niveles (nacionales, macro-regionales, locales), conla finalidad de favorecer la coherencia de las estrategias deComunicación, Formación, Seguimiento y Evaluación de losIntegradores (I) y sus Proyectos Específicos (PE).

La figura 1representa la relación entre ejes epistemológicos,funciones y actividades, en función del objetivo del PN.

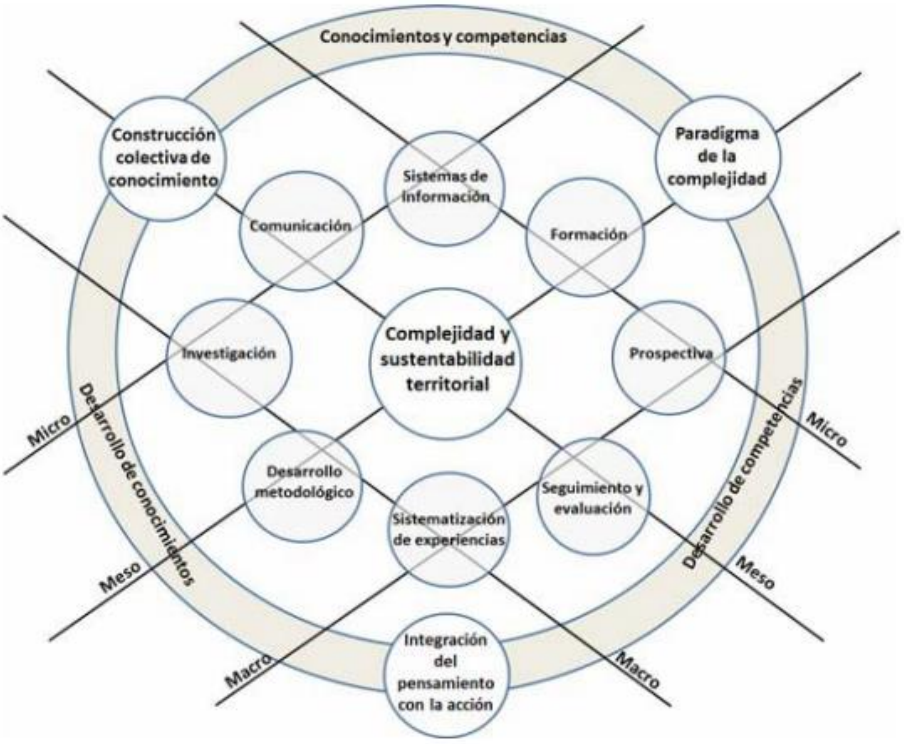


Figura 1. Representación de los ejes epistemológicos, funciones y actividades en función de los Objetivos del Programa Nacional

Apertura a reflexiones e intercambio para la generación de nuevos saberes y desafíos, sumado a experiencias adquiridas al momento desde los módulos y parte del programa.

Bibliografía:

- Alemany, C. [et.al.]; (2014). Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de losTerritorios: documento base y estructura organizativa/ edición literaria a cargo de Julio Elverdín.[et.al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: EdicionesINTA.

- Coraggio, J.L. (2008). Seminario Enfoque de Desarrollo Terri-torial. Documento de trabajo N° 4. Programa Nacionalde Apoyo al Desarrollo de los Territorios. Ediciones INTA.

- Giarracca, N., C. Gras y P.Gutiérrez (1995). "Métodoscuantitativos y cualitativos en los estudios de la SociologíaRural", en Ruralia N° 6. FLACSO. Buenos Aires.

- Manzanal, M. (2007). "Territorio, poder e instituciones. Unaperspectiva crítica sobre la producción del territorio", enManzanal, M; Arzeno, M.; Nussbaumer, B. (comp.)Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos:entre la cooperación y el conflicto. Ed. Ciccus. BuenosAires.

- Morín, E. (2000). Introducción al pensamiento complejo.Gedisa. Barcelona.

- Morín, E. (2002). Introducción a una política del hombre.Gedisa. Barcelona.

- Schutter, A. (1986) "Investigación participativa: Una opciónmetodológica para la educación de adultos". Ed. delCREFAL, Pátzcuaro, Michoacán, México.



MESA 2

II Jornadas de Desarrollo Local y Regional

Reflexiones y diálogo para la acción

Primer encuentro de Escuelas de Gobierno

Mesa Temática 2: Procesos productivos territoriales. Innovación en tecnología productiva y tecnología social. El rol de las universidades

Título: "*La Incubación como dispositivo universitario para el desarrollo local-regional: sostenibilidad ambiental y producción agroecológica"*

Autores:

Dra. María Lorena Alonso

Docente – Investigadora

Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales (IAPCS)

Universidad Nacional de Villa María (UNVM)

Av. Arturo Jauretche, 1555 (5900) Villa María

e-mail: marialorenalonso@hotmail.com

Méd. Jorge N. Ahumada

Docente – Investigador

IAPCS – UNVM

Av. Arturo Jauretche, 1555 (5900), Villa María

IIFAP (Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública) – UNC

Rondeau, 64 Bº 2do piso Nueva Córdoba (5000), Córdoba.

e-mail: jahumada06@gmail.com

Resumen

El presente trabajo pretende ofrecer una reflexión acerca de los procesos de "incubación" en el marco de la extensión universitaria y la transferencia científico-tecnológica que acompañan al desarrollo local-regional en materia de producción agroecológica. Para ello se tomarán los aportes de la Psicología Social y Ambiental para el análisis de modelos de organización cooperativa sostenibles que problematicen el concepto de desarrollo. Las

reflexiones que expresamos aquí se basan en una experiencia de producción agroecológica para el auto-sustento familiar en una zona rural ubicada en el sureste de la provincia de Córdoba, zona de influencia de la ciudad de Villa María, proponemos. A partir de este núcleo productivo se comienza a pensar en extender la experiencia en torno a un tipo de organización cooperativa bajo principios de sostenibilidad ambiental (que incluyan la reparación y el cuidado ambiental).

En este sentido, identificamos tres ejes de análisis:

- La incubación como un dispositivo óptimo a la hora de transferir conocimientos y tecnología entre la Universidad y distintos sectores sociales, para el surgimiento, maduración y desarrollo de emprendimientos.
- La producción agroecológica para el desarrollo local-regional
- Un modelo de organización cooperativa innovador que contemple la Responsabilidad Ambiental

Respecto a este dos último resulta difícil, sino imposible, desde el punto de vista de la psicología ambiental, pensar y/o explicar el funcionamiento social separado de la variable ambiental. Si bien los modelos de organización social que se piensan en la experiencia que venimos desarrollando, se consustancia en los principios de la Economía Social Solidaria, los valores del Comercio Justo, la búsqueda del bienestar social, calidad de vida, etc. Apelamos, para ello a los aportes de la Psicología Ambiental cuyo objetivo "es al análisis de las relaciones que, a nivel psicológico, se establecen entre las personas y sus entornos" (Varela, 2002); permitiendo además clarificar y entender las condiciones de bienestar. Ya que este, a su vez, no es independiente de un anclaje territorial y los procesos de identificación y apropiación.

Teniendo en cuenta que abordar los ejes antes descriptos excede los fines de la presente ponencia, proponemos hacer foco en el concepto y práctica de procesos de *incubación* de emprendimientos sociales desde la Universidad pública, que prioricen la sostenibilidad ambiental. Pensamos así, que las Escuelas de Negocios a través de dispositivos de *incubación*, constituyen espacios óptimos para brindar apoyo técnico y social especializado que favorezca el desarrollo de proyectos productivos para el desarrollo local y regional bajo principios sostenibles y de reparación ambiental, en tanto estos implican un mejoramiento de la calidad de vida de las personas y sociedades.

Palabras Clave: Incubación Científico-Tecnológica – Universidad Pública – Psicología Ambiental

Modelo de Incubación para emprendimientos sociales desde la Universidad pública: aportes de la Psicología Ambiental

Los aportes a la reflexión que a continuación se presentan tienen su basamento en una experiencia colectiva de producción de alimentos (carnes de pavo y pollo y algunas verduras) bajo principios agroecológicos (en principio, no extensiva y sin insumos químicos como dos características esenciales). Asimismo, se llevan adelante procesos de recuperación de suelo y reforestación. En este sentido, se identifican dos perspectivas que requieren de una aproximación indudablemente interdisciplinaria: lo que hace a lo estrictamente técnico de la producción orgánica y por otro lado, aquello relativo al sistema y estructura de organización colectiva y por tanto social del asunto sobre el cual se pretende aportar aquí. Así, a partir de una praxis enmarcada en acciones metodológicas de investigación-acción participativa, se propone un modelo de incubación desde la Universidad Pública, para proyectos y emprendimientos que den respuestas a demandas distintas a la lógica empresarial. Un modelo ajustado a demandas de desarrollo social que contemplen como elemento esencial la dimensión ambiental.

Entendemos la Incubación como un dispositivo de transferencia científico-tecnológico, cuyo proceder metodológico de lugar al surgimiento y maduración de emprendimientos a partir de una construcción dialógica y de respeto al saber popular, y donde se aprovechen las técnicas e iniciativas ya existentes (Ghibaudi, 2009).

Con base epistemológica en la denominada Tecnología Apropiada (Peyloubet et al, 2009), y con acento en los procesos culturales del grupo o sector beneficiario. Colaboradores y partícipes activos en la resolución y construcción de conocimientos hundimos las raíces en un tipo de Transferencia conocida como Transferencia Social. Postura crítica del modelo hegemónico con planteamientos que dan lugar a nuevos paradigmas en materia de transferencia c-t que supone operar sobre las relaciones de poder.

Incluir entonces, junto la variable Ambiental, la dimensión Política, Económica y Social, requiere según nuestra experiencia, llevar a la práctica un modelo de organización colectiva

(como en este caso en torno a la producción de alimentos orgánicos y actividades de reparación ambiental de suelo y de reforestación) que contemple e intervenga sobre las lógicas del modelo económico aunque no desde un posicionamiento contra-hegemónico, sino de intervención bio-política (Foucault) articulada con los *habitus* (Bourdieu) mismos de los sujetos involucrados.

En búsqueda de coherencia y armonía epistemológica entre el dispositivo de Incubación y un modelo de organización social que permita el despliegue y estudio de distintos niveles de la conducta sustentable (político, social, ambiental y económico), entendemos a la Psicología Ambiental como disciplina y área de la Psicología idónea para este fin.

La Psicología Ambiental identifica algunos elementos de orden cognitivo y conductual de los sujetos en su relación con el medioambiente, que contempla el estudio de distintos niveles de sustentabilidad: social, ambiental, político y económico y el impacto diferencial entre ellos. Teniendo en cuenta que no todas las conductas consideras sustentables tienen el mismo impacto según el nivel. Así, conductas ligadas al reciclado por ejemplo, con un fuerte impacto a nivel económico y político (infraestructura, creación de empleo) tienen un impacto medio en lo social y bajo en lo ambiental propiamente dicho (Corral & Piñeiro, 2004), "ya que esta actividad resulta en el gasto de energía y otros recursos naturales como el agua, así como en contaminación en el proceso de reconversión industrial de los productos reciclados" (ibídem, p. 8).

Partiendo de un estudio exploratorio sobre las conductas pro ambientales, Corral & Piñeiro (2004) identifican cinco dimensiones de la conducta sustentable desde una perspectiva integral que va más allá del cuidado del medio sino de búsqueda del bienestar humano.

Dichas dimensiones son *la efectividad, deliberación, anticipación, solidaridad* y *austeridad*.

La operacionalización de dichas dimensiones a través del diseño de un modelo de organización cooperativa que permita su estudio y transferencia dentro del dispositivo de incubación para la construcción de modelos explicativos que integren nuevas variables de otros campos de conocimiento. Así, proponer alternativas como limitar el consumo por ejemplo, que hacen a la dimensión de *austeridad* de la conducta, constituyen fuertes desafíos que sólo es posible modificar dentro de un contexto de red grupal que permita la puesta en juego de mecanismos de identificación colectiva que "soporte" tal limitación

frente a un modelo socio-cultural de consumo desmedido. Poniendo en juego procesos de identidad social sobre elementos identitarios que contemplen la satisfacción de necesidades presentes sin comprometer aquellas de generaciones futuras (*anticipación*). En la misma línea se encuentra la promoción de acciones pro ambientales autodeterminadas, es decir, deliberadas y con intencionalidad consciente de cuidado y preservación ambiental (en contraposición a aquellas acciones de tipo automatizada o coercionadas por acción externa) tal y como Corral & Piñeiro (2004) apuntan.

Comentarios finales

Como se ha podido ver, proponemos un modelo de incubadora en el marco de la Universidad Pública, entendida como dispositivo de acción política, una perspectiva que va más allá de lo estrictamente económico. Y en esta línea, con implicancias en políticas públicas que permitan sostener y desarrollar iniciativas como la arriba descriptas. La experiencia de incubadoras en Brasil (Ghibaudi, 2009) señala como fundamento de las mismas, el desarrollo de un proyecto político y metodológico en alianza con determinados sectores sociales y la creación de redes de acción política además de económica. Donde la Universidad a través de la Escuela de Negocios y la gestión de fondos públicos y privados priorice el objetivo de promover la inserción social de distintos sectores, los emprendimientos populares y el desarrollo local.

Desde una perspectiva dialógica y de respeto al saber popular, de conocimiento y aprendizaje conjunto a partir de la práctica, la incubación de proyectos cooperativos sustentables que permitan hacer frente a la tensión desafiante entre lo económico y los recursos naturales, donde estos últimos dejen ser concebidos como insumos dentro de un sistema económico-mercantil.

Se trata de interpelar el concepto mismo de *desarrollo* (Arocena, 2001) en términos de limitación, de finitud natural (en y con la naturaleza) de compromiso con las generaciones futuras sobre una malla colectiva y un horizonte también colectivo. De revisión y

conformación de relaciones de poder horizontalizada a través una de distribución de los recursos que incluyan al ambiente natural como destinatario igualitario en dicha distribución.

Finalmente, señalar la detección y el enlace con dichos grupos de emprendedores resulta uno de los principales desafíos para la Universidad pública, donde los docentes e investigadores que allí ejercen sus actividades constituyen eslabones clave como referentes sociales en diferentes áreas del conocimiento. Su visibilidad como agentes sociales de transferencia científica-tecnológica así como el manejo y apropiación de capacidades estratégicas sostenidas en una identidad así definida son características que no se consiguen en la actualidad.

Cabe aclarar que cuando hacemos referencia a lo "popular" no se trata de pensarlo en su faz "minimizada", o de "exclusión", "marginal"… "periférica" sino todo lo contrario, como sustrato necesario y bajo las reglas de juego económicas vigentes, pero atendiendo a un replanteo que urge frente a las demandas socioambientales del modelo extractivo. En donde los proyectos que reivindiquen valores colectivos a largo plazo son indispensables. En tal sentido el pueblo es una adscripción ideológica, es ser parte, mientras que la población es una distancia estadística y tecnocrática. Los Universitarios también optamos entre estos polos y suscribimos la incubación en su potencial tecnológico al servicio del pueblo.

Referencias bibliográficas

- Arocena, J. (2001). Una investigación de procesos de desarrollo local. En Arocena, J. *El desarrollo local: un desafío contemporáneo,* p. 201-229. Montevideo: Santillana, Universidad Católica de Uruguay.
- Bourdieu
- Corral, V & Piñeiro, J. (2004). Aproximaciones al estudio de la conducta sustentable. *Medioambiente y comportamiento humano, 5*(1y2), 1-26.
- Foucault, M.

- Ghibaudi, J. (2009). Universidad y políticas de economía social en Brasil: el caso de las incubadoras tecnológicas de cooperativas populares. *Documento 65*. Centro de estudios sociológicos del trabajo (UBA).
- Peyloubet, P.; Gargantini, D.; O´Neil, T.; Fenoglio, V.; Vallers, G.; Ortecho, M. & Pasquale, F. (2009). Tecnología social y construcción colectiva del conocimiento. *XXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.
- Valera, S. (2002). Gestión Ambiental e Intervención Psicosocial. *Intervención Psicosocial, 11*(3), 289-302.

Método de identificación y diagnóstico de factores de gobernanza del desarrollo económico de pequeños municipios de la ruralidad argentina.

Procesos productivos territoriales. Innovación en tecnología productiva y tecnología social. El rol de las universidades. Mesa 2.

Biagetti Daniel Rubén

Programa Desarrollo de Cadenas de Valor / Instituto Nacional de Tecnología Industrial / Corrientes 328 / Capilla del Monte, pcia. de Córdoba / biagetti@inti.gob.ar

Palabras clave: diagnóstico, gobernanza, municipio.

Introducción

La dirigencia de una comunidad municipal, inserta en un escenario rural, se somete a un relevante reto político y analítico cuando plantea iniciativas de desarrollo económico con la expectativa de superar funcionalismos absurdos a la economía global y al puerto-centrismo colonial. Superarlo, no se trata simplemente de reunir a un grupo de visionarios y pioneros con licencia pública, sino también de contar con las competencias necesarias para diseñar el desarrollo deseado. Tal cuestión requiere en prospectiva capacidades de observación y anticipación, que permitan identificar los factores de desarrollo sobre los cuales actuar para constituir y ejercitar la gobernanza sobre ellos. En este sentido se pretende auxiliar la exploración generalizada de problemas y posibles abordajes, situados en aquellas comunidades municipales pequeñas y de menor desarrollo relativo, las que solemos denominar “del interior del interior”. Finalmente el trabajo propone una metodología para la identificación y diagnóstico de la gobernanza meso-económica del desarrollo de pequeños municipios de la ruralidad argentina, y recurre para ello a la construcción de un ideograma, que facilita una valoración de la “suma del poder local” y del “grado de desarrollo soberano de los factores de gobernanza identificados”, para luego derivar en un “estado de prevalencia comunitaria”. De ésta manera se genera una representación visual diagnóstica, que más allá de indicar un estado general de gobernanza y prevalencia comunitaria, también da indicios de qué hacer, dónde y para qué.

Observaciones significativas con interpretaciones incómodas

Postulando un caso hipotético basado en la observación de un municipio rural típico con no más de 20.000 habitantes, si imaginamos una frontera aduanera rodeándolo y

analizamos el flujo de bienes de consumo que ingresan contrastado con el que egresa (Figura 1); el flujo de embalajes de consumo que acompañan el abastecimiento local y luego se transforman en residuales que se acumulan; también el balance de ingreso y egreso de dinero tanto como el de capitales; es posible que a priori como planteo de insatisfacción inmediatamente emergente convengamos:

- que muchos bienes de consumo que ingresan como abastecimiento básico se podrían producir de forma competitiva localmente y con menos residuos resultantes;
- que la retención local de la renta del ciclo de abastecimiento es relativamente baja y concentrada;
- y además, que los formatos de abastecimiento parten de materias primas regionales -como leches y carnes-, que retornan con valor agregado extra local luego de recorrer grandes distancias para concretar su cadena de agregación de valor.

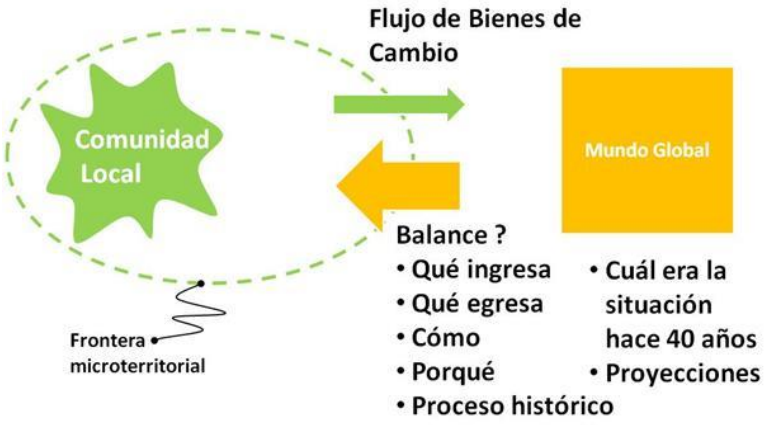


Figura 1

Uno de los supuestos válidos, que generan las conductas económicas señaladas, es la pérdida de gobernanza comunitaria sobre el mercado local de bienes. Esto pudo haber permitido, en un proceso sostenido por décadas, el ingreso progresivo de bienes sustitutos de abastecimiento masivo presentados en forma concentrada en superficies comerciales privadas, funcionales a las grandes empresas productoras-distribuidoras, nacionales y transnacionales. Tal proceso básicamente consistió en que los factores de gobernanza local del desarrollo económico respondieron con mayor subordinación, al ejercicio del poder de otros centros de poder por sobre aquel derivado de la suma local de poderes. Así, lenta pero contundentemente, se des-estructuró la capacidad de autoabastecimiento soberano local. Al mismo tiempo se produjo un formateo global forzado y finalmente mediático de los hábitos de consumo, con abandono y olvido de

las habilidades productivas, que otrora generaban valor sobre los singulares bienes primarios de su periferia rural y eran adecuados a la propia cultura de demanda.

Es oportuno destacar entonces, que la clave de un desarrollo económico soberano no se basa únicamente en la construcción del poder local sino también, e inseparablemente ligado, a la existencia de factores de gobernanza y al ejercicio del poder sobre ellos.

Volviendo al entorno fronterizo antes propuesto, pero ahora enfocados en observar la partida de adolescentes y jóvenes (Figura 2), que permanecen por años fuera de su comunidad formándose en búsqueda de un título universitario o calificación profesional, nos preguntamos: ¿cuánto dinero egresa de la comunidad por ello?; ¿cómo distinguir si su sostenimiento representa un gasto o una inversión?; y ¿cuántos jóvenes en definitiva retornan para que la inversión produzca satisfacción familiar plena, desarrollo local en todas sus dimensiones, y aportes de inteligencia para lograrlo?. Las respuestas a estos planteos tal vez nos revelan un estado de situación que a priori resulta absurdo.

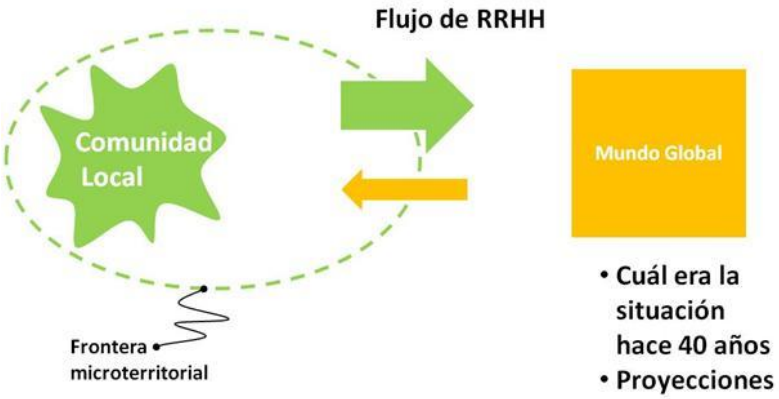


Figura 2

Bajo esta lógica analítica la mayoría de los balances básicos, que hacen al desarrollo económico local soberano, no parecen ser alentadores sin contrarrestarlos con medulares modificaciones a la política de desarrollo social, institucional, y económico, para logar una adecuada prevalencia de las conductas económicas, que son favorables a los intereses soberanos comunitarios por sobre las fuerzas externas contrarias.

Proyecciones comunitarias de anhelos para un cambio significativo

Para el común de los vecinos proyectar anhelos comunitarios o definir rumbos de desarrollo económico, suele parecer un desafío sencillo cuando se trata sólo de opinar; pero la dirigencia no lo percibe así a la hora de pronunciar un planteo público profundo

y significativo, que cuente con la licencia y adhesión popular suficiente para sostener un compromiso a largo plazo asumiendo un costo, que será seguramente relevante.

Por otra parte, si los procesos históricos han dejado huellas profundas de desencuentro, polarización fundamentalista y/o fragmentación política en la sociedad; un acuerdo democrático de rumbo, esfuerzo, indicadores y metas, no se establece profundamente sin contar con capacidades analíticas de la realidad, que sostengan con convicción una prospectiva objetiva, y un ejercicio democrático del poder sobre los factores de gobernanza del desarrollo, que posibiliten una transformación inspirada en el bien común.

Dada la complejidad del desafío en la búsqueda de estrategias promotoras de un cambio significativo, a modo de paso inicial en muchos casos resulta orientador partir de las coincidencias comunitarias, que con perspectiva histórica presentan de forma sentida aquello, que no debe suceder, volver a suceder, o seguir sucediendo; generando así un núcleo específico y detallado de situaciones concretas de profunda insatisfacción común, y como reacción tomar el camino contrario con conciencia precisa del costo de hacerlo.

Movilizar un cambio no sólo consiste en identificar aquello, que no nos satisface profundamente; también demanda percatamos del polo opuesto proyectando un andar, que tomando distancia de uno nos acerca al otro anhelado (Figura 3).

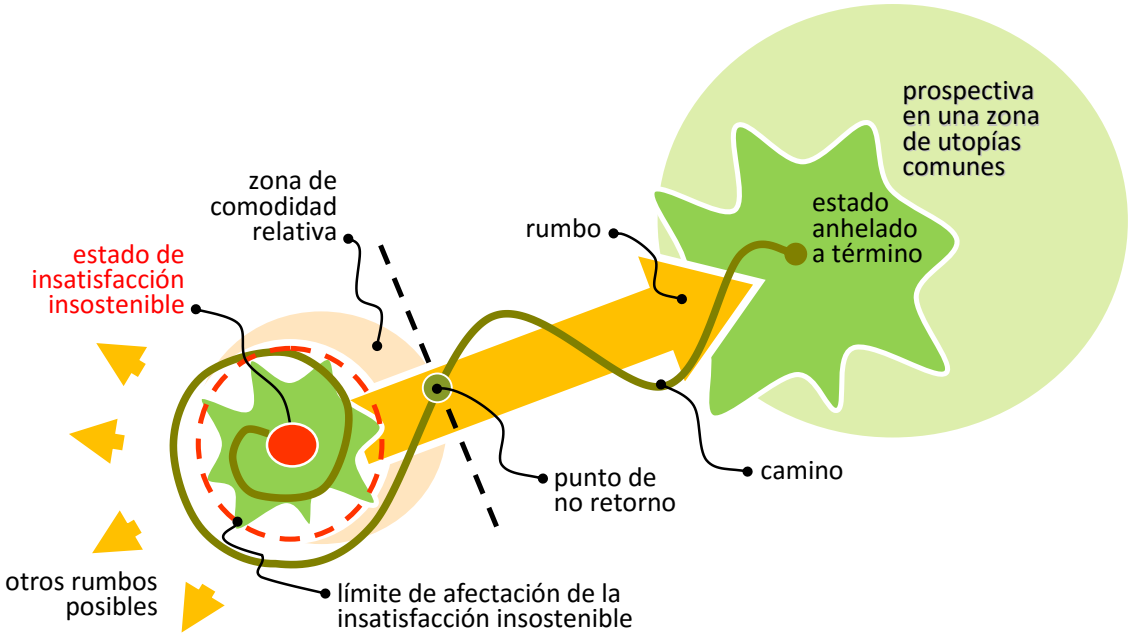


Figura 3

Una aproximación interpretativa a los móviles de un cambio significativo puede distinguir tres componentes fundamentales[1]:

- una situación de insatisfacción;
- un estado anhelado;
- y la superación de un obstáculo significativo, con un paso concreto hacia el destino anhelado, sin posibilidad de volver atrás.

No obstante, que la situación de insatisfacción puede ser común y sentida por todos, hay muchos rumbos posibles para tomar distancia de ella, e incluso se pueden alcanzar posiciones en donde la situación se hace insatisfactoria pero tolerable, ingresando a una zona de relativa comodidad o de intereses de seguridad, con la posibilidad adicional de recorrerla en la creencia de tomar distancia del aquello que inició la marcha.

Siguiendo la lógica planteada, resulta muy relevante entonces detectar aquellas situaciones de insatisfacción comunitaria intolerables o al menos muy sentidas, que proyectadas en el tiempo trazan una pendiente de desarrollo con un destino no querido, y en contra-pendiente tomar rumbo opuesto descubriendo en su horizonte utópico el posible estado anhelado, con identificación de logros concretos en el camino a modo de "pequeñas victorias". A propósito de esto, como "observaciones incómodas", fueron presentadas algunas de las situaciones que generalmente son notables y sentidas, por ejemplo el destino de la juventud local.

En términos generales las siguientes podrían ser las proyecciones de pequeñas victorias al tomar un camino en oposición a los planteos de insatisfacción dados:

- Recuperar un mercado público de bienes básicos de consumo masivo;
- Sustituir bienes de consumo de producción extraterritorial;
- Recuperar la identidad local en los bienes básicos de consumo de producción local;
- Recuperar y desarrollar producciones primarias de abastecimiento;
- Aumentar la aplicación local de inteligencia, esfuerzo y capital residente;
- Mejorar el balance de flujos monetarios y de capitales;
- Aumentar la calidad, cantidad y remuneración de los recursos humanos locales;
- Aumentar la agregación local de valor;
- Repatriar capitales humanos y financieros;

[1] de la fórmula de la energía de cambio de David Gleitcher.

- Generar y/o recuperar infraestructura local de producción (industrias);
- Disminuir los residuos de abastecimiento y maximizar su reciclado;
- Funcionalizar estratégicamente los servicios públicos de apoyo al desarrollo;
- Funcionalizar estratégicamente los servicios públicos de desarrollo de conocimientos y formación;
- Producir locamente energía disminuyendo la huella de carbono.

Gobernanza y factores de gobernanza del desarrollo económico local

En primera instancia es oportuno preguntarse, ¿qué se entiende por gobernanza? y para responder con figurada simpleza no recurriremos a un manual de politología, sino al diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, que cita: *"arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía"* (Diccionario RAE 2008). Así planteada parece poco significativa la respuesta, es oportuno destacar entonces, que la clave de un desarrollo económico soberano no se basa únicamente en la construcción del poder local sino también, e inseparablemente ligado, a la existencia de factores/medios de gobernanza y al ejercicio del poder sobre ellos (Figura 4).



Figura 4

Para interpretar cómo se compone y ejerce la gobernanza, en definitiva el poder, puede pensarse a la comunidad inmersa en un espacio regido por tres dimensiones políticas[2] de interacción económica, social e institucional (Figura 5):

[2] Derivaciones conceptuales de la tesis básica del materialismo histórico de Marx.

- la estructural, en donde se establecen las conductas económicas interpersonales e inter-organizacionales, algunas de ellas manifestadas en transacciones monetarias constituyendo los mercados;
- la super-estructural, en donde se instituyen los factores de gobernanza (por presencia y/o ausencia), materializados en infraestructuras viabilizadoras del ejercicio del poder cuando condiciona y/o funcionaliza conductas estructurales;
- y finalmente la meta-estructural, en donde se constituye el poder y se ejercita sobre los factores –medios- de gobernanza estructural.

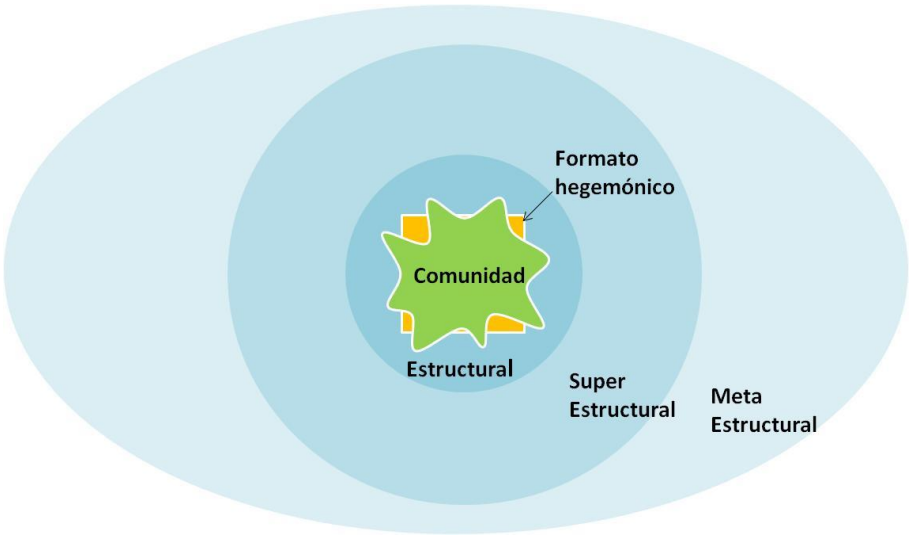


Figura 5

En ocasiones, identificar la infraestructura o institución, que constituye en sí misma un factor real de gobernanza único o múltiple, es muy dificultoso. Para ejemplificar, en muchas comunidades la existencia de una "Coop. de Provisión y Servicios" es un factor de gobernanza, incluso múltiple, pero en otras no lo es. Una situación similar podemos señalar en cuanto a los "parques industriales", que entre otras posibilidades son super-estructuras constituyentes de factores de gobernanza múltiple presentados como entornos de sustentabilidad. Pero muchas veces sólo son conglomerados fabriles, que tienen su principal rol sólo en el ordenamiento urbano de las actividades industriales. Por el contrario la otrora existencia activa del ferrocarril de cargas y pasajeros ha sido un factor evidente de gobernanza, al menos logística, con relevantes externalidades impactantes en el desarrollo de territorios y comunidades distanciadas de los puertos fluviales.

Resumiendo, un factor de gobernanza no se identifica por su existencia nominal, sino por el reconocimiento de impacto contundente sobre el desarrollo social, institucional y económico, en cuanto a las conductas comunitarias que condiciona su accionar. Además, una sola institución puede ejercer en si misma múltiples factores de gobernanza. Por otra parte la ausencia de un factor de gobernanza indispensable para la proyección comunitaria constituye una "gobernanza por ausencia".

En pocas palabras la cuestión del desarrollo social, institucional y económico soberano, puede tener un planteo táctico revelador a partir de proyectar un funcionalismo virtuoso de las conductas económicas locales y micro-regionales condicionadas por la interacción estratégica de un sistema de ciertos factores mínimos y específicos de gobernanza local.

Supuestos de la gobernanza

Si lo precedente tiene algún grado de aproximación analítica acertada a la realidad y su prospectiva, la gobernanza supone entonces un problema de generación de poder y su ejercicio implícito, para el condicionamiento funcional en términos reales de los factores super-estructurales de afectación estructural directa. Estos modelan y forman las conductas del sistema bajo gobernanza de tal manera, que los desenlaces de rumbo se rinden satisfactorios para quien ejerce el poder. Claramente cada situación local tiene singulares y particulares factores de gobernanza. El ideograma (Figura 6) identifica aquellos, que desde esta mirada se presentan como usuales y partícipes mínimos necesarios, pudiendo ser más, menos u otros según el caso en observación.

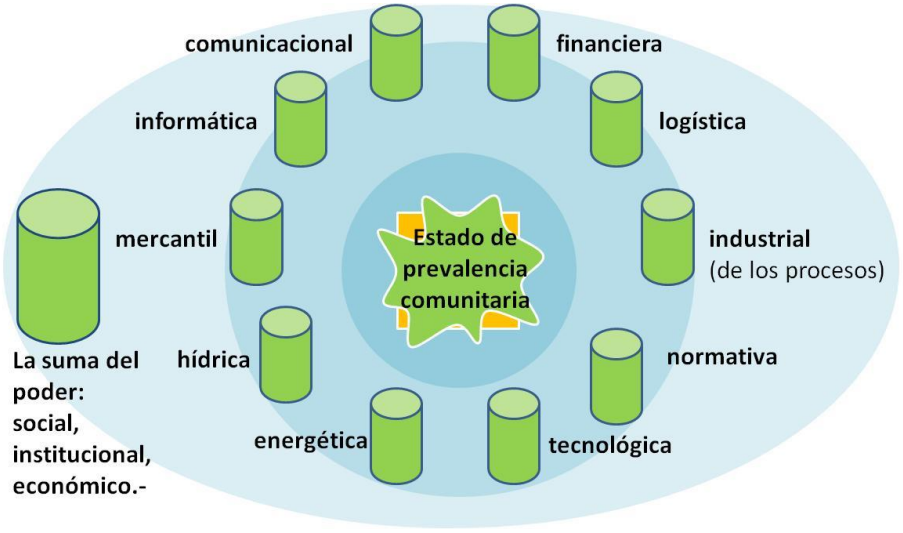


Figura 6

En le ideograma se presentan tres dimensiones concéntricas a la comunidad y en ellas elementos gráficos significantes: en la dimensión estructural se representa el "estado de prevalencia" de la comunidad ante un modelo hegemónico de imposición cultural externa. En la dimensión super-estructural se posicionan todos los factores concurrentes, cada uno representado con una figura sólida a modo de "torre"[3]. En la meta-estructural una "torre mayor" representando la "suma del poder social, institucional, y económico". Vale aclarar, que la singular composición de la suma del poder expuesta es provisoria.

Bajo esta forma de observación analítica pueden reconocerse los factores clave de gobernanza, que funcionalizan las conductas económicas locales. Tal observación puede derivar tanto en identificar aquellos, que producen desarrollo soberano como los desarrollados para ejercer un funcionalismo económico global o subordinado a la producción darvinista de commodities, consolidando la figura de colonia con poca o escasa prevalencia de los intereses de soberanía local por sobre la global o transnacional. En tal caso se pueden presentar razones objetivas a la generación y/o justificación de políticas públicas locales y nacionales, que basan su accionar en la disponibilidad local de acceso comunitario a infraestructuras de producción y mercadeo de bienes de producción y consumo local, sistemas aplicados de financiamiento estratégicos de producción y sostenimiento de precio, así como de logística y transferencia tecnológica.

Aunque ésta forma de aproximación goza de una notable simplificación de la realidad, teniendo en cuenta el a priori, igualmente puede resultar un procedimiento adecuado para iniciar un análisis diagnóstico participado por las bases comunitarias.

Diagnóstico de gobernanza: diagnóstico de "torres"

En el ejemplo hipotético de diagnóstico (Figura 7), que se desarrolla a continuación, fueron identificados vía foros populares, racional y emocionalmente, factores relevantes, que inciden localmente modelando conductas económicas cotidianas significativas. Incluso en una segunda vuelta de discusión y consenso se agregaron (punteados) otros dos:

- ✓ El **factor agua** fue agregado porque la comunidad en cuestión, ubicada en una región semi-árida, ha sufrido en los últimos ocho años una crisis hídrica derivada

[3] Metafóricamente representa una torre de gobernanza.

de un ciclo de sequía prolongado, lo cual ha desestimulado la producción fruti-hortícola familiar de auto-abastecimiento y canalización de excedentes transables en el mercado local. Inicialmente no se identificó, porque actúa como un factor de **gobernanza por ausencia**, **y aquello ausente es la alternativa super-estructural de abastecimiento de agua para riego** (ej.: acequias);

- ✓ El factor tierra también está incidiendo sobre la producción, ya que es relevante sobre el total de agricultores familiares locales la participación de tenedores periurbanos de tierra agropecuaria sin título de propiedad, siendo éstos la base proveedora primaria del abastecimiento directo de alimentos frescos. Tal cuestión está impactando, por falta de certidumbre de largo plazo, sobre las decisiones de realización de inversiones fijas prediales necesarias para aumentar la base cuali-cuantitativa de la oferta en adecuación a la expectativa actual de consumo local y sus proyecciones. Este también es un factor de **gobernanza por ausencia**, y **aquello ausente es un marco regulatorio que dé certeza de regularización de propiedad**.

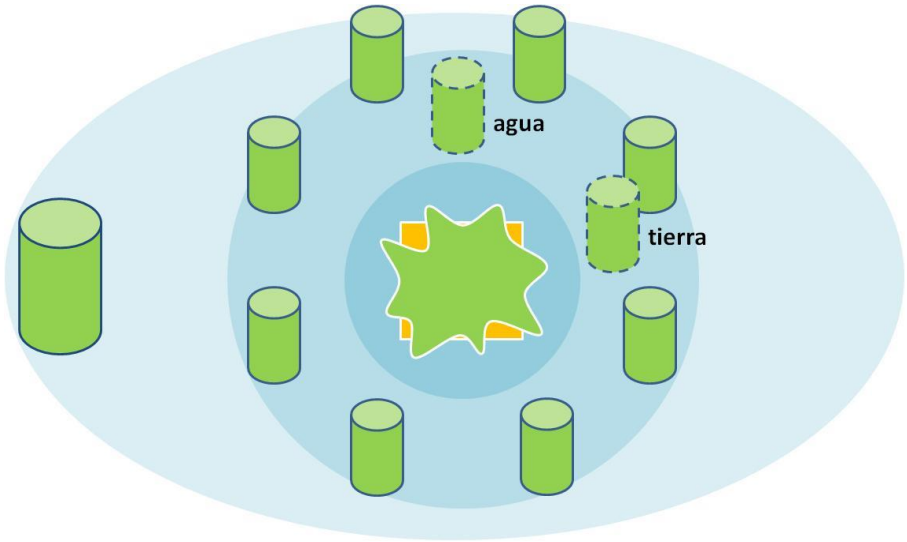


Figura 6

Compuesto el análisis de factores en un ideograma inicial el paso siguiente es realizar una valoración de la "suma del poder local" y del "grado de desarrollo soberano de los factores de gobernanza identificados" (valuación de la composición de medios y ejercicio real del poder sobre ellos), para luego derivar en un "estado de prevalencia comunitaria".

Vale señalar, que en un proceso de **diagnóstico participado por la comunidad** resulta dificultoso ser objetivo en estas valoraciones y seguramente las expresiones emocionales (por cierto sentidas y espontáneas) cobran el mayor protagonismo. No obstante tal cuestión no invalida el diagnóstico en una primera aproximación para tomar un estado de conciencia, y luego con procedimientos objetivos llegar a un diagnóstico válido en todos sus términos. Para ello podemos utilizar un código de colores a modo de semáforo indicando estados, y altura de las formas (torres) indicando una magnitud relativa, y de ésta manera generar una representación visual del diagnóstico, que hable por sí misma (Figura 7).

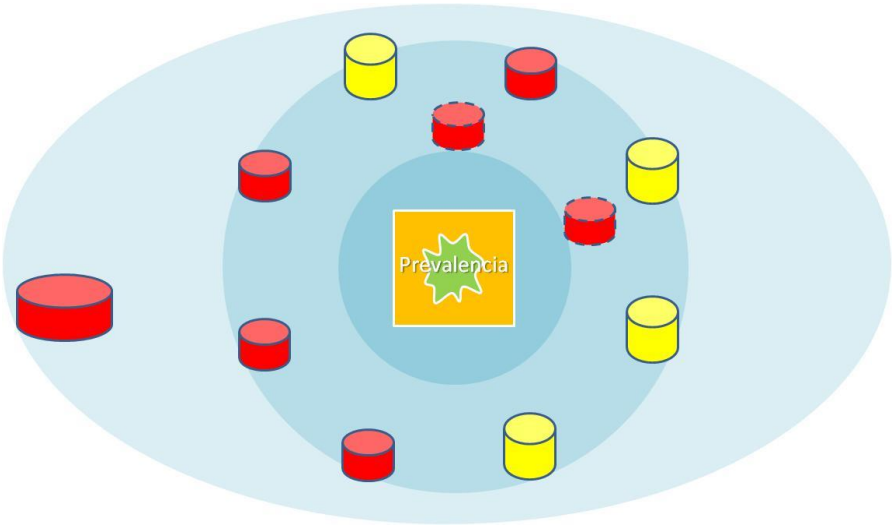


Figura 7

El diagnóstico precedente, más allá de indicar un estado general de escasa o nula gobernanza, y por ende poca prevalencia comunitaria, también da indicios de qué hacer, dónde y para qué.

Ensayo de diseño de gobernanza local del mercado de alimentos frescos

Las argumentaciones inicialmente presentadas sostienen razones objetivas a la generación y/o justificación de políticas públicas locales, provinciales y nacionales, que basan su accionar en la disponibilidad bajo gobernanza local de los siguientes medios (Figura 8):

- ✓ anillo periurbano y urbano de producción primaria (agricultura familiar)
- ✓ infraestructuras de acopio, proceso y mercadeo de alimentos frescos básicos de consumo habitual;

- ✓ sistemas aplicados de financiamiento estratégicos de producción y mercadeo (con sostenimiento de precios primarios);
- ✓ sistemas de información y comunicación;
- ✓ así como de logística y tecnologías aplicadas (duras y blandas).

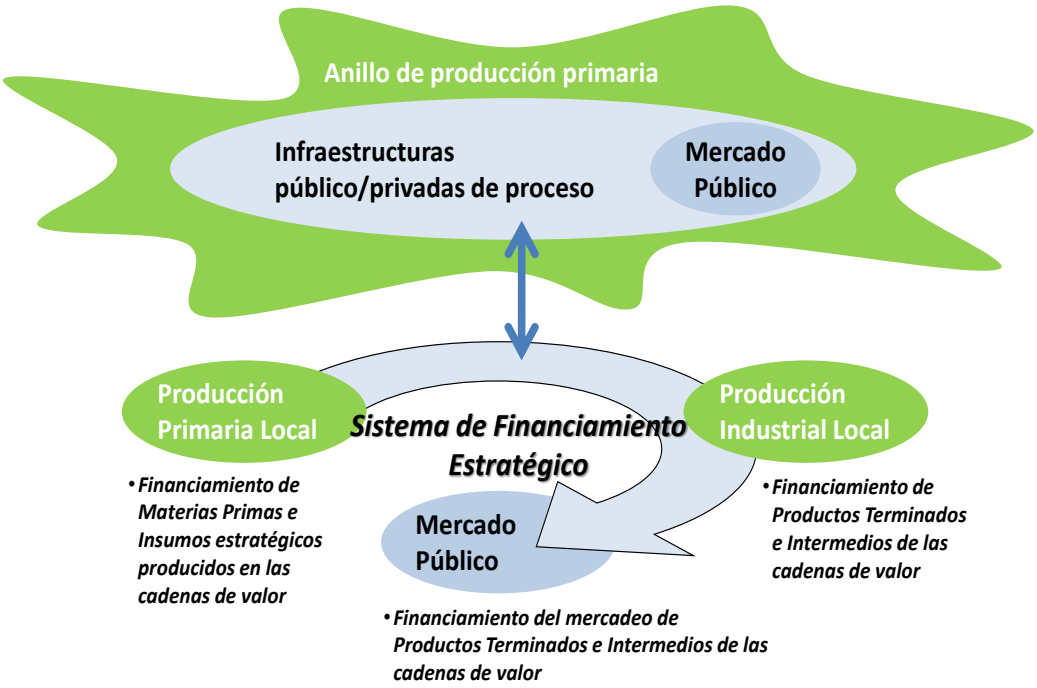


Figura 8

A modo de ensayo de diseño de la gobernanza local asociamos al planteo precedente un ideograma de torres de factores, que interactúan en triadas de naturaleza afín (Figura 9).

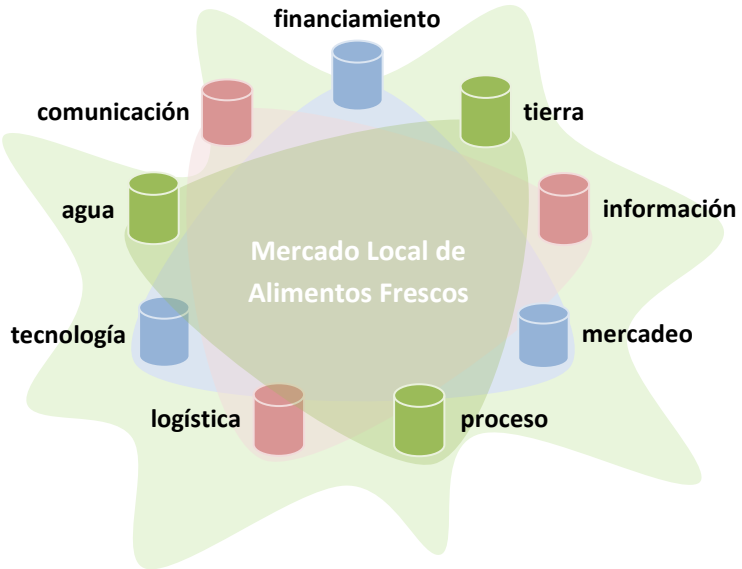


Figura 9

Estos factores, partícipes mínimos necesarios en éste supuesto ejemplificado, se manifiestan en medios específicos diseñados singularmente. Entonces para cada factor podemos pensar en las siguientes manifestaciones:

- ✓ financiamiento: Banco comunal de financiamiento estratégico de producción, proceso y mercadeo (fondo rotatorio);
- ✓ tecnología: área de soporte tecnológico aplicado (de producción agropecuaria, de proceso, y mercantil); protocolos de producto, producción, transporte, fijación de precio y mercadeo;
- ✓ mercadeo: infraestructura de mercadeo en pabellón público implicando el posicionamiento e implantación de la oferta;
- ✓ Información: central informática del sistema; observatorio de oferta primaria (ventanas de oferta, cartera de oferta) y demanda de consumo local (vacancias de oferta, nivel de satisfacción, cuantificaciones de demanda);
- ✓ comunicación: central de comunicaciones del sistema; web del sistema;
- ✓ logística: flota logística;
- ✓ tierra: superficie agropecuaria integrada, inmediata y disponible;
- ✓ agua: disponibilidad de agua; sistemas de provisión y riego;
- ✓ proceso: infraestructura de acopio, acondicionamiento, clasificación, transformación (industrial), empacado y despacho a mercado.

Si bien todos los factores y sus medios actúan de manera sistémica, observarlos en triadas funcionales tiene el propósito de facilitar precisamente la gestión sistémica para no perder gobernanza. Así, **financiamiento/tecnología/mercadeo**, triada de atención primordial, funciona en una de sus dinámicas con las siguientes relaciones supuestas: los requerimientos de mercadeo en cuanto a calidad, cantidad, y diversidad demandan **tecnología**, y la incorporación de tecnología implica disponibilidad de **financiamiento**. La triada **información/comunicación/logística** en una de sus dinámicas presenta la siguiente secuencia: aparecen las "primicias" de las ventanas de cosecha (ej. hortalizas), que representan **información** del monitoreo del sistema primario a partir de lo cual se **comunica** el inicio de cosecha y se coordina la **logística** acopio. La triada **tierra/agua/proceso**, triada primaria, en una de sus dinámicas plantea: cultivada una determinada superficie **(tierra)** ésta demandará un stock de riego **(agua)**, y la expectativa de cosecha va a requerir una capacidad de proceso de acopio, lavado, clasificación y empacado **(proceso)**.

A su vez las triadas transversalizan ciclos vinculantes: las primicias requieren **financiamiento** de cosecha, el financiamiento necesita recupero financiero por vía del **mercadeo**, el mercadeo necesita **logística** de abastecimiento; y así sucesivamente en varias iteraciones transversales de factores de diferentes triadas

Complementando lo anterior a forma de ejemplos ilustrativos, se presentan conceptos nominales de componentes super-estructurales estratégicos segmentados por función ejecutiva (lluvia de ideas):

- ✓ de gestión (pública):
  - Centro local de gestión de negocios
  - Banco de financiamiento estratégico
  - Área de desarrollo mercantil
  - Banco de tecnologías y diseño
- ✓ de mercadeo:
  - Mercado público en pabellón
  - Ferias barriales itinerantes
- ✓ de logística:
  - Centro de acopio y distribución de bienes de consumo popular
- ✓ de agua para producción:
  - Canales acequias
  - Sistemas de riego
- ✓ de producción primaria:
  - Sistema de producción micro predial de cereales: maíz, trigo
  - Sistema de producción micro predial de forrajes: alfalfa
  - Sistema de producción micro predial de carnes: aves, conejos, cerdos, ovinos, caprinos, bovinos,
  - Sistema de producción micro predial de leches: ovinas / caprinas / bovinas
- ✓ de procesos a escala:
  - Sala de acopio, lavado, clasificación, y empaque de frutas y verduras
  - Micro usina láctea
  - Micro faena múltiple + ciclo de trozado
  - Micro molino harinero

- Micro planta de alimentos balanceados de consumo animal Sala de elaboración múltiple de alimentos
- Sala de elaboración múltiple de alimentos (dulces, encurtidos)
- Micro curtiembre
- Micro planta deshidratadora
- Micro planta productora de fideos secos
- Micro planta de panificados

Reflexiones finales

Cuando desde una mirada de gobierno local problematizamos la necesidad de "innovar" en las iniciativas tendientes al desarrollo económico con sustentabilidad socio ambiental, a partir del empleo productivo, decente y calificado de las fuerzas pensantes y manufactureras locales, nos enfrentamos inevitablemente a un relevante desafío analítico e ideológico, en definitiva político.

Para encontrar proyecciones posibles, que no repitan fórmulas agotadas, la identificación e interpretación funcional de los factores de desarrollo, tiene sustancial relevancia para una estratégica en la construcción de la soberanía local a largo plazo.

Este trabajo de aproximación ha intentado, sin agotar el esfuerzo, presentar conceptos, ideas y procedimientos (tecnologías blandas de gestión meso-económica), que faciliten **a la dirigencia** introducirse al desafío.

II Jornadas de Desarrollo Local Regional

Reflexiones y diálogos para la acción.
Primer encuentro de Escuelas de Gobierno

Mesa temática N° 2: Procesos productivos territoriales. Innovación en tecnología productiva y tecnología social. El rol de las universidades

Inclusión económica: una expresión equívoca

Palabras clave: universidad, innovación, desarrollo

Nombre y Apellido de los autores:

Daniel Bieagetti[1], Ariel Torti[2], Mauricio Andrés Menardi[3], Emmanuel Lanza[4], Verónica Araque[5] y Elizabeth Palomeque[6].

Introducción

La inclusión económica en Sudamérica de las clases sociales postergadas[7] en los procesos históricos contemporáneos de desarrollo económico, y manifiestamente rescindidos por estos, en la última década ganó espacios de ejercicio político para inspirar reparaciones de idéntica significación y alcance.

Empero, y a pesar de la aparente sencillez interpretativa, **incluir** parece ser aún una expresión un tanto equívoca a la hora de proceder.

Para acreditar evidencias al supuesto planteado es oportuno señalar, que **absorber**, **funcionalizar**, **subordinar**, y **colonizar**, aunque resulten expresiones ideológicamente extrañas a la noción actual de la inclusión, han sido formas recurrentes de abordaje procedimental para "incluir". Si admitiéramos que éstos son arquetipos vigentes y total o parcialmente reprobables: ¿cómo se aborda procedimentalmente la inclusión de manera superadora?

[1] Instituto Nacional de Tecnología Industrial, Gerencia de Asistencia Regional – Programa Desarrollo de Cadenas de Valor.
[2] Fundación INCIDE (Instituto para la Cultura la Innovación y el Desarrollo).
[3] Doctorando en Ciencias Sociales en la UNCU, Becario de CONICET en el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP), Universidad Nacional de Córdoba.
[4] Fundación INCIDE (Instituto para la Cultura la Innovación y el Desarrollo), estudiante avanzado de la Licenciatura en Desarrollo Local-Regional de la Universidad Nacional de Villa María.
[5] Instituto Nacional de Tecnología Industrial, Gerencia de Asistencia Regional – Programa Desarrollo de Cadenas de Valor.
[6] Instituto Nacional de Tecnología Industrial, Gerencia de Asistencia Regional – Programa Desarrollo de Cadenas de Valor

[7] También forman parte de este colectivo social, postergados entre los postergados, la personas con capacidades diferentes.

Aproximaciones a un entendimiento de la inclusión por su opuesto: la exclusión

Para dilucidar la cuestión abordemos su interpretación por medio de una eiségesis de la exclusión económica: ésta es, substancialmente, un estado fundado de aislamiento para un sujeto o colectivo social activo (palpable y/o simbólico), determinado por un sistema de condiciones habilitantes incumplidas, que licencian -al dominante inmediato o sub-dominante- a ejercer por diversos medios el poder de impedir el libre acceso a un territorio "vital" en la cual permanecer seguro con sentido económico (social). En definitiva, hace del excluido -sujeto o colectivo social- un extraño, de naturaleza extraña. Luego con el tiempo se tornará invisible.

La licencia para el ejercicio del poder de impedir el acceso, por parte de quien ostenta la posición dominante, denota al mismo tiempo un no-poder del excluido: *no puedo incluirme o no puedo superar las condiciones de exclusión del sistema*[8]. En este sentido la reflexión sobre las causas de la pobreza involuntaria concebida esencialmente como limitación, carencia, o insuficiencia de poder real y/o simbólico, deriva en reconocer una conexión íntima entre ésta y la exclusión, que a pesar de resultar obvia no siempre se asume como una clave contundente.

Estas figuraciones dan lugar a aventurar que:

La exclusión económica es una expresión de la carencia, limitación, o insuficiencia de libertad…
libertad: pertenencia a sí mismo…

Entonces, metafóricamente, siendo la composición precedente el negativo de una fotografía ideológica de la inclusión, la foto revelada podría ser la siguiente:

- ✓ Incluir queda entendido como permitir (desencadenar, lograr, liberar) el acceso sosteniendo/generando un encuentro solidario con recupero (reconstrucción, rehabilitación, regeneración, reconquista) de sentido vital;
- ✓ La inclusión económica es una manifestación de liberación para todos.

Evoluciones

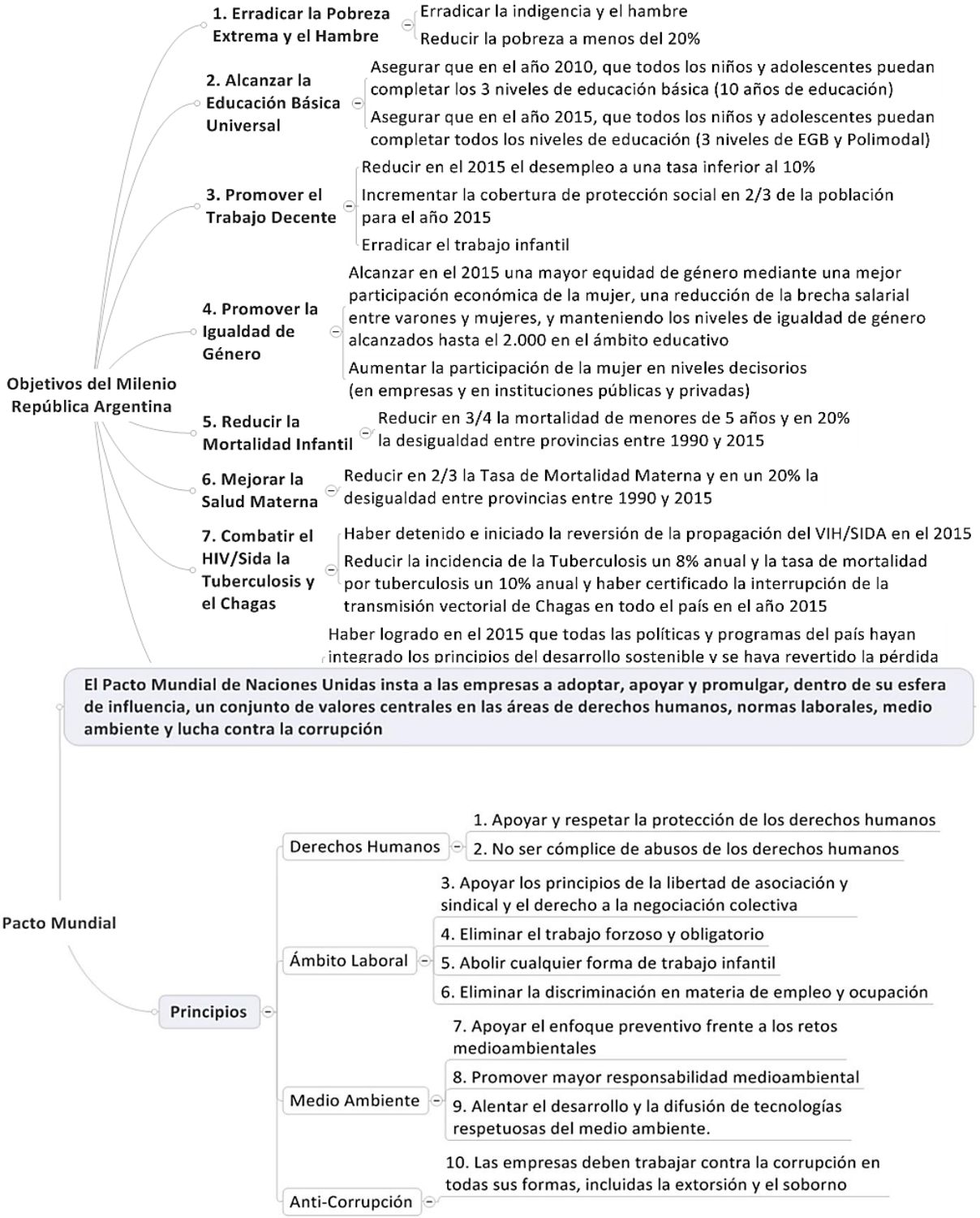
La voluntad reparadora aludida en la introducción, ha tenido natural evolución ejecutiva en los gobiernos de los estados nacionales sudamericanos y en las instituciones internacionales. Además ésta, sobrenaturalmente, se generalizó también en la mayoría de los directorios de las empresas super-competitivas radicadas en el continente, al menos en cuanto a introducir afectaciones específicas de esfuerzo asumiendo voluntariamente responsabilidades con la sustentabilidad social, económica y ambiental.

Algunas muestras tempranas de voluntades reparadoras a escala global se hicieron evidentes en el denominado "Pacto Mundial", instrumento de libre adhesión promovido por Naciones Unidas y presentado en el Foro Económico Mundial (Foro de Davos) en su reunión anual de 1999 por quien en aquel entonces era su Secretario General, Kofi Annan, que "(…) insta a las empresas a adoptar, apoyar y promulgar, dentro de su esfera de influencia, un conjunto de

[8] Super-estructura

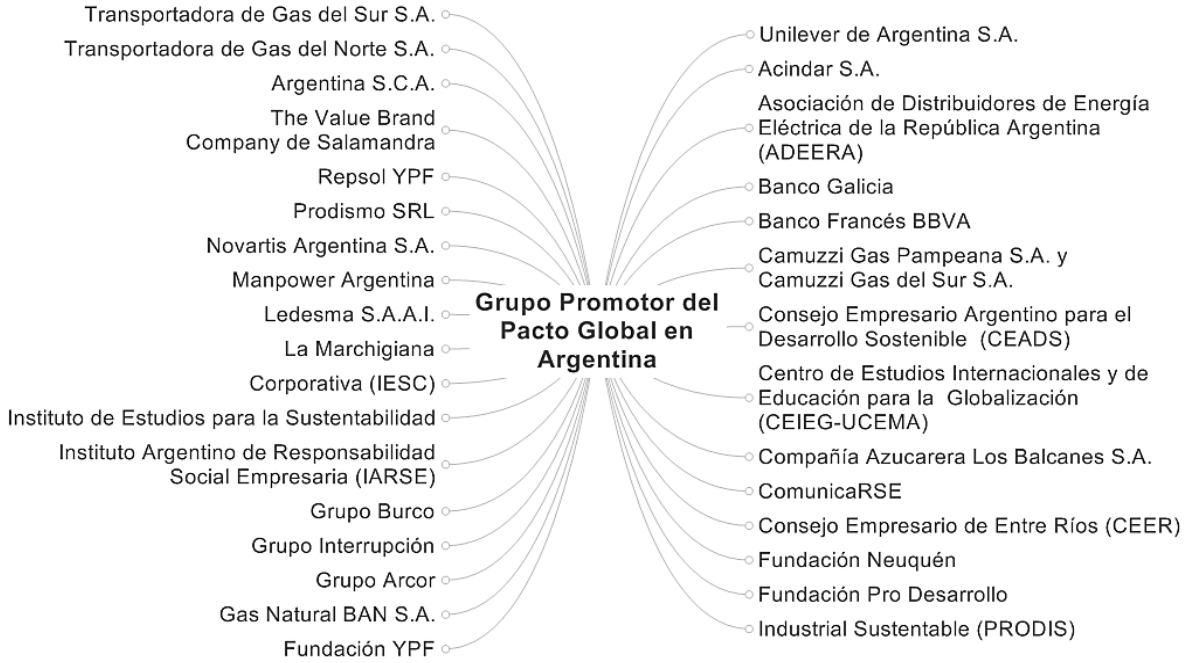
valores centrales en las áreas de derechos humanos, normas laborales, medio ambiente y lucha contra la corrupción…"[9]

Entre las derivaciones cercanas con significación nacional, el 24 de octubre del 2003 el Gobierno argentino firmó el documento, que fija los "Objetivos de Desarrollo del Milenio para Argentina"(Pacto Global en Argentina: Documento de adhesión del sector privado argentino. Abril de 2004. Pag. 4) cuyo contenido se presenta en el siguiente mapa mental:



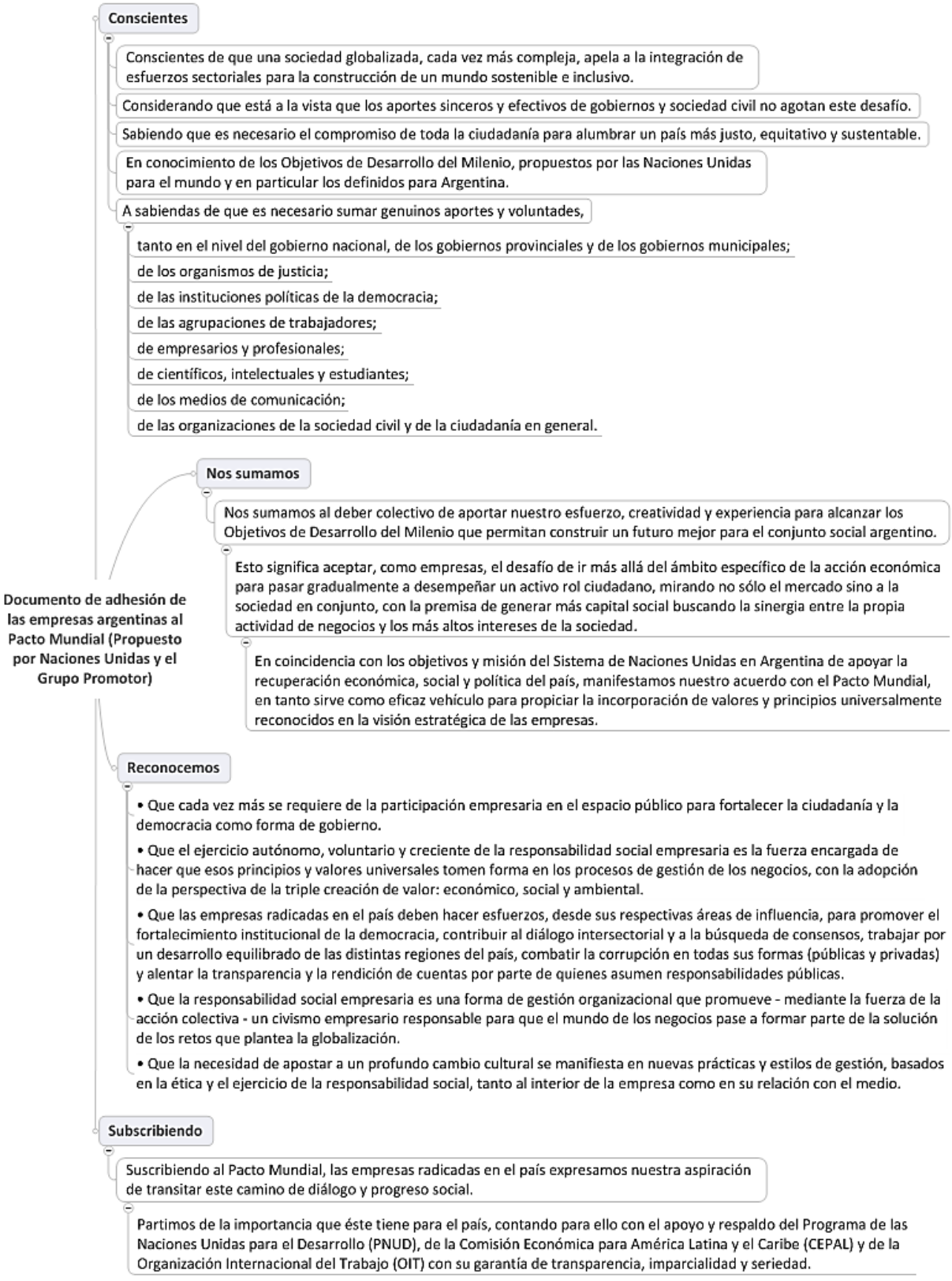
[9] https://www.unglobalcompact.org/languages/spanish

En al año 2004 un destacado grupo promotor argentino se subscribe al Pacto Mundial y expresa sus aspiraciones colectivas, en un documento público identificado como "Pacto Global en Argentina: Documento de adhesión del sector privado argentino"



El análisis del "Documento" puede segmentarse en cuatro bloques encabezados por las siguientes explicitaciones singulares: **Conscientes; Nos Sumamos; Reconocemos; Subscribiendo**. (Documento de adhesión del sector privado argentino al Pacto Mundial. 2004"[10]).

[10] http://www.cepal.org/argentina/noticias/noticias/5/14415/documentobase.pdf


Documento de adhesión de las empresas argentinas al Pacto Mundial (Propuesto por Naciones Unidas y el Grupo Promotor)
Conscientes
Conscientes de que una sociedad globalizada, cada vez más compleja, apela a la integración de esfuerzos sectoriales para la construcción de un mundo sostenible e inclusivo.
Considerando que está a la vista que los aportes sinceros y efectivos de gobiernos y sociedad civil no agotan este desafío.
Sabiendo que es necesario el compromiso de toda la ciudadanía para alumbrar un país más justo, equitativo y sustentable.
En conocimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, propuestos por las Naciones Unidas para el mundo y en particular los definidos para Argentina.
A sabiendas de que es necesario sumar genuinos aportes y voluntades,
tanto en el nivel del gobierno nacional, de los gobiernos provinciales y de los gobiernos municipales;
de los organismos de justicia;
de las instituciones políticas de la democracia;
de las agrupaciones de trabajadores;
de empresarios y profesionales;
de científicos, intelectuales y estudiantes;
de los medios de comunicación;
de las organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía en general.
Nos sumamos
Nos sumamos al deber colectivo de aportar nuestro esfuerzo, creatividad y experiencia para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio que permitan construir un futuro mejor para el conjunto social argentino.
Esto significa aceptar, como empresas, el desafío de ir más allá del ámbito específico de la acción económica para pasar gradualmente a desempeñar un activo rol ciudadano, mirando no sólo el mercado sino a la sociedad en conjunto, con la premisa de generar más capital social buscando la sinergia entre la propia actividad de negocios y los más altos intereses de la sociedad.
En coincidencia con los objetivos y misión del Sistema de Naciones Unidas en Argentina de apoyar la recuperación económica, social y política del país, manifestamos nuestro acuerdo con el Pacto Mundial, en tanto sirve como eficaz vehículo para propiciar la incorporación de valores y principios universalmente reconocidos en la visión estratégica de las empresas.
Reconocemos
• Que cada vez más se requiere de la participación empresaria en el espacio público para fortalecer la ciudadanía y la democracia como forma de gobierno.
• Que el ejercicio autónomo, voluntario y creciente de la responsabilidad social empresaria es la fuerza encargada de hacer que esos principios y valores universales tomen forma en los procesos de gestión de los negocios, con la adopción de la perspectiva de la triple creación de valor: económico, social y ambiental.
• Que las empresas radicadas en el país deben hacer esfuerzos, desde sus respectivas áreas de influencia, para promover el fortalecimiento institucional de la democracia, contribuir al diálogo intersectorial y a la búsqueda de consensos, trabajar por un desarrollo equilibrado de las distintas regiones del país, combatir la corrupción en todas sus formas (públicas y privadas) y alentar la transparencia y la rendición de cuentas por parte de quienes asumen responsabilidades públicas.
• Que la responsabilidad social empresaria es una forma de gestión organizacional que promueve - mediante la fuerza de la acción colectiva - un civismo empresario responsable para que el mundo de los negocios pase a formar parte de la solución de los retos que plantea la globalización.
• Que la necesidad de apostar a un profundo cambio cultural se manifiesta en nuevas prácticas y estilos de gestión, basados en la ética y el ejercicio de la responsabilidad social, tanto al interior de la empresa como en su relación con el medio.
Subscribiendo
Suscribiendo al Pacto Mundial, las empresas radicadas en el país expresamos nuestra aspiración de transitar este camino de diálogo y progreso social.
Partimos de la importancia que éste tiene para el país, contando para ello con el apoyo y respaldo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con su garantía de transparencia, imparcialidad y seriedad.

En cuanto al posicionamiento de los estados nacionales latinoamericanos, es destacable el desempeño del Estado Argentino evidenciado entre otras cosas (y además de lo referido a su adhesión a los Objetivos de Desarrollo del Milenio), en el prólogo del Ministro de Trabajo Carlos Tomada, que forma parte del documento afín elaborado para la Conferencia Europea de Responsabilidad Social Empresaria (RSE) realizada en marzo de 2010: "La Red de RSE y Trabajo Decente. Un caso de contribución público-privado al desarrollo".

Declaraciones del Estado Argentino sobre la RSE

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Fuente: Carlos A. Tomada. Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Extracto del Prólogo del documento elaborado para la Conferencia Europea de RSE 25-26 de marzo de 2010: LA RED DE RSE Y TRABAJO DECENTE. Un caso de contribución público-privado al desarrollo

...Hemos cumplido ya cuatro años alentando un diálogo del más alto nivel respecto de los desafíos y oportunidades actuales de la responsabilidad social corporativa a la luz de las mejores prácticas internacionales de fomento de la misma.

Lo hacemos convencidos que el desarrollo de competencias individuales y empresariales es una orientación de política estatal no solamente dirigida a incrementar la capacidad de producción económica, sino también a crear condiciones para la mejora de la distribución del ingreso mediante la generación de oportunidades laborales de calidad.

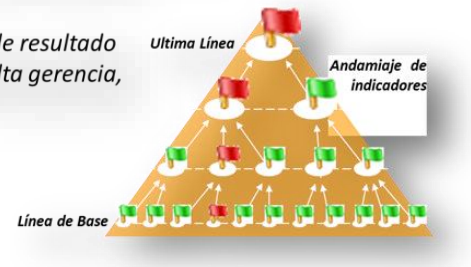
Promovemos una mayor coordinación entre ambas actuaciones a favor del desarrollo de los sectores sociales más desfavorecidos, mediante la incorporación de tres inductores a las estrategias organizacionales que permitan alinear las empresas a los objetivos de la sustentabilidad:

- *la articulación público-privada*
- *el estímulo al diálogo social*
- *el desarrollo de la responsabilidad social empresaria a lo largo de la cadena de valor para permitir ampliar la base de empresas inmersas en el nuevo paradigma...*

En éste marco de situación, entre muchos efectos intestinos en las empresas de destacada capacidad competitiva, en la última década es notable como aquellos instrumentos de gestión de empresas conocidos como Balances de Ultima Línea o -en inglés- de "Bottom Line" (BBL) fueron capitalizados por la necesidad de medir sus resultados sociales y ambientales.

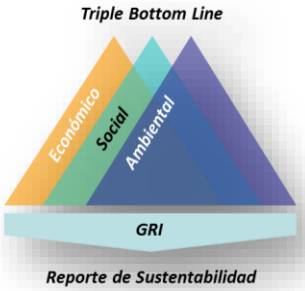
La expresión Bottom Line (BL) identifica un método de gestión de Empresa, ***basada en la observación significativa de resultados agregados dispuestos en una única línea de nivel.***

Desde la línea de base inicial y hasta la última, los indicadores de resultado tienen valores de referencia definidos por la expectativa de la alta gerencia, que se contrastan con la valuación del desempeño real.



Como consecuencia directa emerge rápidamente la concepción de un triple balance, agregando al económico, aquellos sociales y ambientales (Triple Botton Line - BTBL), para luego ser asimilados en los "Reportes de Sustentabilidad", normalizados y enlazados a los "Objetivos del Milenio", con el propósito fundamental de hacer públicos los aportes al estado de evolución global de la causa.

Actualmente las Empresas están optando por generar un Reporte de Sustentabilidad con una lógica implícita de BTBL. *Es destacable que para ello se logró un consenso mundial para aplicar un modelo universal de reporte que fue desarrollado por Global Reporting Initiative (GRI), estableciendo un hito organizador y unificador, en tal sentido.*

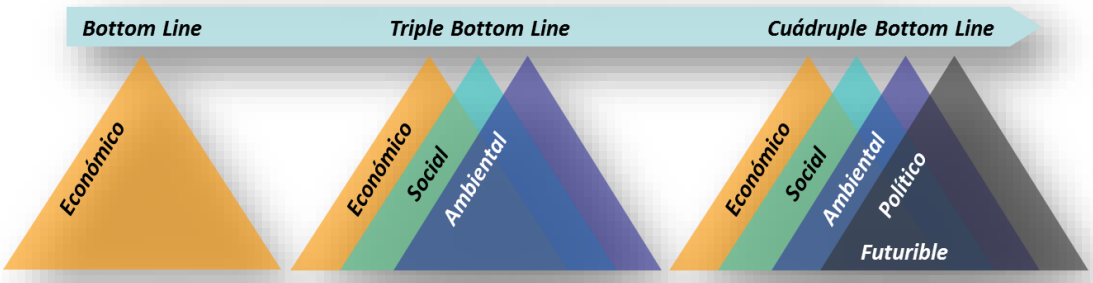


Por este medio ***se genera una plataforma vinculante entre las memorias de sostenibilidad y sustentabilidad de la Empresa, y la Comunicación del Progreso del Pacto Mundial de los Objetivos del Milenio*** *(OM*), en donde la cuestión global queda introducida y en alguna medida* ***inaugura una proyección de los Reportes de Sustentabilidad con una lógica que anticipa en prospectiva un inicio de evolución a considerar una Cuadruple Botton Line como futurible.***

La evolución observada en menos de una década, que parece tener multiples liderazgos sectoriales y manifestaciones de impactos concretos en el mundo empresarial, es plausible suponer entre muchos futuribles la aparición de un cuarto balance, el político (balance de Cuádruple Bottom Line – CBL), como expresión singular y específica del aporte de la empresa a los objetivos políticos instituidos de una nación, región y/o comunidad local.

No puede pensarse hoy que una Empresa "responsable" sólo aporte al desarrollo de un país: PBI, generación de empleo, y tributos. Tampoco que su conducción pueda desentenderse de los intereses políticos nacionales y globales, y dejar de plantearse cuál es y será su contribución específica.

Evolucionar a una lógica de CBL, *incluyendo el Balance Político en cuanto a contribución al bien común proyectado por el Estado o desde los planteos de desarrollo global,* ***representa una sustancial evolución de conciencia en el desarrollo de la Responsabilidad Social Empresaria y la Sustentabilidad.***



** Los* ***Objetivos del Milenio*** *son ocho propósitos de desarrollo humano fijados en el año 2000, que los 189 países miembros de las Naciones Unidas acordaron conseguir para el año 2015.*

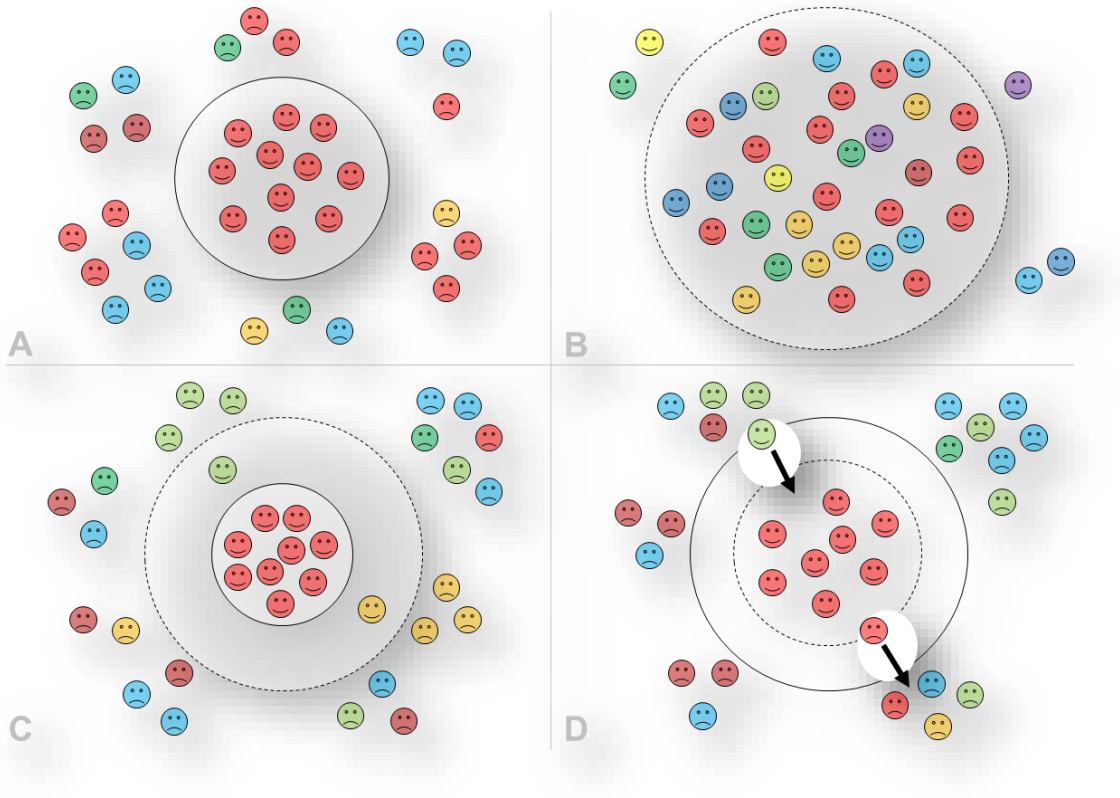
La cuestión práctica de la inclusión en las empresas super-competitivas

En una aproximación analítica a la observación de las prácticas de inclusión económica en Sudamérica, algunas de ellas manifestadas en Negocios Inclusivos promovidos por empresas super-competitivas con esta sensibilidad, resulta revelador ser interpelados por un ejercicio simple y al mismo tiempo significativo. Este consiste en trazar ideogramas representativos de tantas formas figurativas de incluir económicamente -actores socio-productivos- como la imaginación lo permita. Tal juego figurativo puede derivar en decenas de expresiones singulares y polémicas.

A continuación, se presentan cuatro situaciones simplificadas (A, B, C y D), que tienen como sesgo común un paradigma de inclusión caracterizado por la concepción de un único **círculo incluyente**[11] de poder ajeno –o enajenado- a los incluidos y excluidos.

Los ideogramas referidos utilizan para su composición los siguientes elementos gráficos:

- **círculos**, de líneas sólidas significando rigidez, o punteadas significando permeabilidad (implícitos quedan representados un adentro y un afuera absoluto);
- **rostros**, rostro contentos y descontentos, con significancia de sujetos satisfechos e insatisfechos respectivamente ante el estado derivado del hecho;
- **colores**, con significancia de atributos colectivos diferenciales y/o comunes;
- **flechas**, con significancia de ingreso o egreso según la dirección.



[11] El círculo incluyente representa un medio súper-estructural por el cual quien ostenta la dominancia en el sistema, ejerce el poder incluyente/excluyente.

El **ideograma A** presenta un círculo incluyente selectivo, parcial y rígido, con limitada capacidad inclusiva relativa. Los incluidos manifiestan satisfacción por el hecho. Por otra parte los excluidos, en su totalidad, manifiestan insatisfacción y son de distinto e igual color al de los incluidos. La representación da idea de un círculo incluyente limitado, que sólo incluye parcialmente a "rojos" (podemos suponer una restricción de cupo para inclusiones reguladas por el tamaño de la economía), y los diferentes a "rojo" directamente no reúnen la calificación real y/o simbólica necesaria (están absolutamente excluidos posiblemente por condicionamientos super e incluso meta estructurales).

El **ideograma B** presenta un círculo incluyente permeable y no selectivo (con atención de la diversidad), relativamente amplio. Todos los incluidos manifiestan satisfacción. Resulta curioso observar, que los "no-incluidos" también muestran satisfacción. Muchas podrían ser las especulaciones al respecto pero podemos suponer, que el aparentemente excluido no se asume como tal, e interpreta la realidad con posibilidades abiertas sobre las cuales puede optar libremente cuando quiera. Por otra parte también puede dar lugar a pensar en una auto-inclusión independiente en donde la cuestión de la inclusión manifestada por el círculo no resulta vital ni es su referencia absoluta.

El **ideograma C** presenta un círculo incluyente central rígido, relativamente pequeño y selectivo, sólo incluyendo a "rojos"; con un segundo círculo incluyente subordinado al primero y también selectivo, concéntrico y permeable, relativamente grande y parcial, que para "verdes" y "amarillos" representa el máximo nivel de aspiración posible de concretar. Los "verdes" y "amarillos" incluidos están satisfechos. Este doble círculo presenta la idea de doble estándar de inclusión. Todos los excluidos están insatisfechos y coexisten "verdes", "rojos" y "amarillos", entre ellos. "Celestes" y "azules" parecen estar absolutamente excluidos.

El **ideograma D** presenta un círculo incluyente interno permeable, relativamente amplio, selectivo y parcial, con un segundo círculo concéntrico externo, dependiente y rígido. Un "verde" está pre-calificando (en términos concretos y simbólicos) en la línea rígida del círculo externo para luego ser incluido en el círculo interno. En el trayecto a recorrer entre ambos círculos el "verde" deberá cambiar a color "rojo". En este sentido la permeabilidad señalada indica, que se aceptan inclusiones originalmente de color diferente al "rojo" pero con voluntad y calificaciones adecuadas (pre-calificación) para promocionarse a "rojos". Pero al mismo tiempo, para generar el espacio, un "rojo" está siendo obligado a salir descontento de los círculos. Todos los excluidos están insatisfechos, hay "verdes" y "rojos" entre ellos. "Celestes", "azules" y "amarillos" parecen estar absolutamente excluidos. En cuanto al balance inclusivo su resultado es "cero" dado, que se incluye (verde) un actor en sustitución de otro excluido (rojo). De esta situación puede deducirse como aproximación, que debe ampliarse el tamaño del negocio (la empresa incluyente debe crecer) para evitar una "inclusión sustitutiva".

En los casos presentados fueron utilizaros recursos expresivos, que merecen ser desatacados dado el contenido conceptual implícito en los mismos:

- ✓ círculo incluyente;
- ✓ capacidad inclusiva relativa;
- ✓ calificación real y/o simbólica;
- ✓ atención de la diversidad;
- ✓ auto-inclusión independiente;
- ✓ doble estándar de inclusión;
- ✓ exclusión absoluta;
- ✓ pre-calificación (en términos concretos y simbólicos);
- ✓ balance inclusivo;
- ✓ inclusión sustitutiva.

Del ejercicio emergen configuraciones incluyentes, posiblemente próximas a realidades vistas y usuales, que abonan el supuesto de interpretaciones equívocas de la voluntad inclusiva a partir de desenlaces cuestionables. Actualmente cuando los procesos económicos con pretensiones incluyentes se someten a una crítica profunda, en cuanto a sus aportes a un desarrollo económico emancipatorio, éstos presentan destacados indicios de cierta inmadurez dilatada.

Sin el desarrollo de capacidades analíticas e instrumentos adecuados, los arquetipos subconscientes tóxicos concurrentes a las tecnologías inclusivas orientadas únicamente por resultados, son de dificultosa identificación preventiva. Acaso ésta situación ¿se deberá a una "ceguera paradigmática"?.

Por lo general, la ausencia de principios rectores suficientemente explícitos –regulaciones ejecutivas de la inclusión- complejiza en la empresa una observación ética auto-correctiva del desempeño económico incluyente. En este sentido vale comentar, que la inclusión no se manifiesta únicamente en los resultados, también enlaza **proceso y configuración final,** siendo éstos últimos tanto o más relevantes vistos desde una perspectiva de responsabilidad y compromiso, para una real reparación histórica con impacto global.

Un ideal de inclusión enaltecido

Prevalece un desacierto cuanto menos conceptual, al entender a un a inclusión reparadora como el resultado político de alguien incluyendo en su ejercicio unilateral del poder. Por lo tanto, el reto de proyectar un ideal de inclusión enaltecido puede mejor entenderse transitoriamente como: el desarrollo de un proceso de dotación de poder de acceso universal y libre. Aquí el incluyente es el proceso y éste es continente, en una economía para el bien común (sustentable en términos amplios y generosos), de todas las partes involucradas que liberan sus fuerzas promotoras.

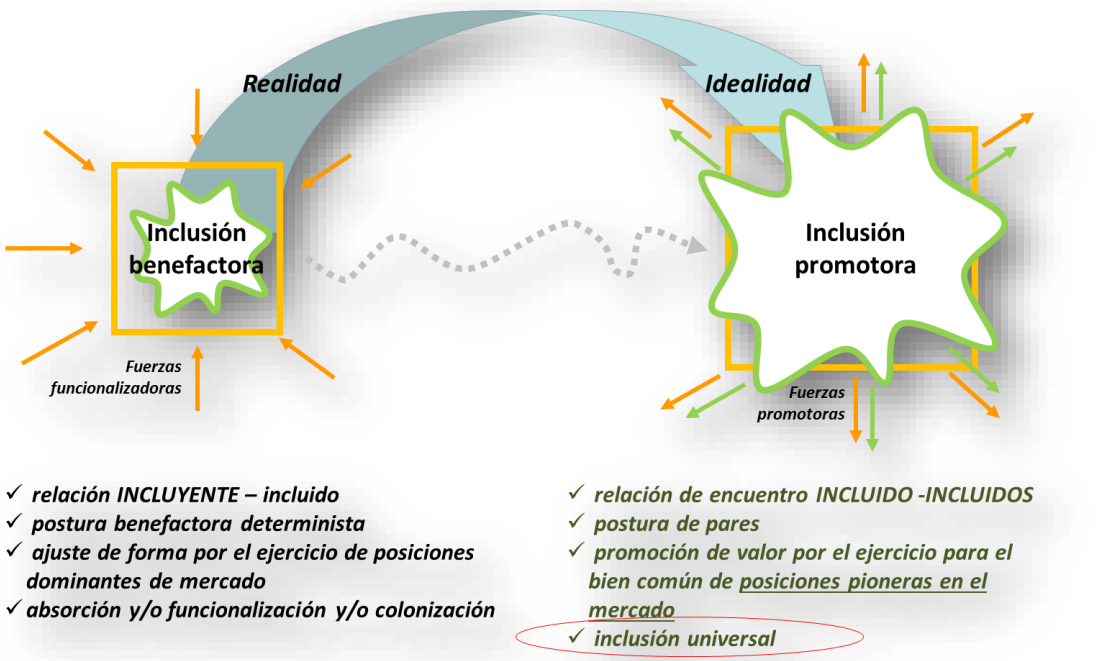
Cuestionamientos éticos a la inclusión

Si la exclusión es una condición que impide, en contrasentido la inclusión:
¿es una contra-condición para el acceso?

Una perspectiva de acceso a mercados presupone condiciones excluyentes,
entonces: ¿ en qué consiste el reto de la inclusión… ?

¿ amparo al excluido ?
¿ disminuir los impedimentos de acceso ?
¿ contribuir a la apropiación de capacidades para el acceso ?
¿ apalancamiento incluyente ?
¿ auto-inclusión ?
¿ un desafío social, institucional, y económico, en definitiva político, super y meta estructural de construcción de accesos y eliminación de fronteras ? …

En un intento de respuesta resulta preliminar manifestar, que prevalece un desacierto cuanto menos conceptual, al entender a la inclusión esperada como el resultado político de alguien incluyendo en su ejercicio unilateral del poder. Por lo tanto, el reto de proyectar un ideal de inclusión enaltecido puede mejor entenderse transitoriamente como: el desarrollo de un proceso de dotación de poder de acceso universal y libre. Aquí el incluyente es el proceso y éste es continente, en una economía para el bien común (sustentable en términos amplios y generosos), de todas las partes involucradas que liberan sus fuerzas promotoras.

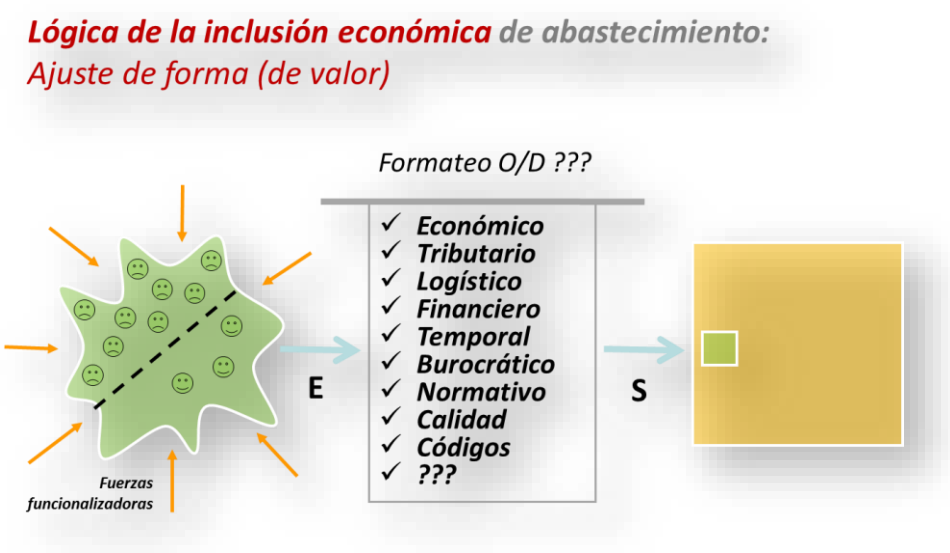


En el ideograma, a la izquierda señalando una realidad, la forma irregular orgánica de borde verde es representativa del sujeto excluido en atención e intenta manifestar su singularidad. Con borde amarillo subyace una forma regular geométrica cuadrada, que representa la expectativa hegemónica externa de calificación para la inclusión económica del sujeto, lo cual llamaríamos "condiciones de borde para la inclusión". Las fuerzas funcionalizadoras representas con flechas confluyentes al sujeto son las que sostienen la condiciones de borde ejerciendo el poder excluyente y fuerzan un comportamiento de identificación funcional hegemónica absoluta con el cuadrado. En este modelo de inclusión la relación entre partes es de INCLUYENTE con posición dominante, e incluido (o simbólicamente incluido y en proceso de inclusión práctica)

Confluyen en amarillo las fuerzas externas que sostienen las condiciones de borde y en blanco se expanden las fuerzas internas. Los grosores de las flechas evidencian proporcionalmente magnitudes de fuerza. Confrontando unas y otras es notable la asimetría.

Así entendido, los procesos de inclusión no hacen centro en el incluyente sino en desarrollar habilidades para acceder al mundo: generación de poder de acceso (por eso cuantas más herramientas simbólicas más posibilidades de inclusión, entre ellas la capacidad de organizarse y asociarse, es fundamental).

Lo expuesto representa una crítica medular a los procesos de inclusión económica, tanto en sus manifestaciones procedimentales, como en los posicionamientos de poder del "incluyente": *"el poder incluyente, incluye donde le conviene, por eso cuantas más herramientas simbólicas tenga el que consideramos excluido más posibilidades tiene de poder moverse entre las ofertas de inclusión"*(Catania: 2015).



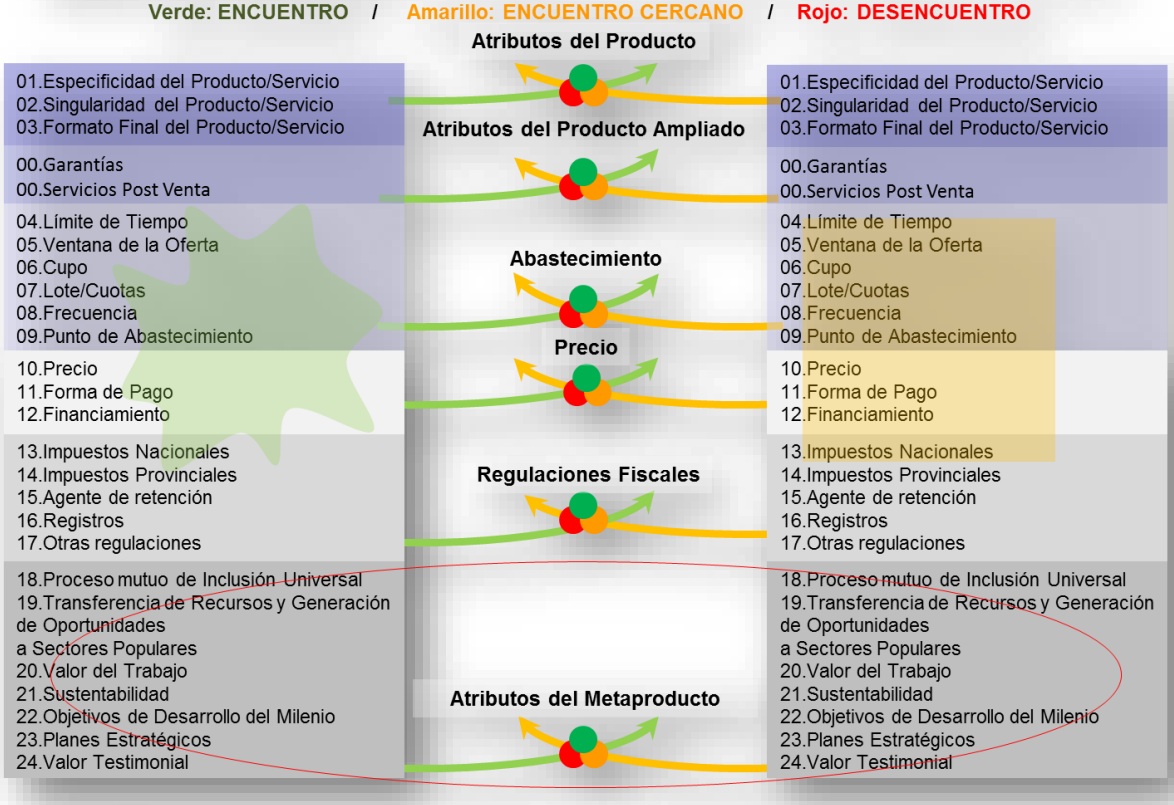
En este sentido, la inclusión se vincula más a construir y compartir todos los accesos posibles…

Una propuesta tecnológica (TANI – Tecnología de Acoplamiento a los Negocios Inclusivos)

"…Conscientes de que una sociedad globalizada, cada vez más compleja, apela a la integración de esfuerzos sectoriales para la construcción de un mundo sostenible e inclusivo (…); que los aportes (…) de gobiernos y sociedad civil no agotan este desafío (…); en conocimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (…); a sabiendas de que es necesario sumar aportes y voluntades, (…) de empresarios (...). Nos sumamos al deber colectivo de aportar nuestro esfuerzo, creatividad y experiencia (…). Esto significa aceptar, como empresas, el desafío de ir más allá del ámbito específico de la acción económica para pasar gradualmente a desempeñar un activo rol ciudadano (…). Reconocemos (…) que cada vez más se requiere de la participación empresaria en el espacio público para fortalecer la ciudadanía y la democracia como forma de gobierno; que el ejercicio autónomo, voluntario y creciente de la responsabilidad social empresaria es la fuerza encargada de hacer que esos principios y valores universales tomen forma en los procesos de gestión de los negocios, con la adopción de la perspectiva de la triple creación de valor: económico, social y ambiental; que las empresas radicadas en el país deben hacer esfuerzos (…) para promover el fortalecimiento institucional de la democracia, contribuir al diálogo intersectorial y a la búsqueda de consensos, trabajar por un desarrollo equilibrado de las distintas regiones del país, combatir la corrupción en todas sus formas (públicas y privadas) y alentar la transparencia y la rendición de cuentas por parte de quienes asumen responsabilidades públicas; que la responsabilidad social empresaria es una forma de gestión organizacional que promueve (…) un civismo empresario responsable para que el mundo de los negocios pase a formar parte de la solución de los retos que plantea la globalización; que la necesidad de apostar a un profundo cambio cultural se manifiesta en nuevas prácticas y estilos de gestión, basados en la ética y el ejercicio de la responsabilidad social, tanto al interior de la empresa como en su relación con el medio. Subscribiendo al Pacto Mundial, las empresas radicadas en el país expresamos nuestra aspiración de transitar este camino de diálogo y progreso social..."

Matriz de encuentro (Tecnologías de Acoplamiento para Negocios Inclusivos)

Verde: ENCUENTRO / **Amarillo: ENCUENTRO CERCANO** / **Rojo: DESENCUENTRO**



Observación de las transacciones inclusivas usuales

Transacción	*Compra Benefactora*	*Compra Subsidiaria*	*Compra Inclusiva*	*Negocio Inclusivo*
móvil	*beneficencia solidaridad circunstancial*	*apalancamiento económico benefactor*	*apalancamiento económico benefactor permanente*	*apalancamiento económico promotor permanente*
impacto en las necesidades de la Empresa Incluyente	*no satisface ninguna necesidad práctica*	*satisface necesidades prácticas emergentes*	*satisface necesidades prácticas permanentes*	*satisface necesidades vinculadas al corazón del negocio*
regularidad	*emergente*	*eventual*	*regular*	*regular y dinámica*
sostenibilidad	-	-	*sí*	*sí*
¿ se facilita el vínculo económico ?	-	-	*sí Ej.: Adelanto de pago, anticipación de demanda, etc.*	*sí Ej.: Asistencia técnico económica promocional*
¿existe posibilidad de sustitución de proveedores?	-	*sí*	*sí*	*sí*
ejemplos	*bonos de colaboración auspicios*	*regalos empresariales regalos al personal*	*servicios Insumos periféricos*	*abastecimientos a las cadenas de valor*

Universidad Nacional de Villa María

II Jornadas de Desarrollo Local Regional

Reflexiones y diálogos para la acción

Primer encuentro de Escuelas de Gobierno

12 y 13 de mayo de 2016

Villa María, Córdoba, Argentina

Título de la ponencia: Tamberos en la cuenca láctea de Villa María: estrategias de un eslabón vulnerable en la cadena productiva.

Mesa 2: Procesos productivos territoriales. Innovación en tecnología productiva y tecnología social. El rol de las universidades.

Autores:

FRANK, Juan Andrés.

Dirección: Estudiante en instancia de Trabajo Final de Grado de la Licenciatura en Sociología en la Universidad Nacional de Villa María. Instituto Académico-Pedagógico de Ciencias Sociales. Villa María (5900). Correo electrónico: jafrank1990@hotmail.com

Dra. ROITMAN, Susana Ethel.

Dirección: Profesora en la Licenciatura en Sociología en la Universidad Nacional de Villa María. Instituto Académico-Pedagógico de Ciencias Sociales. Villa María (5900). Correo electrónico: susiroitman@gmail.com

Palabras clave: cadena productiva – tamberos – estrategias.

Resumen:

En este trabajo nos proponemos examinar los efectos de la crisis de la economía láctea sobre un eslabón vulnerable de la cadena, los tamberos pequeños y medianos y las estrategias desplegadas en vistas a su supervivencia o abandono de la actividad. La caída persistente del precio de la leche cruda que la industria paga a los tamberos, incluso en valores nominales, ha deteriorado en forma abrupta la economía de estos agentes. En esas condiciones se revela la problemática estructuración de la trama productiva que emergió después de las transformaciones socio-tecnológicas de los 90, que impulsaron un notorio incremento de la productividad y una concentración y empresarización del eslabón primario, que sin embargo mantuvo su impronta de economía familiar. En esa tensión entre empresarización y sostenimiento de tradiciones la supervivencia en la actividad estuvo condicionada, entre otros factores, por la capacidad de inversión y a la adopción de los cambios tecnológicos propuestos por el modelo hegemónico, sostenido por la industria y las agencias estatales: alimentación mixta, ordeñe automático, cámaras de frío, exigencias genéticas y prácticas bastante standarizadas. Mientras tanto avanzó el proceso de "sojización", el deterioro de la infraestructura para atender al transporte cotidiano de la leche y contener los desastres climáticos, la ausencia de estrategias asociativas de integración vertical y de políticas que permitieran atenuar los efectos de poder sobre la cadena productiva. En estas condiciones, la abrupta caída del precio pone al descubierto las falencias estructurales del "modelo" que pese a los inéditos saltos productivos mantuvo e incrementó el desequilibrio entre los distintos eslabones y estratos dentro de ellos para incidir en el conjunto de la actividad, relegando a los tamberos a una posición subordinada.

En este trabajo discutiremos algunos conceptos teóricos que permiten comprender las relaciones de poder en el interior de la actividad: trama productiva, cadena de valor y cadena global para centrarnos luego en una descripción sumaria de la actividad en Villa María desde 2010 hasta el 2015. Abordaremos luego las estrategias de los tamberos pequeños y medianos en este marco, tanto en los períodos de bonanza como en el de crisis, tanto en el nivel individual como en el colectivo.

El trabajo se enmarca en los proyectos de investigación llevados a cabo en la UNVM durante las dos últimas convocatorias y el abordaje es tanto cuantitativo conforme a una diversidad de fuentes que ha sistematizado el equipo en estos años y cualitativo a partir de entrevistas en profundidad.

Introducción

El presente trabajo se organiza, en primer lugar, con un breve recorrido de la elección de "trama productiva" como categoría marco para el análisis que se pretende, buscando asimismo la sociologización crítica de algunas herramientas de la ciencia económica hegemónica. A continuación se realiza una resumida caracterización de la trama productiva

láctea en la región, para luego concentrar el análisis en los tamberos, las lecturas que estos realizan de la actual situación de crisis, y las estrategias que desarrollan para continuar en la actividad y enfrentar los escenarios adversos, realizando un énfasis en los últimos acontecimientos conflictivos en la región.

Trama productiva

La trama productiva es, tomando a Schaigorodsky y Roitman (Roitman & Schaigorodsky, 2014) y Delfini, Dubini, Lugones, *et al* (Delfini, Dubbini, & Lugones, 2007), "un espacio físico, económico, cultural y político de creación de competencias e intercambios de bienes y/o servicios vinculados a una producción concreta que conforman un sistema de relaciones de distribución desigual de recursos, en donde productores primarios e industriales, trabajadores, clientes, proveedores y los diversos niveles del Estado ocupan distintas posiciones y desarrollan estrategias".

El concepto de trama productiva permite territorializar la cadena productiva o cadena de valor. Esta última surge para complejizar lo que en la ciencia económica se conoce como "análisis de mercados" o "análisis sectoriales", entendiendo la concatenación de distintos "eslabones" (para continuar la metáfora) entrelazados e interdependientes. En este sentido, cadena productiva resulta una herramienta teórica para "comprender las relaciones entre agentes que están tanto en ámbitos locales como globales; revelar la incrustación social de la organización económica y visualizar de qué modo se vinculan los procesos micro y macro económicos" (Etchegorry, 2013).

Pueden pensarse, a partir de Etchegorry et al., en dos niveles de cadenas de valor:

- Las Cadenas Locales de Valor (CLV): conjunto de redes interorganizacionales articuladas en función de la circulación de bienes y servicios en un flujo que va desde la producción primaria a la comercialización.
- las Cadenas Globales de Valor (CGV): analizando los procesos que permiten la especialización y relocalización desde los países "centrales" hacia los países "periféricos".

Gereffi divide a las cadenas también en función de si son impulsadas por **(a)** los productores o son impulsadas por **(b)** los vendedores. Los primeros buscarán articular mejor

las industrias fabricantes y los segundos poner en juego el capital comercial para pensar la logística, la distribución mayorista y minorista, la adquisición de productos de marca propia, etc.[1]. Este autor también va a aportar un concepto interesante: la *estructura de gobernanza* de la cadena, es decir, "la autoridad y las relaciones de poder que definen cómo se distribuyen y fluyen los recursos financieros, materiales y humanos en una cadena" (Etchegorry, 2013: 3). Este concepto de la estructura de gobernanza de la cadena puede ponerse en relación con lo que Olga Farruggia menciona como "control estratégico de la cadena" en la teoría de *filière* (Malassis, 1979, en Renold y Lattuada, 2004), asociada a sistemas y complejos agroalimentarios, donde los eslabones no guardan relaciones armónicas entre sí, sino que se da una puja por la apropiación de porciones de la renta. Quien sea capaz de hacerse con el control estratégico de la cadena podrá organizar el desarrollo de la misma, y es en este sentido que resulta por demás interesante caracterizar la estructura de gobernanza de la cadena, las relaciones de poder y la capacidad de conducir los destinos de la producción, la distribución y el consumo. La estructura de gobernanza de la cadena resulta fundamental para comprender cómo se van moviendo los agentes y cómo es la dinámica de estos con el poder en la cadena. Si bien puede resultar difícil la operacionalización de estas herramientas teóricas, al momento del análisis deben tenerse en cuenta para que la lógica de la teoría de la elección racional no se imponga o no se pondere adecuadamente la incidencia de cada eslabón.

Una vez presentado el desarrollo de la cadena de valor o cadena productiva, es preciso retomar al concepto de trama productiva que ilustra mejor la complejidad de agentes e instituciones que entran en juego, además del encadenamiento de "sector primario-industria-comercio", como los distintos niveles del Estado, las políticas económicas, las dinámicas del sistema educativo, la Universidad, la producción de conocimientos y la implantación de nuevas tecnologías, los organismos de asesoría técnica y tecnológica del Estado, así como de Organizaciones No Gubernamentales y de empresas privadas (estas últimas, en el campo agropecuario, asociadas tanto a maquinaria agrícola, agroinsumos, seguros, entre otras). En el complejo agroindustrial lácteo en la región, la presencia de la "Organización Ad Hoc del

1 En la economía argentina, numerosos autores ubican a mediados de la década de 1990 el desembarco en nuestro país del supermercadismo, o la Gran Distribución, que fue otorgando a los eslabones de distribución y comercialización una mayor porción de la renta.

Clúster Quesero Villa María", que reúne productores, empresarios, técnicos y funcionarios y está llevando a cabo un Plan de Mejora Competitiva[2], interpela el análisis de esta categoría, que se utiliza, desde las teorías más actuales de la economía, para la puesta en mayor valor de la localización geográfica de plantas, industrias y empresas, la proximidad física, la interacción social e institucional, la innovación y el desarrollo. Estos clúster tienen dos características principales: "permitir el surgimiento de actitudes empresariales que permiten competir y cooperar *en forma simultánea* y permitir a cada miembro del clúster beneficiarse *como si* él mismo operase a una escala mayor o como si se hubiese asociado con otros sin sacrificar su flexibilidad"[3] (Renold & Lattuada, 2004). Este último fenómeno es de importante relevancia en la región ya que la mencionada organización ha puesto en marcha una Cámara de Maduración Colectiva de Quesos para un conjunto importante de pequeñas industrias lácteas para poder ingresar a una escala superior en ese producto. Es cierto que no trata precisamente de los productores lácteos, sino de las industrias, pero implica una nueva situación para los productores en tanto sus compradores pueden orientar su producción hacia esta nueva experiencia.

La trama productiva en la cuenca láctea de Villa María

Como es conocido, Villa María representa unas de las cuencas lecheras más importantes del país y su producción tanto en el eslabón primario como en el secundario es central en la región en la creación de puestos de trabajo e impulso de la dinámica productiva.[4]

---

2 http://competitividadprosap.net/competitividad/quesero/?page_id=20

3 Idem. Las cursivas son mías.

[4] Según algunos indicadores tanto del sector primario como del secundario, la producción de leche de la provincia de Córdoba es el 37% de la nacional, donde la cuenca de Villa María aporta el 43%. Además, en la región no sólo se procesa el total de la producción local sino que procesa leche de otras cuencas, predominando la manufactura del queso. (Dirección de Estadísticas de la Provincia de Córdoba) (Disponible en:

http://estadistica.cba.gov.ar/Econom%C3%ADa/SectorPrimario/Lecher%C3%ADa/tabid/158/language/es-AR/Default.aspx). Recuperado el 10/9/2015.

Por otra parte Argentina es un consumidor importante de leches, con un incremento permanente del consumo que ha pasado de 182,2 a 214,4 litros/hab.[5], entre 2002 y 2012, siendo la leche una fuente importante de energía, proteínas y grasa; además de proveer vitaminas, calcio y micronutrientes en cantidades óptimas.

La importancia de la producción lechera de la Cuenca de Villa María se refleja también en que no pocas universidades e instituciones con asiento en la región (UNVM: Universidad Nacional de Villa María, UTN: Universidad tecnológica Nacional, ESIL: Escuela Superior Integral de Lechería y el INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), desarrollan e impulsan decididamente una política de investigación y extensión sobre la problemática. En este sentido, cada vez más sistemáticamente, promueven y colaboran con diversas iniciativas y actividades, tales como el asociativismo del *clúster quesero* de la región, la *Cámara de Maduración Colectiva de Quesos* y otras.

Una de las características más significativas de la cuenca villamariense es que se industrializa más leche de la que la cuenca produce, es decir, que se "importa" leche de otras cuencas, con capacidad de industrializar aproximadamente el doble de lo que se produce[6]. La cuenca, según un informe de la Estación Experimental del INTA en Manfredi (Giletta, 2015), es la que, dentro de la provincia, "obtiene valores ligeramente superiores al promedio provincial en la mayoría de los casos (tanto en indicadores de escala, producción y productividad). Resulta además esta cuenca la de mayor incidencia de superficie arrendada y donde se registra la menor cantidad de tambos de tipo confinado (mientras que registra la mayor cantidad relativa de tambos pastoriles)". Tomando de este informe la clasificación en 5 estratos de tambos en base a la producción diaria de litros de leche[7], vemos que el 59% de los tambos del Departamento San Martín (que concentra el mayor número de tambos de la cuenca) producen hasta 3.000 litros diarios, donde el 24% de los tambos producen hasta 1.500

---

[5] Fuente: Ministerio de Agricultura de la Nación. Disponible en http://www.minagri.gob.ar/site/_subsecretaria_de_lecheria/lecheria/07_Estad%C3%ADsticas/_archivos/Consumo_aparente_y_real_anual.pdf?consumo. Recuperado el 14/09/2015

[6] Entrevista a informante clave de INTA Villa María.

[7] Cuyos números son: 1º estrato: hasta 1.500 litros, 2º estrato: de 1.501 a 3.000, 3º estrato: de 3.001 a 5.000, 4º estrato: de 5.001 a 10.000, y 5º estrato: más de 10.000.

con un promedio de 98 vacas en ordeñe, con una productividad de 4.282 litros/ha/año, y el 34% del estrato entre 1.501 y 3.000 posee un promedio de 129 vacas en ordeñe y una productividad de 6.594 litros/ha/año. El autor sostiene: "Se advierte [para las cuencas en la provincia] asimismo una correlación entre escalas de los sistemas y sus parámetros de eficiencia. En general se confirma que a mayor escala los indicadores promedio de eficiencia mejoran, lo que no implica que la escala garantice la eficiencia. Por el contrario, podría darnos esto un indicio que a mayor escala, mayores son las exigencias (productivas, económicas y financieras) para aumentar la eficiencia y optimizar el sistema" (Giletta, 2015).

En este sentido la cuenca láctea de Villa María, tomando el trabajo de Giletta, no presenta, en sus indicadores generales de producción, productividad y escala, números significativamente diferentes a la media nacional, pero sí un considerable número de instituciones educativas, universitarias, tecnológicas, así como una industria capaz de procesar el doble de lo que produce la cuenca, un fenómeno exclusivo en nuestro país.

En un plano simbólico, el entrevistado de INTA nos mencionaba la existencia de la fidelidad entre productores primarios e industrias, aunque es un fenómeno no mayoritario, es decir, existen productores fieles por trayectoria y por historia compartida, a determinadas industrias, pero no son la mayoría. En este sentido, es importante remarcar la presencia de la Cooperativa Agrícola-Ganadera de Arroyo Cabral, que industrializa una parte importante de la leche de la cuenca, pero también realiza labores de asesoramiento y financiación a los tamberos, que, junto con la presencia como socios de la cooperativa de algunos productores, genera una situación excepcional en la relación tambo-industria en la región.

Estrategias de los productores lecheros en la cuenca de Villa María. Algunas hipótesis

Al centrar el análisis en el eslabón de la producción primaria, interesa comprender la manera en que incide la dinámica general de la estructura agraria, así como comprender las estrategias socio-productivas de los agentes que integran el eslabón y las relaciones entre la dimensión estructural y la agencial. En relación a esta última dimensión, la complejidad de la problemática obliga a pensar no en términos de decisiones racionales instrumentales, sino

de estrategias de reproducción social, que tienen por principio un "sentido práctico", que se construye a lo largo de las trayectorias[8]. De esta manera, no existen estrategias aisladas, sino que se trata de un *sistema de estrategias*, y, al momento de analizar a los agentes productores, surgen no sólo las estrategias económico-productivas, sino las familiares, las educativas, las políticas, que resumimos en este trabajo como "socio-productivas". Esta observación tiende a dos objetivos distintos: en primer lugar a comprender al productor lechero como agente en el espacio social general, y por lo tanto no se trata exclusivamente de estrategias económicas, y, en segundo lugar, sus estrategias no-económicas se interrelacionan con las económicas formando un sistema que es importante no dejar fuera en el análisis sociológico.

La idea de reproducción no está vinculada a repetición o reiteración, sino que habilita una re-producción que evidencia que finalmente son las prácticas sociales las que conforman el orden social dominante y hegemónico, así como las posibilidades de su alteración.

Entonces se busca utilizar la categoría de estrategia, pero fundamentalmente la idea de sistema de estrategias para tratar de encarar sociológicamente una temática que pareciera estar circunscripta a la racionalidad económica empresarial. Por el contrario, se entiende que son las distintas estrategias las que deben analizarse para entretejerlas y pensar las lógicas de las prácticas que estos llevan a cabo cotidianamente.

A este respecto, las tradiciones son un sustento de sentido práctico que promueve el sistema de estrategias. Por tradición se entiende, a partir de Williams, a un efectivo complejo de experiencias y relaciones en torno a un núcleo de sentido firme, pero manteniendo y modificando rasgos. En este sentido, la tradición no es sino selectiva, es decir, toma del pasado aquellos elementos que configuran el proceso cultural del presente, con sus sentidos dominantes, residuales y emergentes que permiten dotar de sentido a prácticas hegemónicas y contra-hegemónicas (Williams, 1980).

---

[8] En relación a la dimensión de estrategia, vinculada a los conceptos de campo y habitus, no se ahondará en la densidad y el entramado teórico de Bourdieu, que implicaría analizar la forma en que se estructuran mutuamente estas categorías, un trabajo que dificulta poner en juego otros marcos teóricos.

Las estrategias socio-productivas pueden tener una primera división en función del tiempo, y aquí es importante analizar cómo se marca sensiblemente un corto plazo, uno mediano y uno largo. En un corto plazo podemos identificar, a partir de las entrevistas realizadas, una estrategia de minimización de costos ante el escenario de precios bajos (en torno a $2,60 en el momento del envío de esta ponencia), que consiste en reducir al mínimo todos los suplementos dietarios a fin de que la leche cueste menos producir al tambero y dejar en un bajo nivel la productividad para concentrar esos suplementos en un escenario de mayor precio del litro de leche al productor[9]. En el mediano y largo plazo las estrategias deben construirse en torno a las dinámicas de los núcleos familiares, los destinos educativos de hijos e hijas de las familias[10], teniendo especial importancia la ingeniería agronómica de la Universidad Nacional de Villa María, que se encuentra articulada con la Tecnicatura Superior en Producción Agropecuaria de la Escuela Superior Integral de Lechería, la Licenciatura en Administración Rural de la Facultad Regional Villa María de la Universidad Tecnológica Nacional, Técnico Superior en Gestión de la Producción Agropecuaria en el INESCER[11], entre otras; así como en relación a las posibilidades de financiación de nuevas inversiones en equipamiento y maquinaria agrícola. Una de las características del productor tambero también es la tradición familiar, y en este sentido aparece recurrentemente en las entrevistas una disposición a mejorar su situación productiva a partir de fortalecer el eslabón primario, y no en avanzar en la cadena de valor, con expresiones como "Ese no piensa en poner la fábrica o industrializar porque lo que tiene claro lo que sabe hacer es producir leche"[12]. En la misma entrevista, sostiene: "saben que es otro negocio… cuando vos sacaste la leche de la puerta de la tranquera y el camión la subió, la llevó a la fábrica, el negocio es otra cosa, tenés que aprender otras cosas".

[9] Cabe destacar que en 2015 el precio estuvo por encima de los $3,00, aun considerando la devaluación de diciembre de 2015 y el proceso inflacionario en los primeros tres meses de 2016.

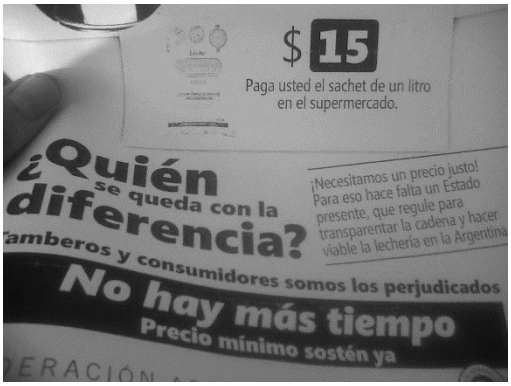
[10] Importa reafirmar que el sector lácteo sigue teniendo un fuerte componente familiar en sus empresas y establecimientos productivos

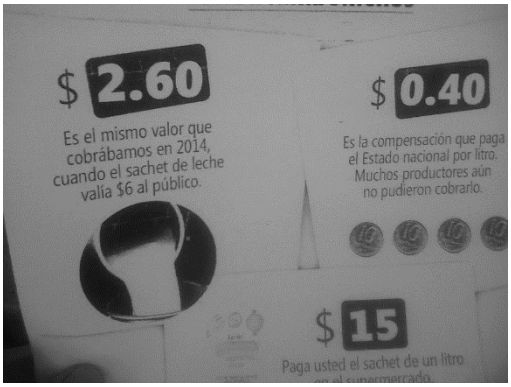
[11] Instituto de Educación Superior del Centro de la República "Dr. Ángel Diego Márquez".

[12] Entrevista a informante clave de INTA Villa María – Septiembre 2015.

Protesta y acción colectiva en la coyuntura actual

A partir del artículo de Lucas Aimar en el libro a publicar titulado "La trama productiva láctea de Villa María – Problemáticas y abordajes desde las ciencias sociales", se entiende que el ciclo de protestas que comenzó a mediados de 2015 y que continúa con los acontecimientos de marzo y abril de 2016, visibiliza "las tensiones inherentes al proceso de transformación de la estructura productiva y regional, que puede ser visualizada en tanto fenómeno de largo alcance que denominaremos la profundización del modelo extractivo-exportador del sistema agroindustrial argentino" (Aimar, 2015).





Ilustraciones 1 y 2. Volante repartido en manifestación de tamberos y Federación Agraria Argentina en puertas de un hipermercado en la localidad de Villa Nueva el 21 de marzo de 2016

Estas acciones muestran el conocimiento de la estructura de la trama productiva por parte de, en este caso, los actores involucrados en las acciones de protesta. Para el caso de las acontecidas en marzo del corriente año, la decisión de realizar una entrega de cajas de leche de manera gratuita a quienes transitaban por el lugar implica una búsqueda de lo que Aimar reconoce como "audiencias", es decir, agentes o públicos capaces de empatizar y servir de apoyo a la acción de protesta. Asimismo, la elección del lugar (frente a un hipermercado transnacional) también da cuenta de una lectura sobre la cadena que entiende que el distribuidor (y más precisamente lo que se conoce como "la Gran Distribución") es quien concentra una importante cuota de poder en la trama productiva láctea (y en buena parte de las distintas tramas productivas del país). En esta última característica también se muestra cómo el actor que quieren que actúe en su beneficio es el Estado con políticas que intervengan al sector, al sostener en su volante "¡Necesitamos un precio justo! Para eso hace

falta un Estado presente, que regule para transparentar la cadena y hacer viable la lechería en la Argentina". En este sentido es que resulta interesante indagar acerca de la constitución de una estrategia extra-económica para fortalecer la posición de los productores tamberos en la trama productiva, ya que no buscan concretamente la presión sobre la industria para que mejore sus precios, sino que acude al Estado, entendiendo que los tamberos son los "perjudicados", pero también los consumidores, lo que hace de esto un problema "público", al ser uno de los alimentos de la canasta básica familiar de todos los ciudadanos y no solamente un problema sectorial de los tamberos.



Ilustración 3. Pancarta de protesta frente a cadena de hipermercado en Villa Nueva el 21 de marzo de 2016

Para finalizar es importante considerar, una vez más, la complejidad social que se presenta en los productores tamberos y su esquema de interpretación y acción acerca de la trama productiva láctea, asunto que desborda notablemente los análisis meramente econométricos o de la ciencia económica hegemónica que pretende dar por natural la expulsión de productores por no alcanzar pisos de eficiencia requeridos o escalas estipuladas. En ese sentido, entendiendo que la mesa temática en que se inscribe esta ponencia pregunta por el rol de las universidades, es importante generar análisis que permitan des-naturalizar estas situaciones y, a la vez, generen espacios para la deliberación y construcción de alternativas tanto en políticas públicas como en tecnología de procesos y gestión que permitan fortalecer estas economías regionales y consolidar dinámicas económicas que trabajen en miras de la igualdad y la soberanía.-

Bibliografía

Aimar, L. (2015). Conflictividad en el sector lácteo y transformaciones estructurales: algunos apuntes para la lectura de las protestas tamberas de julio (2015). Villa María: Sin Publicar.

Delfini, M., Dubbini, D., & Lugones, M. (2007). *Innovación y empleo en tramas productivas de Argentina.* Buenos Aires: Prometeo.

Etchegorry, C. (2013). *Las cadenas de valor local, el trabajo y la estructuración del campo económico. Avance de investigación en curso.* Obtenido de Acta científica ALAS XXIX - Chile: http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT27/GT27_Etchegorry_Matta_Magnano_Orchansky.pdf

Giletta, M. (2015). Una aproximación a la estructura de las cuencas lácteas en la Provincia de Córdoba. Manfredi, Córdoba, Argentina.

Renold, J., & Lattuada, M. (2004). *El complejo lácteo en una década de transformaciones estructurales.* Buenos Aires: Biblos.

Roitman, S., & Schaigorodsky, E. (2014). Tramas y cadenas productivas: su resignificación para un estudio de caso en el sector lácteo de Villa María - Córdoba. *Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata*.

Williams, R. (1980). *Marxismo y Literatura.* Madrid: Península.

II Jornadas de Desarrollo Local Regional
Reflexiones y diálogo para la acción
Primer encuentro de Escuelas de gobierno

MESA 2: Procesos productivos territoriales. Innovación en tecnología productiva y tecnología social. El rol de las universidades.

TÍTULO: **El Reajuste de Terrenos en Villa María: viabilidad y aplicación.**

AUTOR: Mter. Lucas Giusti[1]

PALABRAS CLAVE: Reajuste de Terrenos, Suelo Urbanizado, Déficit Habitacional.

RESUMEN:

El proyecto, encuadrado desde una perspectiva de marco lógico, pretende elaborar una propuesta de aplicación del mecanismo de Reajuste de Terrenos, para ser implementada por el Instituto Municipal de la Vivienda e Infraestructura Habitacional, con el propósito de favorecer el acceso al suelo urbanizado. Posteriormente, la finalidad es contribuir con la disminución del Déficit Cuantitativo de viviendas en la ciudad de Villa María. En consecuencia, en función de lo que se registra en la experiencia internacional disponible, la aplicación de este instrumento de financiación ha permitido impulsar procesos de transformación de suelo rural en suelo urbanizado, de manera autofinanciada. Es decir, el Reajuste de Terrenos es una manera efectiva, eficaz y eficiente de ampliar la oferta de suelo urbanizado, como medida tendiente a facilitar la reducción del déficit habitacional. Eventualmente, mediante el uso de esta herramienta innovadora, los gobiernos locales se involucran en el desarrollo de una respuesta económica y estratégica, frente a la situación descripta.

Para ello, se identifican y movilizan distintos recursos[2], con el objetivo central de utilizarlos para la provisión de infraestructura, equipamiento urbano y acceso a la vivienda, logrando capitalizar las oportunidades presentes en el entorno. De este modo, el Reajuste de Terrenos, como un instrumento de gestión y financiamiento, se posiciona como un componente vinculante entre el sector público y privado, y también como un mecanismo eficiente para corregir las desigualdades generadas por la falta de intervención de los gobiernos, o intervenciones equivocadas de los mismos.

[1] Universidad Nacional de Villa María - Municipalidad de Villa María – MINCyT. Correo electrónico: lgiusti@unvm.edu.ar
[2]En manos de actores locales y extra locales.

De este modo, las acciones que se impulsan a través de la implementación de experiencias de Reajuste de Terrenos, facilitan la toma de decisiones, hacen viable el ordenamiento y, al mismo tiempo, agilizan la obtención de suelo público, para atenuar el problema del acceso a la vivienda y a los elementos colectivos que la definen como digna o adecuada.

Finalmente, podemos destacar que, previamente, se evaluó la viabilidad de la implementación, en la ciudad de Villa María, del Reajuste de Terrenos, mediante un estudio que buscó determinar en qué medida el Reajuste de Terrenos podía llevarse a cabo en este medio. Al mismo tiempo, el trabajo mencionado, data de un tipo de estudio descriptivo y a la vez explicativo, considerando, desde el punto de vista empírico, que el ejercicio realizado en la ciudad de Villa María coincidía con un perfil exploratorio, ya que pretendía "explorar" la viabilidad para la aplicación del Reajuste de Terrenos en la ciudad, pero sin las características propias de un estudio rigurosamente exploratorio. En consecuencia, el estudio previo, se materializó considerando la viabilidad como la ponderación de cuatro tipos de viabilidades: (I) la viabilidad técnica, (II) la viabilidad legal, (III) la viabilidad económica y (IV) la viabilidad política.

Aproximaciones teóricas

El sistema federal argentino, desde sus inicios, se caracterizó por prácticas estatales de marcado centralismo. Tecco (1994) indica que, durante los periodos autoritarios, los gobernantes locales no fueron tales, sino simples administradores que actuaban como delegados del poder central. Esta situación forjó instituciones y aparatos burocráticos ineficaces para sobrellevar la gestión público-administrativa de la intervención estatal.

Después del año 1983, con el restablecimiento de la democracia y luego con las políticas neoliberales, inició un proceso de reformas caracterizado por el ajuste financiero, la privatización de los servicios públicos, el achicamiento de la administración central y la descentralización administrativa. Esto condujo a que los gobernantes locales enfrentaran nuevos conflictos y oportunidades, en un entorno donde las economías urbanas se reestructuraron, ya que cambió la base económica de muchas ciudades. Para García Delgado (1997) esto determinó la aparición de una nueva escena local. En consecuencia, estos sucesos condujeron a un debate sobre la distribución de recursos y competencias entre los distintos niveles de gobierno (federal, provincial y municipal), poniendo en marcha un proceso donde los municipios debían dar respuestas

más amplias, en un contexto caracterizado por el desfasaje entre el crecimiento de las funciones, las demandas al gobierno de la ciudad y los recursos financieros para dar respuesta a las mismas, además de no contar con la capacidad técnica y de gestión necesaria, lo que agravó más la situación (Tecco, 1994).

Al mismo tiempo, la crisis del Estado de Bienestar se agregó a los cambios ocurridos, determinando la crisis fiscal que condujo al deterioro de los servicios prestados por agencias nacionales y provinciales. Frente a esto, se optó por privatizar todo aquello que garantizara la rentabilidad de los inversores, y descentralizar lo que no resultaba atractivo para los grupos económicos. En este caso, la descentralización estuvo íntimamente ligada a la crisis fiscal del Estado, a la distribución de los costos del ajuste y al tratamiento de cuestiones sociales desde realidades más cercanas.

Esta tendencia, en las municipalidades, implica dejar de ser simples administradoras de servicios urbanos para convertirse en gobiernos que gestionan proyectos de desarrollo local (Tecco, 1994), algo que requiere, según Fernández Güell (2006), una modernización de las administraciones públicas y, particularmente, la administración local precisa transformarse para asumir los nuevos roles como el impulso del desarrollo económico, el mantenimiento de la cohesión social y la promoción del desarrollo urbanístico.

Así, Borja y Castells (2000), advierten que los gobiernos locales y regionales gozan de un menor poder y una menor cantidad de recursos que los Estados Nacionales. Adicionalmente, sucede aquello que Lucca (2008) denomina "Paradoja del Financiamiento". Esto ocurre debido a que existen localidades donde están presentes una gran cantidad de los recursos (físicos, económicos, humanos, etc.), que pueden ser utilizados para financiar proyectos de desarrollo local, pero debido a que estos recursos se hallan en manos de actores privados, y están fuera del conjunto de recursos que tradicionalmente se utilizan como fuente de financiamiento, las autoridades de los gobiernos locales no los visualizan como tales, desaprovechando su potencial utilidad.

Este escenario ocasionó un marcado deterioro en la situación fiscal de los gobiernos locales, desencadenando un "fuerte stress" en las arcas municipales. Condiciones que instalaron, en un primer plano, el análisis y el estudio de nuevos mecanismos para financiar proyectos de escala urbana (Lucca, 1999). En otros términos, y desde la perspectiva de Hintze (2007), que los gobiernos locales puedan contar con la capacidad

institucional necesaria para obtener el mayor valor externo y organizacional de largo plazo, pero cumpliendo con las exigencias del corto plazo. No obstante, señala el autor, son pocos los gobiernos locales que están involucrados en el desarrollo de respuestas económicas y estratégicas ante la situación descripta anteriormente.

En síntesis, Madoery (1997) sostiene, al igual que Tecco (1994) y García Delgado (1997), que las tendencias que provocan la descentralización y las políticas de ajuste, se traducen en el aumento de las amenazas, pero también dan lugar a las oportunidades, añadiendo que esas tendencias enfatizan las particularidades territoriales como algo sumamente necesario para lograr una capacidad estratégica local. Como dice Vázquez Barquero (1993) el carácter diferencial de la estrategia, para el desarrollo económico local, está en reconocer que el territorio también cuenta, que en el territorio se produce la interacción entre los agentes económicos y que, por lo tanto, una visión estratégica desde lo local, que logre movilizarlos, es sustancial para el desarrollo económico.
Partiendo de esta postura, Lucca (2008) reconoce numerosas experiencias en diferentes ciudades y regiones del planeta en las cuales se buscó, mediante la utilización de herramientas innovadoras, identificar y movilizar distintos recursos que se encontraban presentes en el territorio y en manos de los actores locales, con el objetivo central de utilizarlos para financiar proyectos de intervención. Estas herramientas, manifiestan que, en áreas vinculadas con la provisión de infraestructura, equipamiento urbano y vivienda, para sectores con medios y bajos niveles de ingreso, existen nuevas maneras de financiar proyectos y capitalizar las oportunidades surgidas en el entramado local (Lucca, 2008).

Lucca (2008), define como “no tradicionales” a estos mecanismos de financiamiento diferenciándolos de los mecanismos tradicionales, básicamente por el hecho de que no forman parte del conjunto de instrumentos, tanto tributarios como no tributarios que han sido históricamente utilizados por las autoridades de los gobiernos locales para financiar proyectos a escala local, y porque no han sido explorados en forma sistemática, ni extendida, por los gobiernos locales de nuestro país. No obstante, a esta forma de financiamiento “no tradicional” han recurrido, y recurren con frecuencia, gobiernos locales en diversas ciudades del mundo para financiar proyectos de desarrollo a escala urbana (Lucca, 2008). Para Salazar Ferro (2010: 31), este tipo de fuentes “no tradicionales” constituyen:

> (…) un conjunto de nuevos instrumentos que permiten obtener recursos para las obras públicas de infraestructura y dotaciones urbanas, así como también obtener el suelo necesario para su construcción en forma oportuna y precios inferiores a los existentes en el mercado inmobiliario.

De este modo, ubicándonos desde la mirada de Salazar Ferro (2010), como también desde la postura de Lucca (2008), surge la relevancia de considerar la utilización de estos mecanismos en localidades como la de Villa María, reflexionando sobre los aportes que pueden brindar en materia de soluciones habitacionales.

Para el interés de nuestro caso, dentro del subconjunto de experiencias de financiamiento, que reconoce y recopila Lucca (2008), nos abocamos al mecanismo "no tradicional" de financiamiento denominado Reajuste de Terrenos. Ocasionalmente, este mismo instrumento ha sido llamado "Reacondicionamiento de los Terrenos" por parte de Alfonso (2005). Sin embargo, más allá de la denominación, la metodología es similar a la planteada por Lucca (2001).

Para el autor, el Reajuste de Terrenos, consiste en un mecanismo destinado a reducir o eliminar el costo de adquisición del suelo para que el municipio avance en el desarrollo de proyectos inmobiliarios. Argumentando que, sobre la base de un proyecto de desarrollo urbano, los propietarios de los predios baldíos, sobre los cuales se producirá la intervención, le ceden al gobierno local ese espacio. Luego, el municipio se encarga de la consolidación y mejoramiento de los predios y del desarrollo de un proyecto de urbanización[3]. En retribución al aporte que realizan los titulares de los terrenos, el gobierno local les retorna predios de menor tamaño, aunque con un mayor valor como consecuencia del proyecto, quedando un excedente de tierras disponibles para el municipio, quien puede utilizarlas para su venta u otros fines como la conformación de un banco de tierra.

Esta definición coincide con la propuesta por Pinto Carrillo (2007), situando al Reajuste de Terrenos como un mecanismo de gestión del suelo a través del cual se promueve el financiamiento, total o parcial, de la infraestructura pública en proyectos urbanos con gestión asociada público-privada. Esta perspectiva encaja en el ámbito de la planificación urbana colombiana, donde el Reajuste de Terrenos consiste en un esquema

[3]Donde los recursos necesarios pueden obtenerse mediante fondos provenientes desde un empréstito por parte de algún organismo multilateral de crédito. Este empréstito puede ser cancelado a través de los ingresos que genere la venta de predios en la nueva urbanización (Lucca, 2001).

de gestión orientado a intervenir la estructura predial, de zonas urbanas y de expansión urbana, con el fin de mejorar su configuración física, dotarla de infraestructura, servicios públicos básicos y garantizar la justa distribución de las cargas y beneficios de un proceso de urbanización (Pinto Carrillo, 2007). De esta manera, el territorio es concebido como el soporte donde se ejecuta el proyecto.

No obstante, Iracheta Cenecorta (2003) reconoce ampliamente que el suelo sobre el que se asientan las localidades es mucho más que una base material, física y geográfica para ese asentamiento. Es una mercancía con peculiaridades que exige un tratamiento especial. Para estos casos, y coincidiendo con Torres Arzayús (2010), Iracheta Cenecorta (2003) recomienda no trasladar experiencias desde otros lugares ni desde otros sectores de la función pública, si no analizar particularidades, entenderlas y diseñar políticas e instrumentos propios. Desde este punto de vista, Arriagada Luco (2003) desde la CEPAL propone, como uno de los principales insumos de información para definir políticas y programas del sector habitacional, medir y caracterizar el déficit habitacional.

En este sentido, la Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda (1977), define el déficit habitacional como el conjunto de las necesidades insatisfechas de la población en materia habitacional, existentes en un momento y un territorio determinado. Por su parte, Arriagada Luco (2003) desde la CEPAL, distingue dos fuentes o tipos de requerimiento habitacional: uno de tipo cualitativo, relacionado con mejorar la calidad del parque de viviendas, y otro déficit de tipo cuantitativo, relacionado con la expansión del número de viviendas o cantidad del parque.

Adicionalmente, Raquel Szalachman (2008) añade que el déficit cuantitativo, visto como la necesidad de nuevas viviendas, puede atribuirse al faltante natural de viviendas, causado por la existencia de dos o más hogares que comparten la habitación de una misma vivienda, donde la necesidad de nuevas viviendas sería igual al número de hogares adicionales. Por otra parte, Arriagada Luco (2003) desagrega al déficit cualitativo considerando las viviendas particulares que deben ser mejoradas en sus atributos de materialidad, servicios y/o espacio. Es decir, se refiere a viviendas con problemas recuperables, diagnosticados con información sobre la tipología, materialidad, dotación de servicios y densidad de los recintos habitables.

Por ende, el Reajuste de Terrenos es útil en un contexto donde, según Alfonso (2008), las reglas de juego en las economías urbanas amplían la acumulación de propiedades ociosas que no circulan en el mercado, con la privación colectiva de sus beneficios como efecto social. En consecuencia, este tipo de mecanismos, erigidos tanto para la generación y gestión de suelo urbano como también para el financiamiento de obras de infraestructura, pueden contribuir con soluciones trascendentes para los grandes desafíos que enfrentan los gobiernos de nuestras ciudades. Particularmente, porque permiten la habilitación de los suelos para la vida urbana (Torres Arzayús, 2010). Incluso, producir suelo urbanizado, destinado a sectores cuyos ingresos le obstaculizan acceder al mismo, reconoce e incrementa, según De Soto (1986), el derecho de la propiedad, situación que facilita el acceso al crédito y el financiamiento para la vivienda propia.

Diagnostico y propuesta

La implementación del Reajuste de Terrenos inicia un proyecto orientado a disminuir el déficit cuantitativo de viviendas en la localidad. Desde esta óptica, el Reajuste de Terrenos, si bien tiene implicancia directa con la generación y gestión del suelo urbanizado, es capaz de brindar aportes vinculados con el acceso a la vivienda. Por consiguiente, una de las demandas más importantes, que enfrentan los gobiernos locales, se refiere al acceso al suelo urbanizado, para los sectores con ingresos bajos y medios ya que, a raíz de los precios de mercado, se torna dificultoso que puedan adquirir terrenos equipados con los servicios básicos.

En este sentido, el Reajuste de Terrenos incrementa la disponibilidad de suelo urbanizado, ocasionando que el precio del mismo baje[4] y redundando en mayores posibilidades de acceder al mismo. A su vez, la relación entre la posesión del suelo urbanizado y la construcción de viviendas, radica en que las familias obtengan el título de propiedad sobre ese suelo, lo que facilita el acceso al crédito formal para financiar la vivienda propia.

Por lo tanto, resulta esencial que los gobiernos locales cuenten con un mecanismo de gestión que les permita atender efectivamente estas demandas. Actualmente, en términos de financiamiento, el margen de maniobra con el que cuentan los municipios

[4]Además, el precio del suelo urbanizado puede disminuir porque, más allá del aumento de la oferta, es el Estado quien lo genera siendo capaz de comercializar el mismo a un precio menor que el de mercado.

es muy limitado, ya que prevalece la dependencia con el gobierno central, situación que atenta contra la satisfacción de las necesidades mencionadas en los ámbitos locales.

En este sentido, el Reajuste de Terrenos se concibe como un mecanismo destinado tanto a proveer y gestionar suelo urbanizado, como a financiar las obras de infraestructura, que permiten habilitar suelos para la vida urbana.

En muchos casos, las administraciones municipales se limitan, meramente, a la adquisición de suelo por parte de la enajenación voluntaria o expropiación, sin evaluar los impactos financieros de este esquema que, utilizado de manera aislada, puede resultar muy oneroso e inequitativo. En este punto, destacamos que el gobierno de Villa María ha implementado programas, para proveer suelo urbanizado, mediante la compra de lotes baldíos a privados o mediante la provisión de infraestructura sobre tierras fiscales. Estas intervenciones, si bien fueron correctas, se caracterizan por esporádicas e insuficientes, situación que evidencia la dificultad del municipio para producir suficiente suelo urbanizado sin depender de niveles gubernamentales superiores.

Al mismo tiempo, si el gobierno local no interviene en la planificación urbana, o lo hace de manera acotada e incorrecta, la lógica especulativa sobre aquellos terrenos ociosos continúa propagándose. Es decir, el suelo es una mercancía escasa, cuyo precio se forma a partir de la renta que genera, que a su vez depende del tipo de actividad que allí se pueda realizar, donde el suelo urbano alcanza un valor considerablemente mayor que el suelo rural. De este modo, sin realizar acción alguna, un propietario puede incrementar su capital si se extiende la “mancha” urbana hasta su lote, a través del alcance de los servicios básicos prestados por parte del Estado, lo que fortalece aún más la lógica del inmueble como reserva de valor.

Consecuentemente, el Reajuste de Terrenos, como un instrumento de gestión y financiamiento, se posiciona como una fuente que identifica y moviliza recursos, pero también como un mecanismo eficiente para corregir las desigualdades generadas por la no intervención o intervenciones incorrectas. Estas acciones, facilitan la toma de decisiones, hacen viable el ordenamiento y, al mismo tiempo, agilizan la obtención de suelo público para mitigar el problema del acceso a la vivienda, y a los elementos colectivos que la definen como digna o adecuada.

De esta manera, se rompe un paradigma con respecto a la gestión de suelo, y en general con respecto a la forma tradicional de enfrentar la gestión urbana. Además, el Reajuste de Terrenos, le brinda al Estado la oportunidad de generar intervenciones de gran calidad y autosostenibles, poniendo en marcha un proceso alternativo al de la expropiación, mediante un esquema que no es litigioso y que puede resultar, considerablemente, más efectivo y rápido, evitando los costos y dificultades asociados a esta última.

Esto origina una visión más integral del proceso de desarrollo urbano y de la asociación público-privada para este fin. En consecuencia, el Reajuste de Terrenos promueve el financiamiento, total o parcial, de la infraestructura pública en proyectos urbanos con gestión asociada público-privada, permitiendo recuperar y solventar los costos asociados con la provisión de infraestructura y equipamiento urbano, facilitando el autofinanciamiento de los mismos.

En síntesis, el Reajuste de Terrenos constituye una herramienta en detrimento de la especulación y regula el mercado inmobiliario, creando las condiciones básicas que mejoran la participación del sector privado en el desarrollo urbano. Donde si bien, cada propietario decide que uso dar a su predio, un buen proyecto debe resolver la contradicción entre las necesidades comunitarias y las decisiones individuales, creando un ambiente donde prevalezca el interés general sobre el particular. A su vez, es un mecanismo que favorece el reparto equitativo de las cargas y los beneficios de la urbanización, promoviendo la gestión asociada.

En lo que respecta a la gestión público-privada, la implementación del Reajuste de Terrenos implica, como se dijo anteriormente, la asociación entre el municipio y los titulares del lote donde se aplicará el esquema. Debido a esto, es fundamental que el gobierno local tenga real intención de implementar el proyecto y exista buen nivel de acuerdo entre los actores.

Para la implementación del Reajuste de Terrenos en Villa María, podemos señalar que el gobierno local, a través del Instituto Municipal de la Vivienda e Infraestructura Habitacional, sitúa en un primer plano la generación de soluciones habitacionales, teniendo en cuenta lo manifestado en la plataforma electoral del actual Intendente, en la cual se incluyeron propuestas relacionadas con la reducción del déficit habitacional,

coordinando nuevas formas de organización para acceder a la casa propia, y la constitución de un banco de tierras.

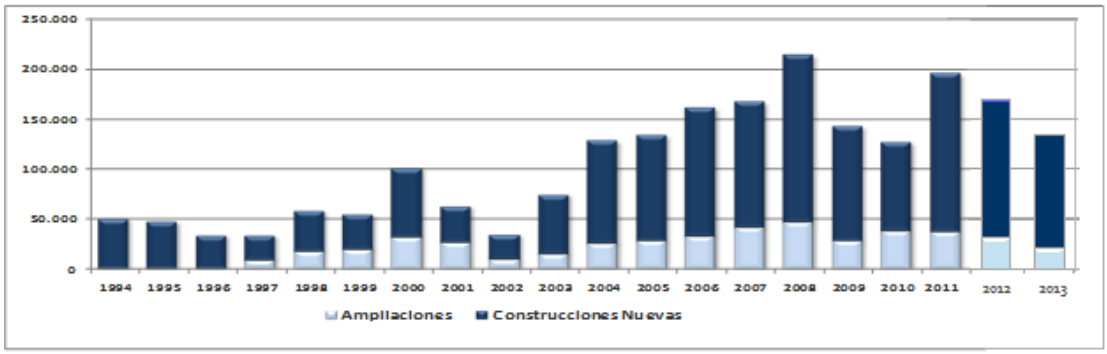
En este sentido, agregamos que, en base al análisis del contexto y los actores vinculados, existe la conveniencia para aplicar el mecanismo y la capacidad de gestión para llevar a buen término la implantación. Igualmente, no se detectaron dificultades legales y técnicas. Por consiguiente, el grado de viabilidad para replicar la experiencia de Reajuste de Terrenos en la ciudad de Villa María resulta elevado.

Finalmente, visualizamos, según datos oficiales del censo 2010, que en Villa María no existe déficit cuantitativo de viviendas, ya que las cifras revelaron la existencia de 32.897 viviendas particulares en la localidad, y que 25.881de las mismas se encontraban ocupadas. Además, este censo declaró la existencia de 26.833 hogares, mientras que el número de personas en hogares fue de 77.721, por ello el promedio de personas por hogar es de 2,89. Utilizando estos datos como guía "podríamos" decir que en Villa María no existe déficit cuantitativo, problemas de hacinamiento u otros, que revelen la falta de viviendas.

Sin embargo, posterior a la crisis del año 2001, la devaluación, el default, y el final de la convertibilidad cambiaria se generó un clima de gran incertidumbre. Este acontecimiento, sumado a un ciclo expansivo en el precio de los commodities, entre otros sucesos, desencadenó un crecimiento inmobiliario sin precedentes en la ciudad. Es decir, la desconfianza en el sistema bancario influyó para que los excedentes rurales, en parte, se viertan sobre las ciudades en forma de "ladrillos". En el caso de Villa María, podemos sintetizar el apogeo de la construcción con el siguiente gráfico:

Gráfico Nº 1: crecimiento inmobiliario de Villa María.

Permisos de edificación otorgados (en metros cuadrados)



Fuente: Seggiaro y Asociados Consultores de Empresas. Año 2014.

Recordemos que el área de influencia de Villa María abarca aproximadamente 60 localidades, desde las cuales provienen parte de los recursos para los emprendimientos inmobiliarios materializados en la ciudad. Esto, se debe al posicionamiento de la ciudad, como una alternativa atractiva, incentivando a que familias radicadas en localidades próximas se muden a Villa María. Igualmente, la variedad de servicios, prestados en la ciudad, constituye otro estímulo para invertir en proyectos inmobiliarios. Esta situación conduce a que, en muchos casos, un solo individuo posea más de una vivienda. Por ende, los números planteados por el censo no reflejan de manera efectiva la situación habitacional real. .

No obstante, consideramos el registro de la demanda habitacional donde resaltamos, como requisitos para inscribirse, residir en la ciudad de Villa María y no poseer bienes inmuebles. De este modo, el registro reúne numerosas familias a la espera de una vivienda propia.

Eventualmente, si la administración urbana colocara terrenos en el mercado, ampliaría de manera importante la oferta de suelo, con posibles efectos inmediatos sobre los precios vigentes. Por ello, el Reajuste de Terrenos, como proyecto público orientado a producir suelo, adjudicarlo e impactar en el mercado inmobiliario, está en condiciones de influir decisivamente en el acceso de la población a la tierra y posterior financiamiento para la vivienda.

Conclusiones

La evaluación de la viabilidad de aplicación del Reajuste de Terrenos en Villa María se realizó a través de un ejercicio de simulación, mediante el cual buscamos poner de manifiesto en qué medida una experiencia de este tipo puede ser llevada a cabo en nuestro medio. Deduciendo del ejercicio realizado, y del análisis de las condiciones internas y externas del gobierno local y la ciudad, es posible materializar el proyecto, en la medida en que se lleven a cabo acciones, por parte del municipio, tendientes a corregir las debilidades identificadas y a evitar la evolución de las amenazas.

En principio, de acuerdo con el diagnóstico contemplado, revelamos que se produjo una satisfacción elevada en los criterios señalados tanto por Fernández Güell (2006) como por Chain (1993) y no se verificó la existencia de problemas significativos. Mediante el análisis del contexto - en base a lo legal, técnico, económico y político- podemos concluir que la disponibilidad de recursos financieros y conveniencia del proyecto, el nivel de acuerdo entre los agentes implantadores, la intensión de implementar el proyecto, la capacidad de gestión para llevar a buen término la implantación y la ausencia de dificultades legales y técnicas, en vistas a la implementación del Reajuste de Terrenos en la ciudad, generan que el grado de viabilidad obtenido resulte alto. Esto se debe al potencial aporte del mecanismo en la ciudad, y las cualidades que le permiten colaborar con los gobiernos locales para incrementar la oferta de suelo urbano.

No obstante, debemos considerar que la gestión del suelo lleva implícito un proceso de negociación y resolución permanente de conflictos; en tal sentido, los primeros inconvenientes que enfrentan las administraciones públicas, frente a la implementación de proyectos sociales de urbanización, radican en las maneras de obtener el suelo necesario y, particularmente, en la expropiación del mismo, donde la principal tensión es la definición del valor del bien expropiado.

En la simulación llevada a cabo, identificamos un lote de 31 hectáreas para intervenir. Este espacio podría ser mayor al que pretende un gobierno local, de poca escala, para llevar adelante proyectos urbanos propios, sin embargo, no debemos omitir la cantidad de dueños que tenga el lote. A pesar que para el gobierno local represente menos complejidad trabajar con superficies menores, negociar con un solo propietario puede ser más conveniente que ejecutar diversos planes de menor magnitud, que podrían absorber una cantidad considerable de insumos y recursos. Por estos motivos, y aislando

la simulación realizada, las políticas habitacionales deben comenzar a planificarse en estos términos.

En virtud de las razones expuestas, un proyecto de esta naturaleza requiere un líder capaz de ejercer autoridad en los momentos en que el proyecto lo demande. En otras palabras, la eficacia de los instrumentos de gestión, planificación y financiamiento del suelo obedece a la capacidad de quienes deben aplicarlos y aunque no existan antecedentes de proyectos similares al propuesto, sí se cuenta con la capacidad para implementarlos; lo sustancial es comenzar y dejar sembrados procesos, que deben continuar siendo explorados y mejorados por los futuros gobiernos y las nuevas generaciones de profesionales, hasta obtener los logros esperados y, por ende, mejores ciudades para sus habitantes. De acuerdo con este argumento, emprender los trabajos necesarios e iniciar el camino hacia la búsqueda de financiamiento no tradicional define a una gestión de gobierno innovadora.

Adicionalmente, contar con más y mejores herramientas de gestión del suelo genera capacidad en los municipios para impulsar proyectos propios de mayor complejidad y avanzar sobre innovaciones prácticas, ajustándolas al escenario de cada ciudad para generar nuevas intervenciones, en las cuales es necesario diseñar un sistema propio y concreto que combine herramientas como el Reajuste de Terrenos con otras estrategias innovadoras, a fin de dar respuesta a la complejidad propia de cada ciudad y proyecto. De este modo, el proyecto planteado puede extenderse hacia todas las localidades donde acceder al suelo urbano constituya una dificultad para los sectores con bajos y medios ingresos. Paralelamente, utilizar este tipo de mecanismos aportará antecedentes cercanos, tanto geográfica como cronológicamente.

Por otra parte, observamos que la gestión del suelo también tiene la meta de incentivar la contribución del sector privado como socio del desarrollo urbano. En consecuencia, los requerimientos establecidos por la legislación de cada ciudad resultan elementos necesarios para generar reglas de juego claras y predecibles, que permitan materializar los beneficios causados por los proyectos urbanos, de modo que el reparto de cargas y beneficios en los mismos sea transparente y sólido. Esta situación se torna indispensable para instaurar un clima de confianza, seguridad y estabilidad que estimule la cooperación del sector privado. Para ello, las acciones que aspiren a contar con la participación del sector privado deben primero visualizarse; si esto no sucede,

difícilmente los actores públicos y privados podrán articularse en un proyecto complejo y más difícil será lograr apoyo institucional, social y mediático.

De este modo, una política de suelo puede provocar beneficios tanto para el sector público como para el privado y el fin consiste en proporcionar oportunidades para todos los ciudadanos. Indistintamente, el camino para cumplir esta meta puede tornarse largo y, a su vez, tortuoso. Por ello, como reflexión, cabe señalar que el desarrollo de una política de suelo, y sus instrumentos de gestión, es el resultado de avanzar sobre un conjunto de situaciones, acciones y procesos, dentro de los cuales destacamos la existencia de un marco legal claro y el liderazgo del gobierno local, con autonomía y decisión para aplicar y adaptar nuevos instrumentos de gestión, además de la necesidad de estimular e incluir al sector privado como socio elemental y estratégico del proceso.
Repasando estas pautas, en la simulación realizada, el Reajuste de Terrenos otorga beneficios y genera avances, tanto para el sector público como para el privado, facilitando el acceso al suelo urbanizado.

Finalmente, reconocimos la existencia de una multiplicidad de atributos que favorecen el desarrollo del proyecto, intervención que además de impulsar el acceso al suelo urbanizado, fortalece el sector de la construcción y permite el encadenamiento con una política del Estado Nacional, como es el Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (PRO.CRE.AR Bicentenario).

Para concluir, expresamos que, desde los municipios, no debemos atender demandas, sino identificar necesidades. En los tiempos de Henry Ford, si se hubiese realizado un estudio de mercado, seguramente nadie se habría inclinado por los automóviles, debido a que no existían. Partiendo de ello, el empresario norteamericano identificó una necesidad y formuló un proyecto para satisfacerla. Salvando las distancias, los municipios requieren hacer uso de instrumentos de gestión innovadores aunque, probablemente, ninguno de ellos demande instrucciones para aplicar el Reajuste de Terrenos, ya que ignoran su existencia. Por este motivo, es tarea personal satisfacer la necesidad planteada, propagando la noción acerca de los mecanismos no tradicionales de financiamiento e intentando contribuir con los gobiernos locales, mediante un aporte que facilite, a los sectores sociales que más lo requieren, acceder al suelo urbanizado.

Bibliografía

- ✓ Alfonso, O. (2005). "De Nagoya a Armenia. El Reajuste de Tierras en Japón y Colombia". Trabajo presentado en el V Seminario de LARES- Mercado Inmobiliario: novas realidades, conceitos e processos. San Pablo.
- ✓ _____ (2008). "¡No hay suelo gratis! Un aporte desde la economía institucional urbana al desarrollo del principio de reparto equitativo de cargas y beneficios de la urbanización", en Revista economía del Caribe. Bogotá.
- ✓ Arriagada Lucco, C (2003). "América Latina: información y herramientas sociodemográficas para analizar y atender el déficit habitacional". Santiago de Chile: impreso en Naciones Unidas.
- ✓ Borja, J y Castells, M. (2000). "Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información". México: Taurus.
- ✓ Chain, N. S. (1993). "Criterio de evaluación de proyectos". Chile: Edit. Mc Graw Hill.
- ✓ De Soto, H. (1986). "El otro sendero: la revolución informal". Perú: El Barranco.
- ✓ Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda. (1977). "Elemento para una política nacional de vivienda". México: SAHOP.
- ✓ Fernández Güell, J. M. (2006). "Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos". Barcelona: Reverté.
- ✓ García Delgado, D (comp.): "Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina". Universidad de La Plata, 1997.
- ✓ Hintze, J. (2007). "Guía para la evaluación de la capacidad institucional". Buenos Aires: T.O.P.
- ✓ Iracheta Cenecorta, A. (2003). "Mecanismos para enfrentar la pobreza urbana: hacia una política de suelo para las ciudades de América Latina". Santiago de Chile: El colegio mexiquense A.C.

- ✓ Lucca, C. (2001). “Reajuste de terrenos: características principales” coordinación del plan estratégico Gob. De la Ciudad de Buenos Aires. Inédito.
- ✓ _____ (1999). "Financiamiento por Incremento Impositivo: Una Herramienta para el Acceso de los Municipios al Mercado Local de Capitales", en Córdoba, Ciudad y Desarrollo. Edición Especial. Municipalidad de Córdoba.
- ✓ _____ (2008). "Financiamiento de Proyectos de Desarrollo Local y Regional. Una Nueva Perspectiva" en Caja de Herramientas para el Desarrollo Económico Local 3. Gestión del Desarrollo Económico Local. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social - Organización Internacional del Trabajo. Buenos Aires.
- ✓ Madoery, O. (1997). "El Planeamiento Estratégico en Rosario". Rosario: Universidad Nacional de Rosario (mimeo).
- ✓ Pinto Carrillo, A. C. (2007). “La experiencia internacional del Reajuste de Terrenos y su aplicación en Colombia”. Revista Reajuste de Terrenos y operaciones urbanas consorciadas. São Paulo: ABJICA.
- ✓ Salazar Ferro, J. (2010). “Ordenamiento urbano y consolidación de políticas del suelo”, en Las ciudades del mañana: gestión del suelo urbano en Colombia. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo. Pp. 1-36.
- ✓ Szalachman, R. (2008). “La evolución del déficit de vivienda en Costa Rica y sus consecuencias para la política habitacional”. Santiago de Chile: impreso en Naciones Unidas.
- ✓ Tecco, C. (1994). “Los municipios y la gestión del desarrollo local y regional”, en Administración pública y sociedad. Revista núm. 9. Córdoba: IIFAP. UNC pp.93-104.
- ✓ Torres Arzayús, P (Ed.) y García Botero, M. C. (Ed.) 2010. “Las ciudades del mañana: gestión del suelo urbano en Colombia”. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.
- ✓ Vázquez Barquero, A. (1993). “Política económica local”. Madrid: Pirámide.

II Jornadas de Desarrollo Local Regional.

Reflexiones y diálogos para la acción.

Primer encuentro de Escuelas de Gobierno

Mesa Temática Nº2

Diversidad en el uso del suelo en el periurbano de Villa María

Guzmán L. Ana[1,2], Becker Analía[1,3],Bedano José Camilo[3], Furlan María Lucrecia[1], Rodriguez María Jimena[1,2,] Tuninetti Luis E.[1]

RESUMEN

El ambiente está compuesto por factores biológicos, físicos y sociales, donde la interacción entre ellos da como resultado un socioecosistema indivisible y complejo. La diversidad en estos sistemas aporta una estructura dinámica entre sus componentes, donde los recursos naturales son atravesados por aspectos culturales y proporcionan una mayor resistencia y resiliencia a los cambios. En el caso de las zonas periurbanas, el ordenamiento territorial debe permitir la convivencia entre los usos del suelo a fin de mantener los servicios ecosistémicos y la diversidad.

Los territorios municipales cuentan con una gran dinámica de transformación entre lo rural y lo urbano conformando las zonas periurbanas. Este espacio implica una alta diversidad de actividades y es el de mayor presión de cambio.

La ocupación del suelo generalmente se realiza de una manera no planificada, constituyendo un espacio de gran heterogeneidad, en el que se pueden encontrar actividades tales como extracción de suelo (ladrilleras), producción hortícola, avicultura, ganadería, establecimientos industriales agrupados y/o dispersos, así como también, barrios cerrados.

En Villa María, las políticas, planes y programas relacionados al uso del territorio periurbano carecen del conocimiento de las posibilidades y limitaciones ambientales, como así también, de las actividades que en él se desarrollan. Por ello, se planteó como objetivo determinar la diversidad en el uso del suelo a fin de mantener los servicios ecosistémicos que puedan incrementar la sinergia.

A partir del mapa de parches de usos del suelo y sus correspondientes características morfopedológicas y bióticas se establecieron las diferentes actividades en el área periurbana de Villa María y las particularidades que aportan a su diversidad.

1[1]Instituto Académico y Pedagógico de Ciencias Básicas y Aplicadas. Universidad Nacional de Villa María. Av. Arturo Jauretche 1555, (5900), Villa María, Córdoba. proy.inv.ia@yahoo.com.a

[2]Centro de Investigación y Transferencia (CIT) Villa María- CONICET, UNVM. Av. Arturo Jauretche 1555, (5900), Villa María, Córdoba. leticianaguzman@yahoo.com.ar, mjrterra@gmail.com

[3]Depto. de Geología. Facultad de Ciencias Exactas, Físico-Química y Naturales. Universidad Nacional de Río Cuarto. Ruta 36 km 601 (5800), Río Cuarto, Córdoba. abecker@exa.unrc.edu.ar - jbedano@exa.unrc.edu.ar

El uso de suelo identificado permitió observar compatibilidad entre algunos parches lo que sugiere posibilidades para la recuperación de servicios ambientales. Por otra parte, algunos parches por sus características intrínsecas, pueden ser inhibidores para otros.

El periurbano de Villa María cuenta con una amplia diversidad de usos del suelo que permitirían el enriquecimiento de los servicios ambientales y complementariedad de sus actividades. Estas condiciones particulares, características de centros urbanos medianos, contribuyen al desarrollo y permiten incrementar la diversificación de las actividades. El establecer políticas públicas y planes que soporten estas condiciones de diversidad desafía la estructura gubernamental al ser más compleja, sin embargo, se mitigarían los costos de remediaciones por pérdidas de los servicios ambientales.

Palabras clave: parches, socioecosistemas, territorio.

Introducción

El ambiente está compuesto por factores biológicos, físicos y sociales (Gómez Orea, 2013), donde la interacción entre ellos da como resultado un socioecosistema indivisible y complejo. La diversidad en estos sistemas aporta una estructura dinámica entre sus componentes, donde los recursos naturales son atravesados por aspectos culturales y proporcionan una mayor resistencia y resiliencia a los cambios. En el caso de las zonas periurbanas, el ordenamiento territorial debe permitir la convivencia entre los usos del suelo a fin de mantener los servicios ecosistémicos y la diversidad.

Los territorios municipales cuentan con una gran dinámica de transformación entre lo rural y lo urbano constituyéndose en zonas periurbanas, según los enfoques ecológicos y socioeconómicos que plantea Adriana Allen en Di Pace (2012). En cuanto a lo ecológico, Allen centra su análisis desde una visión sistémica en la cual confluyen los subsistemas “naturales”, “productivos” y “urbanos”; mientras que el enfoque socioeconómico se aborda desde un punto de vista social en el cual interaccionan comunidades periurbanas de con ciertas desventajas o carencias con una población de altos recursos económicos.

Este espacio implica una alta diversidad de actividades y es el de mayor presión de cambio. La diversidad de actividades en Villa María está relacionada con los usos del suelo de carácter primario, en su mayoría con incorporación de tecnología, y en menor medida, con prácticas más tradicionales. Además, se cuenta con espacios que no presentan actividad productiva de ningún tipo y en los que se halla vegetación nativa incipiente.

El uso del suelo en las áreas periurbanas generan impactos que modifican las condiciones de vida tanto en la ciudad como en los espacios circundantes, dado por las características intrínsecas del tipo, manejo, métodos o tecnologías de producción, desconocimiento de pautas naturales o por ausencia de estudios científicos que demuestren y avalen la capacidad y de vulnerabilidad del ecosistema (*Barsky, 2005*). Estas modificaciones originan nuevos y diferentes paisajes que alteran las características y capacidades del sistema ecológico natural (*Guimarães, 1998*). De esta forma, extensas áreas de la Región Centro-Oeste de la Argentina fueron transformadas por la acción antrópica que ha generado cambios sobre los sistemas ecológicos, sociales y económicos, provocando modificaciones en el ambiente y su funcionamiento. El crecimiento económico, basado en los diferentes sistemas productivos y la densidad poblacional también inciden de manera plena sobre los servicios ambientales y ecosistémicos (Seiler & Vianco, 2014).

La provincia de Córdoba es una de las mayores productoras agrícolas del país y carece de una política de ordenamiento territorial definida o de largo plazo que conduzcan a un desarrollo sustentable. Esta situación influye directamente en los modelos de desarrollo regionales, repitiéndose patrones de transformación del uso del suelo a lo largo del territorio provincial.

En la ciudad de Villa María se hallan escasos registros de investigaciones que contemplen la zona periurbana con sus diferentes usos del suelo. En el ámbito local, se cuenta con Ordenanzas Municipales (OM) de zonificación urbana y sus posteriores modificatorias.

El trabajo con herramientas de procesamiento de imágenes satelitales aporta una alternativa para el abordaje del territorio donde se pueden incluir las diferentes disciplinas conformando una cartografía integral y dinámica (Portiansky, 2013).

Metodología

El área de Villa María se caracteriza por presentar un clima templado subhúmedo con precipitaciones anuales en el orden de los 780 mm distribuidos en un ciclo de tipo monzónico. Las temperaturas estivales son de 24 °C e invernales de 9,6 °C con una amplitud térmica de 14 °C.

Respecto a las condiciones geomorfológicas, Villa María se encuentra en el ámbito de la gran planicie Chaco-Pampeana, caracterizada por una extensa sedimentación continental en donde se reconocen restos de abanicos aluviales coalescentes muy disectados, compuestos por sedimentos fluviales que gradualmente se interdigitan con limos y arenas fluvio-eólicas y materiales loessoides (Carignano et al., 2014). En este complejo relieve fluvio-eólico se desarrollan, predominantemente, molisoles (Haplustoles, Argiustoles, Natrustoles, Natralboles y Argialboles) y en menor proporción alfisoles (Natracualfes y Albacualfes) con problemáticas de salinidad y anegamiento (Bosnero et al. 2006).

La vegetación natural del área corresponde a la Provincia Fitogeográfica del Espinal, Distrito del Algarrobo. Las especies arbóreas más representativas son Prosopis alba (algarrobo blanco); Acacia caven (Espinillo); Acacia atramentaria (Espinillo negro); Celtis tala (Tala); Geoffroea decorticans (chañar) y Schinus fasciculatus (moradillo)(Cabrera, 1971).

Las actividades económicas de la región más destacadas corresponden a la agrícola-ganadera, con un importante crecimiento de industrias agropecuarias en la zona (Seiler & Vianco, 2014). La modificación de la estructura ecológica, el uso del suelo y del agua fueron variando con el tiempo, generando una mayor presión en el sistema.

De acuerdo a lo establecido por el INDEC 2010, Villa María es una de las ciudades de mayor crecimiento económico de la provincia de Córdoba. La Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU 2014), realizada por el Observatorio Integral Regional, muestran al Aglomerado Villa María - Villa Nueva con una población estimada de 104.686 habitantes, donde el crecimiento poblacional de ambas localidades fue del 1,36% respecto al año anterior.

Según la cartografía de parches de uso de suelo, confeccionada para el período 2013-2016, del área periurbana de Villa María, de acuerdo a la metodología de Cendrero et al. (2002) y Zulaica (2010), se encuentran definidas seis zonas principales que se hallan divididas según las vías de acceso a la ciudad (Figura Nº1).

Se entiende como parche a una unidad homogénea donde predomina un tipo de actividad o condición tal como lo establece Muñoz (2010).

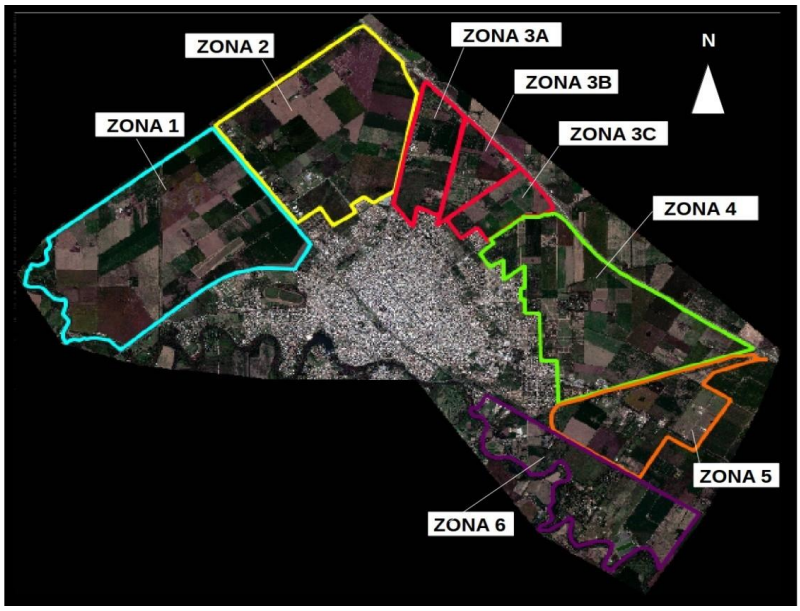


Figura Nº1: Zonas del periurbano de Villa María.

Los tipos de parches en las diferentes zonas de Villa María suman un total de diecinueve (Tabla Nº1), donde se distinguen los diversos usos o actividades que en ellos se desarrollan (Figura Nº2).

Tabla N°1 Parches según el uso del suelo.

Parche	Tipo de uso de suelo	Características
P1	Relicto de espinal	Suelo destinado a la conservación de espacio natural o que cuenta con ejemplares de especies nativas y renovales.
P2	Agrícola extensiva	Siembra de uso industrial, caracterizada por tener principalmente cultivos tales como soja, maíz, sorgo y alfalfa.
P3	Agrícola intensiva	Horticultura, fruticultura. Plantaciones diversas y eventualmente con invernáculos.
P4	Agrícola-ganadero	Campos de producción agrícola con introducción de animales.
P5	Ganadería	Cría, recría y engorde de bovinos.
P6	Tambo	Espacio para cría de bovinos para la producción de leche.
P7	Producción intensiva animal	Pollo parrillero, conejo y cerdo.
P8	Industrial	Instalaciones industriales mixtas distribuidas fuera del Parque Industrial.
P9	Extractivo	Suelos con extracción de áridos para producción de ladrillos o que muestran rastros de haberse realizado este tipo de actividad extractiva.
P10	Basurales clandestinos	Terrenos utilizados para el depósito de Residuos de diferentes tipos, sin autorización municipal para ello.
P11	Planta de Tratamiento de Efluentes Liquídos	Espacio utilizado para tratamiento de efluentes cloacales.
P12	Parque Industrial Villa María	Predio establecido por ordenanza municipal para la localización de emprendimientos Industriales definidos.
P13	Fábrica Militar Villa María	Fábrica Militar de Pólvoras y Explosivos.
P14	Villa Albertina	Barrio rodeado por la ZIS 2 (OM N°6402).
P15	Loteos recientes en la zona periurbana	Loteos establecidos fuera de la continuidad urbana con presencia parcial de urbanización.
P16	Viviendas y recreación	Casa quintas, predios de recreación y/o sociedad Rural Villa Maria.
P17	Escuela Granja Los Amigos	Espacio de uso mixto con fines educativos con actividades de horticultura y ganadería a pequeña escala.
18	Universidad Nacional de Villa María	Campus de la Universidad Nacional de Villa María, cuenta con campo agrícola experimental, espacio recreativo, módulos de educación, residencias y pequeño relicto de bosque nativo.
19	Campos sin actividad	Campos productivos agrícolas y/o ganadera sin actividad reciente.

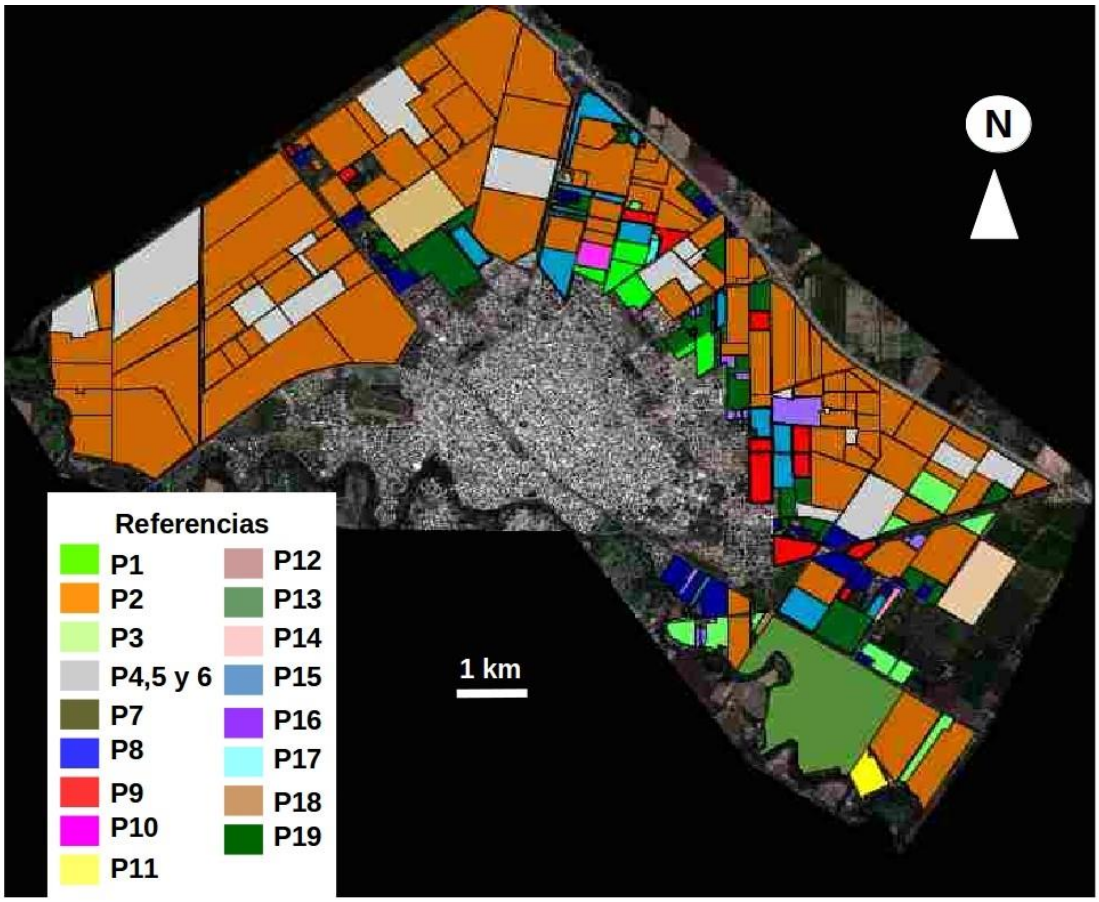


Figura Nº2: Parches según el uso del suelo en el periurbano de Villa María.

Resultados

De los 19 tipos de uso de suelo que se encuentran en la zona periurbana de Villa María se obtuvo una mayor frecuencia de los parches de tipo P2 (Agrícola Extensivo) continuado por P8 (Industrial) y P19 (campos sin actividad) (Figura Nº3).

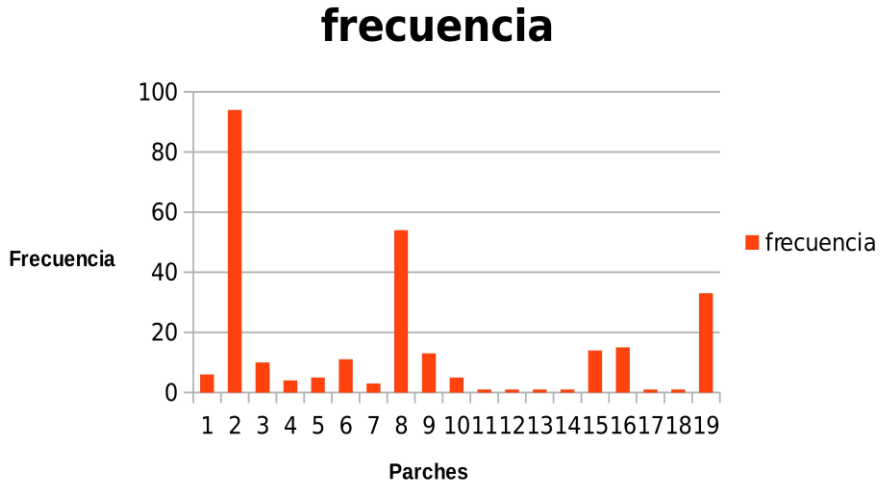


Figura N°3. Frecuencia de parches.

Por otra parte, se puede observar que los parches tipo 2 (Agrícola extensivo) se encuentran distribuidos en las 6 zonas (Figura Nº4) siendo el predominante a excepción de la zona Nº6.

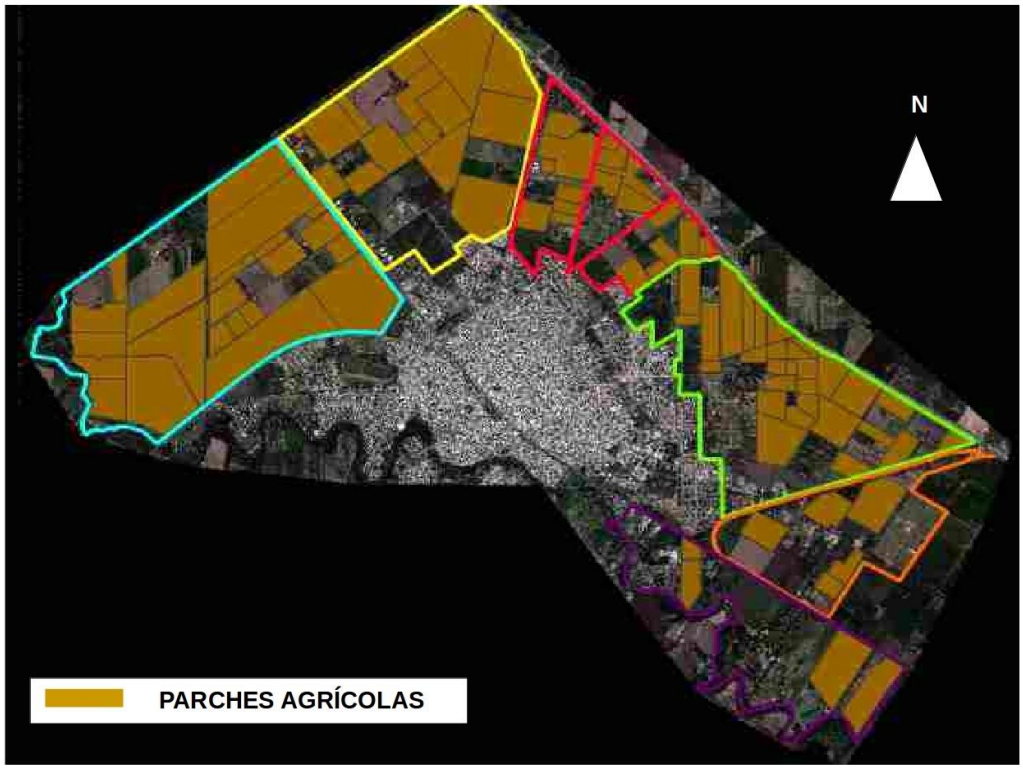


Figura N°4. Distribución de parches agrícolas extensivos.

También se puede observar en la Tabla Nº2 los parches que se encuentran presentes por zonas.

Tabla N°2 Distribución de los parches por zonas.

ZONAS		Tipo de uso de suelo presentes	Diversidad de parches
1		P2, P(4,5,6)*.	2
2		P2, P(4,5,6)*, P8, P9, P15, P18, P19.	7
3	a	P1, P2, P8, P10, P15, P19.	6
	b	P1, P2, P3, P8, P9, P15, P17, P19.	8
	c	P1, P2, P(4,5,6)*, P8, P10, P16, P19.	7
4		P1, P2, P3, P(4,5,6)*, P8, P9, P15, P16, P19.	9
5		P2, P3, P8, P9, P12, P14, P15, P16, P19.	9
6		P2, P3, P7, P8, P11, P13, P15, P16, P19,	9

*Los parches 4, 5 y 6 no fueron diferenciados.

Se puede observar en la Figura Nº5 la distribución de los parches 15, lo cuales cuentan con una distribución no homogénea, ni continua.

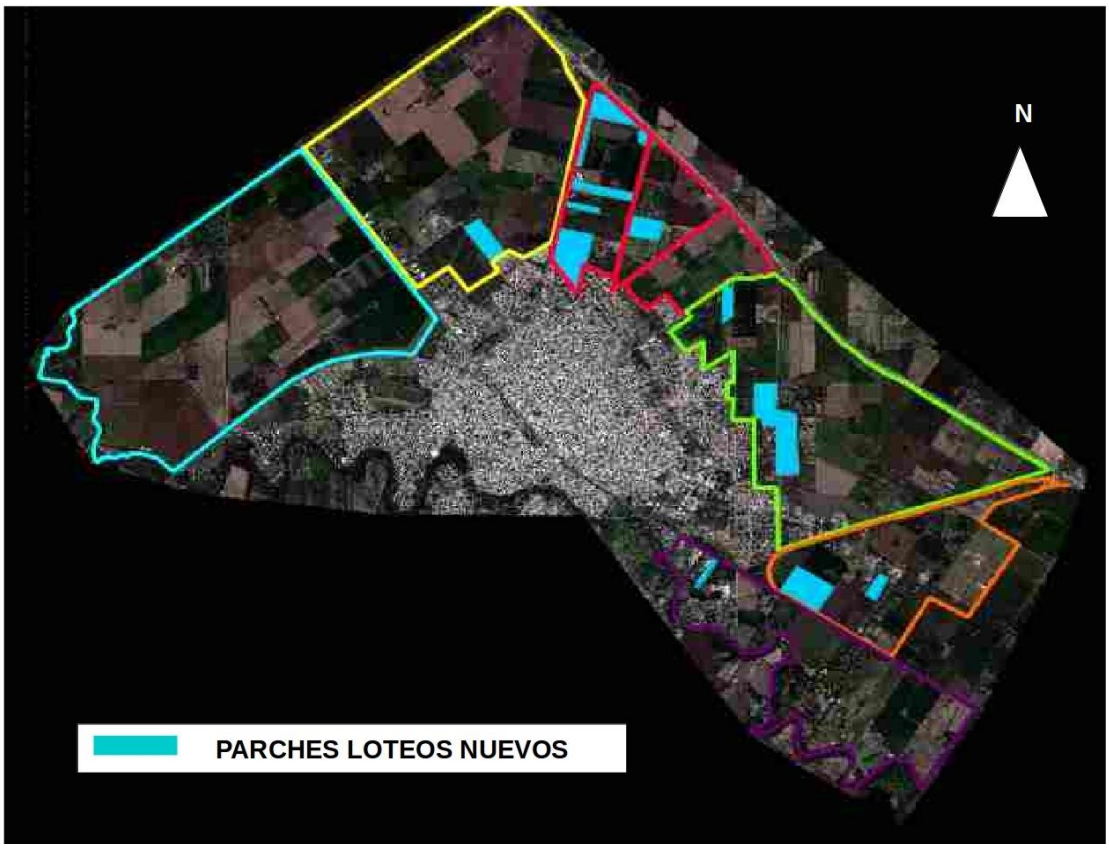


Figura N°5. Distribución de los P15 en el periurbano.

Conclusiones

Todas las zonas, a excepción de la zona 1, cuentan con una diversidad de parches similar, aunque variando notablemente su superficie. Esta condición, propicia una mayor interacción entre los parches en las zonas de menor tamaño. Por su parte, los P2 (parches agrícolas extensivos) se encuentran presentes en todas las zonas y son los de mayor frecuencia.

Las zonas que presentan amplio contorno y penetración al centro del parche, corresponden a la 3 y a la 4. Esta característica, junto a la pequeña superficie que las conforman, las hacen más vulnerables a la modificación por penetración de otros parches. En el caso de las zonas 3 y 4, son las únicas que presentan áreas con relictos de vegetación natural o renovales, lo cual, resulta importante destacar ya que cumplen una función ecosistémica determinante.Los loteos recientes son parches que permitirán la extensión de la urbanización y,consecuentemente, una ampliación de la distribución del los servicios públicas. Estos parches no continuos de la urbanización consolidada aportan a la fragmentación de las zonas incrementando los aspectos ambientales e inhibiendo el desarrollo de otros tipos de parches.

Por otra parte, los parches de tipo 3, 4, 5, 6 y 7, de producciones de alimentos cercanos a la ciudad, permiten una reducción en los costos de transportes de los alimentos. Asimismo, la industria de faena y productos derivados de la cría de animales se ve beneficiada por el desarrollo de estas actividades en la localidad. Además, la incorporación del parque Industrial (P12) en el municipio aporta un espacio para la centralización de las producciones regionales.

La localidad de Villa María cuenta con una gran diversidad productiva en el periurbano, lo que le otorga una mayor resiliencia y resistencia a los cambios económicos. Los tipos de parches que se encuentran distribuidos en esta zona corresponden, en su mayoría, a actividades que bajo un buen manejo pueden utilizar los servicios ambientales y aportar a los mismos. Entre los mencionados servicios cabe mencionar la infiltración de agua de lluvia, refugio para aves migratorias, purificación del aire, minimización de polvo en suspensión, entre otros.

Los servicios ambientales, en localidades como Villa María, deben ser tenidos en cuenta y valorados, tanto en las normativas como en el ordenamiento territorial, a fin de minimizar los riesgos ambientales y potenciar las particularidades culturales y productivas de los socioecosistemas.

Bibliografía

-Abraham, M. E. (2006). *Desertificación e indicadores: Posibilidades de medición integrada de fenómenos complejos.* Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona. X:214.

-Abraham, M. E., B.B. Gertjan. (2006). I*ndicadores de la Desertificación para América del Sur.* Programa de Lucha contra la desertificación y mitigación de los efectos de la sequía en América del Sur. CONITE, IICA.

-Alburquerque Llorens, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la CEPAL*. Nº82, 157-171.

-Allen, A. (2003). La interfase periurbana como escenario de cambio y acción hacia la sustentabilidad del desarrollo. *Cuadernos del CENDES*, Año 20 Nº53 (pp1-15).

-Altieri, M., & Nicholls, C. I. (2000). Teoría y práctica para una agricultura sustentable. *Serie Textos Básicos para la Formación Ambiental. PNUMA. Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe. México, 235*.

-Aguirre Royuela Á. (2001). *Los sistemas de indicadores ambientales y su papel en la información*

e integración del medio ambiente. I Congreso de Ingeniería Civil, Territorio y Medio Ambiente. España.

-Aragón M., Aimino V. (2013) Características Demográficas de Villa María. Publicación 1 Serie I.I, Ente para el Desarrollo Productivo y Tecnológico SEM. Villa María, Argentina.

-Aramburu, M. P., Escribano, R., & R Rubio, B. (2001). Cartografía del paisaje de la Comunidad de Madrid. En III Congreso Forestal Español. Sierra Nevada.

-Ávila Sánchez, H. 2009. *Periurbanización y espacios rurales en la periferia de las ciudades*. *Estudios agrarios*, *15*(41), 93-123.

-Barsky, A. (2005). *El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires*. Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Vol.9. nº:194 (36).

-Benlloch, P. I. (1993). Una propuesta metodológica para el estudio del paisaje integrado. Geographicalia, (30), 229-242.

-Bertuzzi M.L (2010). *Vivir en el paisaje. Reflexiones sobre la problemática urbana de la costa.* Ed. UNL . Santa Fé. Argentina. pp 21-38

-Blarasin, M., Cabrera, A., & Felizzia, J. (2002). Geoindicadores y problemática ambiental urbana relacionada a cambios de niveles y calidad de aguas subterráneas.

-Blum W. & Santelises Aguilar A. 1994. A concept of sustainability and resilience based on soil functions. In: Greenland DJ and Szboles I (Ed). Soil Resilience and Sustainable Land use. CAB International, Wallingford, Oxon, UK. Pp 535-542.

-Bozzano, H. (2009). Territorios: El Método Territorii. Una mirada territorial a proyectos e investigaciones no siempre territoriales. In *8th International Conference of Territorial Intelligence. ENTI. (p. 10p).*

-Bosnero H., J. Pappalardo, J. Sanabria, M. Carnero, V. Bustos (2006). Carta de Suelos de la Rep. Argentina, Hoja 3363-9, Villa María, Escala 1:50.000. Convenio Agencia Cba. Ambiente-INTA.

-Bozzano, H (2004). *Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles: aportes para una teoría territorial del ambiente.* Buenos Aires: Espacio Editorial.

-Brundtland, GH. (1989). *Global change and our common future*. Washington DC, B. Franklin Lecture.

-Cabrera A. (1971). Fitogeografía de la República Argentina. Boletin de la sociedad Argentina de Botánica. Vol XIV, Nº1-2.

-Cantú M.P., Becker A.R., Bedano J.C. (2008). *Evaluación de la sustentabilidad Ambiental en Sistemas Agropecuarios. Desarrollo y aplicación de la metodología del proyecto REDESAR (PICTR 439/03)* Ed. Fundación UNRC. Córdoba Argentina.

-Cantú MP, Becker AR, Bedano JC, Musso TB y Schiavo HF. (2004). *Indicadores e índices cuantitativos de Calidad Ambiental y de Suelos para evaluar la sustentabilidad de Agroecosistemas*. XIX Congreso Argentino de la Ciencia del Suelo. CD, 8 págs. Paraná. Argentina.

-Cantú MP, Becker AR, Bedano JC y Schiavo HF. (2001). *Sustentabilidad de la producción agrícola en la región templada subhúmeda de la provincia de Córdoba, Argentina*. CD de la II Conferencia Internacional Científica Medio Ambiente Siglo XXI. Santa Clara, Cuba. CD-ROM 8 pp.

-Cantú, M.P., A.R. Becker, J.C. Bedano & H.F. Schiavo. (2001). *Indicadores e índices de degradación de suelos en la región central templada húmeda de Argentina*. Acta XV Cong. Lat. Ciencia del Suelo. CD 4 p.

-Carignano C., Kröhling D., Degiovanni S. y M. Cioccale. (2014). *Geología de Superficie, Geomorfología.* Relatorio del XIX Congreso Geológico Argentino. 747-821.

-Cendrero Uceda, A. (1997) Indicadores de desarrollo sostenible para la toma de decisiones. Naturzale. Nº 12. 5-25.

-Cendrero A., Díaz De Terán J.R.. (1987). The environmental map system of the University of Cantabria, Spain. En: Arndt P and Lüttig G, (Eds.). Mineral resources extration, Environmental protection and land-use planning in the industrial and developping Countries. 4.8, 149-181. E. Schweizerbart Verlag, Stuttgart.

-Cendrero A., Francés E, Latrubesse E. M, Prado R., Fabbri A., Panizza M., Cantú M.P, Hurtado M., Giménez J.E., Martinez O., Cabral M., Tecchi R.A, hamity V., Ferman J.L., Quintana C., Ceccioni A., Recatala L., Bayer M. y Aquino S. (2002). Proyecto RELESA-ELANEM: Uma nova proposta motodológica de índices e indicadores para avaliaçao da qualidade ambiental. Revista Brasileira de Geomorfología, Año 3, Nº1: 33-47pp

-Crojethovich M. A & Barsky, A. (2012) Ecología de los bordes urbanos. En Di Pace M. Caride Bartrons (dic) *Ecología Urbana*. Buenos Aires. Ed. UNGS. 185-232 pp

-Degli Affari Esteri, I. M. (2003). *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. CEPAL.

- Di Pace M, Caride Bartons H. (2012). *Ecología Urbana*. Buenos Aires. Editorial Prometeo-UNGS. Cap. 7

-Di Pace M. (2004). *Ecología de la ciudad.* Buenos Aires. Editorial Prometeo-UNGS

-Entrena Durán, F. (1998). Cambios en la construcción social de lo rural. De la autarquía a la globalización. *Colección de Ciencias Sociales. Serie de Sociología. Editorial Tecnos, Madrid, 3.*

-Escuela Granja "Los Amigos" (2015) http://desarrollohumanovm.blogspot.com.ar/p/desarrollo-participativo.html.

-Ferraro, R., Zulaica, L., & Echechuri, H. (2013). *Perspectivas de abordaje y caracterización del periurbano de Mar del Plata, Argentina. Letras Verdes.* Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales, (13), 19-40.

-Flores, E. S., Caravantes, R. E. D., Peña, L. C. B., & Patricio, B. L. Z. (2012). Sistema de monitoreo de la dinámica de uso de suelo (MODUS) en la región binacional México-Estados Unidos. *GeoFocus. Revista Internacional de Ciencia y Tecnología de la Información Geográfica*, (12), 1-15.

-Gaviño Novillo M. (1995) Indicadores Ambientales y su aplicación. Cátedra UNESCO para el Desarrollado Sustentable. Foro latino Americano de Ciencias Ambientales. Pp 1:44.

-Gomez Orea, D., & Villarino, M. T. G. (2013). Evaluación de impacto ambiental. Mundi-Prensa Libros.

-Gonzalez Zuarth C. A., Vallarino A., Perez Jimenez J.C., Low Pfreng A. (2014) Bioindicadores: Guardianes de nuestro futuro. Instituto nacional de Ecología y cambio Climático, (pag. 695-705) D.F., Mexico.

-Guimarães, R. (1998). Aterrizando una cometa: indicadores territoriales de sustentabilidad. ILPES Documento 18/98. *Serie investigación. Santiago de Chile*.

-Guzmán L. A., Castro R., Becker A., Bedano J.C, Furlan M. L., Rodriguez J. M., Tuninetti L.E., Moran I., Quintilla T., Amione A., Azocar C. (2015b). Periurbano de Villa María, Córdoba: El uso del suelo y su análisis socioecosistemico. Revista Raigal. En prensa.

-Hernández Flores, J. A., Martínez Corona, B., Méndez Espinoza, J. A., Pérez Avilés, R., Ramírez Juárez, J., & Navarro Garza, H. (2009). Rurales y periurbanos: una aproximación al proceso de conformación de la periferia poblana. *Papeles de población*, *15*(61), 275-295.

-Iniesta-Arandia, I., García-Llorente, M., Martín-López, B., Aguilera, P. A., & Montes, C. (2011). La evaluación de los servicios de los ecosistemas: una aproximación socio-ecosisté-mica a la gestión de cuencas hidrográficas. VII Congreso Ibérico sobre gestión y planificación del agua. Talavera de la Reina, España.

-Leff, E. (2013). La geopolítica de la biodiversidad y el desarrollo sustentable. Cuaderno Interdisciplinar de Desarrollo Sostenible (CUIDES) Nº10, 185-209.

-Leff, E. (2001). Espacio, lugar y tiempo: la reapropiación social de la naturaleza y la construcción local de la racionalidad ambiental. *Nueva Sociedad*, (175), 28-42.

-López S; Arce G. A.; Alberto J. A. (2015). Geoindicadores aplicados al estudio de impactos ambientales en el área periurbana de la ciudad de Corrientes. Revista Geografía Digital.IGUNNE. Facultad de Humanidades. UNNE. Año 12. Nº23

-Martínez Alier, J. (2004). Los conflictos ecológicos-distributivos y los indicadores de

sustentabilidad. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica (REVIBEC)*, (1), 21-30.

-Martinez Alier J. (1998) *Curso de Economía Ecológica.* PNUMA. México D.F. (119-158).

-Martínez Dueñas, W. A. (2010). INRA-Índice integrado relativo de Antropización: Propuesta Tecnica-Conceptual y aplicación. Intropica: Revista del Instituto de Investigaciones Tropicales, (5), 37-46.

-Mas, J. F., Velázquez, A., & Couturier, S. (2009). La evaluación de los cambios de cobertura/uso del suelo en la República Mexicana. Investigación ambiental Ciencia y política pública, 1(1).

-Maass, M., & Equihua, M. (2015). Earth stewardship, socioecosystems, the need for a transdisciplinary approach and the role of the international long term ecological research network (ILTER). Springer International Publishing. pp. 217-233

-Mastrangelo, M. E., Weyland, F., Herrera, L. P., Villarino, S. H., Barral, M. P., & Auer, A. D. (2015). Ecosystem services research in contrasting socio-ecological contexts of Argentina: Critical assessment and future directions. Ecosystem Services, 16, 63-73.

-Ministerio de Planificación Federal, Inversión Publica y Servicios. Poder Ejecutivo Nacional (2008) *Plan Estratégico Territorial (PET).* Córdoba, Argentina.

-Montes, C. y Sala, O. (2007). *La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio. Las relaciones entre el funcionamiento de los ecosistemas y el bienestar humano*. Revista Ecosistemas, 16(3).

-Morello, J., & Matteucci, S. D. (2000). Singularidades territoriales y problemas ambientales de un país asimétrico y terminal. *Realidad Económica*, Nº*169*, 72-104.

-Muñoz F. (2010) Revitalización versus rurbanización. Estrategias de política territorial en Catalunya. En: Bertuzzi M. L. (comp.) Vivir en el paisaje. Reflexiones sobre problemática urbana de la costa. Sta Fe. Ed. Ediciones UNL. 26-39

-Ortega Uribe, T., Mastrangelo, M., Torrez, D. V., Piaz, A., Gallego, F., Soler, M. F., ... & Espino, Z. G. (2015). Estudios transdisciplinarios en socio-ecosistemas: Reflexiones teóricas y su aplicación en contextos latinoamericanos. Investigación ambiental Ciencia y política pública, 6(2).

-Paruelo, J. M., Guerschman, J. P., & Verón, S. R. (2005). Expansión agrícola y cambios en el uso del suelo. *Ciencia hoy*, *15*(87), 14-23.

-Portiansky, E. L (2013). Análisis Multidimensional de Imágenes Digitales. 1ª Ed. Universidad Nacional de la Plata. 380p

-Pereyra Ginestar, B., Moscardi, C., & Muñiz, V. (2009) Caracterización de la línea de base ambiental con la aplicación de herramientas geomáticas SIG. Diaz B.G. y Calviño P. (comp.). Jornadas Regionales de Información Geográfica y Ordenamiento Territorial 1: 165–167.

-Quiroga Martínez R. (2007). *Indicadores ambientales y de desarrollo sostenible: avances y perspectivas para América Latina y el Caribe.* CEPAL. Serie manuales 55. Santiago de Chile. Chile

-Riechers M., Barkmann J., Tscharntke T., (2016). Perceptions of cultural ecosystem services from urban green. *Ecosystem Services, 17*, 33-39.

-Samaniego, J. & Bárcena Ibarra, A. (2010). Objetivos de desarrollo del milenio: avances en la sostenibilidad ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe.

-Sánchez Flores, E., Granados Olivas, A., & Chávez, J. Dinámica espacio temporal del paisaje periurbano en la frontera México-Estados Unidos. El caso de Ciudad Juárez, Chihuahua.

-Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2014), *Inundaciones y Cambio Climático. Recomendaciones para la gestión-1er de*. Ed Abrapalabra Consultora, pag 33-40

-Seiler, R. A. & Vianco, A. M, (2014). *Metodología para generar indicadores de sustentabilidad de sistemas productivos: Región Centro Oeste de Argentina*.. Río Cuarto, Argentina. Ed. UniRío. 194 p.

-Serrano Giné, D. (2012). Consideraciones en torno al concepto de unidad de paisaje y sistematización de propuestas. Estudios geográficos, 73(272), 215-237.

-Serrano, J. A. S. (2015). *Agricultura periurbana, Parques Naturales Agrarios y mercados agropecuarios locales: una respuesta territorial y productiva a la subordinación del campo a la ciudad.* Scripta Nova, 19(502), 2.

-Torres Gómez, M., Delgado, L. E., Marín, V. H., & Bustamante, R. O. (2009). Estructura del paisaje a lo largo de gradientes urbano-rurales en la cuenca del río Aisén (Región de Aisén, Chile). Revista chilena de historia natural, 82(1), 73-82.

-Winograd M., Fernandez N. F. y Farrow A. (1998). Tools for Making Decisions in Latin American and the Caribbean. CIAT: Cali, Colombia; UNEP: México, México.

-Zulaica, M. L (2010) Transformaciones territoriales en el sector sur del periurbano marplatense: Causas y consecuencias ambientales. Tesis Doctoral. Universidad Nacional del Sur. Bahia Blanca.

-Zulaica, L; Celemin, J P. (2008) A*nálisis territorial de las condiciones de habitabilidad en el periurbano de la ciudad de Mar del Plata (Argentina), a partir de la construcción de un índice y de la aplicación de métodos de asociación espacial*. *Rev. geogr. Norte Gd.* [online]. , n.41, pp. 129-146

-Zuluaga Sánchez, G. P. (2008) Dinámicas urbano-rurales en los bordes en la ciudad de medellín. Gestión y Ambiente; Vol. 11, núm. 3 Gestión y Ambiente; Vol. 11, núm. 3 2357-5905 0124-177X.

MESA 2: Procesos productivos territoriales. Innovación en tecnología productiva y tecnología social. El rol de las universidades. Coordinador: Arq. Javier Yáñez (UNVM).

Título: Factores a considerar para la transferencia tecnológica a partir del caso del sistema productivo de orégano de Traslasierra.

Autores: Gustavo A. Luque; Riveros, Lucía G.; Jornet, Estefanía; Jornet, María Guadalupe.

RESUMEN

Es importante destacar que, las presentes reflexiones, surgen como parte del Trabajo de Investigación, titulado Posibilidades de exportación de hierbas aromáticas cultivadas en el Valle de Traslasierra, Provincia de Córdoba y que fuera financiado por Secretaría de Políticas Universitarias.

Durante los años 2014-2015, se realizó una investigación con el objetivo de contribuir a la mejora de la competitividad del sistema productivo del orégano del Valle Traslasierra. Mediante intercambio de experiencias, surgieron unas consideraciones a abordar, además del aspecto técnico: el análisis de los factores que pueden intervenir en la toma de decisiones de los sistemas involucrados (científico-tecnológico, productivo y gubernamental). Se han planteado diversas cuestiones relacionadas a los aspectos motivacionales de las partes interesadas. Cabe destacar que la motivación antecede a la acción y es relevante tenerla en cuenta a la hora de realizar una transferencia científico-tecnológica. Todo ello, motivado por el interés del desarrollo territorial en base a las posibilidades de la región y la producción de hierbas aromáticas, que son típicas de esa zona.

Mediante esta problemática encontrada surgen interrogantes, por ejemplo: ¿cuáles son los intereses personales que motivan al individuo para tomar una decisión? ¿qué factores deben considerarse para plantear posibles propuestas? ¿se llevan a cabo adecuados mecanismos de negociación en donde todos ganen? ¿qué estrategias podrían aplicarse para que haya mejores resultados?¿están alineados los objetivos de las partes interesadas con respecto a sus factores motivacionales?¿cómo contribuye la transferencia científico-tecnológica al desarrollo territorial? El desarrollo territorial, ¿parte de una integración entre sistemas científico-tecnológico, productivo y gubernamental?

La metodología utilizada consistió en: revisión bibliográfica; investigación de campo: consulta con autores de publicaciones, realización de entrevistas con productores del Valle de Traslasierra y especialistas de diferentes instituciones relacionados con la investigación del sector socio-productivo de la zona; investigación analítica y propositiva. Es importante tener en cuenta los factores personales que inciden en la toma de decisiones, y la influencia que puedan ejercer las instituciones en los sistemas productivos para el desarrollo territorial.

Palabras clave: desarrollo – transferencia - motivación

MESA 2: Procesos productivos territoriales. Innovación en tecnología productiva y tecnología social. El rol de las universidades. Coordinador: Arq. Javier Yáñez (UNVM).

Título: Factores a considerar para la transferencia tecnológica a partir del caso del sistema productivo de orégano de Traslasierra.

Autores: Gustavo A. Luque; Riveros, Lucía G.; Jornet, Estefanía; Jornet, María Guadalupe.

Caracterización del sector

En cuanto a la economía regional, los productores viven de la producción agropecuaria, tanto de hierbas aromáticas como de otros productos. Los mismos están alfabetizados, pero necesitan capacitarse en cuanto a organización, trabajo asociado, concientización y orden. Con respecto a la comercialización de hierbas aromáticas, existen pocos canales, pocos compradores. La distribución se dirige hacia Villa Dolores y Villa Las Rosas, que es el núcleo principal de comercialización. La misma se realiza a granel. La venta a nivel regional se lleva a cabo mediante los acopiadores e industrias quienes, en casos como el amargo y fernet, presentan requisitos de exclusividad para ingresar en las góndolas de los supermercados.

Para aumentar escalas y rendimientos, es necesario contar con tecnología adecuada para la producción. Si bien existe la cooperativa AROMET Ltda., la cual cuenta con un secadero solar, es importante conocer su capacidad de producción como por ejemplo, los kg por día de orégano que se puede secar, las hectáreas por día, los costos, entre otras variables a analizar como el tiempo máximo que pueden esperar los productores hasta que sea su turno. En cuanto a la calidad, no hay motivación para aplicar normas Buenas Prácticas Agrícolas por el costo elevado que implican.

En lo que respecta a la información estadística, en Mendoza se realizó un censo de orégano a través de organismos como Instituto de Desarrollo Rural (IDR) Mendoza; Estación Experimental Agropecuaria La Consulta y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Mendoza. En el mismo se encuentran indicadores de producción, rendimientos, características de los productores, entre otros.

En el caso del comercio internacional, el pequeño productor exporta a granel, por lo que el valor agregado es muy bajo. Los grandes acopiadores son quienes tienen la posibilidad de exportar sus productos, pudiendo responder los mismos a las exigencias del mercado internacional. Por otro lado, para favorecer la exportación, se ha realizado un convenio con la Fundación Exportar. Sin embargo existen dificultades para la comercialización hacia el mercado externo por los costos de flete, embarque, producto final demasiado voluminoso para un contenedor, períodos de tiempo prolongados hasta el cobro de divisas; exigencias en cuanto a límite máximo de residuo (LMR), manejo integrado de plagas, entre otros requisitos establecidos por el destino europeo.

MESA 2: Procesos productivos territoriales. Innovación en tecnología productiva y tecnología social. El rol de las universidades. Coordinador: Arq. Javier Yáñez (UNVM).
Título: Factores a considerar para la transferencia tecnológica a partir del caso del sistema productivo de orégano de Traslasierra.
Autores: Gustavo A. Luque; Riveros, Lucía G.; Jornet, Estefanía; Jornet, María Guadalupe.

Como alternativas para mejorar la comercialización se debería indagar acerca de proyectos de vinculación y transferencia a realizarse para fomentar, por ejemplo, la producción orgánica, la de bio - insecticidas, los productos "gourmet" para zonas turísticas y aceites esenciales.

La Realidad vs. Idealidad

El panorama que se ha observado, desde la investigación realizada, en la actividad económica regional del sistema productivo del Valle de Traslasierra, en líneas generales, representa una cultura de trabajo característica: trabajo individual e informal. A partir de allí, se pueden mencionar diversas particularidades, que se pueden considerar que se encuentran relacionadas a tal cultura:

- Escasa capacitación, capacidad técnica del personal implicado en el cultivo y procesamiento de hierbas aromáticas.
- Falta de concientización sobre calidad y trabajo en equipo.
- Bajos precios determinados por los grandes acopiadores.
- Presencia de una cooperativa, pero sin actividad actual. Secadero solar
- Escasa tecnología.
- Elevados costos de transporte.
- Déficit hídrico en la región e ineficiente administración del agua disponible (escasa aplicación de sistema de riego).
- Baja eficiencia en la etapa de secado por utilización de métodos naturales y la contaminación con agentes extraños que afectan el color y calidad del producto.
- Uso de desinfectantes y agroquímicos en las plantaciones con efectos nocivos en el ambiente.
- Falta de equipamiento adecuado para la realización de la siembra y cosecha en forma mecánica.
- Baja eficiencia en la etapa de molienda por la utilización de tecnologías anticuadas (molinos de piedra).
- Escasa capacidad técnica del personal involucrado en el cultivo y procesamiento de especias, hierbas aromáticas y medicinales.

MESA 2: Procesos productivos territoriales. Innovación en tecnología productiva y tecnología social. El rol de las universidades. Coordinador: Arq. Javier Yáñez (UNVM).
Título: Factores a considerar para la transferencia tecnológica a partir del caso del sistema productivo de orégano de Traslasierra.
Autores: Gustavo A. Luque; Riveros, Lucía G.; Jornet, Estefanía; Jornet, María Guadalupe.

- Escaso volumen de producción (provincial y nacional) para viabilizar la industrialización de hierbas medicinales (peperina, lemongrass).
- Necesidad de generar factores de diferenciación de las especies que posibiliten el desarrollo de una marca regional o denominación de origen controlada (DOC).

En el marco de la investigación llevada a cabo y, según informe COFECYT - Debilidades y Desafíos Tecnológicos del Sector Productivo Especias, Hierbas Aromáticas y Medicinales: Catamarca, Córdoba, Misiones y Salta (2007), se propusieron posibles soluciones relacionadas a la implementación de mejoras en el riego, recolección sostenible, desarrollo de programa de fertilización según necesidades nutricionales, impulsar creación de cooperativas y consorcios para uso compartido de maquinarias, capacitación a productores y personal técnico de la región con respecto al manejo de tecnología, identificación de factores de diferenciación para aproximarse a la posibilidad de la determinación de la denominación de origen controlada. La realización de estas propuestas sería ideal para mejorar la competitividad del sistema productivo del Valle de Traslasierra y así, aportar al desarrollo territorial. En este sentido, se puede apreciar que resulta conveniente considerar la innovación en productos, procesos y servicios como una necesidad primordial para las mejoras en las economías regionales, teniendo en cuenta políticas, estrategias, procesos y procedimientos que favorezcan a las partes interesadas, de manera equitativa, cuya característica se torna como una idealidad y no una realidad en sí. Partiendo desde la problemática definida, en busca de soluciones posibles, se puede observar que estas se relacionan a los aspectos técnicos, pero es primordial tener en cuenta la cultura de tal sistema, si está o no dispuesta a aceptar los desafíos presentes y futuros, considerando además sus propios intereses y motivaciones en pos de llevar a cabo las acciones propuestas y una flexible adaptación a los cambios potenciales.
Para realizar procesos de innovación adecuados para el desarrollo, es de utilidad considerar factores internos (impulso de valores, mejorar la relación calidad/recursos, etc.) y externos (demandas sociales, estándares internacionales, etc.) que los favorezcan. De esta manera, cabe destacar que las acciones relacionadas a los cambios e innovación son: el apoyo tecnológico, trabajo en equipo, sistemas y certificación de gestión de calidad, las prácticas de mejora.

MESA 2: Procesos productivos territoriales. Innovación en tecnología productiva y tecnología social. El rol de las universidades. Coordinador: Arq. Javier Yáñez (UNVM).
Título: Factores a considerar para la transferencia tecnológica a partir del caso del sistema productivo de orégano de Traslasierra.
Autores: Gustavo A. Luque; Riveros, Lucía G.; Jornet, Estefanía; Jornet, María Guadalupe.

Apoyo tecnológico y gestión de proyectos

Es fundamental el compromiso de los gobiernos para llevar a cabo acciones concretas en pos del cumplimiento de los objetivos; conocer las buenas prácticas de gestión de proyectos para lograr resultados planteados para obtener los beneficios esperados con la menor desviación posible; el empoderamiento para tomar decisiones en donde no solo basta con la otorgar responsabilidades sino también dar autoridad suficiente para eso; la transparencia en la gestión para la confianza; profesionalización[1]; identificar beneficiarios y demás interesados *(stakeholders).*

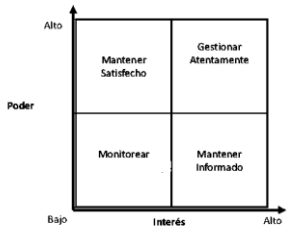
Identificación de los interesados y trabajo en equipo

Es relevante seleccionar a todas las personas, entidades o grupos que estén afectados al proyecto de una u otra manera, quienes serán impactados tanto por su proceso como sus resultados. Estos pueden ser internos (personal administrativo, ejecutivo, de entidades ejecutoras y financiadoras, con alto poder de influencia en el proyecto y sus recursos) o externos (beneficiarios, instituciones del sector, organizaciones de la sociedad civil). Resulta conveniente para las partes poder realizar una comunicación efectiva mediante retroalimentación, en donde se incluya la siguiente información: nombre del interesado, objetivos o resultados relacionados con él, su nivel de interés (bajo, medio o alto), su nivel de influencia o poder (bajo, medio o alto), el impacto positivo y negativo del proyecto hacia él, estrategias del proyecto (lista de acciones para la reducción del impacto negativo o para mejorar su nivel de interés en el proyecto).
Una vez realizada la lista de interesados, deben clasificarse. De esta manera, los que inicialmente se identificaron con alto nivel de influencia en el proyecto, pueden ser reclasificados a un nivel mas bajo durante otras etapas del proyecto. Su análisis debe ser constante.

[1] Sánchez Orduña, Ricardo; Rodas Cano, Eddi. (2016, 04, 11). IDBx Expertos en Vivo - 11 de abril - Semana 2. Curso: Gestión de Proyectos de Desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=XJCGTClNtSk

MESA 2: Procesos productivos territoriales. Innovación en tecnología productiva y tecnología social. El rol de las universidades. Coordinador: Arq. Javier Yáñez (UNVM).
Título: Factores a considerar para la transferencia tecnológica a partir del caso del sistema productivo de orégano de Traslasierra.
Autores: Gustavo A. Luque; Riveros, Lucía G.; Jornet, Estefanía; Jornet, María Guadalupe.

Cuando se completa la información de los interesados, se realiza su clasificación para determinar estrategias convenientes para cada caso. Esta se representa en una matriz de 2x2, agrupando a los interesados en distintas clasificaciones.



Fuente: Guía del PMBOK, 5ta. Edición, p. 397.

Con cada cuadrante, se pueden identificar estrategias que permiten manejar las relaciones con los interesados:

- Bajo poder/bajo interés: Monitorear.
- Alto poder/bajo interés: Mantener satisfecho.
- Bajo poder/alto interés: Mantener informado.
- Alto poder/alto interés: Gestionar atentamente.

Estas estrategias se dirigen a mejorar el soporte del proyecto y minimizar el impacto negativo. Pueden incluir:

- Participación en las actividades del proyecto;
- Comunicaciones para mejorar la información,
- Colaboración de terceros;
- Moderación de acciones negativas de un interesado.

Como la información brindada puede ser confidencial, el gerente de proyecto deberá llevar a cabo las acciones necesarias de protección en cuanto a su acceso.
Con respecto a las necesidades de información de los interesados es importante tener en cuenta: nombre del interesado, tipo de información que requiere y fecha, formato de presentación de la información, aprobación de la información. Esta, es presentada o enviada por un responsable determinado, que mantiene a las personas involucradas, determinando a

su vez indicadores de éxito, cronogramas y las intervenciones necesarias para mantener el protagonismo e interés de los *stakeholders.*
Realizando un análisis de estos factores, se pueden determinar con mayor facilidad cuáles son los intereses personales que motivan al individuo para tomar una decisión.
Por su parte, los factores deben considerarse para plantear posibles propuestas tienen que ver el conocimiento de la cultura (sexo, edad, origen étnico, religión, clase social, identidad, normas y valores, evitación de la incertidumbre, distancia al poder, masculinidad-feminidad, etc.) y la comunicación.
Es importante tener presente que, para que un proyecto se lleve a cabo, se deben definir claramente los objetivos y resultados esperados por todos los interesados. Para esto es imprescindible el papel del líder como facilitador del proyecto.

Cultura

Cuando se trata de entender una cuestión tan compleja como la cultura, según Zapata et. al., se deben tener en cuenta aspectos relacionados a: 1) La historia de la zona, para comprender la evolución del contexto social en el cual se desarrolla el modelo organizacional, las etapas históricas y modificaciones de las estrategias y estructuras. 2) Las características de la sociedad, en la cual se presenta la influencia del contexto social en el individuo. 3) El tipo de comunicación que emplean, teniendo en cuenta el lenguaje entre jefes y subordinados, los signos y jergas. 4) El sistema de producción de bienes que utilizan, teniendo en cuenta el manejo de la economía, las técnicas y estrategias de comercialización y promoción utilizadas a nivel local y regional, los productos y subproductos ofrecidos, el conocimiento de las necesidades de los consumidores, entre otros. 5) Los proyectos que poseen, sus objetivos comerciales. 6) El sistema de producción de bienes inmateriales, su ideología, religión y creencias. 7) El sistema de producción de bienes sociales, las reglas, costumbres, conductas, valores, principios; los grupos de referencia (informales, deportivos, musicales., etc.). 8) Las relaciones interpersonales. Este punto tiene que ver con las siguientes dimensiones: el clima organizacional, las dualidades individual / colectivo, universal / particular, masculino/ femenino, específico / difuso, el pasado, el presente y el futuro. 9) Liderazgo, referido al rol y función de los dirigentes. Es necesario conocer los modos de ser de las personas en cargos de dirección, sus estilos de

liderazgo: míticos, sistemáticos, pragmáticos, relacionales; su manejo de autoridad: carismáticos, tradicionales, legales; su manera de conducir a las personas: democráticos, tecnocráticos, autocráticos, burocráticos. 10) Subculturas. Se relaciona a la cultura de la región como homogénea o por el contrario existen subculturas que pertenezcan a grupos profesionales, estatus social, ideologías, políticas, étnicas, creencias religiosas, etc. 11) La identidad. Constituye el aspecto central de la cultura, cuyas dimensiones son: las relaciones consigo mismos, las relaciones con los demás, su relación con la naturaleza y su relación con la trascendencia. Se debe tener en cuenta observar la identidad regional, local e individual. 12) Poder, la relación existente entre las diferentes jerarquías, el manejo de conflictos y problemas con respecto a las soluciones propuestas.

Otro aspecto importante de la cultura es la evitación de la incertidumbre. Esta puede ser baja o alta. Si es baja, las personas tienden a aceptar lo impredecible y ambiguo de la vida, asumiendo riesgos y creyendo que, mientras menos reglas existen, mejor. Ejemplo de países con baja evitación de la incertidumbre. Estados Unidos, Suecia y Dinamarca. Por lo contrario, culturas con alta evitación a la incertidumbre poseen menor tolerancia hacia las personas, relaciones y acontecimientos impredecibles. Tienden a reducir el riesgo y se resisten a nuevas ideas. Ejemplo de países con alta evitación a la incertidumbre: Japón, Portugal, Grecia, Perú y Bélgica. (Samovar, Porter y Mc. Daniel, 2007).

Conocer la cultura permite determinar los patrones de comportamiento, apertura o no a nuevos proyectos, posibles cambios de paradigma, estrategias adecuadas para el trabajo en equipo, entre otros.

Teniendo en cuenta las características de la cultura, se podrán establecer estrategias mediante las cuales todos puedan ganar, en pos de realizar una comunicación adecuada, permitiendo una retroalimentación periódica y facilitar una gestión de procesos que se adapte a las necesidades del sector. En este sentido, los mecanismos de negociación se verán afectados por la cultura organizacional del lugar, sus valores, aspectos motivacionales, objetivos personales, comerciales y laborales.

Por estas razones resulta relevante, antes de generar y poner en marcha proyectos para el desarrollo territorial, tener una visión panorámica general de la cultura, es decir, poder analizar a los interesados *(stakeholders)* que se verán afectados directa o indirectamente por los cambios propuestos como, por ejemplo, certificaciones de calidad, denominación de

origen, turismo rural, elaboración de productos con valor agregado (aceites esenciales, alimentos *gourmet*, bio-insecticidas), fomento del asociativismo y trabajo sinérgico.

Cultura de calidad para el desarrollo

Para que exista una cultura orientada a la calidad es fundamental que las personas adquieran conocimientos en los diferentes aspectos relacionados no solamente a las disciplinas técnicas sino también a las sociales y humanas, en las cuales es necesario identificar los hábitos adecuados para lograr la efectividad esperada.
Según S. Covey, el carácter de cada individuo está determinado por los hábitos. "Somos lo que hacemos día a día. De modo que la excelencia no es un acto, sino un hábito". (Aristóteles). «Siembra un pensamiento, cosecha una acción; siembra una acción, cosecha un hábito. Siembra un hábito, cosecha un carácter; siembra un carácter, cosecha un destino», dice el proverbio. Es por esto que muchas veces, los resultados obtenidos de cualquier proceso, la producción y comercialización de hierbas aromáticas en el Valle de Traslasierra, en este caso, posee actualmente problemas de rentabilidad, entre otros que podrían analizarse mediante estudios sociales más amplios, las diferentes alternativas para generar progresivamente ciertas modificaciones en los hábitos de las personas interesadas mediante la intervención de la universidad para brindar capacitaciones y concientización a productores para promover el trabajo en equipo y fomentar la participación de los mismos en las distintas instancias posibles de mejora, partiendo del conocimiento, la capacidad y sus deseos, que definen al "hábito" como una intersección de estos tres conceptos. S. Covey afirma que el conocimiento es el qué hacer y por qué hacerlo. La capacidad es el cómo hacer y el deseo es la motivación, es decir, el querer hacer. Partiendo de estos conceptos, se podría indagar sobre, por ejemplo, qué hierbas están vendiendo los productores y por qué venden (p. ej. para obtener ingresos únicos o extras, para vender al mercado regional, nacional o internacional, etc.), cómo lo realizan (siembra, cosecha, producción, almacenamiento, logística, transporte, distribución, comercialización, etc.) y si están o no motivados para hacerlo, según sus necesidades que, siguiendo los estudios previos del Ing. Agr. D.A. Suárez, la economía de los productores es informal y depende de la comercialización hacia productores medianos y/o acopiadores, quienes fijan los precios en el marco de una economía formal.

MESA 2: Procesos productivos territoriales. Innovación en tecnología productiva y tecnología social. El rol de las universidades. Coordinador: Arq. Javier Yáñez (UNVM).

Título: Factores a considerar para la transferencia tecnológica a partir del caso del sistema productivo de orégano de Traslasierra.

Autores: Gustavo A. Luque; Riveros, Lucía G.; Jornet, Estefanía; Jornet, María Guadalupe.

S. Covey, (año 2003) en su libro "Los siete hábitos de la gente altamente efectiva" se establecen los cuales se mencionan a continuación:

Proactividad. Es el que otorga como resultado la libertad necesaria para responder según los valores y principios de cada persona.

Empezar con un fin en mente. Se describe como el hábito del liderazgo personal. Es aquello que hace posible la razón de ser que tiene la vida de cada uno, dando como resultado el sentido de la vida.

Establecer primero lo primero. Se refiere a establecer prioridades, describiéndose como el hábito de la administración personal para obtener como resultado priorizar lo importante de lo urgente.

Pensar en ganar/ganar. Consiste en la obtención del beneficio mutuo para lograr la equidad.

Procurar primero comprender y después ser comprendido. Mediante el hábito de la comunicación efectiva, se pretende lograr el respeto a los demás, una convivencia armoniosa y poder, de esta manera, llegar a acuerdos posibles ganar/ganar.

Sinergizar. Referido a cultivar la habilidad y la actitud de apreciar la diversidad, debido a que la síntesis de ideas divergentes produce mejores y superiores que las individuales, dando como resultado el logro de trabajo en equipo y la innovación.

Afilar la sierra. Este hábito se refiere a usar la capacidad para renovarse física, mental y espiritualmente. Consiste en crear el hábito de la mejora continua para lograr un balance de todo el ser y renovación posterior, siendo efectivos en los diferentes roles de la vida.

En estos escenarios en los cuales existen pequeños productores diversificados, con dificultades para acceder a distintos beneficios como créditos y subsidios para la mecanización e industrialización de productos derivados de las hierbas aromáticas, se podría deducir que, analizando el problema de la baja rentabilidad que presenta el sector, las causas probables de ocurrencia podrían analizarse aplicando los conceptos de calidad, como el método de Ishikawa, el cual es una de las herramientas de calidad que hace referencia a lo siguiente: por ejemplo, si el problema que se presenta en el Valle de Traslasierra es la baja rentabilidad que obtienen los productores, las causas del mismo podrían determinarse aplicando el método de las 6 M de la siguiente manera:

- Método. Se determina por los procesos aplicados, la coordinación, comunicación y retroalimentación, procedimientos escritos, manejo de documentos, etc.

MESA 2: Procesos productivos territoriales. Innovación en tecnología productiva y tecnología social. El rol de las universidades. Coordinador: Arq. Javier Yáñez (UNVM).
Título: Factores a considerar para la transferencia tecnológica a partir del caso del sistema productivo de orégano de Traslasierra.
Autores: Gustavo A. Luque; Riveros, Lucía G.; Jornet, Estefanía; Jornet, María Guadalupe.

- Maquinaria. La misma tiene que ver con la infraestructura, equipamiento, sistemas, etc.
- Materiales. Se refiere a los insumos y recursos materiales utilizados para la producción.
- Mano de obra. Es todo aquello que afecta a las personas, por ejemplo su capacidad, habilidad, motivación, etc.
- Medio. Se relaciona a la organización de todo el sistema en sí, basado en organigrama, clima, planificación, accesibilidad, etc.
- Medidas: Referido al sistema de medidas.

Para la aplicación de esta metodología no significa que se resuelva el problema en sí, pero es de utilidad para analizar las causas de ocurrencia del mismo y, a partir de la elección de las causas mas probables de ocurrencia, se podría reducir o eliminar una vez conocidas y analizadas.
Para la aplicación de esta técnica del Diagrama de Causa y Efecto es fundamental la aplicación de los siguientes pasos a seguir:
Determinación del problema a analizar.
Seleccionar un grupo de analistas relacionados directa o indirectamente con el problema, que intervengan en el análisis para el aporte de ideas.
Convocar al grupo a una reunión para que, ordenadamente, las personas vayan dando sus opiniones y puntos de vista referidos a las causas probables de ocurrencia del problema planteado. Se podría utilizar en este caso la técnica de tormenta de ideas, en la cual se anotan todas las propuestas y se seleccionan las más cercanas al problema. Es importante que haya un facilitador o coordinador para realizar la actividad de manera ordenada, organizada y orientada a los resultados.
Una vez finalizada la escritura de opiniones, se ordenan y escriben en la estructura del diagrama de Ishikawa, determinando si las causas corresponden a Mano de obra, Método, Medio, etc.
Se determina el orden de importancia de las causas identificadas.
Finalmente se decide sobre las dos o tres causas principales más votadas. Es en este punto donde se establecen las prioridades para luego reducir o eliminar las causas seleccionadas.

MESA 2: Procesos productivos territoriales. Innovación en tecnología productiva y tecnología social. El rol de las universidades. Coordinador: Arq. Javier Yáñez (UNVM).
Título: Factores a considerar para la transferencia tecnológica a partir del caso del sistema productivo de orégano de Traslasierra.
Autores: Gustavo A. Luque; Riveros, Lucía G.; Jornet, Estefanía; Jornet, María Guadalupe.

Aplicando esta herramienta, se pueden determinar las posibles causas de ocurrencia del problema planteado para orientar las posteriores acciones correctivas en el ámbito determinado. De esta manera, se pretende llevar a cabo las acciones necesarias para solucionar el problema de la baja rentabilidad de la producción de hierbas aromáticas del Valle de Traslasierra, generando alternativas factibles de realización.
Para lograr resultados en números, como la rentabilidad y productividad de las hierbas aromáticas de la zona, es necesario definir qué hacer, cómo hacerlo, quién, dónde, cuándo y con qué recursos se cuenta para llevar a cabo el proyecto determinado. Es en esta etapa en donde se debe partir de los objetivos para luego realizar una planificación adecuada y posible de ser sostenida en el tiempo, aplicando las habilidades tanto personales como técnicas. Es importante que la capacitación se realice para mejorar los conocimientos técnicos y organizacionales, desde una concientización en cuanto a la adopción de una cultura de calidad, la cual permita incorporar, paulatinamente, modificaciones en las habilidades de las personas, tendiendo a potenciarlas, para también cooperar con la mejora en las negociaciones en donde ambas partes involucradas puedan ganar, en lugar de que una gane mientras la otra pierda.

Conclusiones

Dar a conocer los conceptos de: cultura para el desarrollo, identificación de los interesados y sus necesidades, permite tener una visión general del desarrollo de estrategias como concepto, filosofía, modelo de hacer negocios, enfocada hacia la satisfacción de las partes interesadas, lo cual resulta ser lo más importante para el logro de mayor rentabilidad, productividad, competitividad y motivación en cualquier ámbito, en este caso, en el sistema de producción, almacenamiento, distribución y comercialización de hierbas aromáticas del Valle de Traslasierra. Por otro lado, esta explicación ayuda a conocer de dónde proviene la necesidad de ofrecer una mejor calidad del producto o servicio que se suministra al cliente y, finalmente, a la sociedad, teniendo en cuenta su evolución en el paso del tiempo y cómo poco a poco se ha ido involucrando toda la organización del sistema en la consecución de este fin. La calidad no solamente involucra uno de los requisitos esenciales del producto sino que, actualmente es un factor estratégico clave del que dependen la mayor parte de las organizaciones, para mantener su posición en el mercado y asegurar su supervivencia.

MESA 2: Procesos productivos territoriales. Innovación en tecnología productiva y tecnología social. El rol de las universidades. Coordinador: Arq. Javier Yáñez (UNVM).
Título: Factores a considerar para la transferencia tecnológica a partir del caso del sistema productivo de orégano de Traslasierra.
Autores: Gustavo A. Luque; Riveros, Lucía G.; Jornet, Estefanía; Jornet, María Guadalupe.

Las normas de calidad para aplicar e implementar en la producción primaria de hierbas aromáticas son las Buenas Prácticas Agrícolas, recomendadas en nuestro país, pero no son obligatorias aún. Estas normas se relacionan con el manejo recomendado para la producción vegetal, desde la actividad primaria hasta el empaque y transporte del producto final. Las mismas tienden a asegurar la calidad e inocuidad de los vegetales, además de que permiten acceder a mercados con legislaciones que las incluyen. De esta manera, en caso de ser implementadas por el productor, constituyen un rasgo diferenciador e incluso presenta mayor ventaja competitiva que aquellos que no las apliquen.
La legislación argentina, mediante el Código Alimentario Argentino, establece lineamientos relacionados a la capacitación y documentación del proceso productivo total, incluyendo higiene de agua y suelo, además del manejo adecuado para evitar contaminaciones que tiene que ver con la manipulación de productos fitosanitarios, instalaciones, personal, cosecha, equipos, transporte y almacenamiento.
En este trabajo se pretende dar a conocer otra manera de llevar a cabo el trabajo diario en el sector, lo cual puede generar proyectos potenciales.
Sin embargo, mas allá de toda reglamentación es importante el desarrollo de sinergia para el logro de objetivos comunes, dependiendo del acercamiento a un entendimiento mutuo en donde se aplique la negociación *ganar/ganar*, promoviendo una cultura de calidad y comprensión mediante una vinculación y transferencia adecuada para la búsqueda de mejores resultados y el éxito sostenido de la economía regional. El entendimiento mutuo entre el sector público y el privado es la clave para la superación de obstáculos.

Bibliografía

- Argüello, et. al. (2012). Sistema de producción y cadena de valor del cultivo de Orégano (Origanum sp.) en la Provincia de Córdoba (Argentina). FYTON 81. Recuperado de: http://www.revistaphyton.fund-romuloraggio.org.ar/vol81/3-ARGUELLO.pdf
- Bozeman, Barry. (2000). Technology transfer and public policy: a review of research and theory. Research Policy, n 29, p. 627-655.
- Galfione, A. Breuer, M. G., Armendáriz de Bricco, C. (2001) El desarrollo regional en Traslasierra: Consideraciones teóricas y experiencias realizadas.

Cuadernos de administración pública. Vol. 1, núm. 2. Recuperado de: http://bibdigital.uccor.edu.ar/ojs/index.php/CAP/article/view/694/542

- Luque, Gustavo et. al. (2015). Posibilidades de exportación de hierbas aromáticas, cultivadas en el Valle de Traslasierra Provincia de Córdoba. Manuscrito no publicado.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. (2013) Informe Sectorial Nº 10: Hierbas Aromáticas y Especias. Buenos Aires, Argentina. Cameroni, M. Gimena.
- Project Management Institute (2013) Guía PMBOK®. 5ta. edición en español. Estados Unidos: PMI
- Samovar, L.A., Porter, R.E. y McDaniel, E.R. (Eds.) (2006). *Intercultural communication: A reader*. Belmont. CA: Thomson Learning.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería Pesca y Alimentos. Subsecretaría de Agroindustria y Mercados. Dirección Nacional de Agroindustria. (2008). Protocolo de Calidad para Orégano. Código: SAA007. Versión 12.
- Stephen R. Covey. (2003). Los 7 hábitos de la gente altamente efectiva. Buenos Aires: Paidós Plural
- Suárez, D. A. (2013). Cadena agroalimentaria del orégano y otras aromáticas en el Valle de Traslasierra. Lineamientos estratégicos para su desarrollo competitivo. Provincia de Córdoba. Recuperado de: http://tesis.bibdigital.uccor.edu.ar/77/1/2013.%20Suarez.%20Cadena%20agroalimentaria.pdf
- Verderber, R. F., Verderber, K.S. (2009). *¡Comunícate!* México: CENGAGE Learning.
- Zapata D. A., Primero Ceballos L. A., Arias Quejada B. Cultura organizacional para la calidad total. Encuentro Nacional de Investigación en Administración. pp. 153-159. Recuperado de: http://es.scribd.com/doc/27931577/Cultura-Organizacional-Para-La-Calidad-Total
- Zapata D. A. Paradigmas de la Cultura Organizacional. Cuadernos de Administración. Universidad del Valle. N°27. Marzo de 2002.
- Zimmerman, Arthur. (2000). Gestión del cambio organizacional: Caminos y herramientas. Quito: Ediciones ABYA YALA.

MESA 2: Procesos productivos territoriales. Innovación en tecnología productiva y tecnología social. El rol de las universidades. Coordinador: Arq. Javier Yáñez (UNVM).
Título: Factores a considerar para la transferencia tecnológica a partir del caso del sistema productivo de orégano de Traslasierra.
Autores: Gustavo A. Luque; Riveros, Lucía G.; Jornet, Estefanía; Jornet, María Guadalupe.

Referencias Electrónicas

- Change Management en la implementación de soluciones tecnológicas. 2012. http://www.elmayorportaldegerencia.com/Documentos/Gestion%20del%20Cambio/[PD]%20Documentos%20-%20Metodologia%20de%20Gestion%20del%20Cambio.pdf
- Portal de Noticias. Ministerio de Comunicación Pública y Desarrollo Estratégico. http://prensa.cba.gov.ar/campo/la-produccion-de-aromaticas-es-de-interes-provincial/
- Consejo Federal de Ciencia y Tecnología. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. http://www.cofecyt.mincyt.gov.ar/estudios_por_sector/index.html
- LEY 10.280 (Pcia. de Córdoba). Córdoba, 22 de junio de 2015. B.O.: 20/7/15 (Cba.) 21/7/15. http://news.ips.com.ar/files/lcba10280.html
- Luque, Gustavo et. al. (2014). Posibilidades de comercialización externa de hierbas aromáticas y medicinales, cultivadas en el valle de Traslasierra en la provincia de Córdoba – Argentina. Recuperado de: http://www.revistas.unc.edu.ar/index.php/vjornadasredvitec/article/viewFile/10666/11297
- Sánchez Orduña, Ricardo; Rodas Cano, Eddi. (2016, 04, 11). IDBx Expertos en Vivo - 11 de abril - Semana 2. Curso: Gestión de Proyectos de Desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=XJCGTClNtSk
- Shirley V. Coutinho. (2013). FORTEC – La Experiencia de Brasil. II CONGRESO de la RED OTT "INNOVACIÓN ES EVOLUCIÓN". http://www.redott.com.mx/work/models/ROTT/Resource/134/1/images/2_%20FORTEC%20-%20La%20Experiencia%20Brasil.pdf

II JORNADAS DE DESARROLLO LOCAL REGIONAL

12 y 13 de Mayo 2016

Villa María, Córdoba Argentina

Mesa 2

Titulo del trabajo: Autopercepción de riesgo ambiental y de salud en poblaciones expuestas a agrotóxicos

Autores

Miranda, Faustina Dehatri; Universidad Nacional de Córdoba (Argentina); dehatri@hotmail.com

Delgado, María Florencia; CIECS-CONICET (Córdoba-Argentina) delgado.florencia90@gmail.com

Bertone Carola Leticia – CONICET- UNLAR; carolabertone@gmail.com

RESUMEN

La incorporación tecnológica para la producción social de riqueza genera unos riesgos crecientes definidos por una incertidumbre muy elevada y por posibles daños de amplio espectro, como es el caso de los agroquímicos y sus consecuencias (Beck, 1986) Este riesgo está causando una controversia creciente entre los distintos actores acerca de la peligrosidad que tal uso de agroquímicos pueda generar, convirtiéndose en un conflicto latente en distintas áreas productoras.

El salto cuantitativo en términos de producción agrícola en argentina (1990) se debió a la introducción de la siembra directa de organismos genéticamente modificados (OGM), que no se puede disociar de la aplicación de herbicidas y fertilizantes químicos. Estas tecnologías de insumos y procesos están ligadas al cambio de uso del suelo de vastas regiones del territorio de la provincia de Córdoba. Que no sólo impactan en las condiciones de vida y de salud de la población sino que configuran uno de los mayores factores de cambio climático regional y global.

Desde los primeros reclamos de las madres de Bo. Ituzaingó de Córdoba 2001, las acciones de salud comunitaria se esparcen por gran parte del territorio de la

provincia, como los situados al Este y al Centro, cuya superficie cultivada con OGM es mayor.

La Organización Mundial de la Salud, afirma que el 24% de la carga de morbilidad mundial y que 19 % (12-29 %) de todos los cánceres son atribuibles a exposición ambiental (OMS, 2011).

Las consecuencias sobre la salud de situaciones ambientales pueden ser agudas (el efecto ocurre inmediatamente, o después de un corto plazo con respecto a la exposición) o crónicas (ocurre después de un largo período de tiempo), estas últimas, están tomando cada vez más importancia (Chelala, 1999).

El objetivo de la investigación es conocer la autopercepción de riesgo ambiental y el estado de salud de localidades del interior de la provincia de córdoba, a través de una evaluación diagnóstica y un análisis de la vulnerabilidad en salud.

La investigación de corte transversal, descriptivo de carácter cuali-cuantitativo, se enmarca en el campo de la epidemiológica ambiental, planteada desde el paradigma multicausal socio-epidemiológico del proceso salud-enfermedad. Y se llevó a cabo durante 2014. Conjugó varios instrumentos metodológicos: encuestas semiestructuradas para los pobladores, entrevistas en profundidad para las autoridades, grillas de registro y observación participante; que recabó una valiosa información para elaborar el perfil de salud, determinar la autopercepción del riesgo ambiental y sanitario, como observar la actitud de las autoridades acerca de la contaminación ambiental y sus efectos sobre la salud. Los datos de naturaleza cuantitativa fueron procesados con el SPSS y los de naturaleza cualitativa según la hermenéutica-dialéctica.

El estudio revela una marcada conciencia del riesgo ambiental y de salud. Y las enfermedades prevalentes son las respiratorias, metabólicas, cardiovasculares, de piel y neoplásicas.

Existen varios indicadores o indicios de vulnerabilidad en salud de la población. Siendo uno de los problemas de salud pública más relevantes, las fumigaciones con plaguicidas en los campos colindantes a las viviendas, sin el resguardo mínimo de seguridad sanitaria para la población.

PALABRAS CLAVES: PERCEPCION DE RIESGO - SALUD - VULNERABILIDAD

ABSTRAC

The incorporation of technology for social production of wealth generates increased risks defined by very high uncertainty and possible damage broad spectrum, such as agrochemicals and its consequences (Beck, 1986) This risk is causing a growing controversy between the various players about the danger that such use of agrochemicals can generate, becoming a latent conflict in different producing areas.

The quantum leap in terms of agricultural production in Argentina (1990) was due to the introduction of direct planting of genetically modified organisms (GMOs), which can not be dissociated from the application of herbicides and chemical fertilizers. These technologies and processes inputs are linked to changes in land use of large areas of the territory of the province of Cordoba. Not only impact on the living conditions and health of the population but make up one of the biggest factors of regional and global climate change.

Since the first complaints of mothers of Bo. Cordoba Ituzaingó 2001, community health actions spread through much of the territory of the province, such as those located to the east and center, whose surface is cultivated with GMO higher.

The World Health Organization says that 24% of the global disease burden and 19% (12-29%) of all cancers are attributable to environmental exposure (WHO, 2011).

The consequences on health may be acute environmental situations (the effect occurs immediately or after a short period with respect to exposure) or chronic (occurring after a long period of time), the latter are increasingly taking importance (Chelala, 1999).

The aim of the research is to understand the perception of environmental risk and health status of towns in the interior of the province of Cordoba, through a diagnostic assessment and vulnerability analysis in health.

Research cross-sectional, descriptive of qualitative and quantitative, is framed in the field of environmental epidemiology, raised from the epidemiological partner health-disease process multicausal paradigm. And he was carried out during 2014. conjugo several methodological tools: semi-structured surveys for residents, in-depth interviews for the authorities, grillas registration and participant observation; which grossed valuable information to develop the health profile, determine the perception of environmental and health risks, such as observing the attitude of the authorities on

environmental pollution and its effects on health. Nature quantitative data were processed using the SPSS and qualitative as hermeneutics-dialectics.

The study reveals a strong awareness of environmental and health risk. And the prevalent diseases are respiratory, metabolic, cardiovascular, and neoplastic skin.

There are several indicators or signs of vulnerability in population health. Being one of the most important problems of public health, spraying pesticides in fields adjacent to homes, without the minimal safeguard health security for the population.

KEYWORDS: RISK PERCEPTION - HEALTH - VULNERABILITY

INTRODUCCION

Los conceptos de salud y enfermedad, históricamente, estuvieron vinculados a la vida en sociedad y las sociedades humanas han actuado como elementos dominantes de los ecosistemas.

El cambio climático constituye una nueva e importante amenaza para la salud y modifica la manera de protección de las poblaciones vulnerables, siendo las actividades antrópicas las responsables de dicho cambio, muchas de ellas relacionadas con el actual modelo de producción agrícola.

El salto cuantitativo en términos de producción en argentina (1990), se debió a la introducción de la siembra directa de organismos genéticamente modificados (OGM), que no se puede disociar de la aplicación de herbicidas y fertilizantes químicos. Estas tecnologías de insumos y procesos están ligadas al cambio de uso del suelo de vastas regiones del territorio de la provincia de Córdoba. Que no sólo impactan en las condiciones de vida y de salud de la población sino que configuran uno de los mayores factores de cambio climático regional y global.

Según el último censo nacional agropecuario (2008), la provincia de Córdoba cuenta con una superficie agropecuaria estimada de 14.462.103 hectáreas, de estas 5.131.956 están dedicas a la producción agrícola y cerca de un 62,5% consagradas a la producción de soja.

Como todo monocultivo a gran escala, y especialmente los de soja, generan un enorme aumento del uso de agroquímicos -Herbicidas, insecticidas y funguicidas son

aplicados a lo largo de todo el ciclo del cultivo de soja- para asegurar que el negocio esté protegido y sea rentable. En la década del '90 el desarrollo de la ingeniería genética permitió la salida al mercado de variedades nuevas de soja transgénica que desde 1997/98 han sido las más utilizadas en Argentina, alcanzando actualmente hasta el 95% del total de la producción (Poullier 2008).

Estas variedades de oleaginosa son tolerantes a un mayor rango de temperaturas y son más resistentes, característica que le confiere a la planta gran resistencia, aunque a su vez hace al cultivo agroquímico-dependiente, necesitando cada vez mayor cantidad de herbicida para controlar las especies de malezas que resulten resistentes al mismo.

Para la campaña 2005-2006 se utilizaron -según cifras estimadas oficiales- algo más de 200 millones de litros de glifosato; entre 20 y 25 millones de litros de 2-4-D; unos 6 millones de litros de endosulfán y otros 6 millones de litros de atrazina.

Los volúmenes utilizados en la campaña 2007-2008, son aun mayores debido a que la superficie sembrada con soja RR ha crecido casi un 17%, a lo que hay que sumar el resto de cultivos que utilizan el sistema de siembra directa (Pengue, 2005).

Alerta!!! Riesgos Potenciales

El uso de glifosato según la Agencia de Protección Ambiental de USA (EPA), clasificado como un producto altamente tóxico, Clase II -por su efecto en la irritación de los ojos- se absorbe por vía dérmica o inhalación y vía digestiva en menor proporción para luego distribuirse por todo el organismo, produciendo severas alergias, afectando gravemente los ojos y ocasionando efectos gástricos que pueden llegar finalmente al cáncer, generando un tipo de linfoma llamado Linfoma No Hodgkin LNH (Gianfelici[1])

El glifosato, es la materia activa del herbicida Roundup, en todas sus variedades, y su acción tiene selectividad por las plantas. "Al ser hidrosoluble, para atravesar la membrana celular, necesita adquirir liposolulidad, entonces se le agregan surfactantes que la empresa productora no publicita en los marbetes por considerarlo secreto comercial". (Gianfelici, 2008).

[1] El Dr Darío Gianfelici es Médico, graduado en la Universidad Nacional de Rosario (Argentina) y radicado en la localidad entrerriana de Cerrito, donde ejerce su profesión. Ha realizado trabajos de investigación y numerosas exposiciones sobre temas de su especialidad, además de publicar el libro "La soja, la salud y la gente".
Fue electo Convencional Constituyente para la reforma de la Carta Magna provincial y ha promovido registros hospitalarios de consultas que permiten evaluar en cierta forma la dimensión de los cambios en los patrones de morbilidad que se presentan en Entre Ríos, provincia que se ha sumado al proceso de agriculturización de Argentina.

A pesar de desconocerse el surfactante, se hacen estudios comparativos entre los efectos del glifosato puro (Grado técnico) y la fórmula comercial (Roundup[2]). y se encontró que ambas presentaciones eran citotóxicas para las células mononucleares de sangre periférica humanas.

Kaczewer (2002) sostiene que los estudios revelan que el conjunto de sustancias formuladas como "glifosato" son tóxicas en todas las categorías y dosis ensayadas, produciendo dos tipos de toxicidad: subaguda -caracterizada por lesiones en las glándulas salivales- y crónica, caracterizada por inflamación gástrica, daños genéticos en células sanguíneas, trastornos reproductivos y mayor frecuencia de efectos carcinogenéticos. También señala que "los análisis de residuos de glifosato son complejos y costosos, por eso no son realizados rutinariamente por el gobierno de los EE.UU".

En cuanto al 2-4-D, conocido como 'agente naranja' el 2-4-5-T- éster altamente tóxico, produce una forma de dermatitis llamada cloracné, mientras que en la intoxicación aguda los efectos mas severos se dan en la función renal. En animales de experimentación se han comprobado efectos teratogénicos y fetotóxicos. Gianfelici señala al respecto que estos efectos obligaron al gobierno de Entre Ríos, Argentina, en el 2003, prohibir su uso aéreo y terrestre.

El endosulfán insecticida órgano clorado, actúan como disruptores endocrinos, reemplazando o afectando a las hormonas producidas por el organismo, juegan un papel similar al estrógeno en los animales, produciendo ginomastía y feminización, en niños varones y adelanto del ciclo menstrual en las niñas, en ambos casos cuando han sido expuestos a fumigaciones del producto.

La atrazina ha sido clasificada como un plaguicida de uso restringido en algunos países de Europa, e incluso se lo ha prohibido debido a su potencial para contaminar napas subterráneas. Sus efectos tóxicos son variados, produciendo irritación de los ojos, alergias cutáneas. Puede ser asimilada por contacto con la piel y es peligrosa su ingestión e inhalación. Al igual que el resto del "paquete sojero" la atrazina es considerada mutagénico y un mutagénico puede ser cancerígeno.

Debido al uso creciente de estos productos y a la proximidad de los cultivos a las poblaciones urbanas, periurbanas y rurales, los habitantes de las distintas localidades

[2] Fórmula comercial compuesta básicamente de glifosato más surfactante. La formulación herbicida más utilizada (Round-up) contiene el surfactante polioxietileno-amina (POEA), ácidos orgánicos de Glifosato relacionados, isopropilamina y agua.

rodeadas por la soja RR empiezan a percibir las prácticas de manejo y aplicación de plaguicidas como un riesgo latente para su salud y el medio ambiente de la zona.

Según la teoría formulada por el sociólogo Ulrich Beck[3] , la incorporación tecnológica para la producción social de riqueza genera unos riesgos crecientes definidos por una incertidumbre muy elevada y por posibles daños de amplio espectro, como es el caso de los agroquímicos y sus consecuencias.

Este riesgo está causando una controversia creciente entre los distintos actores sociales acerca de la peligrosidad que tal uso de agroquímicos pueda generar, convirtiéndose en un conflicto latente en distintas áreas productoras.

Percepción social del riesgo

Beck (1986) define "sociedad del riesgo" a "aquellas sociedades que han de enfrentarse a los desafíos de una posibilidad, oculta al principio y cada vez más visible después, creada por ellas mismas". Es así, como en la modernidad, la producción social de riqueza va acompañada sistemáticamente por la producción social de riesgos.

Esta sociedad comienza allí donde falla la seguridad en los sistemas de normas sociales en relación con los peligros desatados por los riesgos sociales, ecológicos políticos, e individuales.

El concepto de sociedad del riesgo "describe una fase del desarrollo de la sociedad moderna en la que los peligros sociales, políticos, ecológicos e individuales creados por el impulso de innovación escapan cada vez más a las instituciones de control y protección de la sociedad industrial" (Beck, 1996, p. 27).

En el campo ambiental, el estado actual de las investigaciones indica la agudización del problema. Las nuevas tecnologías producen desarrollos que parecieran conducir irremediablemente a problemas globales de consecuencias impredecibles, ya que los criterios de eficiencia, racionalidad y ganancias son los que acostumbran a liderar los parámetros de investigación y producción.

La disputa pública en torno a la definición de los riesgos no se basa únicamente en las consecuencias para la salud de la naturaleza y los seres humanos, sino de los efectos económicos, sociales y políticos de estos efectos secundarios.

[3] Beck, U. (1986) La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad, Barcelona, Editorial Paidós.

Por tanto, es posible establecer que el gran uso de productos fitosanitarios requerido por la soja RR coincide en gran medida con lo que para Beck constituye un efecto no deseado de la industrialización y, en este sentido, es una incertidumbre que amenaza a los habitantes próximos a los campos sembrados con esta oleaginosa.

En las últimas décadas comienza a surgir una nueva cultura del riesgo fundada en el "principio de precaución". Esta corriente defiende que mientras no se haya demostrado la inocuidad de un riesgo, la prudencia es la que debe imponerse.

En el caso de los agroquímicos, apuesta por la demostración de la inocuidad y compatibilidad a largo plazo con la salud y el medio ambiente de los distintos productos, antes de aceptarse su comercialización.

"El principio de precaución nos exige que en caso de amenaza para el medio ambiente o la salud y en una situación de incertidumbre científica se tomen las medidas apropiadas para prevenir el daño" (Riechmann, 2002).

Participación del desarrollo local

"La salud se crea, donde la gente vive, ama, trabaja y juega"

La presente investigación, basada en la filosofía de la carta de Ottawa y en el nuevo concepto de salud pública, ha buscado a través de la Cátedra de Medicina Preventiva y Social de la Facultad de Ciencias Medicas, de la Universidad Nacional de Córdoba, solidarizarse y cooperar con herramientas sustentables a dos municipios del Este Cordobés. Proponiendo a los mismos la utilización del diagnóstico de salud como una herramienta científico-metodológico en el quehacer sanitario actual, ya que de cuya información se requiere para los procesos de conducción, gerencia y toma de decisiones en salud - principio fundamental para formulaciones de políticas públicas saludables futuras, a nivel local- con la finalidad de promover el desarrollo social, basado en los principios de equidad y el derecho a la salud.

El propósito de este trabajo fue conocer el estado actual de salud, de comunidades expuestas crónicamente a agroquímicos, las percepciones del riesgo sobre la salud de los diversos actores sociales comunitarios, y las políticas medio ambientales y de salud implementadas por los gestores de salud y de gobierno.

DESARROLLO

Los dos municipios seleccionados para esta investigación pertenecen al departamento Totoral, de la provincia de Córdoba. Se utilizaron los mismos instrumentos de recolección de datos y metodología de trabajo para ambas localidades. Siendo los **objetivos específicos**:

- Analizar el Diagnóstico de Situación y Elaborar el Perfil de Salud de los municipios.

- Indagar sobre la percepción del riesgo de las comunidades a estudiar y de los principales actores de las mismas

-Analizar la percepción de las diferentes poblaciones, acerca de la situación ambiental de la localidad y de su relación con la salud.

-Conocer las prácticas de los trabajadores en contacto con plaguicidas, de las distintas localidades.

- Sensibilizar a los distintos actores sociales, sobre el uso de los agrotóxicos y sus efectos.

-Diseñar un plan propositivo en extensión y educación ambiental que incluya medidas de prevención y/o mitigación para ponerlas a disposición de las autoridades en materia de políticas sociales y ambientales de las localidades observadas.

Metodología e Instrumentos de recolección

La investigación de corte transversal, descriptivo de carácter cuali-cuantitativo, se enmarca en el campo de la epidemiológica ambiental, planteada desde el paradigma multicausal socio-epidemiológico del proceso salud-enfermedad. Y se llevó a cabo durante 2014.

Universo

El universo estuvo constituido por total de habitantes de cada una de las dos localidades.

Las unidades de observación fueron las familias que se encontraron residiendo en el momento de la investigación, en cada una de las localidades.

Muestra

La muestra fue extraída del área urbana y periurbana, de las localidades.

Criterios de Inclusión

Pobladores que residen en el lugar, al momento de la realización de la investigación.

Habitantes del lugar, que desearon colaborar en el estudio y sea mayor de 18 años.

Criterios de Exclusión

Pobladores que por diversos motivos no residen en el lugar, al momento en que se realiza la investigación.

Habitantes que no quisieron colaborar en el estudio.

Pobladores menores de 18 años.

Fuentes de información

***** Población del área urbana y periurbana

***** Autoridades de la comunidad estudiada.

***** Autoridades escolares pertenecientes al área donde se realizo la investigación.

***** Personal de Salud de la comunidad investigada.

***** Bibliografía.

La información fue recolectada por alumnos de 4to año de medicina que cursaban en el primero y en el segundo trimestre del 2014 Medicina Preventiva y Social I. Previamente preparado para tal fin y supervisada por la autora.

Método e instrumentos de recolección

Se obtuvo información a través de: encuestas semiestructuradas para los pobladores, entrevistas en profundidad para las autoridades, grillas de registro y observación participante.

El estudio proporciono información de tipo cuantitativo y cualitativo, los datos obtenidos de naturaleza cuantitativa fueron procesados a través del paquete informático SPSS versión 10.0., y los de naturaleza cualitativa según la hermenéutica-dialéctica.

Municipio 1

Tiene una población de 1317 habitantes (INDEC, 2010), y su principal actividad económica es la agricultura seguida por la ganadería. Es de importancia los negocios vinculados al agro, tanto en producción como insumos. Acopio de grano local y regional. Una fábrica de papel, que recicla papel hace 35 años; 2 fábricas de tinglados.

Además el turismo también es una importante actividad, debido en gran parte por el legado jesuítico.

Cuenta con un Centro de Atención Primaria de Salud, de gestión pública, donde se brindan servicios tales como: Medicina Generalista, Enfermería, Odontología, Ginecología, Psicología, Psicopedagogía, entre otras; también se ofrecen servicios de Bioquímica, Fisioterapeuta y Trabajo Social. Un Jardín de Infantes, una escuela de nivel primario, un instituto de nivel medio de especialidad Técnica Agropecuaria. En educación para adultos cuenta un centro de educación de nivel primario y un centro educativo de nivel medio con especialización en producción de bienes y servicios.

Resultados

La muestra fue extraída de la zona urbana y periurbana, y correspondió a 498 pobladores integrados en 131 familias entrevistadas.

Se presenta una revisión descriptiva de las variables sobre percepción del medio ambiente y su consecuencia sobre la salud, a través de frecuencias simples y porcentajes

Medio Ambiente

Del total de familias entrevistadas, un 42,7% (56) reconoce alguna fuente de contaminación en sus alrededores. Aquellos que reconocieron fuentes de contaminación cercana, mencionaron las siguientes: campos 52,60%, antenas 10,63%, industria 10,63% , basurales 7,02%, y los silos el 5,23%.

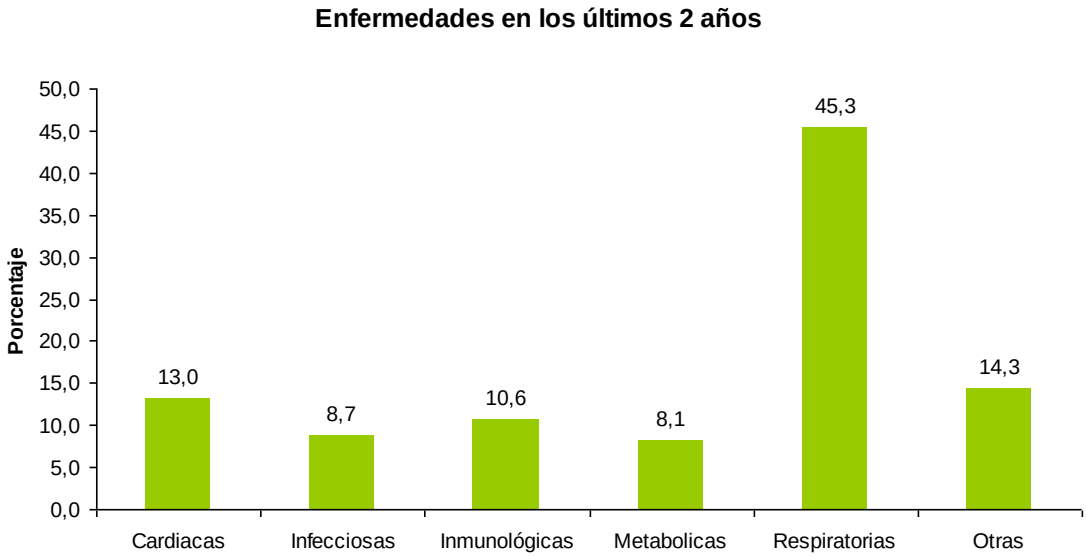
De los que reconocieron alguna fuente de contaminación a los alrededores, un 73,78% (43) cree que tiene algún tipo de consecuencia sobre su salud. Del total de posibles problemas, identifican como consecuencias de la contaminación: enfermedades respiratorias en un 33,73%, problemas alérgicos en un 19,28%, enfermedades dermatológicas en un 15,66%, cáncer en un 8,43%, problemas cardiovasculares en un 6,02%, enfermedades neurológicas en un 7,23%, malformaciones congénitas en un 4,82%, infertilidad en un 2,41%, y abortos en 1,2%.

Del 47% de la población activa, declaran utilizar o estar expuestos a los siguientes productos en el ámbito laboral: aerosoles 1,37% (28); desinfectantes 27,48% (36); insecticidas 19,08% (25); plagucidas 17,56% (23); y fertilizantes (21,37% 28).

Salud

Respecto de las principales enfermedades del grupo familiar en los últimos dos años, reportaron 161 enfermedades, de las cuales: el 45,34% (73) referían a problemas respiratorios, 13,04% (21) enfermedades cardíacas, 10,56% (17) referían a problemas inmunológicos, 8,07% (13) enfermedades metabólicas, 4,97% (8) problemas traumatológicos, 3,73% (6) enfermedades gastrointestinales, 2,48% (4) enfermedades

renales, 1,86% (3) enfermedades neurológicas, y un 1,24% (2) problemas oftalmológicos.



Referente a los antecedentes familiares de cáncer, el 48,9% (64) de las familias refiere tener casos de cáncer en la familia. De acuerdo con los datos relevados, del total de casos antecedentes familiares de cáncer: 27,5% (22) corresponden a cáncer de mama, 16,25% (13) a cáncer de pulmón, 10% (8) a cáncer de colon, 8,75% (7) a casos de cáncer de cuello de útero, 6,25% (5) a cáncer de próstata, 6,25% (5) a cáncer de hígado, 5% (4) a melanomas, 5% (4) a cáncer de faringe, 3,75% (3) de los casos refieren a cáncer de páncreas, 2,5% (2) cáncer de esófago, 2,5% (2) cáncer de estómago, 2,5% (2) leucemias, 2,5% (2) a cáncer de hueso, y 1,25% (1) cáncer de cerebro.

Análisis de los Datos

Se recabó una valiosa información para elaborar el perfil de salud, determinar la autopercepción del riesgo ambiental y sanitario, como observar la actitud de las autoridades acerca de la contaminación ambiental y sus efectos sobre la salud.

Esta es una población joven, presenta una pirámide poblacional de tipo progresiva El índice activo/pasivo indica que hay 1,1 personas pasivas por cada trabajador/a.

En cuanto al nivel socioeconómico, estamos ante una población que en promedio tiene un nivel económico medio, más del 50% de las familias a medio alto; solo el 8,6% de la población recibe subsidios por hijo, inclusión jubilatoria, o plan de

vivienda; el 82% de la población es dueño de la casa donde vive; y el promedio de superficie construida están en mas de 90 m^2 en el 59,3% de los casos.

En cuanto a la salud de la población, podemos decir que hay una buena cobertura de la población, con un alto índice de uso de los servicios de salud público, y del centro de salud local, con una buena cobertura de obras sociales (78% de la población). El 71% realiza controles periódicos de salud. El 95,4% de la población considera que la atención del centro de salud es entre buena y muy buena, y el 84, % tiene una percepción de la salud entre buena y muy buena. Sin embargo solo el 14, 6% participo en alguna campaña de salud.

Por último el 80% de los entrevistados pudo identificar algún problema de la comunidad, dentro de los cuales fueron pocos los relacionados directamente con la contaminación ambiental y su consecuencia sobre la salud. Identificaron como problemas la inseguridad como prioritaria, seguida de abuso de sustancias, animales suelto, y la contaminación ambiental, en ese orden en una minima proporción, y la misma para las tres.

Respecto a intoxicaciones con plaguicidas no se han reportado casos. Según los gestores municipales existe una ordenanza muy fuerte a nivel regional con respecto al tema. Los gobiernos, y fundamentalmente las secretarías de salud pública, realizan acciones tendientes a reforzar el alejamiento de las zonas rurales que necesitan de este tipo de productos, de las viviendas particulares.

En cuanto a los diez comercios actuales de agroquímicos en la comunidad según autoridades locales, solo se produce la venta y el almacenamiento.

La regulación y el control en todo lo que concierne al tema agroquímicos se realiza en conjunto con el ministerio de agricultura de la provincia, viene el inspector de allá, cuando es nuevo se hacen las capacitaciones con los encargados de stock de los negocios. En cuanto al uso de agroquímicos se procede de la siguiente manera: para el permiso para manejar una fumigadora se tiene que tener una capacitación y todos los años revalidarla.

En caso de fumigar en una zona prohibida (sea la civil o la comercial) el municipio se encarga de iniciar acciones legales. Las cantidades de agroquímicos que se venden y se usan, se controlan con indicación del ingeniero agrónomo.

Municipio 2

Está localidad cuenta con 1.564 habitantes (INDEC, 2010) y la principal actividad económica es la agricultura seguida por la ganadería. También existen algunas industrias relacionadas con el campo y fabricas de ladrillos. Los principales cultivos son la soja, la papa, el maíz, el trigo y la avena.

Además el turismo, debido en gran parte al legado jesuítico (Camino Real).

Cuentan con un Nivel Primario, Secundario, y un Jardín infante, gestión pública. Un Centro de Atención Primaria de Salud, de gestión pública. Los servicios que brindan diabetología, cardiología, ginecología, oftalmología, diagnóstico por imágenes (ecografía) y psicología.

Resultados

La muestra correspondió a 615 pobladores integrados en 176 familias entrevistadas.

Se presenta una revisión descriptiva de las variables sobre percepción del medio ambiente y su consecuencia sobre la salud, a través de frecuencias simples y porcentajes.

Medio Ambiente

En relación a si ha notado Cambios en el Clima durante los últimos años, de las familias encuestadas el 13%(23) dijo que no; el 1% (2) N/C y el 86%(151) respondió que si, de los cuales el 91%(137) manifestó que es seco y el 9%(14) húmedo.

Respecto a si perciben que existe Contaminación Ambiental el 21%(37) dijo que no existe contaminación y el 4%(7) N/C. El 75%(132) de los encuestados respondió que si existe, de los cuales el 89%(117) de los encuestados dijo que se debe a la fumigación y el 11%(15) al humo de la fabrica de ladrillo.

El 29.4%(52) de las familias reconoció usar algún tipo de Agroquímico en su trabajo, de los cuales el 25%(13) no sabe que producto usa y el 50%(26) glifosato y el 25%(13) alguna piretrina.

Salud

Respecto de las principales enfermedades del grupo familiar en los últimos dos años, reportaron del total de encuestados: el 51% (89.76) no presentan enfermedad, el 11% (19.36) referían problemas respiratorios, 19% (33.44) enfermedades cardíacas, 9% (15.84) enfermedades metabólicas, y 10% (17.60) otras.

Análisis de los Datos

En función de los datos recavados, se puede decir que esta población presenta una población joven, de tipo progresivo. La población económicamente activa es del 59.6%, predominando las tareas de tipo rural, administrativo y changas.

En cuanto al nivel socioeconómico, podemos decir que en promedio la población tiene un nivel económico medio en un 60% de las familias a alto el 12%; el 14% de la población recibe subsidios por hijo, plan de vivienda o inclusión jubilatoria; el 79% de la población es dueño de la casa donde vive; y el promedio de superficie construida es menor 90 m^2 en el 59,3% de los casos.

En cuanto a la salud la población hace uso de los servicios de salud pública, y del centro de salud local, con una buena cobertura de obras sociales. El 90,4% de la población considera que la atención del centro de salud es buena.

Por último el 70% de los entrevistados pudo identificar algún problema de la comunidad, siendo la contaminación ambiental la que afecta la zona debido a la fumigación de los campos circundantes, sin respetar la ley de agroquímicos. Pero muy pocos pudieron verbalizar las posibles consecuencia sobre la salud, como el aumento de cáncer y malformaciones, en los últimos dos años.

Para los gestores locales, es preocupante la contaminación que afecta la población, principalmente debido a la fumigación de los campos circundantes; las únicas medidas de control implementadas son la Ley de Agroquímicos y el control realizado por un bioquímico municipal que se encarga de autorizar e informar sobre los químicos utilizados y está presente cuando dicho producto es “cargado” para su utilización.

CONCLUSIÓN

A lo largo de la investigación, se fue analizando los resultados de cada una de las dos localidades investigadas, y se concluye:

Los gestores locales, contemplan en sus discursos la existencia de la contaminación ambiental por las fumigaciones con agrotóxicos, pero en la práctica no existen políticas públicas socialmente sustentables que den respuesta a esta problemática. Predominando la visión productivista, ya que la ley de agroquímicos vigente no alcanza para garantizar que la producción no sea un valor superior al de la salud. O, en todo caso, porque los controles para hacerla cumplir resultan insuficientes.

En cuanto a las comunidades, están signadas por una incertidumbre que amenaza a los habitantes próximos a los campos sembrados, provocados por el incremento de algunas afecciones vinculadas con los agrotóxicos, como son las enfermedades del sistema respiratorio, del sistema endocrino, los tumores, y algunas afecciones dermatológicas, principalmente.

Bibliografía

1.- Álvarez, M. F. (2008). El proceso de agriculturización en la provincia de Córdoba (1980-2005). Evolución de la dinámica demográfica en el periodo. 1-197. (U. N. (UNC), Ed.) Córdoba, Córdoba, Argentina.

2.- Beck, U. (1998). La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad. (P. Ibérica, Ed.) Barcelona, España.

3.- Díaz, M., Corrente, J., Osella, A., Muñoz, S., & Aballay Bach, L. (2010). Modeling Spatial Distribution of Cancer Incidence in Cordoba, Argentina. Applied Cancer Research, 30(2), 245-252.

4.- Gianfelici, D. Informe El impacto del monocultivo de soja y los agroquímicos sobre la salud. Consultado (abril 2008) en: http://www.biodiversidadla.org/objetos_relacionados/file_folder/archivos_word_2/el_impacto_del_monocultivo_de_soja_y_los_agroquimicos_sobre_la_salud

5.- Miranda FD., Bertolino MF., Rudisi A. "La lógica de la producción versus la participación ciudadana en defensa de la salud" Rev. ASUNTOS N° 21, pp 43-56 ISSN 0124-1133, Ed. Universidad de Manizales.

6.- Naciones Unidas. (1992). Declaración de Rio sobre el medio ambiente y el desarrollo. Recuperado el 2012 de 02 de 08, de http://www.pnuma.org/docamb/dr1992.php

7.- Organización Mundial de la Salud (2011). Cánceres de origen ambiental y ocupacional. Nota descriptiva N° 350. Recuperado el 10 de noviembre de 2011, de www.who.int/mediacentre/

Esteban Papalini
Universidad Siglo 21
Calle de los Latinos 8885
Córdoba – Córdoba

La invisibilidad de la Decadencia de los vinos de Córdoba

1- Objetivo General

Reflexionar sobre la industria de los vinos locales y el rol que han tenido las P.P P sobre la misma desde la óptica de las necesidades y oportunidades del territorio.

2- Introducción a la vitivinicultura provincial y nacional

El objeto de investigación son las políticas públicas provinicales (en adelante PPP) en el sector vitivinícola de Córdoba en un período de tiempo donde a nivel nacional la Vitivinicultura creció y se fortalecio. Actualmente, Córdoba ocupa el 8º lugar a nivel país con solamente 276 Ha de vid, 180 productores de uvas, 8 bodegas y cerca de 20 elaboradores de vinos artesanales o caseros.

Una de las características de la vitivinicultura argentina es su gran nivel de concentración en la región cuyana (Mendoza y San Juan). De las 226.388 Ha. registradas en el Instituto Nacional de Vitivinicultura (en adelante INV) en 2014 a nivel país, 208.908 Ha, o sea el 92,2% corresponden a estas dos provincias.

Estos niveles de concentración regional son comunes en los países donde la industria se consolida en el siglo XX y se asienta en climas áridos como Argentina y Estados Unidos. En tanto la industria es bastante dispersa geográficamente en países tradicionales donde la misma se desarrolla en climas templados o variados como el caso de Francia, donde la principal zona Burdeos concentra el 11% del total país (117.000 Ha de casi 1.000.000 Ha) o España donde su mayor región, La Rioja, concentra 69.000 Ha. de un total también de un 1.000.000 Ha.

Durante la segunda mitad del siglo XX Córdoba logra consolidar una industria vitivinícola con alcance nacional. De las 1.000 empresas vitivinícolas que había en Argentina, Córdoba albergaba la 7° empresa en capacidad de producción, la Cooperativa Vitivinícola La Caroyense. Para los años 80, sin ser una región mundialmente famosa como Mendoza, Córdoba tenía una industria vitivinícola centenaria y desarrollada.

A nivel país la vivitivinicultura está fuertemente afectada por la disminución del consumo per cápita de los últimos 50 años, pasando desde 80 litros en la década del 70', a 37 litros en el año 2000 y 25 litros en el año 2013. (INV, 2013)

En el año 1979 la Argentina llega a su máxima extensión de cultivos con 316.000 Ha. y desde ese momento fue perdiendo hectáreas de viñedos a medida que caía el consumo per capita hasta 1993, que llega a tener 208.000 Ha. (Observatorio Vitivinícola Argentino, 2014). Podemos decir que en ese año se detiene la erradicación de viñedos y comienza un proceso de crecimiento y recambio de varietal. El recambio de varietal es un proceso de naturaleza cualitativa, una reconversión desde uvas de poca calidad enológicas hacia las uvas actuales de gran calidad que darán lugar, años después, al fenómeno internacional del Malbec argentino. Actualmente la superficie de viñedos en la Argentina alcanza las 226.000 Ha. (INV, 2014)

Para describir el comportamiento general de la industria de Córdoba respecto de la evolución nacional se debería destacar:

1) Hasta los noventa la industria de Córdoba y la Nacional tienen las mismas tendencias y distinta intensidad: disminución de hectáreas de viñedos, de productores vitícolas y establecimiento elaboradores de vino. En Córdoba esta tendencia es más violenta y llega al año 2.000 habiendo perdido el 90% de su capacitad vitivinícola.
2) A partir de la década de los 90 la superficie de hectáreas de viñedos a nivel país empiezan a crecer mientras que Córdoba sigue decayendo hasta la actualidad.

Estos dos efectos generó un gran retroceso de Córdoba respecto de las demás zonas productoras. Una muestra de esto es que en el año 1973 la producción vitivinícola de Córdoba era el doble que la salteña. Hoy Salta produce 10 veces más que nuestra provincia (INV, 1973), (INV, 2014).

El período 2000-2015 es para la industria local un tiempo favorecido por varias políticas nacional de alto impacto sobre el sector. Entre ellas podemos nombrar la Ley del elaborador de vino casero, el impulso de los consorcios vitivinícolas para pequeños productores, el desarrollo de los Caminos del vino, etc. Además el fuerte crecimiento de las exporataciones logró evitar el exeso de producción que se generaba por la caída del consumo per capita. Sin embargo, el sector local siguió manteniendo indicadores negativos o estables sin crecimiento.

3- ¿Por qué son importantes las Políticas Públicas en el sector?

La creación, como la destrucción de un territorio vitivinícola es algo infrecuente dentro de la industria nacional y mundial del vino. La consolidación de la actividad vitivinícola en la provincia es anterior a la llegada de la Orden Jesuita al territorioen 1618 y se mantiene claramente hasta 1970. A partir de allí,Córdoba viene sufriendo la destrucciòn acelerada de su capacidad vitivinícola durante las últimas décadas y este proceso infrecuente ha sido analizado insuficientemente.

El escaso interés que ha tenido la descripción de la existencia y decadencia de una industria vitivinícola local en el mundo académicos, sumando a la poca importancia que los gobiernos provinciales le han dado a la cuestión han permitido que esta historia fuera una historia invisible.

En el año 1959, por la ley 14.878 (Ley General de Vinos) las provincias delegan gran parte de las políticas sobre el sector en la Nación y se crea el Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV) como institución rectora a nivel nacional.Dado el alto grado de conentración de la industria en Mendoza y San Juan (92%) el INV ha adpatado sistemáticamente sus medidas a la realidad coyuntural y estructural de Cuyo. Estas políticas impulsadas por el INV no han tenido encuenta la disparidad notoria de Córdoba respecto de esas provincial en cuanto a clima, aspectos económicos como valor de la tierra o su usos alternativos e incluso aspectos culturales e identitarios.

En todo territorio vitivinícola, incluido el cordobés, existencia de bienes públicos que son el sustento de la viabilidad industrial: tales como paisaje, caminos del vino como producto turístico, legislación particular, la marca territorio, protección de la identidad gastronómica y cultural, etc.. Todos esos bienes públicos locales necesitan acciones de los gobiernos locales.

En conclución, creemos que por todo estoes necesario reflexionar sobre la industria de los vinos locales y sobre las PPP que se generaban o dejaban de generar.

4- Estado de la cuestión

Se ha realizado una búsqueda bibliografica de libros, tesis doctorales y artículos científicos no encontrando trabajo que aborden los problemas del sector vitivinícola local relacionado con las PPP.

El INV ha realizado períodicamente a nivel nacional, discrimidado por provinicias, censos de viñedos y anualmente medición de las principales variables claves para el sector. No elabora análisis a partir de la estadística pública sobre Córdoba pero constituye una fuente de información confiable e impresindible para elaborar una evaluación sectorial.

Los trabajos de mayor relevancia encontrados son tres:

a) De mi autoria encargados por el Ministerio de Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentos de Córdoba en el año 2012.

Los mismos cubren un aspecto descriptivo y se centran en el anáisis oficial de los datos del INV y su contrastación con la realidad de Córdoba. La originalidad de estos infomes está en plantear la inconveniecia de la legislación nacional en el contexto natural, social y económico de nuestra provincia.

El Trabajo si bien constituyen la primera descripción provincial de la industria, se estructuró en 5 informes parciales y los mismos no profundizan en el concepto de territorio.

1º Analisis de la Situación Vitivinícola Provincial encargado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentos, 2012.

2º Analisis de la Situación Vitivinícola de Cólonia Caroya encargado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentos, 2012.

3º Analisis de la Situación Vitivinícola del Noroeste Provincial encargado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentos, 2012.

4º Analisis de la Situación Vitivinícola Traslasierras encargado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentos, 2012.

5º Analisis y Propuestas para Vitivinícola Provincial encargado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentos, 2013.

b) <u>De los consultores Lic. Gabriel Fidel y Ing. Roberto de la Mota encargado por la Agencia Córdoba Turismo</u>

"Desarrollo Integral para el modelo vitivinícola-turistico de las regiones emergentes de la Provincia de Córdoba – Valles de Calamuchita y Traslasierras. Encargado por la Agencia Córdoba Turismo"

El proyecto abarca solamente: Calamuchita y Traslasierras y deja afuera Colonia Caroya que representa el 90% de la vitivinicultura provincial. El estudio hace incapie en integrar a Córdoba a los métodos y varietales prioritarios en el territorio de Mendoza, basando las oportunidades en la búsqueda de coincidencias entre ambos espacios. El aporte es señalar el potencial que la indusrtia turística local representa para los vinos de Córdoba y su crítica es no evaluar el carácterer propio y la puesta en "desvalor" de la historia o trayectoria provincial. Propone una refundación copiando y adaptando el modelo mendocino.

c) <u>Informe de la Bolsa de Cereales de Córdoba encargado por las empresas vitivinícolas del sector</u>

"Estudio para el desarrollo, fortalecimiento y modernización de la cadena vitivinícola de la Provincia de Córdoba, 2015"

Su novedad está basada en que la elaboración del mismo tiene un rigor metodológico del que carecen los trabajos anteriores.

El trabajo indaga sobre aspectos cualitativos como, acceso al financiamiento o a la tecnología, el capital humano, la capacidad de gestión y aprendizaje, y aspectos cuantitativos como niveles de producción e inversión o aspectos lógistos entre otros.

El informe concluye con una serie de recomendaciones o lineamientos para la elaboración de PPP. La crítica al estudio es que el mismo parte desde las necesidades de las empresas y no desde las necesidades del territorio que contiene las mismas. Las categorias que abarca un estudio de cadena de valor industrial es muy diferente a las categorias que abarca un estudio de territorio vitivinícola, como lo desarrollaremos en el siguiente punto.

5- El primer paradigma ¿Qué es un territorio vitivinícola?

Uno de los puntos centrales de este proyecto es entender a la vitivinicultura no solamente como una cadena de valor agroindustrial sino como un territorio vitivinícola. Cabe aclarar que el término territorio vitivinícola es la castellanización de la palabra francesa terroir. Así mismo, lo consideramos sinónimos de las palabras cru, climat, terruño o pago que aparece en otros trabajos, dependiendo del origen de los textos, pero que se refieren al mismo concepto.

Según la Organización Internacional de la Vid (en adelante OIV) en su Resolución OIV/VITI 333/2010, "El terroir vitivinícola es un concepto que se refiere a un espacio sobre el cual se desarrolla un saber colectivo de las interacciones entre un medio físico y biológico identificable y las prácticas vitivinícolas aplicadas, que confieren unas características distintivas a los productos originarios de este espacio. El terroir incluye características específicas del suelo, de la topografía, del clima, del paisaje y de la biodiversidad."

Si bien para determinar un territorio vitivinícola es necesario su delimitación geográfica, está no es suficiente para entender el contenido del mismo. Pastor, Elias en su libro "Metodología para la Realización del Atlas de del Cultivo Tradicional del Viñedo en España" propone que dentro del contenido del territorio tiene que estar incluida el aspectos de consumo, producción y comercialización "En el mundo de la cultura del vino, aceptamos este concepto como el conjunto

de las actividades, elementos materiales e inmateriales relacionados con la elaboración, el consumo, la promoción y la comercialización del vino."

Pedro Parra y François Massoc citan el concepto de Emanuelle Vaudour quien propone una definición que analiza el terroir según: "entidad espacial y temporal presentando características homogéneas o dominantes de la uva o el vino, de las características del pedopaisaje y del clima, asociadas a un nivel de la organización del espacio y una duración determinada, dentro de un territorio marcado por una vivencia social y de la selección de opciones culturales"

En base a los autores mencionados nos alejamos de la concepción naturalista de terroir que forma parte de la tradición de las ciencias de la tierra y la Agronomia, donde el mismo se define en base al clima, suelo y topografía. Y también nos alejamos de una mirada economicista donde la industria es analizada como una cadena de valor agroindustrial.

De ahora en adelante nosotros entenderemos por "zonificación vitivinícola" a esa concepción restringida que delimita geográficamente un espacio productor de vino en base a tres variables: clima, suelo y topografía.

Como industria vitivinícola entendemos el conjunto de empresas que llevan adelante los procesos de transformación.

En tanto usaremos la palabra territorio vitivinícola como un espacio geográfico definido por un conjunto de variablesagrícolas(clima, suelo, topografía), de bienes públicos (paisaje, saberes colectivos, vivencia social, opciones culturales) y variables económicas (costo del capital, acceso a la inversión, etc).

En conclusión entendemos que el análisis de la vitivinicultura con el objetivo de generar lineamientos para el diseño de las PP debería estar enfocado como territorio vitivinícola, siendo este un concepto globalizante que incluye tanto los bienes privados, como aquellos bienes públicos que son indispensables para que los productos y productores tengan identididad y viabilidad industrial.

6- Distintas categorías que se desprenden del conepto territorio vitivinícola

Antes de proponer cuáles son las categorías que definen un territorio vitivinícola
Encontramos en las distintas conceptualizaciones mención a distintos aspectos a tener en cuenta a la hora de caracterizar un territorio vitivinícola. Entre ellos:

OIV 1/2004 Desarrollo de la Vitivinicultura Sostenible	- Diversidad Genética de las variedades. - Diversidad de los productos derivados. - Orientar la evolución de las áreas por la zonificación - Aspectos sociales - Legislación - Aspectos económicos. - Aspectos culturales. - Suelo - Clima.
OIV/ VITI 333/2010	- Aspectos culturales ligados al terroir. - Aspectos económicos ligados al terroir. - Origen de la identidad de los productos. - Saberes colectivos referidos a la interacción del medio físico biológico y las prácticas agrícolas aplicadas. - Topografía y paisaje
Según la tradición naturalista	- Clima. - Suelo. - Topografía.
(Sallete, 1998; Falcett 1994).	- Calidad de los productos. - Tipicidad de los productos. - Sociología rural. - Paisaje específico de producción
Carbonneau, 1993, pp 30	- Piso geológico, tipo de roca y tipo de suelo. - Clima, altitud y pendiente. - Aspectos agrotécnicos de la producción. - Interacción entre cepa, suelo y clima. - Prácticas enológicas

Existen múltiples definiciones de las cuales se desprenden distintas categorías. Se han analizado una mayor cantidad de definiciones sin que las mismas aportes categorías nuevas. Pudiendo resumirlas a modo de partida en las siguientes:

1- La medioambiental.
2- La cultural e identitaria.
3- La legislativa.
4- Pedo-climática.
5- La Paisajística.
6- Las productivas.
7- Las de mercado

7- Conceptos básicos de partida sobre las políticas públicas

Existe una gran cantidad de trabajos difundidos que describen, catalogan y hacen una reflexión crítica de las distintas teorías sobre política pública. La novedad esperada de este proyecto de tesis no está en una nueva conceptualización de las teorías, o una nueva mirada sobre un tema ampliamente debatido, sino en la aplicación de conceptos aceptados sobre un problema descuidado e invisibilisados desde distintos ámbitos, como fue la destrucción de la vitivinicultura cordobesa.

Si definimos a la Política Pública como "a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda de gobierno" (Subirats, J et al, Análsis y Gestión de Las Políticas Públicas) partimos de dos condiciones que no son fáciles de cumplir: que sea reconocido como público y que forme parte de la agenda de gobierno. Para completar nuestra idea, traemos la definición de Dye, Tomas citada también en la obra de Subirats mencionada "Una política pública es la que los gobiernos deciden hacer o no hacer".

Entre ambas definiciones abarcamos las tres situaciones que ha vivido el sector de los vinos locales:

- No fue reconocido completamente como problema público.
- Fue reconocido pero sin embargo no se lo incluyó en la agenda de gobierno.
- Fue reconocido e incluido en la agenda pública pero en un espacio temporal tan breve que la formulación P.P aparenta no tener la consistencia necesaria para lograr impacto.

Siguiendo al mismo autor, Subirats, que destaca para fines conceptuales distintas etapas en las P.P., el caso Córdoba se convierte interesante en aquella que transita con muchas dificultad, que

es la primera: el surgimiento y reconocimiento del problema como público. La segunda etapa, la incorporación de ese problema a la agenda pública, fue circunstancial un plazo de meses. Y las otras tres etapas que siguen como son la formulación de las P.P., la implementación y la evaluación son transitadas insuficientemente.
Para Oslak, O. y O`Donnell, G. en Estado y políticas estatales en América Latina, los estudios de P.P deberían valorizar análisis de este período previo donde se ponen en juego visiones, actores y recursos que hacen que el problema sea negado o se convertido en un problema público reconocido.

Dado que el problema siempre ha sido planteado o visto como una crisis de privados, como el caso Córdoba, nunca se llega a la construcción del problema social porque el problema está expresado como una cadena de valor industrial donde no hay bienes públicos. Si ese mismo problema es expresado en termino de territorio vitivinícola que es nuestro punto de vista, las necesidades son referidas a paisajes, bienes culturales, legislación, etc. que sin duda tienen el carácter de vienen públicos.

Otro punto importante, que señala Oslak, O. y O`Donnell, G., es tener en cuenta la posición de los otros actores sociales. En el caso de Córdoba, aparenta haber sido más importante la postura del polo vitivinícola cuyano, apoyando una legislación uniforme a nivel nacional y basada en su contexto, que la relevancia que puede haber tenido el propio gobierno de la provincia en la propia intervención del territorio. Entendiendo que Cuyo concentra el 92% de la producción nacional, los grupos empresariales tradicionales del sector, la mayoría de los capitales y empresas transnacionales, la única Universidad Enología y el asiento físico del Instituto Nacional de Vitivinicultura.

Por último, como se dijo anteriormente, hay un reconocimiento que por un breve tiempo el gobierno provincial formula programas para intervenir en el sector vitivinícola local. Sí bien partimos del supuesto que el rol del Estado Provincial ha sido ausente o débil frente a otros actores, sin embargo ese pequeño espacio de acción ejercido constituye un elemente de análisis indispensable para completar el diagnóstico que formulamos como propósito. Por lo tanto necesitamos identificar, describir y medir esas acciones dado que como sostiene Pichardo Muñiz, A.con la evaluación de las P.P. se obtiene, elabora e interpreta informaciones útiles para explicar las situaciones que son objeto de nuestro estudio.

Es en el reconocimiento y rescate de los bienes públicos que están invisibilizados donde se genera un diagnóstico de necesidades que puede modificar radicalmente el lineamiento que las PPP han tenido sobre el sector.

8- Reflexiones y conclusiones

a) Las políticas públicas nacionales no han estado adaptadas a la realidad de la provinicia.
b) La invisibilidad del proceso de decadencia perjudicó el debate del tema.
c) El gobierno provincial adopto un rol pasivo ante la decadencia del sector

BIBLIOGRAFIA

Pastor, Elias y otros, Metodología para la Realización del Atlas de del Cultivo Tradicional del Viñedo en España, 2008, http://www.luisvicenteelias.com/documentos/atlasdefinitivo.pdf

INV, Salida de Vinos Autorizadas para Consumo Interno, 2013, recuperado de http://www.inv.gov.ar/inv_contenidos/pdf/estadisticas/anuarios/2013/consumo/COMENTARIO_A%C3%91O_2013_DEFINITIVO.pdf

INV, Cantidad de Viñedos y Superficie, 2014, recuperado de http://www.inv.gov.ar/inv_contenidos/pdf/estadisticas/anuarios/2014/CAP%C3%8DTULO_I_-_VI%C3%91EDOS_Y_SUPERFICIE.pdf

INV, Comentario Anuario de Exportaciones, 2014, recuperado de: http://www.inv.gov.ar/inv_contenidos/pdf/estadisticas/anuarios/2014/COMENTARIO.pdf

INV, Elaboración de Vinos en el Pais, 2013, recuperado de: http://www.inv.gov.ar/inv_contenidos/pdf/estadisticas/anuarios/2013/cosecha/9-_ELABORACION_DE_VINOS_Y_OTROS_PRODUCTOS.2013.pdf

INV, Síntesis de Estadísticas Vitivinícolas del año 1967, Mendoza, 1968.

INV, Estadística Vitivinícola 1973, Mendoza, 1974.

Naveda, Alicia (2013), Planificación, Desarrollo y Políticas Públicas, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de San Juan

Observatorio Vitivinícola Argentino, Evolución de la Superficie Vitícola en Argentina, 2014, recuperado de: http://www.observatoriova.com/wp-content/uploads/2014/02/Alturria-Nota-Evoluci%C3%B3n-de-superficie-y-vi%C3%B1edos-Observatorio.pdf

OIV, Resoluciones Vitivinícolas, 2004, http://www.oiv.int/public/medias/2075/cst-1-2004-es.pdf

OIV, Resoluciones Vitivinícolas, 2010,http://www.oiv.int/public/medias/380/viti-2010-1-es.pdf

Oslak, O. y O`Donnell, G, Estado y Política Estatal en América Latina: hacia una estrategia de investigación, Universidad Nacional de Quilmes, Redes, 1995

Pedro Parra y François Massoc, Vinos de Terroirs, El Desafío del Mundo Del Vino, Asociación Madrileña de Sumilleres, http://www.ams-sumilleresmadrid.com/wp-content/uploads/2014/05/Vinos-de-terroirs-el-desaf%C3%ADo-del-mundo-del-vino.pdf

Pichardo Muñiz, A., Evaluación del Impacto Social, Sociedad Portoriqueña de Evaluación, CINPE, 2011.

Subirats, Joan et al, Análisis y Gestión de Las Políticas Públicas, Editorial Ariel, 2008.

II Jornadas de Desarrollo Local Regional. Reflexiones y diálogos para la acción. Primer encuentro de Escuelas de Gobierno

MESA 2: Procesos productivos territoriales. Innovación en tecnología productiva y tecnología social. El rol de las universidades.

PONENCIA: El desarrollo emprendedor como política del Territorio. Acompañamiento del Instituto PRAXIS al Programa Rafaela Emprende. Rafaela, Santa Fe, Argentina.

Diego Peiretti[1]

RESUMEN

Rafaela Emprende es el Programa de asistencia integral a emprendedores de la ciudad de Rafaela. La coordinación general del programa está a cargo de la Municipalidad de Rafaela, a través de su Secretaría de Desarrollo, Innovación y RRII, y de INTI Rafaela.

Con el objetivo de estimular el espíritu emprendedor en Rafaela y la región y fomentar la creación de emprendimientos productivos.

Rafaela Emprende toma, en los últimos años, aprendizajes de experiencias anteriores e incorpora nuevos actores en el proceso de acompañamiento al emprendedor, que le dan una impronta integral a la asistencia.

Se cuenta en esta investigación, cómo ante la detección de una problemática conjunta con organizaciones participantes del Programa, se generan reflexiones y acciones que promueven la transferencia de aprendizajes para innovar año tras año y mejorar este programa para el desarrollo emprendedor de Rafaela.

[1] Director de la Secretaría de Desarrollo, Innovación y Relaciones Internacionales. Miembro del Instituto de Investigaciones Sociales y Tecnológicas para el Desarrollo Territorial PRAXIS. diegopeiretti@yahoo.com.ar

PALABRAS CLAVES
DESARROLLO EMPRENDENDOR – VINCULACIÓN UNIVERSIDAD MUNICIPALIDAD – PROGRAMA RAFAELA EMPRENDE

1. DET y Proceso emprendedor

Citando a Alburquerque, Costamagna y Ferraro, el Desarrollo Económico Territorial tiene como objetivo específico lograr sustentar la capacidad productiva local para generar un excedente económico, donde las empresas compitan junto al entorno territorial donde están radicadas. Por esta razón, un entorno innovador colabora en la generación de mano de obra calificada, donde existe un fuerte sector educativo que se vincula con el productivo y trabaja atendiendo sus demandas, donde el sector empresario cuenta con servicios especializados de apoyo, que le permiten acceder a información estratégica para desarrollarse y crecer, además donde se cuenta con un fuerte sector científico tecnológico que promueve la investigación y el desarrollo, y permite internalizar procesos de innovación al interior de las firmas.

Para comprender el fenómeno emprendedor se debe analizar en forma **sistémica** los diferentes factores que inciden en el desarrollo de nuevas empresas:

- Condiciones socio-económicas
- La cultura:
- El sistema educativo:
- El sistema productivo
- Las redes de competencias interempresariales
- Cualidades emprendedoras
- Acceso a recursos:
- Marco regulatorio:

2. El Programa Rafaela Emprende

Rafaela Emprende es el Programa de asistencia integral a emprendedores de la ciudad de Rafaela. La coordinación general del programa está a cargo de la Municipalidad de Rafaela, a través de su Secretaría de Desarrollo, Innovación y RRII, y de INTI Rafaela, y colaboran un conjunto de instituciones vinculadas al sector del conocimiento (UTN Rafaela, UCES

Rafaela, UCSE DAR Rafaela, ITEC Rafaela), a la gremial empresaria (Centro Comercial de Rafaela) y del tercer sector (Junior Achievement,, Endeavor. El objetivo planteado en conjunto es el de estimular el espíritu emprendedor en Rafaela y la región y fomentar la creación de emprendimientos productivos.

De acuerdo la evaluación realizada sobre fines de 2013, y que consistió de un trabajo de campo donde se encuestaron emprendedores que participaron del programa desde el año 2009 hasta el 2013, se pudo determinar que participaron claramente el perfil de los emprendedores, sus características principales y sobre todo su performance competitiva a partir de su participación en Rafaela Emprende, transformándose este estudio en un insumo muy importante para iniciar un proceso de investigación acción junto a los actores locales.

3.a. Evaluación de Proceso

En el año 2013 se generó trabajo de campo con el fin de evaluar no solo a los actores involucrados de la política de apoyo y acciones implementadas en las distintas ediciones, sino también investigar sobre algunos impactos al interior de cada uno de los emprendimientos que habían participado de esta política. Con esta evaluación intermedia se buscó determinar en forma precisa si las acciones desarrolladas habían logrado aumentar la eficiencia en la gestión y los niveles de competitividad de los emprendimientos.

3.b. Taller de Reflexión

En diciembre de 2013 se desarrolló un taller de reflexión y análisis, con el objetivo de debatir los resultados de la evaluación expuesta, en donde cada actor convocado pudo expresar libremente sus percepciones acerca del programa Rafaela Emprende y sugerir cambios para mejorar las intervenciones.

La coordinación estuvo a cargo del la coordinación del programa junto con el Insituto de Investigación PRAXIS con cierto grado de conocimiento de las acciones realizadas. Participaron del taller: *emprendedores* que fueron parte de alguna de sus 5 ediciones, y *referentes de cada una de las instituciones que participan de Rafaela Emprende.*

EL taller buscó que los actores que conforman Rafaela Emprende puedan analizar cada uno de los factores que favorecen o dificultan el surgimiento de nuevos emprendedores, y

plantear (de acuerdo a sus percepciones) de qué forma lo está abordando en Rafaela Emprende. (fomento de la cultura emprendedora, acceso a recursos, redes empresariales, vinculación con el sector del conocimiento, etc)

3.c. El programa Rafaela Emprende (edición 2014) en el proceso de la investigación acción.

Dentro del conjunto de propuestas salientes en el taller, se podían definir algunas de corto plazo que fueron implementadas en la edición 2014 y otras de mediano/largo plazo que requerían de un análisis mas profundo.

A partir de allí comienza un proceso de reflexión y acción, con el acompañamiento del PRAXIS, que consistió, en su primera etapa, en identificar una **preocupación temática** a partir de los procesos de reflexión colectivos, e involucrar los actores necesarios para definir una estrategia de acción que permita encontrar respuestas mediante procesos de reflexión y acción.

La segunda fase de la investigación acción es la de **reflexión inicial o diagnóstica**, La tercera es la de **planificación,** la cuarta corresponde a la **acción-observación**, llegando a la última fase vinculada a una instancia de **reflexión** colectiva y de identificación de aprendizajes.

4. Reflexiones sobre el proceso: vinculación universidad – programa – emprendedores.

APRENDIZAJES::

- PARA LA COORDINACIÓN DEL PROGRAMA
    - Propiciar espacios de diálogo y reflexión permiten incorporar en los emprendedores la mirada del largo plazo.
    - Compartir la toma de decisiones con los emprendedores ha generado un empoderamiento distinto, mayor compromiso con el proceso.
    - Combinar procesos de evaluación con instancias de investigación acción, permitió generar cambios innovadores en el programa.

- PARA LA UNIVERSIDAD

- generar una nueva relación con el territorio, estableciendo nuevos vínculos con la sociedad y sus instituciones, buscando el bien común.
- La universidad ha aprendido a manejarse en estructuras públicas - privadas. Han sabido adaptarse a los tiempos de unos y otros (que claramente son distintos).

-

DESTACADOS DE LA CALIDAD DEL PROCESO

- Decisión política del Municipio de Rafaela de dar continuidad a un programa que se ha transformado en una política del Estado local.
- Rafaela Emprende se apoya en un modelo de coordinación horizontal, donde sus principales ejes de acción han sido diseñado a partir de espacios de reflexión colectivos.
- El programa ha sabido gestionar conflictos, hacerlos visibles para que a partir de esta situación, se puedan establecer acuerdos que permitan avanzar con solidez. Lograr este empoderamiento ha sido fundamental para lograr esta continuidad y vigencia del programa.

II Jornadas de Desarrollo Local Regional Reflexiones y diálogo para la acción

Primer encuentro de Escuelas de gobierno

MESA 2: Procesos productivos territoriales. Innovación en tecnología productiva y tecnología social. El rol de las universidades.

Ponencia**: "Observatorio de Análisis y Desarrollo Económico (OADE), Universidad Nacional de La Rioja (UNLAR): un instrumento para potenciar el desarrollo regional"**

Autores:

- ✓ Mg. Riboldi, Jorge. Universidad Nacional de La Rioja. Decano del Departamento Académico de Ciencias Sociales, Jurídicas y Económicas. Director OADE. Luis M. de la Fuente s/n. La Rioja. jhriboldi@gmail.com
- ✓ Dr. Molina, Efraín. Universidad Nacional de La Rioja. Departamento Académico de Ciencias Sociales, Jurídicas y Económicas. Vice Director OADE. Luis M. de la Fuente s/n. La Rioja. emolina@unlar.edu.ar
- ✓ Lic. Arabel Brizuela, Soledad. Universidad Nacional de La Rioja. Investigadora OADE. Luis M. de la Fuente s/n. La Rioja. arabelsoledad@gmail.com
- ✓ Lic. Peña Pollastri, María Emilia. Universidad Nacional de La Rioja. Investigadora OADE. Luis M. de la Fuente s/n. La Rioja. mariaemilia.pena@gmail.com
- ✓ Lic. Montero, Ana Laura. Universidad Nacional de La Rioja. Investigadora OADE. Luis M. de la Fuente s/n. La Rioja. analaura.montero@yahoo.com.ar
- ✓ Lic. Nieto, Maximiliano. Universidad Nacional de La Rioja. Investigador OADE. Luis M. de la Fuente s/n. La Rioja. maxinietto@hotmail.com

Palabras clave: Desarrollo Local, Planes de Negocio, Cooperativas.

Bibliografía:

- Ministerio de Educación de la Nación (2013). Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), Programa de Educación en Cooperativismo y Economía Social, Buenos Aires.

- Ministerio de Producción y Desarrollo Local (2003). Plan Cunícola Provincial, Dirección de Producciones Alternativas, La Rioja.

- Ministerio de Turismo de la Nación (2007). Programa Incubar Turismo "Red de Incubadoras de Empresas Turísticas"

- Sen, Amartya (2000). Desarrollo y libertad. Cap. 2: "Los fines y los medios del desarrollo". Buenos Aires, Planeta.

- Sen, Amartya (2007). "Cultura y cautiverio", en: Sen, A., *Identidad y violencia. La ilusión del destino*, Buenos Aires, Katz.

Nuestra concepción del Desarrollo

Haciendo uso de uno de los principales portavoces del enfoque de las capacidades, Amartya Sen (1999), es que se define al desarrollo como la expansión de las libertades que posee la gente para vivir de acuerdo con los valores que aprecia.

Partiendo de ello, uno de los tres pilares lo constituye el desarrollo de la gente en el sentido de la ampliación de sus libertades, las cuales se entienden como las capacidades de las cuales disponen las personas para realizar los funcionamientos que valoran, y de esa forma alcanzar el bienestar.

Por ello se considera a la expansión de la libertad tanto un fin como un medio del desarrollo, lo cual Sen (2000) denomina papel constitutivo e instrumental de la libertad respectivamente. El primer papel mencionado hace referencia a las libertades fundamentales para el florecimiento de la vida humana, las cuales implican disponer por ejemplo de una adecuada alimentación, acceso a la salud que impida la morbilidad evitable, saber leer, escribir y calcular, poseer libertad de expresión, entre otras.

Cabe destacar que el enfoque de desarrollo humano es consciente de las diferentes capacidades entre los individuos, tanto en relación a los ingresos y patrimonio, como el nivel educativo, las diferencias físicas y de salud, el contexto en el que viven, etc. Al respecto este enfoque comprende una práctica concepción de justicia, ya que sostiene que una cuestión básica es la de identificar la injusticia manifiesta (como por ejemplo las pobreza extrema), para lo cual no es necesario llegar a un consenso sobre cómo debería funcionar el mundo.

El siguiente pilar es el desarrollo para la gente, esto se refiere a que el florecimiento buscado es el de la vida de cada persona, de todas ellas y en función a sus propios valores, es decir de sus propios objetivos o planes de vida.

Al respecto es importante tener en cuenta que nuestras percepciones y prioridades se ven influenciadas por múltiples factores, tanto las identidades culturales como las clases sociales, la raza, el género, la profesión, la política, entre otros. Con relación a la cultura Sen (2007) realiza importantes aportes al señalar que no es homogénea ni invariable, que hay que tener cuidado con las generalizaciones culturales simples por su influencia en nuestro modo de pensar, y que “la ilusión del destino cultural no sólo es engañosa, también puede ser sumamente debilitante, porque puede generar un sentimiento de fatalismo y de resignación entre los individuos no favorecidos.” (Sen 2007:155).

Asimismo destaca la importancia de la libertad cultural en cuanto a disponer de un mayor conocimiento y capacidad de crítica sobre nuestras costumbres que permitan considerar otros estilos de vida alternativos.

El tercer pilar, es decir el desarrollo por la gente, se refiere a la idea de que son los propios individuos quienes actúan y generan los cambios necesarios para alcanzar sus objetivos de bienestar, por lo cual esta concepción de un individuo promotor de cambios se contrapone a la de un simple consumidor con roles determinados.

Esto es a lo que Sen se refiere como la capacidad de agencia, la de ser artífices del desarrollo, la cual implica, a modo de círculo virtuoso, que cuanto mayor libertad tengan los individuos mayor será su capacidad para influir en el mundo expandiendo sus libertades. Es este el mencionado papel instrumental de la libertad para alcanzar el desarrollo, el cual se refiere a que para ejercer la capacidad de agencia son necesarios distintos tipo de libertades: las libertades políticas, facilidades económicas, oportunidades sociales, garantías de transparencia como a seguridad protectora. Con relación a ello Sen menciona que "La eficacia de la libertad como instrumento reside en el hecho de que los diferentes tipos de libertad están interrelacionados, y un tipo de libertad puede contribuir extraordinariamente a aumentar otros" (Sen 2000:56). Adicionalmente el autor señala que es necesario apoyar estas libertades con múltiples instituciones, tales como los sistemas democráticos, los mecanismos jurídicos, las estructuras de mercado, los sistemas de educación y sanidad, entre otros. Cabe aclarar que la agencia no se ejerce en forma aislada sino en relación con otros, haciendo uso de procesos deliberativos.

Los tres pilares mencionados evidencian que son las personas quienes constituyen el eje principal de este enfoque. El desarrollo de la gente en tanto de la expansión de sus capacidades, para la gente en cuanto a para el logro de sus objetivos de bienestar y por la gente en tanto se vale de sus propios esfuerzos para alcanzarlos.

Desarrollo Económico Local

Aunque diversos autores han intentado identificar patrones exitosos de desarrollo, y representarlos en modelos matemáticos de aplicación "universal", la historia ha evidenciado la dificultad de esta ambiciosa tarea. No resultó para nada sencillo el extrapolar el aprendizaje de experiencias exitosas de unos países en otros. Y el identificar un factor único (X) limitante del desarrollo no ha facilitado esa compleja tarea.

Por ejemplo, inicialmente queriendo replicar los resultados del Plan Marshall se identificó al factor X con la escasez de acumulación de capital físico, apareciendo luego como limitante los rendimientos decrecientes, que se asociaron a la escasez del espíritu emprendedor como nuevo factor X complementario del anterior. La concentración del apoyo estatal a estos factores, en detrimento de los propietarios del factor trabajo, fue luego percibida como una distorsión de los precios relativos, producto de una excesiva intervención estatal. Es así que se consideró conveniente dejar el objetivo del desarrollo en la mano invisible del mercado, aunque luego se identificara que este extremo tampoco era suficiente para alcanzar los objetivos de progreso buscado.

La historia evidenciaba de esta manera que trabajar en un solo factor no era suficiente para generar y sustentar un proceso de desarrollo.

Lo que resulta exitoso en un contexto formado por un conjunto de múltiples variables, difícilmente lo sea en un contexto distinto. Lo que puede facilitar el camino al desarrollo en uno, puede verse restringido en otro, donde algún factor adicional impida la fluidez que lleve a un proceso virtuoso y autosostenido de desarrollo.

Embarcarse en pretender modificar un contexto para hacerlo similar a otro donde los supuestos coincidan, implicará el gran desafío de alterar una multiplicidad de variables y sus interrelaciones, para lograr replicar los resultados exitosos.

Asimismo, la diversidad de patrones de desarrollo evidencia la importancia de saber identificar hasta cuando resultará efectiva la aplicación de una estrategia, y cuando será necesario dar lugar a una nueva, que mantenga el proceso de desarrollo y lo lleve a niveles superiores.

Es por ello que consideramos se requiere un diagnóstico profundo de las causas que limitan el desarrollo de un país o comunidad, con una visión intertemporal y multidimensional, de modo de captar su complejidad e identificar cómo poder influir positivamente en ella.

De esta forma, acotando nuestra visión al ámbito económico y local, es que trasmitimos nuestro entendimiento del Desarrollo Económico Local, como un proceso de acumulación de capacidades, dinamizador de la economía local, que mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos existentes de una determinada zona, de manera participativa y continuada, es capaz de estimular el crecimiento económico, crear empleo y mejorar la calidad de vida de una comunidad.

Contribuciones al desarrollo local desde el OADE

En consonancia con los objetivos de desarrollo económico local, es que el Observatorio de Análisis y Desarrollo Económico (OADE) de la Universidad Nacional de La Rioja, se crea con la misión de profundizar el conocimiento de la realidad económica y productiva de la provincia de La Rioja mediante la elaboración de diversos indicadores, que propicien un análisis dinámico de las circunstancias y escenarios dados o previstos en múltiples marcos temporales. Para ello se plantea la visión de llegar a ser reconocido como el organismo técnico y científico que brinda la información económica más confiable, oportuna e innovadora relacionada al desarrollo socioeconómico de la provincia de La Rioja.

Los destinatarios externos de la actividad del OADE, como receptores y usuarios de la información que el mismo elabora, son los agentes económicos privados, públicos y sectoriales residentes o vinculados con la provincia de La Rioja. Asimismo, son destinatarios internos de su cometido los estudiantes, profesionales y académicos que se vinculen al mismo participando bajo diversas modalidades del proceso de generación de conocimientos y de su transferencia a la comunidad.

El trabajo del OADE orientado al desarrollo local se puede sintetizar a partir de sus objetivos:

- Realizar diagnósticos de las principales problemáticas de las economías regionales y análisis de las cadenas de valor.
- Analizar las perspectivas de cada región en vistas de su potencial desarrollo y crecimiento.
- Identificar líneas estratégicas de acción que permitan dinamizar la actividad económica regional para incentivar innovaciones de proceso y producto que se traduzcan en mejoras competitivas y mejoramiento de indicadores sociales.
- Suministrar información y herramientas de análisis que coadyuven a promover y concretar políticas públicas de gestión productiva, social y económica.
- Difundir y compartir el conocimiento creado o relevado, tanto en ámbitos académicos y científicos como en el contexto de la comunidad.

En este marco, se presentan diversas acciones realizadas por el OADE, destinadas a apoyar desde el ámbito universitario, la integración de las políticas públicas dirigidas al fortalecimiento de la Economía Social y el Desarrollo Local; en pos de una mayor y mejor relación Estado/Universidad y con el sector productivo en su conjunto.

Estudio de la sostenibilidad de las Cooperativas Cunícolas de la provincia de la Rioja.

Durante el año 2015, se obtuvo financiamiento para el proyecto "Estudio de la sostenibilidad de las Cooperativas Cunícolas de la provincia de la Rioja", a partir de la convocatoria realizada por la Secretaría de Políticas Universitarias, del Ministerio de Educación de la Nación a través del Programa de Educación en Cooperativismo y Economía Social[1]. El mencionado estudio, desarrollado en el marco del OADE y aún en curso, tiene como objetivos y metas:

Objetivo General

Analizar aspectos sociales, económicos y productivos de las Cooperativas Cunícolas en los departamentos Famatina, Capital, Gral. Belgrano, Gral. Lamadrid, Felipe Varela, Sanagasta y Rosario Vera Peñaloza, de la provincia de La Rioja.

Objetivos Específicos

- Analizar las características propias de las cooperativas cunícolas de la provincia de La Rioja en función del contexto actual y en el marco de la Economía Social.
- Definir principales obstáculos que enfrentan estas cooperativas para desarrollarse.
- Establecer ventajas generales y particulares que generan estas organizaciones en términos de desarrollo económico regional en sus departamentos de origen.
- Evaluar el mérito de este tipo de organización respecto a otras formas de organización formal para la generación de empleo local sostenible.
- Coordinar junto a las cooperativas cunícolas, estrategias de abordaje que permitan el mejoramiento de su competitividad sistemática y cadena de valor.
- Desarrollar una propuesta de acción para el corto y mediano plazo para cada una de las cooperativas analizadas en función del diagnóstico elaborado.

[1] La Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), del Ministerio de Educación de la Nación resolvió mediante la Resolución SPU N° 227/13 la creación del Programa de Educación en Cooperativismo y Economía Social en la Universidad, con los siguientes objetivos: promover la incorporación, expansión y fortalecimiento de la problemática del Cooperativismo y de la Economía Social en las funciones universitarias, apoyar desde el ámbito de la educación universitaria la integración de las políticas públicas dirigidas al fortalecimiento de la Economía Social y fortalecer la relación Estado/Universidad y el Sector de las cooperativas, mutuales y entidades de la Economía Social.

Metas

- Generar información técnico-productiva e indicadores de rentabilidad en el eslabón primario que permita fortalecer el proceso de toma de decisiones.
- Diseñar diferentes estrategias de capacitación orientadas a los productores ya iniciados para solidificar y afianzar sus emprendimientos.
- Brindar asesoramiento técnico en temas de gestión y asociatividad a todos los productores que se han iniciado recientemente en la actividad cunícola o que quieran comenzar con la misma en los Departamentos de referencia.
- Generar una base de datos actualizada sobre precios, consumo, producción a nivel provincial, combinada con información nacional y del mercado internacional.
- Promover el desarrollo de la cadena de valor de la producción, mediante la integración de los diferentes actores involucrados.
- Desarrollar acciones tendientes a alcanzar un elevado grado de asociativismo entre todos los integrantes de la cadena que repercutan en un incremento de la producción y la productividad en el mediano plazo.

Las cooperativas cunícolas fueron concebidas como herramientas de comercialización e integración económica, en el marco del Plan Cunícola Provincial. Al estar dispersas en todo el territorio provincial, las organizaciones presentan características comunes, pero también particularidades, las cuales han llevado a que su evolución como organización haya sido distinta. Si bien se postula que han generado un desarrollo económico local, se considera que existen limitantes organizacionales que disminuyen la posibilidad de sostener la estructura jurídica de una cooperativa y potenciar la competitividad de la producción.

En la provincia de La Rioja la actividad cunícola tiene un gran apoyo estatal a partir del año 2003 con el lanzamiento del "Plan Cunícola Provincial". Este plan comenzó con dos grupos de veinte pequeños productores del Departamento Famatina, distribuidos en las localidades de Famatina y Campana. Dentro del plan se los capacitaba en la cría de conejos (aunque también tenía un aspecto de acompañamiento social) y se les entregaban todos los elementos necesarios para producir (madres, jaulas, alimentos, etc.) en sus propias granjas. La intención fue diseñar una metodología de producción similar en todos los pequeños productores para que pudieran comercializar en un mismo momento y en conjunto organizados mediante la figura legal de cooperativas.

En este marco, se crearon distintos grupos de pequeños productores cunícolas en regiones diferentes de la provincia de La Rioja. En un primer momento, se realizaba la intermediación desde el Estado para colocar la producción en frigoríficos de otras provincias (Córdoba y Buenos Aires) y luego con la creación de la Colonia Cunícola Riojana del Oeste SAPEM (Sociedad Anónima de participación estatal mayoritaria) en el año 2010, es el propio Estado provincial el que capta la producción local tanto de los pequeños productores locales como de la empresa PROGEMA.

En los últimos años comienza a decaer el Plan Cunícola y en forma paulatina se retira la asistencia técnica, la entrega de cánulas para la reproducción, y la entrega de alimentos de manera gratuita. Actualmente la actividad cunícola se vincula con el Estado en la compra de conejos para faenar que realiza la Colonia Cunícola Riojana del Oeste a través de su frigorífico ubicado en la localidad de Sanagasta y la venta de alimentos que realiza la SAPEM Granjas Riojanas ubicada en Famatina.

El modo de producción es similar en todas las cooperativas y estaba fijado por el Estado a través del Plan Cunícola. Los productores en sus propias granjas criaban los conejos, la producción se realizaba a través de inseminación artificial y luego, cuando no se entregaron más cánulas, en forma natural con la utilización de machos.

Cuando el conejo pesa unos 2,3 kg. vivo, se llama al frigorífico estatal para la comercialización. Ya en el frigorífico se pesan los conejos, se determina el valor y cuando está el pago, se traslada el presidente o el tesorero hasta la ciudad de La Rioja a efectivizar el mismo; en forma posterior se convoca a una reunión a los productores y se procede a distribuir el monto que le corresponde a cada uno de ellos.

En general, los productores, manifiestan no poseer mayores diferencias en cuanto a peso o cantidades, que les fueron liquidadas, salvo alguna ocasión aislada.

La “normalización” en el sistema de producción, se debe a que en general, estos pequeños productores no tenían conocimiento alguno de la producción de conejos, se fueron capacitando con la iniciativa estatal y luego fueron acompañados por los equipos técnicos. Se destaca que ninguna cooperativa tiene empleados en relación de dependencia. Respecto de la manera en que se distribuyen las tareas operativas, la mayoría va organizándose según el tiempo disponible, solidaridad y camaradería de cada asociado. En el aspecto comercial, es similar la situación, ya que la producción se vende a la empresa estatal. Esto implica que la cooperativa no busque otros canales de comercialización alternativos.

Para el trabajo de campo realizado por el equipo del OADE, se diseñó una encuesta semi cerrada, a ser aplicada en la mayor cantidad de productores a los que se tenga acceso, en base a los datos entregados por los referentes de las organizaciones.

La encuesta cuenta con datos del productor y su grupo familiar, se considera importante hacerlo de esta manera porque en general los pequeños productores trabajan como unidad familiar (todos los miembros desarrollan la actividad productiva). También es importante determinar la ubicación de la granja, para determinar posibles obstáculos en la actividad. Luego se definen las características productivas del pequeño productor: si es dueño de la tierra o no, cantidad de tierra, acceso al agua, disponibilidad de herramientas, entre otros. De esta forma se pretende conocer su potencial como productor. De igual modo se incorpora la mano de obra como un recurso de producción y se indaga sobre la producción cunícola, su capacidad real y tipo de producción.

En la parte final, se interroga canales de comercialización, determinación de precios, estructura de costos y el cumplimiento de las formalidades necesarias para la producción y venta. Finalmente, se profundiza la investigación sobre la existencia de los vínculos humanos en la cooperativa y la visión que el propio asociado tiene de la organización.

Con la realización del trabajo de campo y posterior procesamientos de las variables, se pretende desarrollar un documento que sea de utilidad para las cooperativas y sus asociados. También se considera importante que ese documento sea presentado, explicado y consensuado con los productores y en esa interacción presentar las herramientas que puedan ser útiles para contribuir a la sostenibilidad económica de su actividad y organizaciones.



Figura 1. Ruta Cunícola–Malligasta. Departamento Chilecito



Figura 2. Productora Famatina, Cunícola – Famatina. Departamento Famatina

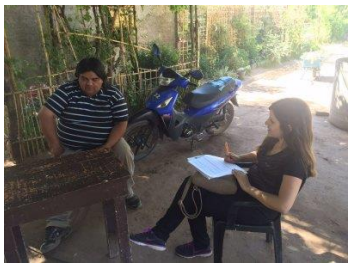


Figura 3. Productor La Unión del oeste riojano – Villa Unión – Departamento Felipe Varela



Figura 4. Productor CUALAR – La Rioja



Figura 5. Productor CO.CU.A – Pituil. Departamento Famatina



Figura 6. Productor Huariakunu – Malanzán. Departamento Facundo Quiroga

Asistencia técnica para formulación de Planes de Negocio - Programa INCUBAR

El turismo se considera en la actualidad como una fuente importante de desarrollo económico para un país o región. Es una actividad con un elevado impacto en el nivel de empleo, que permite además la generación de ingresos y es en muchos casos compatible con políticas orientadas a la sustentabilidad ambiental.

La actividad turística en nuestro país ha venido creciendo a tasas significativas en el transcurso de la última década, resultando alentadoras las proyecciones para el futuro. En la provincia de La Rioja, el sector turismo posee una importancia relativa, dando cuenta en la actualidad del cinco y medio por ciento del Producto Bruto Geográfico.

Durante el proceso de elaboración del Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable[2], las regiones manifestaron la necesidad de contar con mecanismos o herramientas para la mejora competitiva de los espacios turísticos. Es por ello, que en 2007 se desarrolló el Programa Incubar Turismo "Red de Incubadoras de Empresas Turísticas" como apoyo a los micro – emprendedores y PyMes. Ésta se convirtió en una herramienta innovadora para el sector turístico argentino, centrada en la implementación de una política pública que permite la adaptación del proceso de incubación tradicional a la realidad de las empresas turísticas instaladas o a instalar en un destino determinado y en el uso de la técnica de mentoría como asistencia personalizada.

[2] El Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2005-2016 – PFETS y su actualización al 2020, han establecido entre sus estrategias la utilización de herramientas que permitan la creación, desarrollo y fortalecimiento de MiPyMEs turísticas en los espacios turísticos priorizados, y la asistencia técnica a emprendedores y empresarios en las etapas de pre inversión, inversión y gestión, a fin de contribuir a la equiparación de oportunidades, el desarrollo equilibrado de la oferta y el fortalecimiento y sustentabilidad del entramado productivo.

El objetivo del programa es *c*rear y desarrollar una Red de Incubadoras de Empresas Turísticas en los espacios turísticos priorizados del Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable – PFETS, para incentivar el espíritu emprendedor, promover en forma activa la transformación de ideas en proyectos y la concreción de los planes de negocio en empresas que se destaquen por su innovación, esfuerzo y potencial de generación de puestos de trabajo, y fomentar y apoyar la creación de encadenamientos asociativos de empresas turísticas. Una de sus líneas de acción viene dada por el desarrollo de encadenamientos productivos, para fomentar la creación de encadenamientos empresariales turísticos eficientes y sostenibles entre empresarios de las categorías MiPyMEs.

Son sus principales destinatarios las personas físicas con perfil emprendedor que deseen concretar una idea proyecto y micro, pequeñas o medianas empresas en marcha, o en su fase inicial cuya actividad principal esté directa o indirectamente vinculada con el turismo, con problemas o deficiencias que puedan corregirse y superarse a través de un proceso de incubación de empresas y/o soliciten asistencia técnica para participar de una encadenamiento asociativo.

En el mes de junio del año 2015, se firmó un Convenio de Asistencia Técnica entre la Secretaría de Turismo de la provincia de la Rioja y el OADE UNLaR, en el marco del programa INCUBAR.

El objetivo es incentivar el espíritu emprendedor y promover la transformación de ideas en proyectos. Es decir, fomentar y apoyar la creación de encadenamientos asociativos de empresas turísticas que se destaquen en innovación, esfuerzo y generación de puestos de trabajo en el interior de la provincia de La Rioja.



Figura 7. Ubicación geográfica

La Secretaría de Turismo de la provincia de La Rioja se ha sumado a esta iniciativa y ha efectuado una amplia convocatoria a potenciales emprendedores, ofreciéndoles el asesoramiento profesional de investigadores universitarios para el refinamiento de sus ideas y la formulación de los respectivos planes de negocios. Es así que un equipo de docentes-investigadores de la Universidad Nacional de la Rioja fue asignado para trabajar con los emprendedores preseleccionados. Se analizó detalladamente cada caso, a efectos de formular sus respectivos planes de negocios.

El trabajo efectuado ha permitido generar una detallada y actualizada base de datos referidos a los potenciales emprendimientos turísticos de la provincia que, en principio, revisten interés público para postularse al beneficio de ser incubadas para su puesta en marcha.

Los investigadores participantes han comenzado a analizar en forma estadística y comparativa tales datos, en el marco de una investigación exploratoria cuya finalidad es detectar los perfiles emprendedores predominantes en el sector, mediante la metodología de estudio de 18 casos.

A continuación se presentan los resultados principales de dicho trabajo de asistencia técnica al desarrollo y consolidación de los emprendimientos turísticos locales:

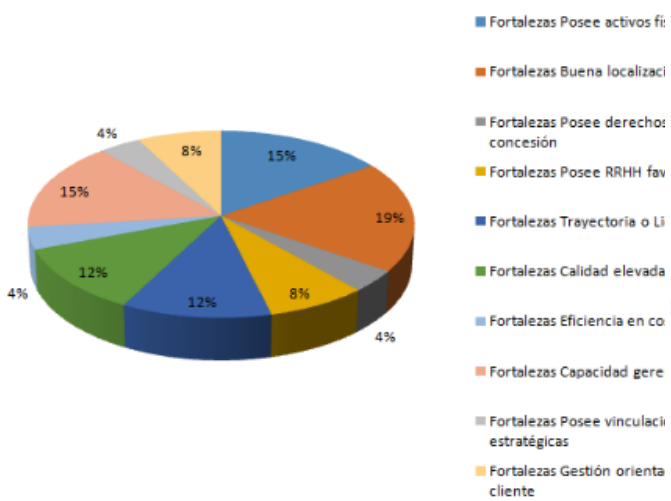


Figura 8. Fortalezas

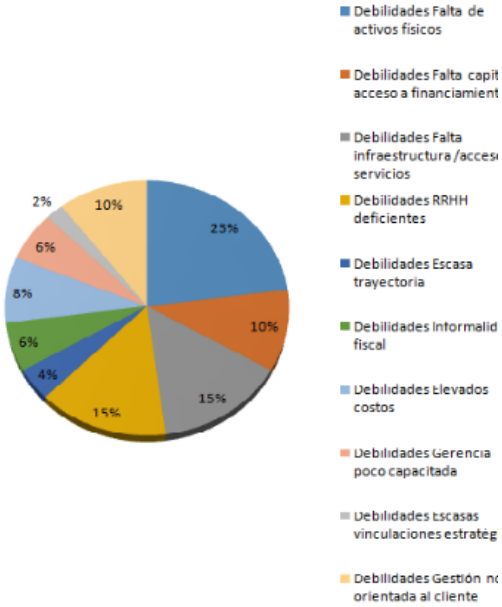


Figura 9. Debilidades

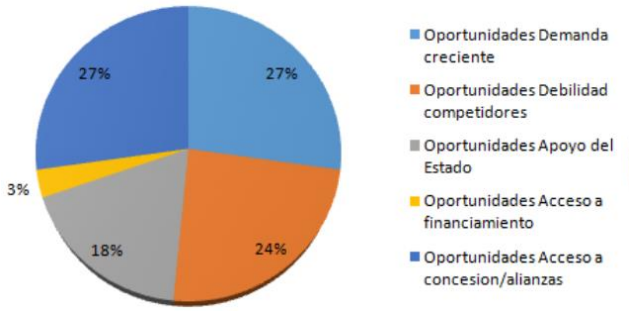


Figura 10. Oportunidades

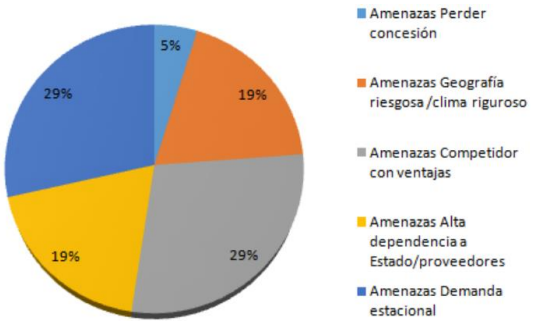


Figura 11. Amenazas

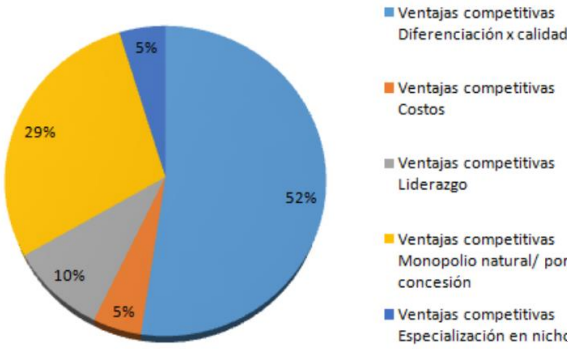


Figura 12. Ventajas competitivas

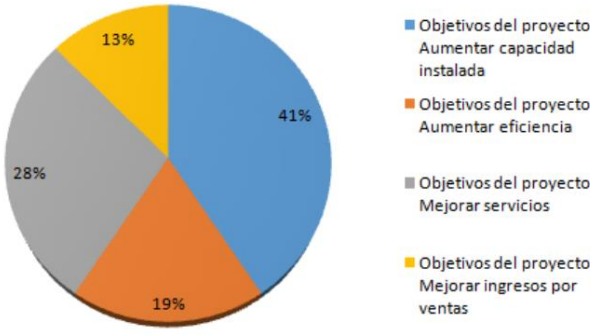


Figura 13. Objetivos del proyecto

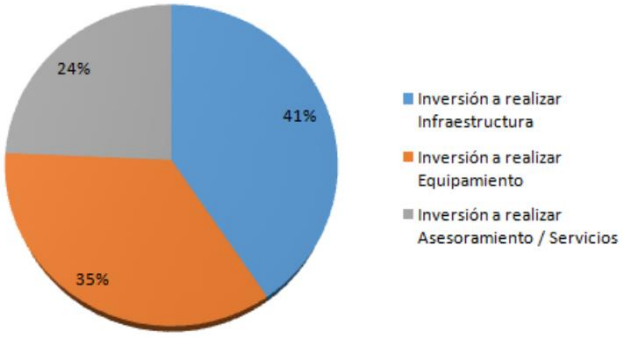


Figura 14. Inversión a realizar

Programa Desarrollo Empresarial: Jornada Aceleradora de Empresas

La incubación es un proceso que transforma una idea de negocio en una empresa, mientras que la aceleración es un proceso que se ofrece a una empresa que ya es una realidad para que pueda consolidarse y potenciar su crecimiento.

A medida que la empresa crece exitosamente, crecen sus desafíos y las dificultades para darles exitosa respuesta, se trata de desarrollar la organización desde una perspectiva global coherente.

La UNLaR, a través del OADE, se propone dar respuesta a esta sentida necesidad del entorno implementando un "Programa de Desarrollo Empresarial". El mismo está compuesto por un conjunto de actividades vinculadas a la problemática, a desarrollarse a lo largo del año.

Es así que los días 8 y 9 de abril del 2016, el OADE realizó la primera Jornada Aceleradora de Empresas, Declarada de Interés Académico Departamental por Resolución. Nº 077/16, la cual apuntó a incentivar la generación de ideas de crecimiento y soluciones a problemáticas que puedan restringirlo, como así también a acercar a los empresarios contactos y alternativas de financiamiento para concretar sus iniciativas.

La misma congregó en el panel de disertantes a referentes clave de diversos ámbitos: internacional a través de un consultor empresarial que opera en Ginebra (Suiza); el sector público como proveedor de datos estratégicos; el sector financiero como baluarte para financiar el crecimiento a través de funcionarios bancarios y el sector académico como principales generadores y difusores del conocimiento científico aplicado a la gestión empresarial, a través de los docentes- investigadores miembros del OADE.

Cabe destacar que la jornada se destinó especialmente a empresarios, profesionales que asesoran empresas y alumnos avanzados de disciplinas afines a la gestión empresarial.

La Jornada Aceleradora de Empresas consiguió contar con una amplia participación e interés, lo cual se manifestó en sus encuestas de satisfacción, que a su vez permitieron rescatar demandas de formación concretas a considerar como parte integral del mencionado Programa de Desarrollo Empresarial.

Finalmente, se detallan las iniciativas adicionales llevadas a cabo por el OADE con el objeto de contribuir al desarrollo local:

- Convenio con la Dirección General de Estadísticas y Censos de la provincia de La Rioja, por medio del cual se realizó un taller para formar y difundir el uso del sistema de información sobre el desarrollo de la niñez y adolescencia, La RiojaInfo (de UNICEF). Asimismo, en el marco de la jornada Aceleradora de Empresas, se realizó la difusión de datos demográficos y socioeconómicos, a los cuales el OADE busca contribuir con su análisis, de modo de generar información útil para la toma de decisiones de la multiplicidad de actores locales.
- Jornadas adicionales dirigidas tanto al ámbito público como privado, fueron las siguientes: "Economía y Municipalismo", "Cómo Crear una Empresa sin Financiamiento","La Macro y las Cuentas Fiscales entre Nación y Provincias. Escenarios 2016".

II Jornadas de Desarrollo Local Regional

Reflexiones y diálogos para la acción

Primer encuentro de Escuelas de Gobierno

Mesa Temática Nº 2

Conformación de unidades morfopedológicas como herramienta para el ordenamiento territorial en el departamento General San Martín

Rodriguez María Jimena[1, 2], Becker Analía[1,2, 3], Grumelli María[3], Guzmán Leticia Ana[1,2], Castro Ricardo[1, 4], Furlán María Lucrecia[1], Castoldi Leonardo[1], Emiliani Eber[1], Ranciglio Rebeca[1], Giaccone Clarisa[1], Conci Eliana[1].

RESUMEN

Durante el siglo XX y comienzos del presente, los cambios en el uso y manejo de la tierra determinaron en gran parte de Argentina un fuerte impacto sobre los recursos naturales, en especial sobre el recurso suelo. Es indudable la trascendencia de los problemas y desafíos con los que la Humanidad se enfrenta en la actualidad, en relación con el manejo del ambiente y de sus recursos. En el departamento General San Martín (Córdoba) son escasos los estudios que integren características geológicas, geomorfológicas, litológicas, hidrológicas, de suelo, entre otras, por lo que se considera imprescindible disponer de una base cartográfica. Estas características constituyen una base fundamental para la planificación territorial con conocimiento del componente geológico del ambiente por su función como soporte de las actividades humanas y del desarrollo de los procesos dinámicos. Por ello el objetivo de este trabajo fue construir un mapa morfopedológico como base para el ordenamiento territorial del departamento General San Martín. El área de estudio se ubica en la cuenca media del río Ctalamochita, planicie fluvioeólica central, caracterizada por morfologías de sedimentación cenozoica con predominio de depósitos fluviales, aluviales y eólicos loéssicos. Los tipos de suelos predominantes son molisoles

[1]Instituto Académico y Pedagógico de Ciencias Básicas y Aplicadas. UNVM. Av. Arturo Jauretche 1555, (5900), Villa María, Córdoba. mjrterra@gmail.com, leticianaguzman@yahoo.com.ar

[2]Centro de Investigación y Transferencia (CIT) Villa María- CONICET, UNVM.

[3]Departamento de Geología. Facultad de Ciencias Exactas, Físico-Química y Naturales. UNRC. mgrumelli@exa.unrc.edu.ar

[4]Instituto Académico y Pedagógico de Ciencias Sociales. UNVM.

(Haplustoles, Argiustoles, Natrustoles, Natralboles y Argialboles) y en menor proporción alfisoles (Natracualfes y Albacualfes). El uso de la tierra es principalmente agrícola-ganadero, presentando una predominancia de establecimientos agropecuarios en el sector norte y centro-este del departamento. En base a la metodología mixta de Unidades Integradas se realizó un análisis detallado a partir de Cartas topográficas 1:100.000 y 1:50.000, Carta de suelos 1:50.000, Hoja geológica Villa María 1:100.000 y de Imágenes satelitales Landsat 8. Mediante gvSIG 1.12.0 que permitieron definir unidades morfopedológicas desarrollando una cartografía del departamento a escala 1:50.000 y por clasificación supervisada se ajustaron los límites y seleccionaron los suelos más representativos de cada unidad. El departamento General San Martín está integrado por cinco unidades morfopedológicas principales: Paleoabanicos aluviales al norte, Fajas Fluviales Modernas (río Ctalamochita, A° Cabral) y Paleodrenajes (Paleocauces, Paleollanura de inundación) en zona central y norte, Drenaje en Araña (área central, A° Chazón, A° Tegua) y Manto Loéssico en zona central y sur. Con la información obtenida hasta el momento se considera que la elaboración de un mapa base de unidades morfopedológicas mediante un SIG permitirá generar el conocimiento del estado del territorio para la toma de decisiones en ambientes con geoformas complejas y con alta variabilidad de suelos.

Palabras claves: Suelo, uso, calidad

Introducción

Los cambios en el uso y manejo de la tierra que en un sentido amplio incluyen los cambios tecnológicos, el avance de la frontera agrícola, el desarrollo de tecnologías de agricultura permanente, la tendencia al monocultivo y los cambios en la tenencia de tierra a lo largo del siglo XX y comienzos del presente han determinado en gran parte de la Argentina un fuerte impacto sobre los recursos naturales, en especial el recurso suelo (Cantú *et al.* 1998; Cantú & Becker, 1999; Cantú *et al*. 2008). En la Provincia de Córdoba, gran parte está afectada por problemas de erosión, inundaciones, sedimentación, colapsos de suelos, entre otros, que constituyen amenazas para el ambiente. Existen situaciones irreversibles derivadas del manejo inadecuado del territorio y muchos sectores están en franco deterioro por esta misma causa, consecuencia directa del escaso conocimiento que hay sobre la dinámica y

evolución geomorfológica en cada región (Carignano *et al.* 2014). Por lo que toda decisión acerca de cambios en el uso de la tierra debiería ser evaluada a través de criterios donde la mayor o menor fragilidad del ambiente, determinará la sustentabilidad de los sistemas de acción propuestos. Desde esta perspectiva, Fragilidad, Producción, y Sustentabilidad refieren a nociones relativas, que requieren de niveles de acuerdos crecientes entre los actores, para desarrollar la actividad productiva de forma que se sostengan los recursos a través del tiempo (Mazziotti, 2014). Así, la localización de asentamientos humanos, su estructura interna y funcionamiento está fuertemente influenciada por los factores ambientales y, particularmente por la configuración del terreno. En los países en desarrollo un manejo poco efectivo de las tierras en zonas urbanas resulta en una generalizada degradación de suelos, agua y paisaje y en la ocupación de áreas riesgosas, pérdida de espacios verdes y de tierras agrícolas (Pereyra, 2004).

Rodríguez Gamiño & López Blanco (2006) afirman que la morfología es un elemento básico que se debe estudiar para establecer una relación entre el territorio y las actividades a desarrollar, mediante la planeación ambiental del territorio. Una de las principales vías para la solución de dichos problemas es la planificación física y ambiental de carácter preventivo donde el conocimiento del componente geológico del medio ambiente resulta de importancia por su función como soporte de las actividades humanas y por su papel en el desarrollo de los procesos de la dinámica de superficie relacionada con el desencadenamiento de determinados peligros naturales (Campos Dueñas *et al.*, 2009).

Ante la existencia de una creciente presión propia de la actividad humana, y paralelamente, un mayor grado de conocimiento de las causas y efectos de los diferentes riesgos geológicos, estos han comenzado a tener mayor influencia en la determinación de políticas y prioridades para inversiones o emprendimientos económicos en general y en la fijación de pautas de ocupación del territorio, constituyendo un elemento que debe ser tenido en cuenta necesariamente al realizarse propuestas de ordenamiento territorial (Pereyra, 2004).

En este sentido, el análisis y la clasificación de las geoformas y su génesis son primordiales en los estudios de evaluación y planificación territorial, pues la evaluación del territorio implica el proceso de valoración de las aptitudes de la tierra para un uso determinado. Por ello, en la medida que se conozca mejor la evolución de una región en el transcurso de este

tiempo geológico, mejor preparación se tendrá para evaluar y hacer un uso racional de los recursos (Carignano *et al*. 2014). De este modo, a partir de lo postulado por Tricart (1972) quien plantea un enfoque del ordenamiento territorial fundamentado en la aplicación en conjunto de las disciplinas geomorfología y geografía del suelo como un enfoque holístico denominado morfoedafogénesis; Espinosa Rodríguez (2005) sostiene que la selección, manejo e integración de variables geomorfológicas y edafológicas permiten la confección de un método paramétrico y cartográfico que conducen a la evaluación del paisaje, entendido como una herramienta en el proceso de la ordenación del territorio.

Godagnone & De la Fuente (2014) exponen que el conocimiento de los suelos, su ubicación y el área que ocupan son fundamentales para planificar racionalmente su aprovechamiento. Así los Suelos de la República Argentina en un SIG, escala 1:2.500.000, muestra las distintas geoformas del país y los suelos que las integran. Martínez *et al*. (2006) aseveran la gran capacidad que poseen los SIG para manejar grandes volúmenes de datos, estadísticos y cartográficos, lo cual aseguran un futuro promisor para el manejo de los suelos.

En el departamento General San Martín, Córdoba no se dispone de una cartografía morfopedológica básica como herramienta para el Ordenamiento Territorial. Por lo tanto es factible construir mediante un SIG las unidades morfopedológicas que conforman el departamento.

Objetivo General

Construir un mapa morfopedológico como herramienta para el ordenamiento territorial del departamento General San Martín.

Materiales y Métodos

El área de estudio se ubica en la cuenca media del río Ctalamochita, planicie fluvioeólica central, departamento General San Martín, Córdoba. El régimen de precipitaciones es de tipo monzónico con una precipitación media anual (Serie 1956-2014) de 794mm y temperatura media anual de 16,5ºC. De esta manera el clima del área es templado subhúmedo, característico de la zona central de la pradera pampeana (Rodriguez, 2015). La vegetación natural corresponde a la Provincia Fitogeográfica del Espinal, Distrito del Algarrobo (Cabrera, 1976). El ámbito geomorfológico pertenece a la gran planicie llanura

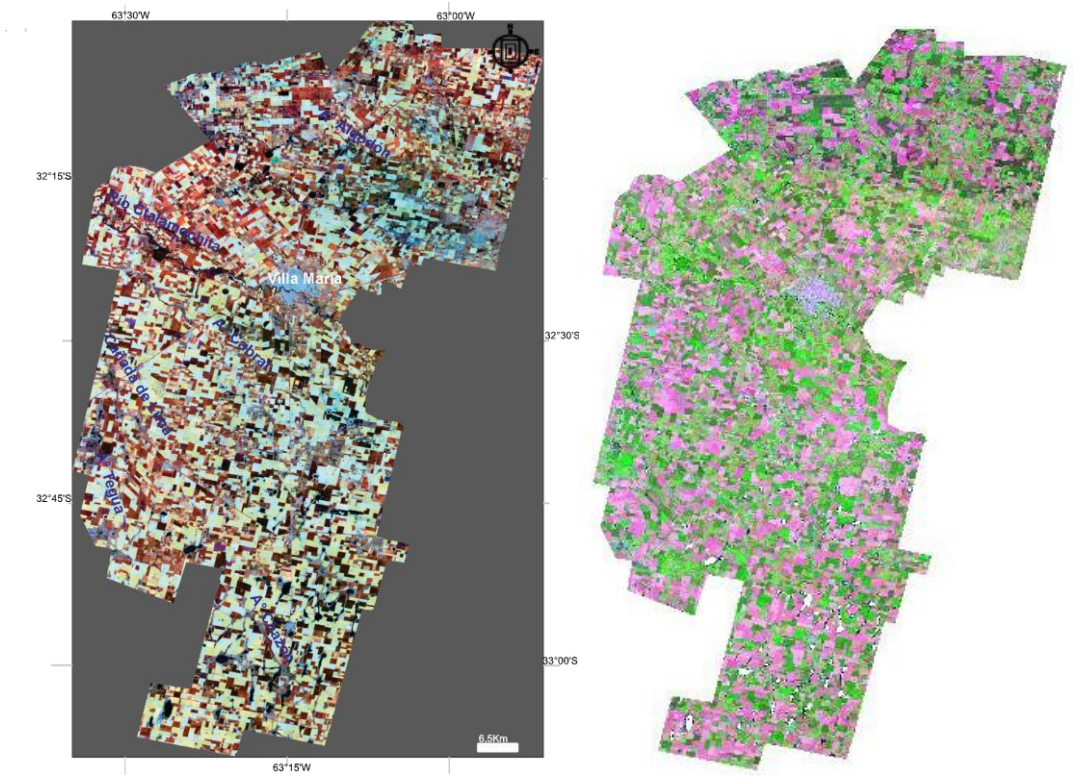
Chaco-Pampeana, caracterizada por Bonalumi *et al.* (2005) como una extensa sedimentación continental con restos de abanicos aluviales coalescentes de sedimentos fluviales que gradualmente se interdigitan con limos, arenas fluvio-eólicas y materiales loessoides. Carignano *et al.* (2014) dividen a la gran provincia geomorfológica Llanura Chacopampeana, dentro de la Provincia de Córdoba, en cuatro ambientes mayores: Depresión tectónica de la laguna de Mar Chiquita, Planicie arenosa eólica del sur, Ambientes pedemontanos y Planicie fluvioeólica central. En este último se encuentra el área de estudio, caracterizado por morfologías de depósitos fluviales y aluviales efímeros y de sistemas eólicos loéssicos. Los sistemas fluviales han sido modificados en el cuaternario durante los periodos glaciales por acción eólica, con episodios áridos y húmedos que condicionaron la dinámica geomorfológica. El paisaje actual resulta de la influencia del periodo húmedo y de la actividad eólica durante los episodios secos con la generación de un manto de loess que suavizó las formas menores del paisaje, el desarrollo de dunas y la generación de cubetas de deflación, la mayoría de ellas actualmente ocupadas por lagunas.
En este complejo relieve fluvioeólico se desarrollan predominantemente molisoles y en menor proporción alfisoles con problemáticas de salinidad y anegamiento (Bosnero *et al.* 2006). El uso de la tierra está dedicado actualmente a la producción agrícola-ganadera.

En cuanto a la metodología, en una primera etapa de gabinete, se realizó una exhaustiva recopilación de antecedentes geológicos-geomorfológicos y pedológicos, incluyendo clima, vegetación natural y uso de la tierra, entre otros. Como metodología complementaria se tomó como base los conceptos de Brown *et al.* (1971) y la metodología mixta de Unidades Integradas (Cendrero y Díaz de Terán, 1987; Cendrero *et. al.*, 1992). Se efectuó un análisis geomorfológico y morfopedológico mediante Cartas Topográficas del IGM a Escalas 1:100.000 y 1:50.000, tales como: Oliva (3363-2), James Craik (3363-3), Villa María (3363-9), Etruria (3363-15) Pascanas (3363-21), Arroyo Cabral (3363-9-1), Villa María (3363-9-2), Luca (3363-9-3) y Ausonia (3363-9-4), así como de Imágenes satelitales Landsat 8 (228-82 y 228-83, 2014) del USGS. Mediante el programa gvSIG 1.12.0 se desarrollaron composiciones en falso color combinando las bandas 10, 7 y 3 para obtener un mayor resalte de la geomorfología y en otra combinando las bandas 7, 5 y 1 para distinguir las grandes divisiones de suelos. Luego se construyó un mosaico y el posterior

recorte con el polígono del departamento General San Martín. Teniendo como base estas imágenes del departamento en falso color, se delimitaron las unidades morfopedológicas desarrollando una cartografía del área de estudio a escala regional (1:50.000). La caracterización de los suelos de cada unidad se tomó de Rodriguez (2015). Posteriormente, cada unidad se controló a campo donde se ajustaron los límites de las mismas.

Resultados

La Planicie fluvioeólica central en el departamento General San Martín presenta tres grandes ambientes predominantes: paleoaluvial al norte, fluvial en el sector central relacionado al río Ctalamochita y arroyo Cabral, y drenajes en araña al sur asociado a arroyos, cañadas, bañados, lagunas permanentes y temporarias (Figura 1a).



a b

Figura 1. Recortes del Mosaico de imágenes satelitales Landsat 8 en falso color.
a) Combinación de Bandas 10-7-3. b) Combinación de bandas 7-5-1.

Al comparar la Figura 1a con la 1b se observa que en los ambientes geomorfológicos sus límites coinciden con las grandes divisiones de suelos denotadas por el color verde que

resalta suelos con mayor porcentaje de humedad, lo cual se relaciona directamente con su posición en el relieve y su textura. En cambio las regiones con colores rosados evidencian suelos más secos que coinciden con regiones altas del relieve o texturas más gruesas.

De lo anteriormente expuesto se propone que la Asociación Geomorfológica Planicie fluvio eólica central del área de estudio (Figura 2) está compuesta por las siguientes Unidades morfopedológicas:

- I. Unidad Ambiental Paleoabanicos aluviales,
- II Unidad Ambiental Fajas Fluviales Modernas:
- II.a. Subunidad Faja Fluvial del Río Ctalamochita,
- II.b. Subunidad Faja Fluvial del A° Cabral,
- III. Unidad Ambiental Paleodrenajes:
- III.a. Subunidad Paleocauces,
- III.b. Subunidad Paleollanura de inundación,
- IV. Unidad Ambiental Drenaje en Araña:
- IV.a. Subunidad Drenaje en Araña del área central,
- IV.b. Subunidad Drenaje en Araña A° Chazón,
- IV.c. Subunidad Drenaje en Araña A° Tegua,
- V. Unidad Ambiental Manto Loéssico:
- V.a. Subunidad Hoyas de deflación.

I Unidad Ambiental Paleoabanicos aluviales. Es un ambiente conformado por la superposición de cuatro abanicos principales que de acuerdo a Carignano *et al.* (2014) sus ápices se ubican: entre Almafuerte y Río Tercero (el primero), en Pampayasta (el segundo), a 5 km al este de Arroyo Algodón (el tercero) y en Villa María (el cuarto), y sobreimposición de paleocauces. La pendiente general es suave con dirección hacia el sureste con sectores conformados por planos deprimidos, con bajo escurrimiento superficial en manto y posibles anegamientos temporarios. Los suelos dominantes de esta unidad son los Natracualfes y Natralboles y en menor proporción Haplustoles.

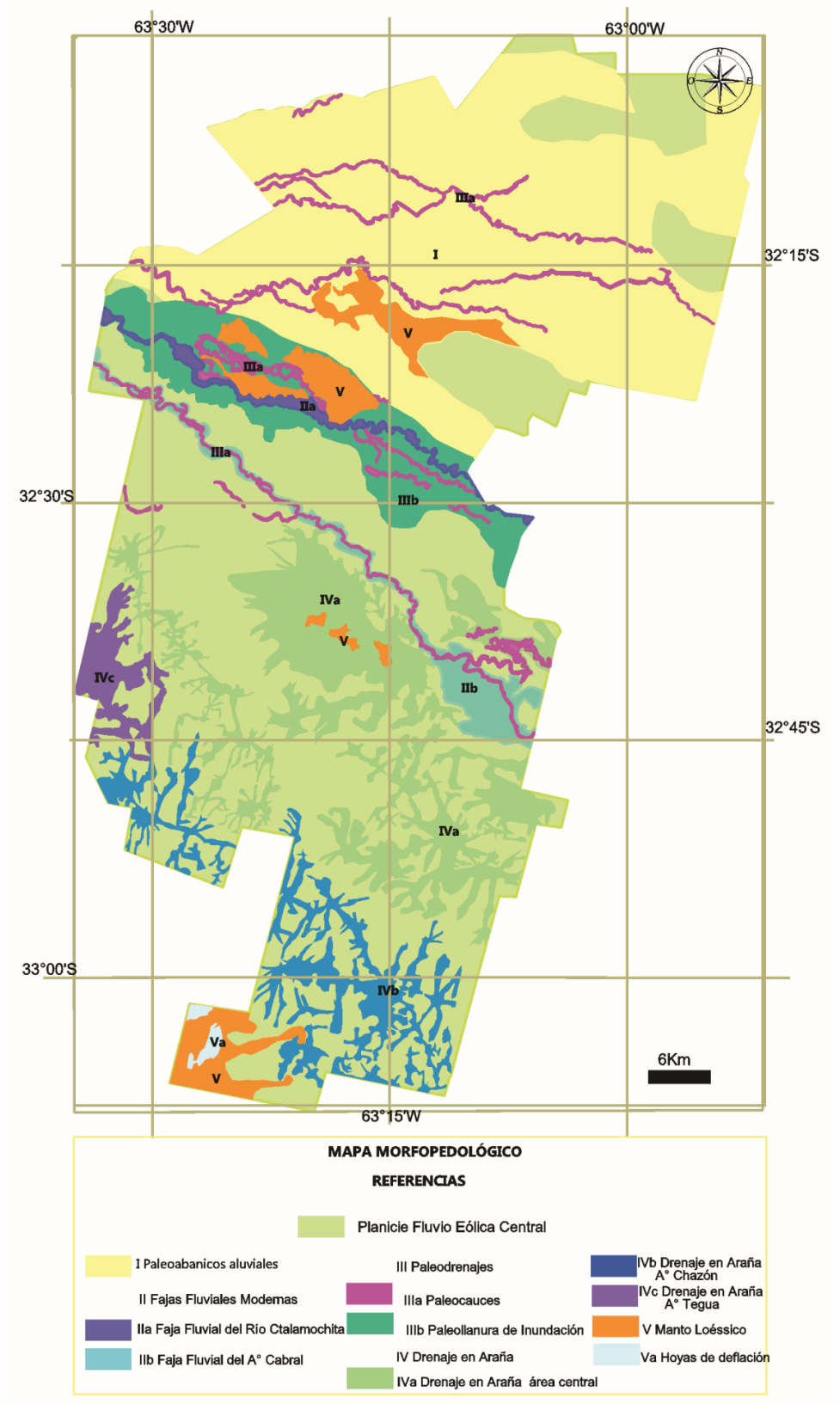


Figura 2. Mapa Morfopedológico del departamento General San Martín.

II Unidad Ambiental Fajas Fluviales Modernas. Comprende los sectores afectados por la dinámica de los Sistemas fluviales meandriformes modernos de los cursos más importantes del área de estudio: río Ctalamochita y arroyo Cabral. El arroyo Algodón es de menor magnitud, encausado en un paleocauce del río Ctalamochita. Los suelos predominantes son Ustisamentes y Fluviosamentes.

II.a. Subunidad Faja Fluvial del río Ctalamochita. Comprende el cauce actual del río Ctalamochita, en cuenca media a baja, presentando una morfología de cauce meandriforme de alto grado de sinuosidad. Se presenta como una faja mediana y sinuosa con un ancho medio de 150 a 1500 m y dirección de drenaje NO-SE. Las terrazas son erosivas y profundas en algunos sectores y en otros poseen pendientes suaves.

II.b. Subunidad Faja Fluvial del arroyo Cabral. Se encuentra en sectores afectados por la dinámica fluvial del arroyo Cabral, reinstalado en un paleocauce claramente vinculado al río Ctalamochita, presentando una morfología de cauce meandriforme de mediano grado de sinuosidad. Es una faja mediana y elongada en dirección NO-SE, que se ensancha hacia el sureste cuando se interdigita con el drenaje en araña.

III Unidad Ambiental Paleodrenajes. Se caracteriza por la presencia de paleorasgos fluviales que incluyen sectores de cauces y de planicie de inundación vinculados a paleoredes del río Ctalamochita. Presentan distintos grados de preservación y continuidad y se identifican claramente por los materiales sedimentarios dominados por arenas finas y medias y gravas finas.

III.a. Subunidad Paleocauces. Vinculados generalmente a divagaciones del río Ctalamochita. Son formas sinuosas y angostas, con direcciones que varían entre O-E y NO-SE y distinto grado de preservación y continuidad. Los materiales característicos aflorantes son arenas muy finas, limos y gravas dispersas. Algunos de estos paleocauces se encuentran funcionando como redes de drenaje actuales reinstaladas en el paleorasgo, como el arroyo Algodón y arroyo Cabral, mientras que el resto de los paleocauces funcionan como áreas de drenaje superficial en tormentas extraordinarias. Alta variabilidad de los suelos desde Natracualfes hasta Ustisamentes.

III.b. Subunidad Paleollanura de inundación. Se reconocen paleorasgos aluviales característicos de facies de planicie de inundación, con una importante

distribución areal, con distinto grado de preservación, algo sinuoso, expresión topográfica mínima, anchos medios de 4 km con orientación principal NO-SE. Los materiales característicos son sedimentos aluviales, altamente bioturbados y compuestos por arenas muy finas, finas y medias con presencia de gravas finas dispersas. Los suelos dominantes son Haplustoles típicos y énticos.

IV. Unidad Ambiental Drenaje en Araña. Esta unidad se caracteriza por la presencia de un diseño de drenaje en forma estrellada conformado por depresiones y/o lagunas en los sectores centrales que se vincularían a una intensa fracturación del basamento reactivada por neotectonismo y posterior acomodamiento de los sedimentos loéssicos. Predominan Natralboles y Natracualfes.

IV.a. Subunidad Drenaje en Araña del área central. La subunidad se caracteriza por presentar en los sectores más elevados el drenaje en araña poco manifiesto, mientras que en las áreas más deprimidas es denotado por las cubetas ocupadas por lagunas y bañados vinculadas a oscilaciones del nivel freático. El sector este de la subunidad está asociado a la importante Cañada de Luca. Esta subunidad se encuentra altamente alterada por canalizaciones de origen antrópico.

IV.b. Subunidad Drenaje en Araña arroyo Chazón. En esta unidad las líneas de escurrimiento se disponen de manera radial en general alrededor de cubetas o depresiones interconectadas entre si siguiendo la pendiente regional hasta los bañados del saladillo.

IV.c. Subunidad Drenaje en Araña arroyo Tegua. En el sector de cuenca baja del arroyo Tegua se manifiesta una importante morfología en estrella con presencia de playas salinas que durante la estación seca se reactivan los procesos de removilización y erosión. Al igual que la subunidad central, el arroyo Tegua en este sector se encuentra canalizado e interconectándose con el arroyo Chazón.

V. Manto Loéssico. Esta unidad está conformada por sedimentos eólicos arenosos, constituidos por mantos de arena y dunas longitudinales disipadas. Haplustoles típicos y énticos.

V.a. Hoyas de deflación. Se observan geoformas correspondientes a eventos de procesos deflación del manto loéssico que temporalmente por exposición del nivel freático conforman pequeños cuerpos de agua.

Si al análisis morfopedológico se le adiciona la distribución y ocupación del territorio (Figura 3) se observa que los establecimientos rurales dominan ampliamente en ocupación sobre las localidades del departamento, aunque existe una migración de la población rural al sector urbano, concentrándose en las ciudades intermedias y pequeñas que caracterizan al departamento General San Martín. Manzano y Velazquez (2015) sostienen que una ciudad se considera intermedia no sólo por su arreglo demográfico y dimensiones sino principalmente por las funciones que desarrolla. La dinámica de estas ciudades se mide por su capacidad para establecer una red de relaciones con los demás núcleos urbanos y entre los núcleos urbanos y el campo. En esta lógica la ciudad no puede ser entendida sin el campo y sin las otras ciudades con las que se complementa en sus funciones. En estos sistemas o redes, las ciudades intermedias y pequeñas, muchas veces "invisibles", van cobrando dinamismo y fuerza, se transforman en centros de intercambio económico -fundamental para el desarrollo de algunas áreas rurales y urbanas menores-, y de interacción social y cultural, donde se modifica significativamente la relación tradicional entre lo rural y lo urbano.

De acuerdo al Instituto Geográfico Nacional (2013) en el departamento se localizan 86 establecimientos rurales, los cuales se distribuyen mayormente al norte en la Unidad Ambiental Paleoabanicos aluviales. Los suelos de esta unidad poseen principalmente problemas de salinidad y anegamiento, debido a la baja velocidad de escurrimiento y a la sobreimposición de paleocauces que se activan durante ciclos húmedos, lluvias extraordinarias, intensas o por un uso inadecuado del suelo.

En el sector central los establecimientos rurales se encuentran más dispersos, algunos localizados en la paleollanura de inundación del Río Ctalamochita, concentrándose en la zona centro-oeste del departamento en los límites de los drenajes en araña. La principal limitante de estos sectores es la oscilación del nivel freático con surgimiento de lagunas y bañados en ciclos húmedos y desecación en períodos donde la media anual de precipitaciones se encuentra por debajo de la media histórica generándose concentración de sales en superficie. Además estos sectores se encuentran antropizados debido a las

canalizaciones. En la zona sur del departamento los establecimientos rurales son más escasos, condicionados por la alta densidad de los drenajes en araña.

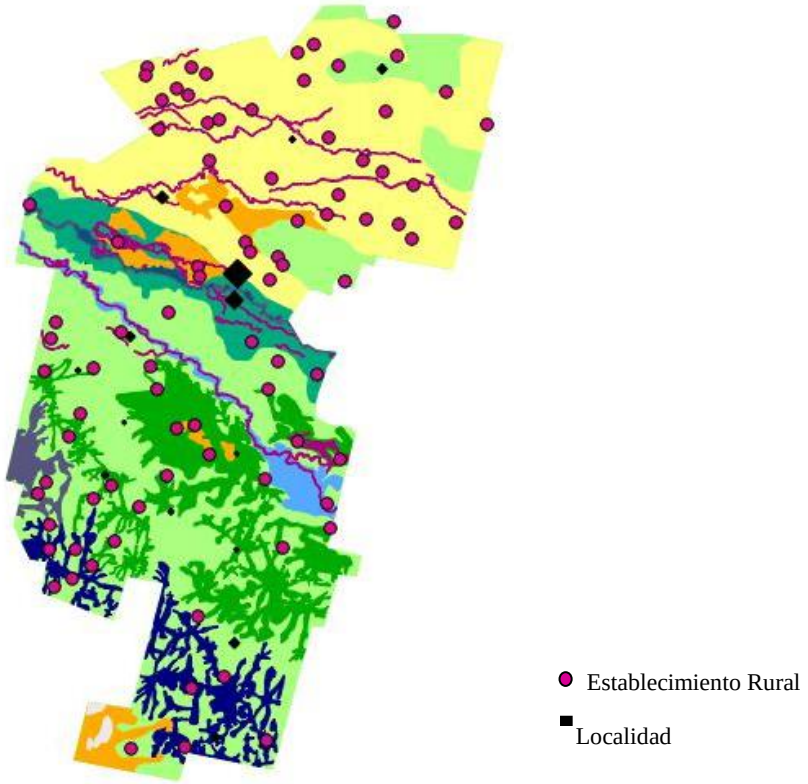


Figura 3. Distribución de establecimientos rurales y localidades en las unidades morfopedológicas del departamento General San Martín.

Conclusiones

A partir de la información obtenida hasta el momento se puede establecer que la elaboración de un mapa de unidades morfopedológicas integradas a partir de un SIG permite generar una herramienta para el conocimiento del estado del territorio y la toma de decisiones en ambientes con geoformas complejas y con alta variabilidad de suelos como base para el ordenamiento territorial.

Se considera imprescindible continuar con estudios a mayor detalle en las unidades morfopedológicas integradas imprescindible para una planificación sustentable del departamento General San Martin, Córdoba.

Bibliografía

Bonalumi A., Martino R., Sfragulla J., Cecarignano C. & A. Tauver. (2005). *Hoja geológica 3363-I, Villa María, Provincia de Córdoba.* Instituto de Geología y Recursos Minerales, SEGEMAR. Boletín 347. Buenos Aires.

Bosnero H., J. Pappalardo, J. Sanabria, M. Carnero & V. Bustos. (2006). Carta de Suelos de la Rep. Argentina, *Hoja 3363-9, Villa María, Escala 1:50.000*. Convenio Agencia Cba. Ambiente-INTA.

Brown, L.F.; Fisher, W.L.; Erxleben, A.W. & C.G. McGowen. (1971). *Resource capability units; their utility in land-and water-use management, with examples from the Texas coastal zone.* Bureau of Economic Geology Circular No. 71-1. Univ. Of Texas, Austin. 22p.

Cabrera, A. L. (1976). *Regiones fitogeográficas argentinas* (Vol. 1). Editorial Acme.

Campos Dueñas, M.; Gutierrez Pérez, B.; Alcaldi Orpí, J.; García Rivero, A.; Jaimez Salgado, E.; Olivera Acosta, J. & M. Guerra Oliva. (2009). *Las unidades geólogo-ambientales: una nueva herramienta para la formulación de estrategias de planificación física y de gestión ambiental en las provincias Habaneras, Cuba*. Ciencias de la Tierra y el Espacio. Vol.10, p. 63-74, ISSN 1729-3790.

Cantú, M., Becker A. & H. Schiavo. (1998). *La fragilidad natural del suelo y el uso del territorio como factores condicionantes del proceso de erosión en la región pampeana subhúmeda, Argentina*. Proceedings XVI Congreso Mundial de la Ciencia del Suelo. CD Symposium 31.7 pág.

Cantú, M. P., & A. R. Becker. (1999). *El impacto del uso intensivo de la tierra en áreas templadas del centro de la República Argentina*. I Conferencia Científica Internacional Medio Ambiente Siglo (Vol. 21).

Carignano C, Kröhling D, Degiovanni S & M. Cioccale (2014). Geología de Superficie, *Geomorfología*. Relatorio del XIX Congreso Geológico Argentino. 747-821.

Cendrero, A., & J. Díaz de Terán. (1987). *The environmental map system of the University of Cantabria, Spain.* Mineral resources extraction, environmental protection and land-use planning in the industrial and developing countries, 149-181.

Cendrero, A.; Francés, E. & J. Díaz de Terán. (1992). *Geoenvironmental units as a basis for assessment, regulation and management the earth's surface.* In: Cendrero, A, Luttig, G. Y Wolf, F. C. (Eds.) Planning the use of the Earth's surface. Springer-Verlag, NY:199-234.

Espinosa Rodríguez L. M. (2005). *Morfoedafogénesis: un concepto renovado en el estudio del paisaje.* Ciencia Ergo Sum, vol. 12, núm. 2, pp. 162-166, Universidad Autónoma del Estado de México, México. Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal. Sistema de Información Científica.

Godagnone, R. E., & J. C. De la Fuente. (2014). *Los recursos naturales de Argentina en un SIG.* In Congreso Argentino de la Ciencia del Suelo. 24. Reunión Nacional Materia Orgánica y Sustancias Húmicas. 2. 2014 05 05-09, 5 al 9 de mayo 2014. Bahía Blanca, Buenos Aires. AR.

Manzano F. A. & G. A. Velazquez. (2015). *La evolución de las ciudades intermedias en la Argentina.* Revista Geo UERJ, Rio de Janeiro, n. 27, 2015, p. 258-282.

Martínez, R., Chacón, L., González, J., & H. Gómez. (2006). *Aplicación de los SIG en la organización, análisis y divulgación de la información de suelo producida en laboratorio*. Universidad de los Andes. Geoenseñanza, 11(1), 51-62.

Mazziotti, H.J.M. (2014). *Plan de desarrollo del sudoeste bonaerense: política pública en ambientes frágiles*. XXIV Congreso Argentino de la Ciencia del Suelo. II Reunión Nacional "Materia Orgánica y Sustancias Húmicas". Mesa redonda.

Pereyra F. X. (2004). *Geología urbana del área metropolitana bonaerense (AMBA), Argentina y su influencia en la problemática ambiental.* Serie contribuciones técnicas, Ordenamiento Territorial 4. Dirección de geología ambiental y aplicada, SEGEMAR, Buenos Aires, 1-88.

Rodríguez Gamiño, M. D. L., & J. López Blanco. (2006). *Caracterización de unidades biofísicas a partir de indicadores ambientales en Milpa Alta, Centro de México.* Investigaciones geográficas, (60), 46-61.

Rodriguez M.J. (2015). *Evaluación de la calidad de suelos mediante indicadores e índices en la región de Villa María, Córdoba.* Segundo Informe de Avance de Tesis Doctoral. Universidad Nacional de Río Cuarto, Córdoba, Argentina.

II Jornadas de Desarrollo Local Regional. Reflexiones y diálogos para la acción.

Primer encuentro de Escuelas de Gobierno.

Título: **"Desarrollo del Cluster Quesero de Villa María: procesos, resultados, aprendizajes y reflexiones".**

Mesa 2: Procesos productivos territoriales. Innovación en tecnología productiva y tecnología social. El rol de las universidades.

Primer autor: Dequino, Sergio Osvaldo

Dirección: AER Villa María del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Tucumán 1367 (5900) Villa María. sergiodequino@gmail.com

Segundo autor: Rosales, Mercedes Analía

Dirección: Colabianchi 837 (5900) Villa María. mercedesanalia.rosales@gmail.com

Palabras claves: Cluster – Pymes – Actores

Introducción:

A principios del año 2009 algunas instituciones de la región de Villa María, provincia de Córdoba, comienzan a promover la constitución de un Cluster vinculado a la lechería con la participación de organismos públicos y privados del territorio regional. La teoría y la experiencia señalan que para que estos procesos se consoliden es importante la intervención de actores pertenecientes a los distintos sectores de la actividad privada, pública y científico-tecnológica.

A su vez, es propicio mencionar que la Provincia de Córdoba es la principal cuenca láctea de Argentina, ya que en ella se produce el cuarenta por ciento (40%) de la leche vacuna del país. Específicamente, la región de Villa María tiene una capacidad instalada para procesar el doble de la leche que en ella se produce, motivo por el cual es receptora de leche del resto del país (San Luis, La Pampa, Bs. As., Santa Fe y la cuenca noreste de la provincia de Córdoba).

La cuenca láctea de Villa María es responsable del 24% de la producción nacional de quesos, con más de 80 industrias vinculadas, que representan el 10 % del total de industria del rubro del país.

Es destacable también, que mencionada cuenca láctea cuenta con una vasta historia social, económica, educativa, cultural y productiva al respecto.

Esta información, resumidamente presentada, manifiesta la relevancia que tiene el sector en la economía regional, resaltando la distribución territorial y la capacidad de generación de empleo que tienen las empresas que desarrollan la producción primaria e industrial, donde la gran mayoría de las empresas son pequeñas y medianas (PYMES). Dichas empresas operan en un mercado competitivo que se ve afectado por los procesos de concentración económica manifestados con mayor profundidad en las últimas décadas, lo que exige mayor competitividad para asegurar la permanencia de las empresas de esta escala, lo que fundamenta la iniciativa de constituir un cluster.

A su vez, indagando en los procesos que facilitan la formación de clusters, se encuentra que los mismos pueden ser construidos (de arriba hacia abajo), espontáneos (de abajo hacia arriba): cuando existen ya vínculos informales que pasan a formalizarse y a estructurar acciones proactivas para la creación de un cluster, o reconstruidos: cuando un cluster existente y con potencialidades no puede progresar y a partir de esta situación algunos actores inician acciones similares a las necesarias para la construcción de un cluster nuevo. Para que estos procesos se consoliden es importante la intervención de actores de distintos sectores que lleguen a una acción conjunta y que exista capital social como base de esa acción.

Asimismo, los beneficios que cada actor obtenga de su participación en el cluster no están estipulados de antemano ni se puede asegurar que los beneficios existan, si está claro que se trabaja para que las firmas operen con niveles más elevados de eficiencia y que de la relación con las instituciones técnicas puedan alcanzar mayores niveles de innovación.

Por lo tanto, es de esperar que, fruto de acciones conjuntas se logren mayores niveles y oportunidad de negocios, como también oportunidades de empleo y formación de recursos humanos. Dado que la mayor productividad e innovación son factores críticos que definen el nivel de prosperidad de una región, al nivel político le generará expectativas de mejorar la reputación y obtener más votos.

Lo expuesto evidencia la cantidad de variables a considerar en el desarrollo de un cluster, lo cual se presenta como un verdadero desafío para los actores territoriales que son los destinatarios y

responsables de poder plasmar las políticas de clusters que se fomentan para disminuir las brechas al interior de los sistemas productivos.

Desarrollo:

1. Proceso de Desarrollo del Cluster Quesero de Villa María

1.1- Actores Involucrados

En la conformación del Cluster Quesero de Villa María la presencia institucional se encuentra desde los inicios, ya que surge a partir de un componente del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP), del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, hoy Ministerio de Agroindustria.

El PROSAP es convocado a trabajar en este territorio por actores del sector público local, con el acompañamiento de instituciones de los sectores productivos y científico- tecnológico, todos ellos con vasta trayectoria de trabajo en la temática. Al respecto la publicación del mismo programa señala:

El Cluster Quesero de Villa María reconoce en sus inicios, como elemento central, la motivación de un conjunto de instituciones de la región – el Ente Intermunicipal para el Desarrollo Regional (ENINDER), la Escuela Superior Integral de Lechería (ESIL), la Unidad de Extensión y Experimentación del INTA Villa María, Cooperativas, Asociaciones de Productores y Asociaciones de Industriales- que decidieron promover el desarrollo de la actividad y buscar soluciones en forma conjunta para las problemáticas que enfrentaban. (PROSAP, 2013:7)

A su vez, la metodología propuesta por el Programa necesita del trabajo de las instituciones locales, ya que en una primera etapa propone la formulación de un Plan de Mejora Competitiva (PMC) de manera participativa y consensuada. Para la segunda etapa se propone ya la ejecución del PMC diseñado, lo que requiere que las instituciones locales se hagan cargo de esta tarea.

En la primera etapa la metodología propone que se conforme un Equipo Técnico local, que en este caso estuvo integrado por profesionales del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) de la Agencia Villa María y del área de economía de la Estación Experimental de Manfredi (Cba.) y de la Escuela Superior Integral de Lechería (ESIL) con referentes de las áreas técnica, capacitación - extensión y laboratorio. Este equipo trabajó en permanente relación con técnicos del PROSAP y con una coordinadora local que el programa contrataba, que cumpliría el rol de nexo entre los actores locales y el área de competitividad del PROSAP.

El trabajo de este equipo consistía en sistematizar, procesar y analizar la información para extraer conclusiones preliminares, a ser presentadas al resto de los actores involucrados quienes conformaban el Grupo Impulsor.

Dicho grupo trabajaba con el Equipo Técnico aportando, validando y sobre todo manifestando las necesidades sectoriales para buscar respuestas o estrategias conjuntas. Se conformó con representantes de las siguientes instituciones: ENINDER (Ente Intermunicipal para el Desarrollo Regional), PYLACOR (Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas Lácteas de la Provincia de Córdoba), APYMEL (Asociación de la Pequeña y Mediana Empresas Lácteas), APIL (Asociación Provincial de la Industria Láctea de Córdoba) y CAPROLEC (Cámara de Productores Lecheros de Córdoba), FAA (Federación Agraria Argentina), Cooperativa Agrícola Tambera James Craik Ltda., Cooperativa Agrícola Ganadera Arroyo Cabral Ltda.

Para la segunda etapa, se necesitó institucionalizar esta participación y se conformó una Asociación Ad Hoc del Cluster Quesero; la misma se formó con la gran mayoría de las instituciones ya mencionadas, siendo APIL la única que participó de la primera etapa pero que luego no conformó la Asociación Ad Hoc.

Asimismo, se sumaron en esta segunda instancia: El Ente para el Desarrollo Productivo de la Municipalidad de Villa María (EDPMVM), Junta Intercooperativa de Productores de Leche (JIPL):

Así, la Asociación Ad Hoc del Cluster Quesero de Villa María, se constituye en el organismo representativo del Cluster, con el objetivo de garantizar la participación y consenso en la implementación del PMC. Esta Asociación se formalizó en el mes de marzo de 2011 y con la misma figura continuó trabajando hasta diciembre de 2013. En ese mes se pasó a la figura de cluster, desde ese momento se gestiona la inscripción como persona jurídica y hasta hoy no ha logrado obtener respuesta del organismo público provincial que regula este tipo de instituciones.

Consultados los referentes institucionales sobre la motivación que los impulso a trabajar en el Cluster Quesero de Villa María, pueden distinguirse respuestas de acuerdo al sector que cada uno representa:

Desde el sector público resaltan la importancia de la representación del gobierno local, como expresión del conjunto de la sociedad y como materialización del territorio, como así también la convicción de que el trabajo conjunto y asociativo es una buena herramienta para solucionar los problemas que tienen las PYMES lácteas, para reposicionarlas y, con ellas, a toda la región.

Desde las instituciones técnicas, tanto pública como privada, señalaron que para ellos la participación en la constitución del Cluster Quesero de Villa María, obedecía a obligaciones laborales de su especialización técnica y la vez institucional, pero además le suman la motivación personal por el tipo de proyecto del que se trataba y por la experiencia de trabajo en la región.

Por su parte, los actores referentes del sector privado indican sobretodo la posibilidad de buscar soluciones conjuntas a problemáticas muy sentidas que tienen que ver con la parte comercial y el poco poder de negociación que tienen las PYMES de manera individual. Señalan que con el Cluster Quesero se ofrece una herramienta más a los productores e industriales para mejorar su producción y poder hacer mejores negocios.

Respecto al consenso que existía en cada institución sobre su participación en el Cluster Quesero de Villa María, se puede mencionar que en las instituciones vinculadas al sector público no se habla de consenso sino de decisión política de promocionar el proyecto y en el caso de las instituciones técnicas se hace referencia a que su participación de acompañar el proyecto estuvo relacionada estrictamente a que se trataba de una tarea laboral como otras que se desarrollan en su ámbito de actuación.

En el caso de las organizaciones gremiales empresarias señalan que si bien hubo consenso en participar en el proyecto, éste no fue unánime. También señalan que algunas empresas manifestaban su apoyo y generaban el consenso para la participación institucional pero luego no acompañaban con los hechos o no avanzaban en definiciones que eran meramente empresariales.

1.2- Factores que facilitaron – Factores que obstaculizaron la conformación del Cluster Quesero Villa María

Múltiples son los factores que influyen en el desarrollo de los procesos asociativos y que dan cuenta de los resultados a los que se arriba transcurrido un determinado tiempo. En el caso del Cluster Quesero de Villa María, los actores entrevistados coinciden en señalar la existencia de factores internos y externos que facilitaron la instalación y avance del proceso mencionado.

Los factores internos que señalan pueden agruparse en cinco categorías:

1- Historia de la lechería regional: los entrevistados, más allá del sector al cual representan, coinciden en mencionar la importancia de la cuenca lechera regional. Importancia que se refleja en la trayectoria de trabajo en post de la mejora y desarrollo de la actividad, tanto a nivel primario

como industrial. También históricamente fue significativa la cantidad de actores involucrados en la actividad y la generación de riqueza que ésta proporciona en la región.

2- Instituciones vinculadas al sector lácteo: se menciona la existencia de instituciones de distinta índole, no solo las que nuclean a productores e industriales, sino todas las que prestan servicios, ya sean éstos comerciales ó técnicos.

3. Necesidad del sector quesero de solucionar problemas de la comercialización: es una reiterada problemática de las empresas PYMES y se interpreta que la misma afecta al conjunto de actores vinculados al sector.

4. Actores con visión, trayectoria, conocimientos y experiencia previos: los consultados mencionan la trascendencia de la participación de las instituciones INTA, FUNESIL, ENINDER. También se menciona el liderazgo claramente identificado en la persona del Sr. Arturo Jorge Videla, quién en el momento de iniciarse el proceso se desempeñaba como asesor de ENINDER en temas vinculados a la actividad lechera.

5. Red de servicios específicos para el sector quesero: se menciona la existencia de una red de servicios específicos de la actividad quesera, resaltando que la misma no es fácil de encontrar en otras regiones del país.

En tanto como factor externo que facilitó el proceso, el conjunto de actores destaca la iniciativa del gobierno nacional. La Iniciativa de Desarrollo de Cluster fue la forma de concentrar esfuerzos y bajar recursos para avanzar en la concreción de proyectos que desde el territorio se consensuaron como los apropiados para avanzar en la competitividad sectorial regional.

Respecto a la existencia de factores que obstaculizaron el desarrollo del Cluster Quesero de Villa María los referentes del sector privado destacan factores de índole internos, sobre todo hacen referencia a la actitud individualista, especulativa y pasiva del empresariado, como así también a un limitado tiempo dedicado al tema por parte de los protagonistas, a la vez que señalan que la heterogeneidad de actores involucrados también hace difícil la consolidación.

Por otro lado, los actores no destacan obstáculos externos, si bien en las entrevistas mencionan temas que debieron resolverse y atañen a la burocracia del Estado para la ejecución de los recursos. Obstáculos que no obstante fueron superados una vez que las instituciones locales se familiarizaron con dichos procesos burocráticos y los pasos correctos a seguir por ellas, implicando un tiempo considerable de aprendizaje.

2. Avances y Resultados.

Uno de los primeros avances que pudieron concretarse, se relacionan con la confección de manera participativa de un Plan de Mejora Competitiva, siguiendo la metodología propuesta.

Otro avances, fue la implementación de los seis proyectos que conforman dicho Plan de Mejoras ejecutando fondos previstos en el Programa Nacional.

El siguiente cuadro sintetiza el Plan de Mejoras diseñado y ejecutado, haciendo referencia a los resultados obtenidos.

PLAN DE MEJORA COMPETITIVA		
Objetivos estratégicos	**Proyectos**	**Resultados**
• Institucionalización. • Regulación. • Estandarización. • Comercialización. • Información.	1. Conformación de Organismo. 2. Estandarización de la calidad. 3. Innovación – Nuevo Queso 4. Desarrollo Comercial. 5. Negocios conjuntos entre tambos e industrias. 6. Factibilidad instalación y operación de cámara de maduración colectiva.	• Conformación Cluster. • Diseño Plan Comunicación. • Manuales de Buenas Prácticas. • Relevamientos y Planes de Mejora en tambos e industrias. • Protocolo de Nuevo Queso e inscripciones correspondientes. • Eventos de promoción de productos de empresas del Cluster. • Análisis de Factibilidad Cámara – Terreno en Parque Industrial – Construcción Cámara.

A más de seis años de trabajo en el Cluster Quesero de Villa María, los actores de los distintos sectores coinciden en destacar que pudieron concretarse expectativas que tenían con respecto al cluster. Todos aclaran que se fueron logrando en diferente medida. Entre ellas resaltan el tener un queso protocolizado, con una marca propia, el trabajo en los tambos con respecto a la estandarización de la leche y las herramientas de aportes no reembolsables para algunas inversiones realizadas por productores y empresas cooperativas. También destacan que el Cluster se instaló públicamente y pudo implementar gran porcentaje de lo planeado en el Plan de Mejora Competitiva.

Es válido señalar, que los actores valoran aspectos que consideran positivos en todo el proceso y que son apropiables por el Cluster en su conjunto. Identifican dimensiones que aluden al capital social conformado o fortalecido durante el proceso. Se pondera además el fortalecimiento

de las relaciones interinstitucionales, el trabajo asociativo realizado, el aprendizaje grupal, el trabajo desde adentro y la identificación de líderes. También se valora la decisión de las instituciones de sostener este proyecto durante tanto tiempo y el modelo que muestra el Cluster, incluso se resalta que este proceso dejara en evidencia las debilidades que tienen las empresas para trabajar asociativamente.

Así en las entrevistas realizadas se hace mención explícita a la conformación y fortalecimiento de bienes no transables y muy requeridos en los procesos asociativos como son los vinculados al concepto de capital social.

3. Anhelos y desafíos

Los entrevistados consideran que existen aspectos a mejorar y desafíos en los que trabajar. En los aspectos a mejorar se señalan los referidos a la gestión del cluster, entre ellos la comunicación entre los miembros, el gerenciamiento profesional y aspectos vinculados con la dirección, como son el funcionamiento orgánico, la generación de fondos y la conceptualización del cluster como tal, incluso la revisión de objetivos.

En cuanto a los desafíos, los mismos se sintetizan en dos grandes dimensiones: la comercial y la institucional.

Entre los actores consultados se hace referencia a los estadíos de la vida de un cluster, y nombra como desafío la idea de cerrar una etapa inicial, y pasar a la concreción de negocios.

En tanto quienes reverenciaron desafíos de carácter institucional, en algunos casos, lo hacen rememorando las instancias de conformación inicial, donde de manera más sistematizada se convoca a reuniones de trabajo.

Aprendizajes y reflexiones finales

En la región d**e** Villa María, se encuentran varios de los factores que posibilitaron que desde hace varios se comience a trabajar articuladamente en la constitución de un Cluster Quesero para generar un herramienta de fortalecimiento para la PYMES vinculadas al sector.

De manera general, puede señalarse que existieron factores internos que facilitaron y que obstaculizaron el proceso asociativo, como así también se dieron factores externos que actuaron en la misma dirección.

Los actores que participan de este proyecto, manifiestan expresamente que su trabajo en el Cluster obedece a motivaciones propias de cada sector. Así el sector público, expresa su convicción de trabajo para solucionar problemas de PYMES lácteas; las instituciones técnicas encuentran en este proyecto una obligación laboral e institucional y el sector privado dice hallar motivación en la posibilidad de solucionar problemáticas sentidas por las PYMES y de realización mejores negocios.

Los actores involucrados reconocen que su participación en el Cluster, en el caso de los referentes del sector público obedece a una decisión política; en las instituciones técnicas es una obligación laboral y el sector público expresa que las empresas manifestaban apoyo y generaban consenso para la participación institucional, pero luego no acompañaban con los hechos o no avanzaban en definiciones que eran meramente empresariales.

En el caso del Cluster de Villa María, pueden identificarse aspectos positivos capitalizados por el conjunto, ellos rondan ideas de fortalecimiento del capital social, trabajo asociativo y de equipo, aprendizaje grupal, identificación de líderes, sostenimiento en el tiempo y continuidad de trabajo.

A su vez, se considera necesario mejorar la gestión y se plantea como desafío avanzar en concretar negocios y desarrollar la fax comercial, como así también volver a consolidarse con todos los actores mejorando la propia institucionalidad.

Palabras claves: Cluster – Pymes –Actores

Bibliografía:

Alvarado Ledesma, M. (2007). *Agronegocios: empresa y emprendimiento*. Buenos Aires: El Ateneo.

Argentina. Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca. PROSAP (2012) *Iniciativas de Mejora Competitiva*.

Argentina. Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca. PROSAP (2013) *Plan de Mejora Competitiva. Cluster Quesero Villa María.*

Bisang, R. (2003). *La trama de lácteos en la Argentina*. CEPAL.

Buitelaar, R. (2000). *¿Cómo crear competitividad colectiva? Marco para la investigación de políticas de Cluster*. División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Buenos Aires. (En línea). Disponible: http://goo.gl/UDw7MN

Castellano, A., Issaly, L., Iturrioz, G., Mateos, M., & Terán, J. C. (2009). Análisis de la cadena de la leche en Argentina. *Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Estudios Socioeconómicos de los Sistemas Agroalimentarios y Agroindustriales*, (4).

Dirven, M. (2001). *El Cluster: un análisis indispensable… una visión pesimista*. Revista de la Procuraduría Agraria. Perú. (En línea). Disponible: http://goo.gl/cgEuaa

Dirven, M. (2006, diciembre). *Conceptos básicos: clusters, encadenamientos y alianzas productivas*. Elaborado para la Conferencia Internacional de Encadenamientos Productivos, Clusters y Desarrollo. INDAP, Santiago y publicado en INDAP y Universidad de Chile (2007) Encadenamientos productivos, clusters y desarrollo, Eds. Buzetti, Maino y Soto, INDAP, Santiago de Chile.

Gutman, G., Guiguet, E., & Rebolini, J. M. (2003). Los ciclos en el complejo lácteo argentino. Análisis de políticas lecheras en países seleccionados. *Secretaria de Agricultura, Ganadería y Pesca y Alimentos, mayo, Buenos Aires*. (En línea). Disponible: http://goo.gl/0eMnjc

Gascón, J. M. H., Pezzi, A., & Soy, A. (2010). *Clusters y competitividad: el caso de Cataluña (1993-2010)*. Generalitat de Catalunya, Departament d'Innovació, Universitats i Empresa.

Madoery, O. (2001). *El valor de la política de desarrollo local* (pp. 200-228). Rosario: Homo Sapiens.

Mitnik, Félix. (2011). *Desarrollo de cadenas productivas, clusters y redes empresariales.* (En línea). Disponible: http://goo.gl/1LfNh7

Pietrobelli, C., & Rabellotti, R. (2005). *Mejora de la competitividad en clusters y cadenas productivas en América Latina: El papel de las políticas*. Banco Interamericano de Desarrollo. (En línea). Disponible: http://goo.gl/yPDo5m

Ramos, J. (1998). Una estrategia de desarrollo a partir de los complejos productivos en torno a los recursos naturales. *Revista de la CEPAL*. (En línea). Disponible: http://goo.gl/6EyXlC

Rosales, M. (2015). *El Cluster Quesero de Villa María, una estrategia de Desarrollo Local-Regional?,* Trabajo Final de Grado, Licenciatura en Desarrollo Local – Regional, UNVM, inédito.

Schaller, A. (2013). *Sector Industrial*. Anuario de la Lechería Argentina. Fundación para la Promoción y el Desarrollo de la Cadena Láctea Argentina.

Taverna M. & Fariña S. (2013). *La Producción de Leche en Argentina.* Anuario de la Lechería Argentina. Fundación para la Promoción y el Desarrollo de la Cadena Láctea Argentina.

Villar, A. (2004). La dimensión política de desarrollo local. Reflexiones a partir de la experiencia argentina. *Editorial Universidad nacional de Quilmes*. (En línea) Disponible: http://goo.gl/lPDwpQ

II JORNADAS DE DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL.
INSTITUTO ACADEMICO PEDAGOGICO DE CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE VILLAMARIA
PROVINCIA DE CORDOBA, ARGENTINA
12 AL 15 DE MAYO 2016.

RESPONSABILIDA SOCIAL Y FINES DE LA EDUCACION EN LA MODERNIDAD.

Ec.,Esp.,Mgr.,Dr. PosDr.CIRO ALFONSO SERNA MENDOZA
DIRECTOR PROGRAMA DE DOCTORADO EN DESARROLLO SOSTENIBLE
UNIVERSIDAD DE MANIZALES, COLOMBIA.
Email: redesomciro@hotmail.com
DIANA SOFIA SERNA GIRALDO
ESTUDIANTE ASISTENTE.

RESUMEN.
En *Modernidad Líquida* Zygmunt Bauman explora cuáles son los atributos de la sociedad capitalista que han permanecido en el tiempo y cuáles las características que han cambiado. El autor busca remarcar los trazos que eran levemente visibles en las etapas tempranas de la acumulación pero que se vuelven centrales en la fase tardía de la modernidad.

Una de esas características es el individualismo que marca nuestras relaciones y las torna precarias, transitorias y volátiles. La modernidad líquida es una figura del cambio y de la transitoriedad: “los sólidos conservan su forma y persisten en el tiempo: duran, mientras que los líquidos son informes y se transforman constantemente: fluyen. Como la desregulación, la flexibilización o la liberalización de los mercados”

Bauman no ofrece teorías o sistemas definitivos, se limita a describir nuestras contradicciones, las tensiones no sólo sociales sino también existenciales que se generan cuando los humanos nos relacionamos.

Justamente, los extraños irritan, desagradan, desconciertan porque tienden con su sola presencia a ensombrecer y eclipsar la nitidez de las líneas fronterizas clasificatorias que ordenan el mundo en el que vivo, y de éste modo, cuestionar de manera radical la presunta comprensión recíproca que el “yo” tiene con el “otro”.

La modernidad líquida es un tiempo sin certezas. Sus sujetos, que lucharon durante la Ilustración por poder obtener libertades civiles y deshacerse de la tradición, se encuentran ahora con la obligación de ser libres. Hemos pasado a tener que diseñar nuestra vida como proyecto y performance. Mas allá de ello, del proyecto, todo sólo es un espejismo. La cultura laboral de la flexibilidad arruina la previsión de futuro, deshace el sentido de la carrera profesional y de la experiencia acumulada.

Por su parte, la familia nuclear se ha transformado en una "relación pura" donde cada "socio" puede abandonar al otro a la primera dificultad. El amor se hace flotante, sin responsabilidad hacia el otro, siendo su mejor expresión el vínculo sin cara que ofrece la Web. Las Instituciones no son ya anclas de las existencias personales. En decadencia el Estado de bienestar y sin relatos colectivos que otorguen sentido a la historia y a las vidas individuales, surfeamos en las olas de una sociedad líquida siempre cambiante –incierta– y cada vez más imprevisibles.

La incertidumbre en que vivimos se corresponde a transformaciones como el debilitamiento de los sistemas de seguridad que protegían al individuo y la renuncia a la planificación de largo plazo: el olvido y el desarraigo afectivo se presentan como condición del éxito. Esta nueva (in)sensibilidad exige a los individuos flexibilidad, fragmentación y compartimentación de intereses y afectos, se debe estar siempre bien dispuesto a cambiar de tácticas, a abandonar compromisos y lealtades. Bauman se refiere al miedo a establecer relaciones duraderas y a la fragilidad de los lazos solidarios que parecen depender solamente de los beneficios que generan. Bauman se empeña en mostrar cómo la esfera comercial lo impregna todo, que las relaciones se miden en términos de costo y beneficio – de "liquidez" en el estricto sentido financiero.

Bauman se vale de conceptos tan provocadores como el de "desechos humanos" para referirse a los desempleados (parados), que hoy son considerados "gente superflua, excluida, fuera de juego". Hace medio siglo los desempleados formaban parte de una reserva del trabajo activo que aguardaba en la retaguardia del mundo laboral una oportunidad. Ahora, en cambio, "se habla de excedentes, lo que significa que la gente es superflua, innecesaria, porque cuantos menos trabajadores haya, mejor funciona la economía". Para la economía sería mejor si los desempleados desaparecieran. Es el Estado del desperdicio, el pacto con el diablo: la decadencia física, la muerte es una certidumbre que azota. Es mejor desvincularse rápido, los sentimientos pueden crear dependencia. Hay que cultivar el arte de truncar las relaciones, de desconectarse, de anticipar la decrepitud, saber cancelar los contratos a tiempo.

Lo "líquido" de la modernidad – volviendo a la concepción de Baumam - se refiere a la conclusión de una etapa de "incrustación" de los individuos en estructuras "sólidas", como el régimen de producción industrial o las instituciones democráticas, que tenían una fuerte raigambre territorial. Ahora, "el secreto del éxito reside (…) en evitar convertir en habitual todo asiento particular". La apropiación del territorio ha pasado de ser un recurso a ser un lastre, debido a sus efectos adversos sobre los dominadores: su inmovilización, al ligarlos a las inacabables y engorrosas responsabilidades que inevitablemente entraña la administración de un territorio.

Los miedos nos golpean uno a uno en una sucesión constante aunque azarosa, ellos desafían nuestros esfuerzos (si es que en realidad hacemos esos esfuerzos) de engarzarlos y seguirles la pista hasta encontrar sus raíces comunes, que es en realidad la única manera de combatirlos cuando se vuelven irracionales.

El conocimiento en la modernidad lìquida, tiene valor puesto que se esperaba que durara, así como la educación tenía valor en la medida en que ofreciera conocimiento de valor duradero.

No hay un placer por digerir el conocimiento, de ahí que se plantee una educación como producto y no como proceso. Como producto es una cosa que se consigue. Como proceso es una actividad continua que dura toda la vida, no se subdivide en categorías como los procesos industriales. De ahí que el apetito de conocimiento deba ser insaciable a lo largo del tiempo.

Como lo ha planteado Italo Calvini, en la Ciudad Invisible, la opulencia no se mide por lo que se compra, sino por lo que se desecha, de ahí que el conocimiento se vea como un bien desechable, conocimiento como un uso instantáneo.

Palabras Claves: Modernidad, Educación, responsabilidad social

Abstrac.

Liquid Zygmunt Bauman in Modernity explores what are the attributes of capitalist society that have remained over time and what are the features that have changed. The author seeks to highlight the lines that were slightly visible in the early stages of the build but become central in the late phase of modernity.

One such feature is the individualism that marks our relationships and becomes precarious, transitory and volatile. Liquid modernity is a figure of change and transience: "solids retain their shape and persist over time: last, while liquids are reports and are constantly transformed: flow. As deregulation, flexibility or market liberalization "
Bauman does not offer any definitive theories or systems, it merely describes our contradictions, not only social but also existential stresses generated when humans interact.
Precisely strangers irritated, dislike, embarrassed because they tend by their very presence to overshadow and eclipse the sharpness of the boundary lines qualifying ordering the world in which I live, and thus question radically the alleged mutual understanding that the "I" has with the "other."

Liquid modernity is a time without certainties. His subjects, who fought during the Enlightenment by civil liberties and to get rid of tradition, are now left with the obligation to be free. We happened to have to design our life as a project and performance. Beyond this, the project, everything is just a mirage. The work culture of the flexibility ruins the future forecast, undoes the sense of career and accumulated experience.

For its part, the nuclear family has become a "pure relationship" where each "partner" may leave the other at the first difficulty. Love becomes floating, without liability to the other, being its best link faceless offers the Web. Institutions are no longer anchors personal stock. Decaying welfare state without collective stories that give meaning to history and to

individual lives, we surfed in the waves of a liquid society ever changing unpredictable and every time.
The uncertainty in which we live changes corresponds to the weakening of the security systems protecting the individual and the renunciation of long-term planning: oblivion and emotional rootlessness are presented as a condition of success. This new (in) sensitivity requires flexibility, fragmentation and compartmentalisation of interests and affected individuals, it should always be willing to change tactics, to abandon commitments and loyalties. Bauman refers to the fear of long-term relationships and the fragility of the ties of solidarity that seem to rely solely on the profits they generate. Bauman strives to show how pervasive commercial sphere, that relationships are measured in terms of cost-benefit-of "liquidity" in the strict sense financially.

Bauman uses as provocative concepts such as "human waste" to refer to the unemployed (unemployed), which today are considered "superfluous people, excluded offside". Half a century ago the unemployed were part of a reserve of active job waiting in the rear of the labor market a chance. Now, however, "there is talk of surpluses, which means that people are superfluous, unnecessary, because the fewer workers, the better the economy works." For the economy would be better if the unemployed disappear. It is the state of the waste, the pact with the devil physical decay, death is a certainty that whips. It is better to disengage quickly, feelings can create dependency. We must cultivate the art of truncated relationships, disconnect, to anticipate decrepitude, namely cancel contracts on time.

The "liquid" modernity - returning to the conception of Baumam - refers to the completion of a stage of "embedding" of individuals in "solid" structures such as the system of industrial production and democratic institutions, which had a strong territorial roots. Now, "The secret of success lies (...) to avoid become habitual any particular seat." The appropriation of land has gone from being a resource to be a drag, because of their adverse effects on the rulers: immobilization, to link them to the endless and cumbersome responsibilities that inevitably involves the administration of a territory.

Fears hit us one by one in a constant but random succession, they challenge our efforts (if they actually do these efforts) of and track to find their common roots, which is really the only way to combat them when They are become irrational.

Knowledge in liquid modernity, has value since it is expected to last, and education was valuable to the extent that offered knowledge of lasting value.

There is a pleasure to digest knowledge, hence education as a product rather than process arises. As a product is one thing that is achieved. As process is an ongoing activity that lasts a lifetime, is not divided into categories such as industrial processes. Hence the appetite for knowledge must be insatiable over time.

As raised by Italo Calvini in the Invisible City, the wealth is not measured by what you buy, but so is discarded, hence knowledge is seen as a disposable good knowledge as instant use.

Keywords: Modernity, Education, social responsibility

I. LA NOCION DE RESPONSABILIDAD SOCIAL

.

La palabra responsabilidad está definida en el Diccionario del Uso del Español de María Moliner como la cualidad de responsable (consciente de sus obligaciones), vocablo que se expresa con las palabras aceptar, asumir, contraer, afrontar, declinar, rechazar, exigir, atribuir, alcanzar, incumplir, tener, sentir, gravitar, gravitar, pensar, imputar y prescribir. Y responsable es,según el diccionario "la persona que es culpable de cierta cosa, encargada de cierta cosa de la que responde.

Tanto la palabra responsabilidad como responsable, tienen su origen en el vocablo "responder", el cual viene del latín responderé, definido como prometer a uno su futuro,, prometer o pagar a su vez; corresponder a, guardar la debida proporción una cosa con otra. Obviamente estas palabras han evolucionado.

Por responsabilidad desde el punto de vista moral moral puede entenderse la capacidad de la persona de conocer y aceptar las consecuencias derivadas de sus actos. O la forma de administrar y tomar decisiones que alcanzan o superan las expectativas éticas, legales, comerciales y sociales que la sociedad tiene de las empresas.

A través de la historia la noción de responsabilidad social, tiene distintos matices, por ejemplo en la antigua Grecia, la responsabilidad está centrada en lo público, en la Edad Media, en las Creencias, en la Edad Moderna, en la razón y el Edad Contemporánea en el mercado.

En este sentido la responsabilidad social empresarial, se define de distintas maneras, por un lado el Instituto Colombiano de Normas Técnicas (Icontec) lo definen como el compromiso voluntario que las organizaciones asumen frente a las expectativas concertadas que en materia de desarrollo humano integral se generan con las partes interesadas, y que partiendo del cumplimiento de las disposiciones legales le permiten a las organizaciones asegurar el crecimiento económico, el desarrollo social y el equilibrio ecológico.

A Carroll, sostiene que la responsabilidad social del negocio comprende de expectativas económicas, legales, éticas y discrecionales que la sociedad tiene respecto a las organizaciones en un momento dado, y que, las responsabilidades sociales de una corporación se describen de forma que comprenden responsabilidades económicas, legales, éticas y discrecionales o voluntarias por encima y más allá de lo requerido por la ley.

El Libro Verde elaborado por la Unión Europea, asume que la responsabilidad social de las empresas está dirigida a elevar los niveles de desarrollo humanos, lo que supone adoptar un modelos de gobierno corporativo abierto que reconcilie los intereses de diversos agentes, en un enfoque global de calidad y viabilidad.

De acuerdo con lo anterior, cómo lo podemos ubicarlo en la Universidad?

Para hablar de Responsabilidad Social Universitaria, es necesario conocer cuáles son los intereses de la Sociedad en relación con la Universidad!: la Universidad como proyecto ético, referido a la Sociedad que debe contribuir a construir, con los demás actores, desde su identidad. ¿Qué es lo que legitima a la Universidad ante la sociedad?. ¿Cuál es el modo de ser y de hacer propios de una Universidad, en relación con un proyecto de sociedad (bien o mal formulado, más o menos conocido) en una comunidad concreta, sometida a cambios permanentes en su entorno?. ¿Cómo es ética la organización llamada Universidad?.

Cualquier reflexión sobre Responsabilidad Social Universitaria debe estar enmarcada en los conceptos de persona humana, sociedad y universidad. La persona humana como determinante de lo que es la sociedad, y ambas como determinantes, en el ámbito del saber, de lo que es la Universidad. Responsabilidad Social que impulsa a la Universidad, fundamentada en un concepto profundo del ser humano (la persona como sujeto ético) y en los valores corporativos que de él se derivan (más que en la ley o los reglamentos), a cumplir cada vez mejor su misión (respetar su esencia), a través de objetivos y programas estratégicos en beneficio de la construcción y el progreso permanente de la sociedad a la que pertenece, en un mundo cambiante que debe analizar y escudriñar permanentemente. Universidad en un mundo globalizado, proyectado, sin reversa, hacia la democracia, la autonomía, la libertad y la descentralización, con conciencia creciente de la necesidad de construir una ética de mínimos y un desarrollo humano sostenible.

II. FINALIDAD DE LA UNIVERSIDAD.

Cada vez que sobre la Universidad recaen juicios respecto a si está o no
cumpliendo con su función en la sociedad, se torna ineludible la discusión alrededor de lo que debe hacer, para derivar desde este paradigma las posibles desviaciones en que haya incurrido, a efecto de producir su reorientación; y como en los momentos actuales se afirma que el concepto de universidad no concuerda con su hacer y por tanto hay que reestructurarla, vale el esfuerzo de retornar a la tradicional discusión, que por más tradicional que sea no deja de ser importante, muy por sobretodo para los que somos parte de ella. Es muy frecuente cuando se aboca el tema emplear diferentes términos con los cuales aludir el significado de universidad, de modo que se habla de misión y de función, que seguramente

tienen implicaciones diferentes; pero para usar un lenguaje menos empiricista como sería el de función, tal vez convenga colocarnos en una posición teológica, que inscriba el concepto de universidad sobre el supuesto de una finalidad.

En este orden de ideas es pertinente indicar que la finalidad de la universidad concurre a la actividad del conocimiento de todos aquellos objetos complejos, que se le propongan a la reflexión; pero si se agota en la sola actividad de producir o reproducir el conocimiento, contaríamos con una finalidad empírica que resultaría insuficiente, dado que el hombre es algo más que naturaleza o puro interés fáctico, pues en otra dimensión es expresión de libertad. Habría entonces que remontar la finalidad de la universidad más allá de la

actividad de la ciencia, refiriendo ésta al campo de los valores, la ética y por consiguiente a la libertad.

Si la ciencia no es algo distinto a la descripción y explicación casual de los objetos que trata, hará falta la comprensión del significado del sentido de las acciones humanas, que hacen uso del conocimiento derivado de la ciencia, de modo que ese nexo que se tiende entre la explicación y la comprensión debe constituir la finalidad de la universidad; en la medida en que ella atiende a la construcción o reconstrucción del conocimiento sin independizarlo del uso que de él se haga.

Lo cual quiere decir que el mundo de los valores, y por ende de la libertad, que es en donde adquieren sentido las acciones humanas, es el que le imprime la finalidad a la universidad, por cuanto que la indagación del por qué del sentido de las acciones humanas presupone la libertad de la voluntad, que es donde cabe hablar de finalidad como propósito.

De tal manera que la finalidad de la universidad concierne a la cultura, entendiendo por ella la ciencia, los valores y las manifestaciones provenientes del campo de lo estético expresivo.

La autonomía de la universidad hace referencia a que ella se obedece a sí misma, es decir que se da su propia ley, que desde luego no es una ley jurídica, sino una ley ética y que por consiguiente no atiende a las contingencias del mundo empírico. Ley ética desde la cual puede incursionar en la sociedad para decidirse hacer todo aquello que esté en plena conformidad con su espíritu. De modo que lo que la universidad hace o deja de hacer no proviene tanto de un cuerpo normativo que solemos denominar políticas: Políticas académicas, de investigación, etc. Porque pueden existir todas esas políticas en cuerpos escritos y la universidad no será lo que debe ser, si su comunidad no refiere en el contenido de sus actos el sentido del ethos que le es consustancial, pues la universidad no es un concepto abstracto que da cuenta de la forma sino también de un contenido referido a sus miembros.

Quiere decir, que la autonomía de la universidad es nuestra propia autonomía, desde la cual pretendemos acercarnos a la finalidad de la universidad. El divorcio que instaura entre el deber que emana de la autonomía y lo que efectivamente hacemos, proviene de la primacía que adquiere el mundo de las contingencias, al hacer dominar en nuestros actos el interés hedonista, típico de la burocracia, del empresario, del hombre de negocios, etc., pero no que no puede ser el interés de quien, autónomamente, ha decidido relacionarse con el conocimiento como finalidad de una vida.

Es nuestra inserción en el conocimiento, en la cultura, la que impone ese ethos, que le imprime peculiaridad a la institución denominada universidad, y que ninguna ley empírica puede actuar para encauzarlo, si no está contenido como una tradición, una historia.

La carencia del ethos en la comunidad universitaria es la ausencia de una historia de ilustración, que desde luego hace dominar en las acciones académicas el sentido

profesionalizante y no el sentido de una vida que ha resuelto encontrar en el conocimiento su finalidad en sí misma.

Es aquí, justamente, donde reside el núcleo de tantas contrariedades, de incomunicaciones, desafectos y todas aquellas manifestaciones que antes de instaurar una comunicación, un diálogo racional, bloquean las posibilidades de un esfuerzo que aspire a reconciliar el ethos de una comunidad concreta con el ethos de una universidad.

La autonomía como principio intrínseco al ser de la universidad no se estatuye simplemente para proclamarla, sino que se ejerce. Y ejercer la autonomía no es cuestión sola desde una dirección universitaria, de una facultad, de una escuela, es cuestión que compromete a todos los que hacemos parte de una comunidad autónoma en el campo del saber.

De modo que lo que debe ser una universidad, no depende jamás de liderazgos, que es un concepto para entender las relaciones de poder, y por ende político; depende más bien del ejercicio de una autonomía que deviene para el conocimiento en finalidad.

El surgimiento de la universidad en ausencia de un período de ilustración en nuestra historia, hizo de ésta una institución reducida y débil para influir en la vida social, en los términos que le son dables y en su defecto se constituyó , sin mayores resistencias, en el centro del ejercicio político, y como resultado de ese lastre, aún nos quedan localmente las formas de interpretación sobre las posibilidades de reorientarla, entre otras demandando liderazgos, a lo cual habría que decir que la ciencia, la ética, el arte y en general la cultura, que es en donde se subsume el concepto de universidad, no es cuestión de liderazgos, siendo más bien una idea nefasta; porque liderar implica obediencia, lealtad, en virtud de un carisma, como lo describe Max Weber con su espíritu meticuloso en la sociología comprensiva, al estudiar las diversas formas políticas de poder. Y en la cultura y la ciencia no pueden haber las relaciones de obediencia sino de adhesiones racionales a principios y teorías en virtud de su consistencia, por ello, la ciencia y la cultura han sido muy desleales, incluso para quienes en un determinado momento histórico recibieron las mayores distinciones, pues el concepto de autonomía y libertad es antitético con el concepto de liderazgo y son los que le imprimen la diferencia a lo que es la universidad y una asociación política. Dado que la primera renuncia a las fidelidades extremas para afirmarse en su propia obediencia, que es oriunda de su fundamento: *La libertad*, por ello la universidad no puede ser centro de acción política con fines de poder, lo cual no quiere decir que no se ocupe de lo político, sino que el docente se abstenga de hacer política cuando estudia o intenta comprender el hecho político; pues al hacerlo instaura el dogmatismo que indefectiblemente culmina en *dominación social*, como ha ocurrido en Occidente y últimamente en Europa del Este.

Es entonces en el contexto de una comunicación permanente, al interior de una comunidad académica, en donde el interés por la reflexión, gobernada por los principios que construyen el ser de la universidad como son: *El conocimiento, la eticidad, la autonomía y la investigación,* como la aspiración a la formación en la cultura – y no la ruptura del *diálogo* interno, que necesariamente culmina en lo irracional y la indiferencia – la que puede promover las posibilidades de orientar un interés hacia *la renovación de la Escuela*, acorde con las exigencias de los tiempos presentes; de modo que cuanto más nos

sustraemos de este espíritu, más lejos nos colocamos en cuanto a las posibilidades de alcanzar una finalidad, que desde la universidad, es esperada por los públicos que conforman la sociedad, como bien lo ilustra Wright Mills al referirse a la gran promesa de las ciencias sociales.

Es la restauración, si es que la ha habido, de la comunicación y del diálogo en la comunidad universitaria, la primera tarea de una dirección de Escuela y de su cuerpo profesoral, fuera de lo cual carece de sentido atender todas aquellas acciones que no lo consideren.

2. La Investigación.

Pese a que la palabra investigación está muy incrustada en el lenguaje escolar, nunca ha designado lo que con un sentido menos ritualista y más solemne hoy es reclamado por el público académico, la sociedad y el Estado; y es apenas comprensible, puesto que se trata de algo novedoso y tardío para el modelo de universidad que ha prevalecido en la sociedad; pues de los años cuarenta en los cuales se organizan algunos eventos, sin trascendencia y continuidad, se vuelve a recuperar la inquietud en los sesenta, culminando con la creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, COLCIENCIAS, a la altura de 1968-1969. Posteriormente en el año de 1978 algunas universidades de Bogotá y del resto del país concurren al Foro coordinado por la ESAP, para establecer un balance sobre el *Estado de la Investigación Científica en Colombia,* y últimamente los avances en esta temática son recogidos en los nuevos horizontes que se formulan en el informe de la misión de Ciencia y Tecnología.

El reconocido prestigio intelectual y científico de los participantes, la profundidad de las reflexiones consignadas y la decisión de fundar sobre ellas una política nacional en lo concerniente a la cultura, la ciencia y la investigación, ha convocado el más grande movimiento de inquietudes e interesamiento en los recintos universitarios del país, que puede traducirse en la conquista de una nueva conciencia sobre el rol fundamental de la universidad. Mas sin embargo, ésta nueva conciencia no puede abstraerse de la larga historia de ausencia de interés y de condiciones que privaron a los centros universitarios de la producción de investigaciones, que hoy se reclama como fundamento de ella y de las posibilidades de modernización del país.

Es tan sólo un aspecto cuya capacidad de transformación está asociada a cambios estructurales en el conjunto universitario nacional, a los procesos de selección profesoral, a los roles del docente, al status económico-social y los currículos académicos. Es un proceso lento que no puede aspirar a sustituir una tradición fundada en la oralidad, por otra que se inscriba en la tradición escrita y la investigación; pues el saber y la investigación es histórico contextual, que se constituye desde el interior de una cultura que convierte en necesidad el interés por indagar y que permite construir el significado social, del ser de la vida; en función de ella; pero un sistema universitario sustentado en principios provenientes de la exhortación a la profesionalización para promover la movilidad social, la eficiencia en el sentido técnico-empresarial y la competencia para el éxito en el mundo laboral, no puede acceder súbitamente a funciones para las cuales no estuvo creada.

Indiscutiblemente debe reconocerse que la carencia de una claridad –sobre el papel y la orientación que debe seguir la universidad—en el conjunto de las direcciones universitarias, los postgrados, las escuelas y el profesorado en general, ha permitido que el pálpito de los acontecimientos sea el marco sugeridor del sentido de las acciones que determinan su desenvolvimiento. Nos hemos equivocado de buena fe, porque en la visión de nuestra formación cultural y académica del mundo circundante de la sociedad, la investigación, como valor esencial, nunca se inscribió en el modelo de universidad del cual somos expresión, no de otro modo podría explicarse el inmediatismo que eufóricamente convoca a desplegar la investigación.

El reto definido en las nuevas políticas educativas, trazadas en los organismos estatales del más alto nivel, no es afrontable con acciones producto de decisiones inmediatas de querer realizarlas haciendo abstracción de sus antecedentes; Pues el riesgo que causa el vacío histórico de la investigación podrá conducir a respuestas mecánicas y artificiales sin un progreso sustantivo. Más prudencia que euforia reclama la respuesta a la demanda investigativa.

No se trata de desarrollar, en estas líneas, una posición antinomista, es decir, de oposición a una ley, que demanda la investigación a través de una política universitaria. Lo objetable es que al mismo tiempo que se demanda la investigación se anuncia restricción de recursos presupuestales para atender la actividad universitaria, y por consiguiente se compele a la autofinanciación a través de un *Modelo de Venta de Servicios Técnicos*; pero los servicios técnicos como la asesoría es muy distinta a la *Investigación*. La investigación no puede asegurar resultados inmediatos para tiempos definidos, a la manera como lo espera el sentido de la inversión económica; por ello la investigación por sus costos elevados no puede surgir de universidades que actúan en marcos de pobreza y en el mundo Latinoamericano no ha surgido tampoco de las universidades solamente, siendo expresión de las fundaciones.

En principio la universidad debe estar abierta a todas las demandas que en materia de investigación, asesoría y extensión le formulen las instituciones públicas y privadas; pero la decisión de convenir la participación no estará influida solamente por la magnitud económica, como es la propensión de quien carece de recursos de ese orden, sino por la conexión íntima entre el campo propuesto y el currículo académico; es decir, que la aceptabilidad estará determinada por lo que los resultados de una investigación le puedan decir significativamente a una escuela, en áreas que están jerarquizadas con respecto a la formación en una disciplina.

Si lo que interesa es la significación de los resultados esperados de un proyecto investigativo, entonces nos alejamos de la idea del monopolio y no interesará tanto, el rango estadístico que siempre se ha usado para valorar el trabajo universitario y, que de cierto modo ha contribuido a construir la universidad y también nuestras vidas conforme a dichos términos.

En este sentido, lo importante de las universidades destacadas no es que participen en el 70% de los proyectos que están registrados en Colciencias o en las vicerrectorías

respectivas, sino que han alcanzado, en algunas de ellas, resultados sumamente extraordinarios.

En el caso nuestro, donde las experiencias son muy ligeras, tal vez, basten dos o tres proyectos por unidad académica, para que reciban todo el respaldo de la universidad para iniciar una tradición en este campo.

Pero si nos desprendemos del espíritu reflexivo y ético, por supuesto, que clarifique el mérito de lo que debe ser investigado, porque a priori determinamos que toda actuación de la universidad en el orden investigativo y de asesoría es procedente y concordante con lo que se tiene que hacer, o porque lo decidió un Rector, un Decano, un Director, etc.; entonces cualquiera puede cargar con la universidad y su cuerpo profesoral para ponerlos al servicio de lo más insulso o de lo más siniestro, como ha ocurrido en muchos casos de las historia.

No, es la autonomía de una escuela y de su centro de investigación, si es meritorio hablar de este concepto cuando no se está a la altura de su comprensión, quien debe establecer si aquello que se propone externamente, está compatibilizado con los intereses de una disciplina que persigue el enriquecimiento del saber.

Si no establecemos una diferencia donde prime lo racional con arreglo a valores por sobre el interés económico, entonces no habrá diferencia entre una firma consultora y lo que denominamos universidad; pero a las universidades de hoy no les preocupa tanto lo que deben hacer sino lo que tienen que hacer, por determinación de un mandato proveniente del mundo empírico: E*l mercado*, siguiendo la exigencia del nuevo orden liberal de los tiempos presentes, que ha conseguido invertir la relación **Libertad-necesidad** en el marco de la concepción Comtiana, para quien la libertad representaba un principio de hostilidad al orden de la necesidad.

Muy correspondida esta forma de pensar con los últimos desarrollos de la ciencia social, en particular con aquellas disciplinas que decidieron romper con la influencia de la filosofía social, para transformarse en ingeniería social, acorde con la ilusión de Bertrand Russell, quien imbuido en la tradición de su tiempo, abrigó siempre la llegada del día en que hubiese una matemática del comportamiento humano tan precisa como la matemática de la mecánica. Frente a esta creciente desvalorización del mundo de lo humano y el esplendoroso avance de las ciencias de la naturaleza y la técnica, tal vez hablar de la universidad para formar ya no tenga lugar, aún cuando más despojada y empobrecedora se torne, en su aspiración de ser posibilidad para civilizar y cuanto más cerca la posibilidad de la barbarie.

De tal manera que la formación estética ya no será importante en el arquitecto, lo importante será su capacitación para diseñar viviendas invisibles, pero exitosas para el mercado; y las Escuelas de Economía harán lo mismo, para que los individuos se localicen donde el mercado los necesita, muy buenos economistas desde el punto de vista técnico, ojala, y al mismo tiempo muy insulsos.

III. DESAFÍOS DE RESPONSABILIDAD SOCIAL PARA LA UNIVERSIDAD COLOMBIANA:

¿Cuál debe ser el Norte de la Universidad colombiana en la actualidad? La Universidad como actor de un proyecto ético-político de construcción de región y de nación, al que dirija toda su actividad educadora, en un proyecto educativo dinamizador del conocimiento y creador de pensamiento transformador, en el que se forman los profesionales que van a construir el país próspero y justo que se merece la sociedad colombiana.

Debemos reconocer que la Universidad no ha contribuido significativamente a sentar las bases de un diálogo fructífero entre los colombianos; no ha encontrado la forma de ejercer el liderazgo intelectual que le corresponde en el análisis y superación de las desarmonías que fragmentan la sociedad. La propia sociedad y el gobierno no le reconocen su papel y, en ocasiones, ni le brindan espacio para ejercerlo.

¿Cómo debemos "hacer Universidad" en el país concreto que tenemos, y en el contexto actual, de globalización (de ideas, valores, tecnologías, capitales y productos), democratización, descentralización y mayor conciencia por el desarrollo humano sostenible?. ¿Cuál debe ser el papel de la Universidad (como institución y como dimensión interinstitucional) en la construcción de la nación colombiana?. ¿Cuál su responsabilidad en el estudio, comprensión y creación de fórmulas apropiadas de solución, para superar las fracturas que nos separan de ser nación y frenan el desempeño de nuestra sociedad en lo económico, lo político y lo social, generando la desarmonía estructural que define la situación de no paz: pobreza, inequidad, violencia (delincuencia común, guerrilla y paramilitarismo), corrupción y cultura mafiosa, desconexión entre economía y bienestar, concentración de la propiedad, desarticulación territorial?. En un país que no termina por entender sus problemas y reconocer sus potencialidades, la academia debe aportar la confianza que se deriva del debate riguroso y el conocimiento.

En diálogo con los demás actores sociales, debemos llegar a un diagnóstico compartido, en el que la Universidad aporta teorías decantadas, análisis complejos y valores de responsabilidad, y aprende de la vivencia y la experiencia de la gente. Diálogo que sea la base para conformar "comunidades de aprendizaje" que, a partir de un estudio riguroso de la historia colombiana, como fuente de comprensión de lo que somos y podemos llegar a ser, genere soluciones realistas.

La mediocridad de los logros obtenidos hasta ahora, en términos de bienestar y de progreso, es el resultado de actores con baja capacidad de tomar decisiones, aportar y participar (fragmentación social), que interactúan con reglas y valores de baja calidad (fragmentación institucional), en regiones debilitadas por el centralismo y el clientelismo, por dinámicas inconvenientes de poblamiento y por la violencia (fragmentación territorial, política y económica).

Fragmentación económica: hemos construido una "economía ajena".

Los resultados de la economía colombiana son insatisfactorios y están lejos de ofrecer un soporte adecuado a la armonía social y la paz. Hay desconexión entre la actividad económica y la generación de valor, por una parte, y el bienestar y las condiciones de vida de la población, por otra. Hemos construido una "economía ajena", caracterizada por una extrema concentración, personal y espacial, del ingreso y la propiedad, y una estructura económica que la refuerza; con un crecimiento anómalo de la informalidad (escape de sobrevivencia), una baja tasa de reinversión de excedentes (los empresarios no ven las oportunidades), y una mala asignación de recursos.

Con resultados como los obtenidos hasta ahora, no será posible generar suficientes puestos de trabajo y ofrecer niveles de bienestar comparables a los de las naciones desarrolladas. Una tasa de crecimiento promedio del 3.5% en el último medio siglo resulta insuficiente para erradicar la pobreza (el hecho de que la mitad de la población sea pobre y la quinta parte esté por debajo de los niveles de subsistencia, es resultado pero también causa del mediocre desempeño de la economía colombiana).

La estructura económica sigue siendo predominantemente atrasada e improductiva como resultado de procesos de desagriculturización y terciarización anticipadas y de la expansión de un sector informal improductivo. Rezagado tecnológica y científicamente, el país sigue sin hacer una opción definitiva (efectiva) por el conocimiento, la ciencia, la innovación y la tecnología como claves para el mejor aprovechamiento de los activos que nos diferencian. De esta manera, la actividad productiva, concentrada en pocas regiones y ciudades, no aprovecha suficientemente los recursos naturales del país, su diversidad biológica, geográfica y cultural.

II Jornadas de Desarrollo Local Regional: "Reflexiones y diálogos para la acción". Primer encuentro de Escuelas de Gobierno

Mesa temática N°2: Procesos productivos territoriales.

Título: Innovaciones territoriales y desarrollo económico local: la experiencia de General Deheza y General Cabrera.

Autora: Valinotti María Florencia

Pertenencia Institucional: CONICET-UNVM**.** Arturo Jauretche 1555. Villa María.
florvalinotti@hotmail.com

Resumen:
El trabajo tiene como objetivo describir las innovaciones territoriales de un sistema productivo local especializado en la industrialización de oleaginosas, específicamente soja, girasol y maní. Para ello se realiza una descripción de las principales perspectivas teóricas que explican el desarrollo económico local con especial énfasis en las experiencias de desarrollo territorial en Argentina. Se concluye que el sistema productivo local ha realizado variadas innovaciones productivas y organizacionales con el propósito de sortear la vulnerabilidad propia del sector productivo del que forma parte.
Palabras Claves: Innovación, Territorio, Desarrollo.

Introducción:

La apertura comercial y la desregulación estatal iniciada en la década de 1990 generaron un nuevo contexto económico y organizacional para el sector agroalimentario argentino. En términos generales y considerando a toda América Latina este proceso modificó progresivamente los patrones de especialización productiva que se fueron concentrando en la explotación de recursos naturales. (Bisang, R. et al. 2005).

Mientras que el cultivo se extendió a la zona extra-pampeana, el eslabón industrial especializado en la molienda y las industrias productoras de los insumos para la producción de granos con tecnología de última generación (Dabat, G. et al. 2015) se

concentraron en el núcleo dinámico donde la renta del suelo es mayor. Es decir en las provincias de Córdoba, Buenos Aires y Santa Fe, con una preeminencia de la última.

La provincia de Córdoba fue perdiendo peso en la molienda de granos, aunque conserva un número reducido de unidades agro-industriales de gran envergadura. En el centro-sur de la provincia conocida como la "región manisera" se presenta un importante número de empresas aglomeradas que producto del proceso histórico de acumulación de aprendizaje, organización, capitalización e inversión en investigación y desarrollo, constituye en la actualidad un núcleo dinámico de acumulación de capital competitivo a nivel internacional.

Considerando el enfoque del Desarrollo Económico Local el trabajo tiene como objetivo describir las innovaciones territoriales de un sistema productivo local especializado en la industrialización de oleaginosas, específicamente soja, girasol y maní.

El enfoque del Desarrollo Económico Local.

El proceso de cambio estructural a escala mundial que se inició en la década de 1970 implicó el ingreso en "una nueva fase de reestructuración tecnológica y organizativa" (Alburquerque, F. 2004:4) que puso en crisis el modelo de crecimiento vigente en ese momento denominado fordismo y dio lugar a la emergencia de formas flexibles de acumulación de capital.

La globalización generó un proceso de internacionalización y diversificación de la demanda que obligó a cambiar la organización de la producción hacia formas más flexibles en los procesos y equipos de trabajo. Por ello, en el modelo posfordista la organización de la producción responde a una demanda diversificada e internacionalizada, la modalidad de producción se caracteriza por la desintegración de los procesos productivos hacia el exterior de la industria pero al interior del territorio. La especialización, división de tareas y las economías de escalas ya no se logran en el interior de la fábrica sino en el territorio y el objetivo consiste en producir en el menor tiempo posible la mayor cantidad de cambios para adaptarse a una demanda flexible.

Estos cambios en el régimen de acumulación provocaron una desestructuración y reestructuración a nivel económico y sectorial (Alburquerque, 2004) y dieron lugar al surgimiento de nuevas formas de regulación social, caracterizadas por estar orientadas a la innovación y la flexibilidad del lado de la oferta dando lugar a formas de organización más planas, descentralizadas y flexibles que enfaticen la gestión en torno a

las competencias esenciales. En ese contexto es que comenzaron los cuestionamientos a la estrategia de desarrollo concentrador, centrado en la gran empresa y con preeminencia de la planificación nacional.

Frente a los cambios que generaba el proceso de globalización económica, que se traducían en la flexibilización y descentralización de la producción, debido al cambio en el núcleo tecnológico básico, que desplaza el petróleo por la microelectrónica, las estrategias de desarrollo local cobraron importancia como formas de ajuste flexible en el territorio, cuyo objetivo se orientaba a la construcción de un entorno institucional, político y cultural de fomento a las actividades productivas propias del territorio.

Las diversas experiencias de Desarrollo Local dieron lugar al surgimiento de una vasta literatura académica que comienza con los Distrititos Industriales, Clusters, Sistemas de Innovación y Sistemas productivos locales, de los cuales el enfoque del Desarrollo Económico Local toma los aportes más importantes.

Desde esta última perspectiva *innovación* y *territorio* están profundamente imbricados y sus variadas articulaciones generan las condiciones para el aumento de la productividad y competitividad territorial. La capacidad de introducir innovaciones en la base productiva y el tejido empresarial de un territorio constituye el factor fundamental del desarrollo económico. Ahora, el concepto de innovación incluye tanto las de tipo tecnológico como las *innovaciones sociales* entendiendo por éstas últimas los cambios gerenciales y organizativos al interior de las empresas como también innovaciones en la Administración Pública y la generación de procesos de interrelación entre los sectores productivos e institucionales.

La innovación territorial constituye la principal herramienta para pasar de las ventajas competitivas estáticas sostenidas por diversos factores como mano de obra barata, abundancia de recursos naturales, o diferenciales de tipos de cambio, hacia la construcción territorial de ventajas competitivas dinámicas dadas por la introducción de innovaciones tecnológicas y sociales que permiten “mejoras de productividad, calidad y diversificación de bienes y servicios, esto es, introducción de elementos de conocimiento estratégico” (Alburquerque, F. 2004: 4)

La competitividad se sustenta en los aumentos de productividad, esto es, la incorporación de progreso técnico y organizativo en la actividad productiva. Esto es posible por la presencia de una serie de activos como un sistema educativo y de capacitación orientado por las necesidades productivas locales, infraestructuras básicas, relaciones laborales con involucramiento de los trabajadores, tecnologías apropiadas,

organización empresaria eficiente, acceso al crédito de pymes. Por ello, la competitividad es sistémica ya que las empresas no enfrentan solas la competencia, por el contrario dependen de la presencia de los activos mencionados que son propios de cada territorio.

En la pugna competitiva la performance de la empresa no depende solo de la introducción de mejoras internas, sino de la calidad de sus relaciones con los proveedores y clientes, así como la existencia de un entorno territorial que facilite la introducción de innovaciones. (Alburquerque, F. 2004) El territorio es un actor de desarrollo decisivo, y la construcción social del mismo constituye un factor de primer orden para promover la formación y consolidación de los sistemas productivos locales.

Las teorías de desarrollo local en Argentina

Mientras que en Europa y Estados Unidos los desarrollos teóricos sobre Desarrollo local responden a la necesidad de reestructurar los sistemas productivos locales frente a los cambios en el modelo de acumulación y el paso hacia el Estado Neoliberal, en América Latina en general y en Argentina en particular la teoría-práctica del desarrollo local estuvo asociada a intentos de enfrentar los costos del ajuste estructural y las consecuencias en materia de pobreza, indigencia y desempleo, por ello estuvo ligado al enfoque del Desarrollo social. La reforma del Estado de 1994 que entre otras medidas estableció la descentralización de funciones hacia las provincias y los municipios constituyó la principal iniciativa a nivel nacional en términos de promoción del desarrollo local.

Numerosas provincias aplicaron desde mediados de la década de 1990 planes de desarrollo estratégico, contando cómo primer experiencia la de la municipalidad de Córdoba, en segundo lugar Rosario y luego la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. No obstante estos proyectos más que el resultado de una acción libremente decidida "[es] una respuesta obligada y consustancial (…) el municipio respectivo asume así un rol subsidiario de la falta de asunción de sus responsabilidades del Gobierno nacional" (Rofman, A .2006:48).

No obstante frente al predominio de la práctica del desarrollo local como política asistencialista se llevaron a cabo algunas experiencias que fueron informados por el enfoque teórico predominante en la época. A comienzos de la década de 1990 predominó una visión del desarrollo local asociada al crecimiento económico exógeno. Se sostenía que era necesario en una primera etapa el crecimiento de la economía para

luego observar las consecuencias sociales. Así los gobiernos locales debían tornarse competitivos, invirtiendo en infraestructura, exenciones impositivas, y otro tipo de medidas que atrajeran al capital. A mediados de 1990 la visión del desarrollo local se orienta hacia la "calidad institucional" (Arrollo, D. 2014: 03) incorporando las nociones de consensos locales, participación ciudadana, transparencia en la gestión, reglas de juego, entre otras. A fines de la década aparece la noción de "planeamiento estratégico" (Arrollo,2014,p.02) que intenta pensar la ciudad integralmente "en términos políticos, sociales, económico-productivo y culturales. A partir de allí el objetivo es delinear estrategias de mediano y largo plazo" (Arrollo, D. 2014:03) . A partir del 2003 el desarrollo local ingresa en una nueva etapa debido al cambio en la matriz estatal que pasa "de un modelo de apertura, de endeudamiento, de desestructuración del aparato productivo y de abandono de la idea de desarrollo característico de los noventa, a un modelo productivista, generador de empleo, industrializador y con eje en el desarrollo" (Garcia Delgado y Nosetto en Casalis, A. 2011:161). Siguiendo a Casalis (2011) son cinco los principales cambios en el enfoque actual del desarrollo local; en primer lugar el paso hacia otro modelo de desarrollo productivista con énfasis en el empleo y la producción; en segundo lugar la presencia activa del Estado pone al desarrollo local en la agenda de las políticas públicas; en tercer lugar la revalorización del territorio en los procesos de desarrollo implica considerarlo como una construcción social. El territorio es un espacio de poder socialmente construido y constituye una dimensión relevante en los procesos de planificación; esto abre la posibilidad de que las políticas públicas se piensen desde un enfoque territorial, lo que implica considerar la endogeneidad, la articulación entre actores y las características productivas, institucionales, culturales y ambientales del territorio. Por último, se ha ampliado la escala de análisis ya que se constata que la escala local resulta insuficiente para analizar y proponer políticas públicas debido a la complejidad que adquieren los procesos económicos. Desde esta perspectiva "el desarrollo territorial [es] un proceso político, social, económico e institucional que consiste en la reducción de los desequilibrios espaciales entre las regiones (…). Tiene como objetivo fortalecer el desarrollo productivo, la inclusión social y contribuir a revertir los problemas estructurales que afectan al desarrollo" (Casalis,A. 2011: 162).

Para Daniel Arrollo (2002) podemos identificar cinco ejes en torno al cual gira el desarrollo local. En primer lugar **"el perfil de desarrollo"**, esto es la existencia de una actividad que motoriza el crecimiento económico con inclusión social. En Argentina los

municipios están divididos en tres tipos de acuerdo a su perfil de desarrollo, aquellos con un perfil definido a lo largo del tiempo, los que tienen un perfil en crisis que puede ser abrupta o paulatina y aquellos que no tienen un perfil productivo definido, perteneciendo la mayoría de los municipios a los dos últimos tipos.

El segundo eje es **"el tipo de municipio**" pudiendo construir la siguiente tipología de gobiernos locales: Municipios rurales de hasta 2000 habitantes; Municipios chicos de 2.000 a 10.000 habitantes; Municipios grandes de 10.000 a 100.000 habitantes; Ciudades intermedias de 100.000 a 250.000 habitantes y Áreas Metropolitanas.

En argentina predominan los municipios chicos que alcanzan aproximadamente el número de 1.700. En ellos vive solo el 11 % de la población, mientras que el restante 90% se concentra 313 municipios grandes lo que nos da la pauta de las características y las posibilidades del desarrollo local "mientras que el 80% de los gobiernos locales posee solamente el 13% de la población, el 89% de los argentinos vive áreas urbanas" (Villar,A.2006: 244) Esto redunda de manera negativa en las capacidades técnicas, socio-culturales y financieras necesarias para emprender proyectos de desarrollo local.

El tercer elemento son los **"circuitos económicos"** que funcionan en el territorio y que podemos dividir en: Economía Formal, Economía Informal y Economía de Subsistencia.

El cuarto elemento tiene que ver con el "**modelo de gestión"** de acuerdo a la articulación de las capacidades técnicas, la voluntad política y los actores que participan. Existen tres modelos, el centralizado, que se caracteriza por el municipio hacedor que planifica y ejecuta sin participación social. El descentralizado, que considera que el que está en mejores condiciones de resolver el problema es el que se encuentra afectado por la proximidad, por ello es un modelo más participativo y el último es el modelo de gestión asociada donde se considera que en la planificación y ejecución trabajan juntos el municipio y las organizaciones sociales ya que es necesario definir de manera consensuada la estrategia de desarrollo.

El quinto elemento son las **políticas sociales locales**, que de acuerdo a la situación del municipio se orientan a: la cuestión alimentaria, el eje socio-económico mediante la promoción de micro-emprendimientos, la capacitación y fortalecimiento de instituciones sociales y los programas de empleo. Por último, y en relación a los cinco elementos anteriores se plantea considerar el **desarrollo local como proceso**, esto implica una planificación de la idea como proceso en donde hay varias etapas. Primero un conjunto de actores en el territorio, segundo cuatro modelos de políticas, la

asistencialista, la de promoción y la de desarrollo productivo. Estas etapas se relacionan mutuamente y se establecen de manera progresiva para articular todos los sectores en torno a un perfil de desarrollo.

Tomando los enfoques teóricos desarrollados anteriormente describiremos una experiencia de desarrollo económico local que se centra en el crecimiento económico, aunque no exclusivamente exógeno sino a partir de la consolidación de un complejo agro-industrial de capital local. El sistema productivo local se desarrolló en consonancia con la expansión del complejo oleaginoso sojero, es decir que tiene como período de consolidación la década de 1990. El territorio constituye un espacio de provisión de materias primas, pero ha desarrollado un sistema productivo local mediante una serie de innovaciones que permitieron captar parte de la renta generada por la cadena productiva oleaginosa. No obstante, para comprender de manera acabada la dinámica de los sistemas productivos especializados en la industrialización de oleaginosas y en la provisión de insumos para la producción de granos es necesario describir brevemente y con anterioridad los cambios tecno-productivos en el sector primario y su influencia en la formación de aglomeraciones productivas.

Cambio tecno-productivo y aglomeraciones empresarias

La apertura comercial y la desregulación estatal iniciada en la década de 1990 generaron un nuevo contexto económico y organizacional para el sector agroalimentario argentino. En términos generales y considerando a toda América Latina este proceso modificó progresivamente los patrones de especialización productiva que se fueron concentrando en la explotación de recursos naturales. (Bisang, R. et al: 2005).

La expansión de la producción fue posible debido a la incorporación y adaptación de paquetes tecnológicos junto con la consolidación de grupos reducidos de empresas que monopolizaron diversas fases de las tramas productivas (las más rentables) desarrollando una clara orientación exportadora.

En Argentina, las clásicas ventajas competitivas estáticas relacionadas con la dotación de recursos naturales se combinaron con el desarrollo de ventajas competitivas dinámicas que se tradujeron en una modernización sectorial mediante la incorporación de nuevas tecnologías e innovaciones organizacionales que permitieron el desarrollo y consolidación del sector agroalimentario, adquiriendo relevancia el complejo oleaginoso liderado por la soja.

En lo referido a este último cultivo la incorporación de paquetes tecnológicos implicó la utilización de semillas transgénicas, glifosato, preemergentes, insecticidas y fertilizantes. (Bisag; 2003 citado en Giancola, I. et al: 2009) altamente compatible con la nueva practica de laboreo directo. "La sinergia con la soja tolerante a herbicida se da como consecuencia de que las prácticas de laboreo directo, al acortar el tiempo requerido entre la cosecha de trigo y la siembra de soja, hace factible el empleo exitoso de variedades de soja de ciclo corto como cultivo de segunda, y viabiliza un planteo trigo-soja de segunda en zonas donde no era agronómicamente factible" (Giancola, I. et al. 2009:33). La posibilidad del doble cultivo incrementó sustancialmente la rentabilidad agrícola lo que dio lugar al surgimiento de nuevos actores económicos que buscaron captar esa renta, a saber: los "pools de siembra", los "fondos comunes de inversión agrícola" y fundamentalmente la industria agroalimentaria.

En términos geográficos el proceso global de cambio tecnológico se concentró en la Pampa Húmeda, sin embargo el aumento de la producción se relacionó con las innovaciones tecnológicas y de laboreo como con la creciente expansión de la frontera agrícola hacia zonas que antes eran consideradas no aptas, como el Norte argentino, y con la progresiva sustitución y reemplazo de otras oleaginosas y cereales. (Varisi, G .2010:130).

Mientras que el cultivo se extendió a la zona extra-pampeana, el eslabón industrial especializado en la molienda y las industrias productoras de los insumos para la producción de granos con tecnología de última generación (Dabat, G. et al. 2015) se concentraron en el núcleo dinámico donde la renta del suelo es mayor. Es decir en las provincias de Córdoba, Buenos Aires y Santa Fe, con una preeminencia de la última.

La tendencia del mercado de agrupar geográficamente la materia prima, la industrialización de la misma y la producción de insumos (maquinaria específica), han dado lugar a la formación de aglomeraciones productivas especializadas con un alto agregado de valor debido al fuerte componente innovador que las ubica en la frontera tecnológica internacional.

Por otra parte, esta tendencia consolida las desigualdades territoriales y la heterogeneidad estructural del territorio, ya que discrimina entre zonas naturalmente ricas y naturalmente pobres, pero además entre los territorios donde la renta del suelo es mayor, la provincia de Santa Fe puntualmente el Gran Rosario concentra el 77% de la capacidad teórica de molienda y sus terminales portuarias despachan el 78% de las exportaciones nacionales de granos, aceites y subproductos. (Calzada, J. 2012). La

provincia participa en un 44% en la industria nacional de maquinaria agrícola mientras que Córdoba lo hace en un 24% y Buenos Aires en 21%. (Dabat, G. et al. 2015)

La provincia de Córdoba fue progresivamente perdiendo peso en la molienda de granos, aunque conserva un número reducido de unidades agro-industriales de gran envergadura. Precisamente, en el centro-sur de la provincia conocida como la "región manisera" se presenta un importante número de empresas aglomeradas adquiriendo relevancia un complejo agroindustrial formado por una empresa líder en el sector.

Aunque el cultivo de la soja es predominante, adquiere relevancia el cultivo del maní ya que la producción se concentra más del 95% en esta jurisdicción (Busso, G. et al: 2003) y ha dado lugar a la formación de aglomeraciones productivas especializadas, que producto del proceso histórico de acumulación de aprendizaje, organización, capitalización e inversión en investigación y desarrollo, constituye en la actualidad un núcleo dinámico de acumulación de capital competitivo a nivel internacional.

Al igual que la cadena de valor de la soja, el maní generó un proceso de "clusterización" debido a la proximidad geográfica entre los productores y la industria seleccionadora y la fuerte vinculación de los mismos con la industria de maquinaria agrícola.

Innovación y especialización productiva: La experiencia de General Deheza y General Cabrera.

Las ciudades de General Deheza y General Cabrera están localizadas en el centro-sur de la provincia de Córdoba; pertenecen al departamento Juárez Celman y se encuentran a 220 kilómetros de distancia de Córdoba capital. Ambas localidades surgen producto de la expansión del ferrocarril (1874) lo que permitiría la llegada y el establecimiento de inmigrantes en el marco de la ley de colonización agrícola.

Según los resultados del Censo Provincial de Población del año 2008 para la ciudad de General Cabrera fueron contabilizadas 11.320 personas de las cuales 5.565 son hombres y 5755 son mujeres. En General Deheza fueron contabilizadas 10.156 personas de las cuales 5.132 son hombres y 5.024 mujeres. Estos datos ubican a las ciudades en la categoría de Municipios Grandes, aunque con algunas limitaciones ya que se encuentran en el límite de la categoría.

En cuanto a la estructura primaria el Censo Nacional Agropecuario 2008 contabilizó 94 establecimientos agropecuarios productivos, siendo la orientación productiva predominante de tipo mixta agrícola ganadera. (Sánchez, C: 2013) No obstante, al igual

que toda la zona central de la provincia de Córdoba, presenta un aumento considerable de la siembra de cereales y oleaginosas, liderada por la soja, que para la campaña de verano de 2011/2012 registró un porcentaje de participación del área sembrada del 75,1 %. (Sánchez, C: 2013). Esto generó un progresivo desplazamiento del cultivo tradicional de la zona, el maní, cada vez más hacia el sur de la provincia, llegando hasta el norte de La Pampa y el este de San Luis. De acuerdo a estos datos, las ciudades forman parte de la estructura económico-productiva que caracteriza a la Pampa Húmeda, con una importante influencia del cultivo de soja en la zona.

Como parte del núcleo geográfico dinámico donde la renta del suelo es mayor, en los últimos veinte años se fue construyendo de manera progresiva una aglomeración productiva especializada de gran envergadura. La misma se explica en primer lugar por el cambio en el modelo de acumulación y desarrollo argentino, que desde mediados de la década de 1970 abandona el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones y se orienta a la producción de bienes competitivos a nivel internacional, de esta manera se produce un cambio en el perfil comercial del país ya que las exportaciones comienzan a concentrarse en un conjunto reducido de productos agropecuarios y mineros y sus derivados. (Rapoport, M. 2010). El cambio en la matriz productiva y específicamente la consolidación del complejo oleaginoso sojero argentino es impulsado por el Estado mediante una serie de medidas que tendieron a la liberalización del sector agropecuario como la reducción/eliminación de los aranceles a la exportación, la eliminación de la Junta de Granos, la modificación del régimen de puertos, la eliminación de las cargas fiscales para el transporte interno y externo, la desregulación el transporte de cargas y la privatización de los ramales ferroviarios de carga. (Obschatko, E. 1997)

En segundo lugar, las ciudades desarrollaron una serie de innovaciones para agregar valor a la producción agrícola local que dieron como resultado la formación de un "cluster" como forma de organización de las diversas fases en la producción e industrialización del maní y de un complejo industrial formado por una empresa líder en el sector.

Las ciudades forman un *sistema productivo local* ya que reúnen las siguientes características: (Gioacchino, G. 2009: 6)

- *Presencia de economías externas:* La aglomeración empresarial presente en el territorio permite aumentar la eficiencia del conjunto. Las ciudades reúnen 7 (siete) empresas seleccionadoras de maní de capital local, además 3 (tres)

localizadas en la ciudad de Carnerillo, Alejando Roca y Dalmacio Vélez Sarsfield son de capitales de General Cabrera y General Deheza respectivamente. La importancia que adquieren las ciudades al ser parte del cluster del maní se puede ejemplificar a partir del análisis del origen geográfico de las exportaciones, donde su participación se traduce en un 55,6% del total exportable de la provincia de Córdoba. (FADA,2015)

A su vez, cuentan con un complejo agroindustrial formado por una empresa líder (AGD) que industrializa maní, soja y girasol. Posee una integración vertical y horizontal. La empresa en sí constituye un complejo debido al control que posee en todas las fases de la producción, tanto en el territorio como fuera de él. La producción se destina al mercado interno e internacional.

La existencia de empresas aglomeradas de envergadura permite aumentar la eficiencia ya que primero permite crear una amplia diversidad de servicios especializados al crear un mercado amplio para los proveedores industriales. Segundo, permite la formación de recursos humanos especializados, producto tanto de la vinculación del sistema educativo con las necesidades del sistema productivo como del aprendizaje histórico de los trabajadores del lugar. Por último, la aplicación de innovaciones tecnológicas adquiere una amplia difusión en un contexto de interrelación empresaria donde predominan las relaciones de competencia-cooperación.

- *Existencia de unos recursos específicos:* El territorio cuenta con recursos específicos con fuerte arraigo territorial en el caso del maní. El cultivo tiene especificidades relativas al tipo de suelo que se requiere para la siembra -franco limoso o franco arenoso- y una serie de cuidados que demandan experiencia por parte del productor.
- *Existencia de conocimientos tácitos:* Las dos ciudades contaban con una tradición en cuanto a la industrialización del girasol (dos industrias aceiteras) que luego, con la incorporación del método de extracción por solvente y la emergencia de la soja como principal materia prima es capitalizado para su industrialización.

  La calidad del maní que se ha logrado en la actualidad responde al proceso histórico de acumulación de aprendizaje, organización, capitalización e inversión que se traducen en un verdadero capital social.

- *Introducción de unas determinadas formas de regulación social:* La arraigada cooperación pública-privada identifica y mantiene la originalidad del desarrollo. Una serie de instituciones como la Fundación Maní Argentino, la Cámara Argentina del Maní, INTA General Cabrera, y las administraciones municipales respectivas fomentan desde distintas ópticas la producción local.

El sistema productivo local está formado por tres subsistemas que conforman la base económica local; a saber: un subsistema compuesto por el complejo agro-industrial AGD; un subsistema de grandes-medianas empresas especializadas en la industrialización de maní y un subsistema institucional de apoyo a la producción. Cada subsistema presenta aspectos específicos que definen su lógica de funcionamiento y su particular forma de promover e introducir innovaciones.

Subsistema Complejo industrial AGD: Por su operatividad a gran escala introdujo innovaciones que iban a tono con el desarrollo del complejo oleaginoso sojero argentino, a saber: innovaciones tecnológicas, método de extracción por solvente, ampliación de la capacidad de molienda, envases PET, aumento en la escala de producción mediante la expansión hacia zonas de provisión de materias primas. Adquisición de Terminal 6" en el puerto de Rosario, constituyendo en la actualidad el complejo agroindustrial exportador más importante de América Latina. Allí tiene lugar la molienda de la soja, producción de biodiesel y glicerina refinada. Innovaciones organizativas como la difusión de la agricultura por contrato e innovaciones en logística con la concesión del ex ferrocarril Mitre ya que le permitió conectar las distintas instalaciones de almacenaje que posee distribuidas en distintos puntos claves de producción de materias primas con las plantas industriales y el puerto.

Subsistema Industrias seleccionadoras de maní: Frente a las transformaciones en el sector agropecuario[1] las industrias seleccionadoras adquirieron un rol más importante en la cadena productiva ya que se convirtieron en las principales productoras que en la

[1] El ajuste estructural expansivo iniciado en la década de 1990 generó una transformación importante en el sector agropecuario. Mientras que la política económica anclada en el tipo de cambio fijo fue el principal catalizador de la modernización del sector y de la consolidación de la agroindustria, también generó un proceso de concentración de los establecimientos agropecuarios debido a las dificultades de los pequeños y medianos productores de enfrentar los costos de la modernización.

actualidad alcanza el 80 % de la producción. (CAM, 2015) A su vez, difundieron la agricultura por contrato e integraron a los productores.

Conformaron una estructura con un alto grado de concentración (25 empresas) imponiendo altas barreras de entrada para nuevos competidores, pero desarrollaron un sistema de competencia-cooperación al interior del cluster.

En términos de innovaciones tecnológicas incorporaron tecnología de punta en todos los eslabones productivos (sector primario e industrial) y mantienen una estrecha relación con instituciones científico-tecnológicas como el INTA General Cabrera que conjuntamente con un criadero local han realizado aportes significativos en el mejoramiento genético del maní. El criadero se dedica a la investigación y desarrollo del cultivo de maní y es el único en su tipo en Argentina. Fue uno de los pioneros de mejoramiento del maní que produjo cultivares "alto oleico" considerada como la mejora cualitativa más importante de los últimos años en la industria manisera, debido a que el maní alto oleico se mantiene en condiciones optimas para el consumo por más tiempo por su diferente composición de aceites. Actualmente, ha desarrollado nuevas variedades con mayor resistencia a la sequía y el carbón del maní. (Puntal, 2014)

En el año 2012 se creó la marca "Maní de Córdoba" que es una identificación de origen certificada. Su sello garantiza un alimento de máxima pureza, sanidad y cuye elaboración responde a las más estrictas normas de seguridad alimentaria.

Conclusiones

La descripción de las principales innovaciones territoriales del sistema productivo local nos permitió realizar el puntapié inicial para continuar con el análisis de las especificidades del desarrollo territorial.

Considerando que el territorio es parte del núcleo geográfico dinámico donde la renta del suelo es mayor y por lo tanto donde naturalmente el mercado orienta las inversiones industriales relacionadas con la materia prima es necesario destacar que las ciudades se encuentran en desventaja en cuanto a su distancia del puerto de Rosario. En ese contexto desde el territorio se realizaron una serie de innovaciones que permitieron retener y desarrollar un sistema productivo altamente especializado en la industrialización de oleaginosas.

Por ello, pese a las condicionalidades que otras escalas le imprimen al territorio, el mismo constituye un desarrollo endógeno ya que ha desarrollado la habilidad de transformar y consolidar el sistema socio-productivo, de reaccionar mediante

innovaciones a los desafíos externos, relacionados principalmente con la alta volatilidad de los precios internacionales de los productos que comercializan, de capitalizar los conocimientos y habilidades del territorio y de introducir una serie de regulaciones sociales que potencian las capacidades anteriores.

Bibliografía

Arroyo, Daniel: (2002) *Los ejes centrales del Desarrollo Local en Argentina.* FLACSO.

Alburquerque, Francisco. (2004) *El enfoque del Desarrollo Económico Local* Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo. P 1-15.

Bisang, Roberto; Gutman Graciela. (2005) Acumulación y tramas agroalimentarias en América Latina. *Revista de la CEPAL*. Vol. 87. P 115-129.

Busso, Gustavo; Civitaresi, Martín; Geymonat, Ana & Roig, Ricardo. (2003) *Situación socio -económica de la producción de maní y derivados en la región centro-sur de Córdoba. Diagnósticos y propuestas de políticas para el fortalecimiento de la cadena.* Instituto Desarrollo Regional. Universidad Nacional de Río Cuarto.

Cámara Argentina del Maní. http://www.camaradelmani.com.ar/espanol/. Última entrada: 26/02/2016

Calzada, Julio (2012) Argentina como productor y exportador de granos. Importancia del Gran Rosario. Bolsa de Comercio de Rosario en http://www.bcr.com.ar/Programa%20de%20Formacin/Argentina%20y%20la%20producci%C3%B3n%20de%20Granos%20Mayo%202012.pdf. Última entrada: 02/05/2016

Casalis, Alejandro (2011) Desarrollo Local y Territorial. Aportes metodológicos, teóricos para las políticas públicas. *Revista Ciencias Sociales.* N 19.

Dabat, Germán; Paz, Sergio (2015) "Expansión sojera e industria de maquinaria agrícola concentrada territorialmente. Implicancias para el desarrollo regional" en Fidel Carlos y Villar Alejandro (Co) *Miradas, prácticas y controversias del desarrollo territorial en Argentina.* Buenos Aires. Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini P 139-168.

Diario Puntal en http://www.criaderoelcarmen.com.ar/140321Tranquera.pdf Última entrada: 02/05/2016.

Fundación Agropecuaria para el Desarrollo de Argentina (2015*). Contribución socio-económica de la cadena agro-alimentaria del maní: propuestas de políticas públicas en pos del desarrollo sustentable.* Buenos Aires.

Giancola, Ines; Salvador, María; Covacevich, Melina & iturrioz, Gabriela. (2009) *Análisis de la cadena de la soja en la argentina***.** Buenos Aires. INTA.

Giaocchino, Garofoli (2009) *Las experiencias de desarrollo económico local en Europa: las enseñanzas para América Latina*. Oficina de Coordinacion y Orientación del Programa URB-AL III. Costa Rica.

Obschatko, Edith. (1997) *Articulación productiva a partir de los recursos naturales. El caso del complejo oleaginoso argentino***.** Buenos Aires. CEPAL.

Rapoport, Mario. (2010) *Las políticas económicas de la Argentina*. *Una breve Historia.* Booket. Buenos Aires.

Rofman, Adriana (2006). "El enfoque del desarrollo local: conflictos y limitaciones" en *Desarrollo Local: una revisión crítica del debate*. Ed. Espacio. Buenos Aires. P 259-287.

Varesi, Gastón. (2010) El circuito productivo sojero argentino en el modelo pos-convertibilidad. Una aproximación desde el enfoque de análisis regional. En *Cuadernos del CENDES*. Vol 24. N˚ 74. P 107-137.

Villar, A. (2006). Desarrollo Local en Argentina. Contexto, municipio y actores de un proceso incompleto en *Desarrollo Local: una revisión crítica del debate.* Ed. Espacio. Buenos Aires. P 231-258.

Sanchez, Carina, Barberis Noelia. (2009) *Caracterización del territorio centro de la provincia de Córdoba.* Buenos Aires. INTA.

Título: "ESTRATEGIAS DE ACCESO AL SUELO DE LOS SECTORES POPULARES E INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE SUELOS MUNICIPALES EN CIUDADES PEQUEÑAS Y MEDIANAS".

Mesa: 2. Procesos productivos territoriales e innovación tecnológica

Autor: Yáñez, Javier Ignacio

Dirección: UNVM - I.A.P.C.S. Licenciatura en Desarrollo Local Regional / CP: 5900 / Ciudad de Villa María / Mail: yajavier@hotmail.com

Resumen

En esta ponencia se desarrollaran los avances realizados en el Proyecto de Tesis de la Maestría en Gobierno Local de la Universidad Nacional de Quilmes, dirigida por la Dra. Daniela Gargantini y co-dirigida por el Dr. Daniel Cravacuore. La ponencia aborda en primera instancia las principales características de los mercados de suelo y las manifestaciones de las inequidades y desigualdades en el acceso al suelo. Posteriormente se definen los procesos de crecimiento urbano y las nuevas formas de producción del hábitat urbano, considerando las modalidades/estrategias de acceso al suelo de los sectores populares. Por último se desarrollan los desafíos y retos que deben asumir los instrumentos de gestión de suelos municipales en ciudades medianas y pequeñas, para lograr mayor equidad e inclusión.

El suelo urbano es el primer escalón para el acceso a la vivienda y su alto precio es el principal impedimento de carácter estructural que enfrentan los sectores populares. Es por ello, que es el punto de partida para llegar a la vivienda y es entendido como "…el recurso inicial mediante el cual los sujetos comienzan a formar parte de la ciudad, de su economía y de su entramado de relaciones" (Ferrero y Rebord, 2013:28). Según datos secundarios recabados[1], las mayores restricciones para acceder al suelo son su alto costo y los ingresos insuficientes de la población más pobre para afrontarlos. A mayores niveles de pobreza y exclusión, esquemas financieros inaccesibles, promoción inmobiliaria orientada a la demanda solvente y limitadas capacidades de los organismos públicos para resolver el acceso al suelo y la vivienda, los sectores populares buscarán canales y procesos

[1] Según datos de encuesta nacional realizada a profesionales de planeamiento (Directores de planeamiento o de no existir el puesto al funcionario de planificación designado por el intendente), sobre regulaciones locales para el uso del suelo en 118 municipalidades que integran 28 grandes aglomerados urbanos de la Argentina (Goytia, C., de Mendoza C., Pasquini, R., 2010).

alternativos para lograr un lugar donde vivir. En este sentido los sectores populares cuentan con sus limitadas capacidades y recursos, con el apoyo de ciertos interlocutores para el acceso a un lote y posteriormente a un hábitat mínimo y progresivo, con su entorno cercano (a partir de sus parientes, vecinos, compatriotas y allegados) o ciertos espacios colectivos como son las organizaciones sociales con base territorial, los grupos comunitarios, los programas sociales facilitadores de acceso y las viviendas subsidiadas a cargo del Estado o el desarrollo de urbanizaciones informales (Di Virgilio y Gil y De Anso, 2012; Monayar, 2014). En las ciudades pequeñas y medianas se manifiestan procesos de segregación socio-espacial junto a procesos informales e irregulares de producción, circulación y consumo de suelo que se yuxtaponen y complementan en las diversas etapas. Podemos enfatizar que el accionar de los sectores populares está condicionado por los múltiples actores en escena, por lo que el mercado formal o informal de suelo les ofrece como vías para llegar al hábitat – con procesos de segregación y manifestaciones irregulares e informales de hábitat- y por las pautas que define la gestión urbana y de suelos, aplicada por los municipios en su territorio.

Se utilizaron abordajes metodológicos variados, con enfoque cuantitativo en base a información primaria y secundaria; enfoque cualitativo para captar los procesos en los que están inmersos los sectores populares y estudios descriptivos de programas e instrumentos de gestión municipal.

Palabras clave: Gestión urbana, estrategias de acceso al suelo, hábitat.

1.1_ Mercados y precio del suelo

El incremento constante del precio del suelo en la Argentina, posterior a la crisis de 2001, plantea consecuencias para los sectores populares y para el propio Estado. En este sentido, Baer (2008) plantea que "El extraordinario proceso de valorización del suelo que experimentaron el país, y sobre todo, los principales aglomerados urbanos, no solo dificulta la adquisición de suelo servido y bien ubicado por parte del estado, también restringe el poder de compra y alquiler de vivienda a través de las reglas del mercado inmobiliario privado" (Baer, 2008:3). Reese (2014) expresa que posterior a la crisis de 2001 el mercado inmobiliario alcanzó un fuerte dinamismo en muchos centros urbanos, una expansión del sector de la construcción, un rol activo de la inversión pública que valorizó suelos urbanos, aumentando las expectativas especulativas y un alza significativa de precios. Los excedentes de capital y las rentas extraordinarias producto de un modelo extractivista – rentista, vinculados especialmente en la provincia de Córdoba a la extracción de recursos no renovables (agricultura y ganadería intensiva), son volcados en inversiones dentro del espacio urbano, intensificando la mercantilización del suelo con un rol muy activo de agentes privados como los desarrolladores inmobiliarios, inversionistas, empresas constructoras (Capdevielle, 2013). Paralelamente se desata una competencia por los predios de la periferia urbana, donde urbanizaciones para sectores de clase media, como también proyectos de vivienda y comerciales de alta categoría, desplazan a los sectores populares que se solían instalar en los bordes urbanos y que no soportan el aumento de los precios de la tierra (Smolka y Mullahy, 2003).

1.2_ Localización y escasez

La localización del suelo es determinante en su precio, ponderándose por parte de la demanda (según cantidad, composición y evolución) además del tamaño del lote, las características extrínsecas del mismo, vinculadas a la accesibilidad, edificabilidad, composición socioeconómica del área, calidad de equipamientos y servicios del área (Baer, 2008). Un dato a resaltar sobre la formación de precios es que en ciertas ciudades, la oferta de suelo urbanizable es escaza, por lo que al corto y mediano plazo la misma se mantiene inelástica y acotada, aumentando la competencia de los demandantes de suelo y por ende el valor del mismo en ciertos lugares. El escenario de escasez de suelo urbano accesible,

formal, servido y barato ha permitido el desarrollo del mercado informal, como suelo indiviso, no aprobado o que no es posible urbanizar (Fernández Wagner, 2009).

1.3_ Manifestación de las inequidades y desigualdades en el acceso al suelo.

1.3.1_ Crecimiento y desarrollo urbano

Las economías de concentración, principalmente el sector industrial y de servicios, traducen aumentos progresivos a los valores de suelo urbano, conformándose este último en un sector de la economía de rápido crecimiento y expansión (Jordan, 2003). Las altas tasas de urbanización y los procesos de internalización de los mercados han profundizado las desigualdades en las ciudades latinoamericanas, acentuando las diferencias socioeconómicas y la segmentación social y fragmentación del espacio urbano (Balbo, 2003).

Dentro de la lógica que adquieren las modalidades de crecimiento urbano, se encuentra la *extensión o expansión urbana*, que plantea una lógica de desplazamiento de actividades desde el centro hacia la periferia, con localización en áreas vacías de diferentes usos, ya sean residenciales, comerciales, recreativos o productivos. Ésta lógica de la ciudad por "partes", necesitará de nuevas vías o del mejoramiento de las existentes, para el nuevo caudal de movilidad hacia estas áreas periféricas, siendo en muchos casos el vehículo particular el medio más utilizado, aumentando los costos urbanos, en términos económicos, sociales y ambientales[2]. Las nuevas tecnologías de información y comunicación habilitan la relocalización de actividades productivas y de servicios en la periferia, sin que el "alejamiento" de los sectores con infraestructura urbana sea un problema. Las urbanizaciones son cada vez más extensas y difusas, a modo de "mancha de aceite", apoyadas por estrategias inmobiliarias para ciertos sectores de mayor poder adquisitivo y por otro lado por sectores populares que ocupan tierras más "económicas", cada vez más periféricas y con altos niveles de degradación ambiental (zonas inundables, contaminadas o basurales). Se manifiesta así una clara fragmentación urbana a partir de la colisión y yuxtaposición de emprendimientos de los sectores de mayores ingresos y aquellos de los

[2] Curtit (2003) expresa una cadena de distorsión de servicios y equipamientos bajo la lógica del crecimiento y expansión urbana, que lleva a un mayor derroche de combustible, a mayores tiempo de traslado, a incrementar las inversiones de obras y reparaciones viales, un aumento en la contaminación sonora (ruidos) y atmosférica (gases) y mayores conflictos en accidentes de tránsito, entre otras situaciones negativas.

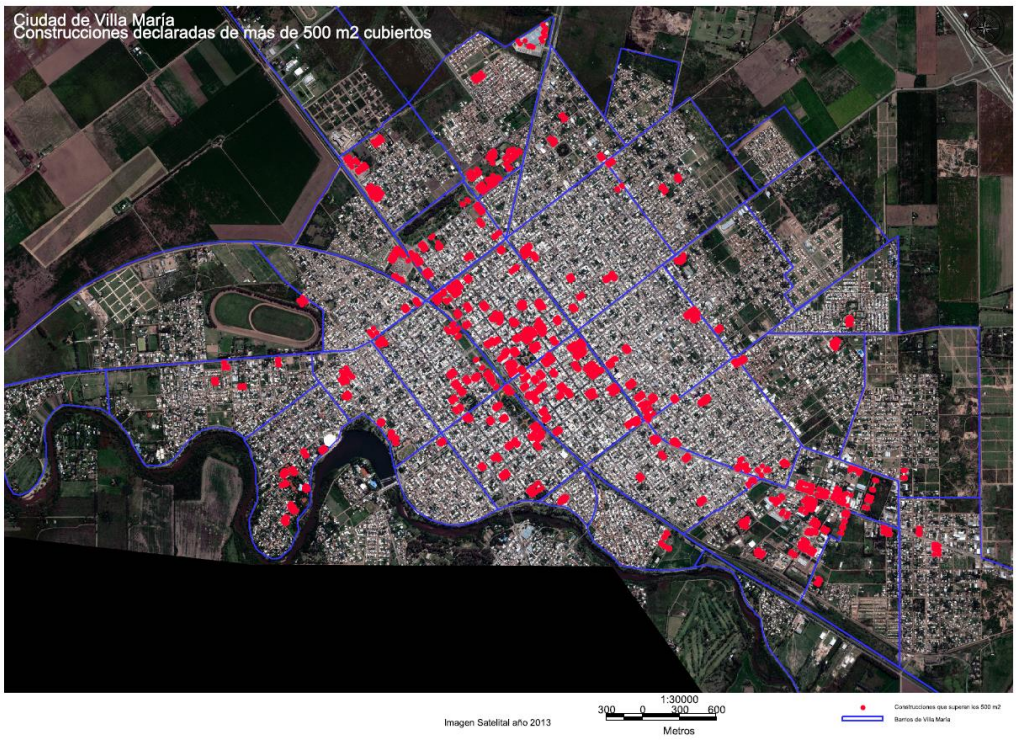
sectores populares. Si consideramos además que en las proximidades de las ciudades, se han degradado los suelos rurales por los residuos que genera la urbanización, se contaminan las aguas que la abastecen, se destruyen reservas paisajísticas y ambientales, se reduce la horticultura y trabajo en quintas de producción de frutas y verduras cercanas a la ciudad, podemos enfatizar que los procesos de expansión urbana generan un enorme desperdicio de recursos valiosos para el propio funcionamiento urbano (Curtit, 2003).

Por otro lado cuando observamos hacia las áreas centrales o pericentrales y las intervenciones sobre la ciudad existente, vemos que existen áreas inutilizadas a ser recuperadas, ya sean industriales, militares, ferroviarias, o la puesta en valor de centros históricos, en busca de su revalorización (Balbo, 2003). Dentro de las transformaciones físicas en las áreas centrales o pericentrales, se encuentran los procesos de *gentrificación*[3], término que remite originalmente a "…la renovación de las áreas centrales degradadas de las ciudades, habitadas por la clase trabajadora, a partir de los sectores medios (*gentry*)" (Guevara, 2015:47). La renovación urbana central o pericentral se produce cuando existe una brecha amplia entre la renta del suelo urbano según el uso actual frente a su uso potencial, permitiendo la reinversión en un terreno determinado (Smith, 1982, 1986, citado en Guevara, 2015). En las ciudades latinoamericanas el fenómeno no se caracterizó por el despoblamiento, ni la decadencia de las áreas centrales, sino que los procesos estuvieron marcados por el desplazamiento de sectores medios-bajos a sectores vulnerables, o por intensificaciones (densificación en altura) de usos de suelos en barrios pericentrales[4] y cambios de uso residencial a comercial (Herzer, 2008). Vale considerar que en los asentamientos más antiguos que fueron parte de la periferia urbana y con el transcurrir del tiempo pasan a tener una localización pericentral o cercana a alguna nueva centralidad, se transforman en sectores más favorables para superar la pobreza en términos de acceso a fuentes laborales y servicios urbanos, aunque aumenta el peligro de que se ejerzan las presiones mencionadas de los sectores de mayores ingresos para que sean traslados a otros lugares (Mac Donald, 2003). En el Gráfico 1, se muestra la localización de construcciones que superan los 500 m2 y que determinan los niveles de mayor densidad fundiaria de la ciudad.

[3] Término acuñado por Ruth Glass (1964, citado por Slater, 2010) y adaptado críticamente por investigadores de las ciencias sociales en todo el mundo.

[4] El cambio de viviendas unifamiliares por edificios de densidad media y alta.

Gráfico 1_Crecimiento Urbano de la Ciudad de Villa María



Fuente: Elaboración propia en base a datos elaborados por el Municipio de Villa María, imagen satelital del año 2013 y geoproceso de densidad de puntos con edificaciones mayores a 500 m2 construidos, procesado con software libre gvSIG v.2.2

1.3.2_ Segregación socio espacial.

La segregación tiene como punto de partida "… la configuración y la dinámica de localización de los grupos sociales y su vinculación con la configuración del espacio urbano." (Guevara, 2015: 58). Es de destacar que las inversiones de los sectores de altos ingresos e inclusive de sectores medios, plantean nuevas posibilidades y preferencias en los modos de vida, transformando y difundiendo las ciudades en extensiones de baja densidad, comprobado en ciudades medianas de Argentina. Las nuevas formas de producción del hábitat urbano, han provocado en las ciudades analizadas como casos de estudio[5], un conjunto de externalidades negativas, como son la fragmentación y segregación manifiesta, el uso creciente de suelo para inversión privada, el encareciendo del mismo y del costo de

[5] Ciudad de Villa María, Ciudad de Bell Ville y Ciudad de Villa Nueva en la provincia de Córdoba.

vida, el aumento de la congestión vehicular, la saturación de las infraestructuras y la minimización de los espacios públicos (Harvey, 2007; Svampa, 2008).

1.3.3_ Informalidad, irregularidad e ilegalidad urbana.

El despliegue de las lógicas de cada actor en busca de un espacio en la ciudad, se plantea en el campo de las contradicciones y con límites borrosos en cuanto a sus mecanismos, intereses, normas y reglas (Monayar, 2011 y Canestraro, 2012). La situación planteada para los sectores populares ha incrementado la desigualdad e injusticia espacial, volcando a la población hacia un conjunto heterogéneo de submercados informales. La propia dinámica del mercado de tierras, deja a la población de bajos ingresos sin posibilidades de acceso a ciertas áreas con servicios e infraestructuras, determinando su exclusión y aislamiento en zonas pobres y segregadas de gran conflictividad y conectividad urbana, ambiental y social (Marengo y Monayar, 2012; Olsson, 2012). El acceso informal al suelo no es necesariamente un modo más barato u oportunista de vencer el sistema, sino en muchos casos pasa a ser la única manera que tienen los sectores populares de lograr un acceso a la ciudad (Smolka, 2002).

1.3.4_ Manifestaciones de la informalidad en los casos de estudio

Monayar (2011), hace una diferenciación de tres situaciones de informalidad e irregularidad que se manifiestan en la provincia de Córdoba según sus características. Por un lado las *ocupaciones o tomas de tierra*, son entendidas como informales por ser un proceso por el cual se conforman urbanizaciones sin autorización y en desacuerdo con las normativas jurídicas y/o administrativas. Por otro, las *villas de emergencia* son aquellos enclaves que se generan progresivamente por la sumatoria en el tiempo de asentamientos o soluciones individuales al hábitat, manifestándose entre ambos casos, resultados urbanísticos diferenciados (Monayar, 2011). Por último, los *loteos ilegales o fraudulentos* son un proceso clandestino, donde un agente de mercado que conoce las normas, las infringe pretendiendo engañar a quienes compran sus lotes y a las autoridades locales. Existen además diferentes tipos de informalidad, como son las modalidades de *informalidad urbanística* como son las transformaciones de los barrios formales creados por políticas de

vivienda social en condiciones de empobrecimiento y deterioro o por quedar inconclusos[6] (Mac Donald, 2003). Dentro de la *informalidad de tenencia de lote y/o la vivienda*, se encuentra la cohabitación de varias familias en el mismo lote, entendida ésta como ayuda solidaria en el acceso a la vivienda y que se ha elevado en Córdoba en la comparativa del año 2001-2010, pasando de 1,03 a 1,05 hogares que comparten la vivienda que habitan (INDEC, 2010)[7].

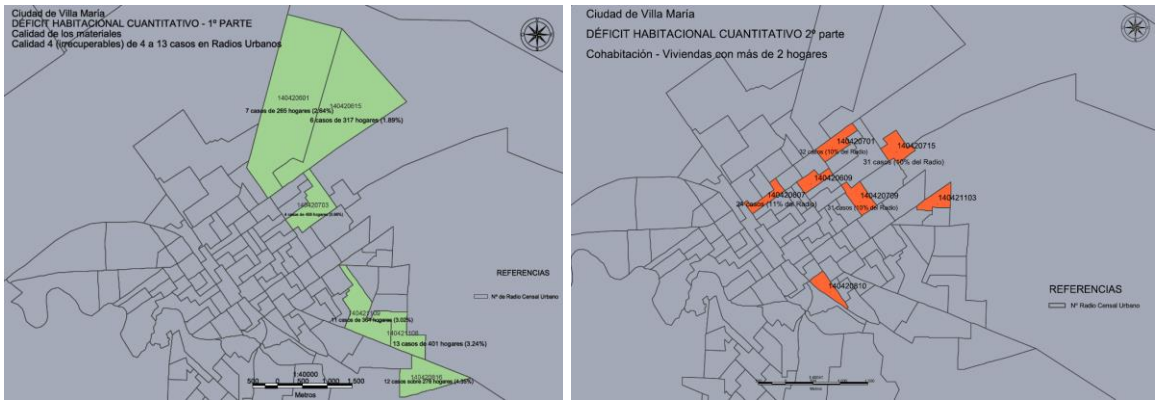
1.3.5_ Déficit habitacional

A nivel de las tres ciudades analizadas (Villa María, Bell Ville y Villa Nueva) el *déficit cuantitativo*, que se resolvería con una nueva vivienda reemplazando las que son irrecuperables, alcanza el 0.7% en el peor de los casos (Bell Ville) muy por debajo del déficit provincial (1.3%). En cuanto a los valores de cohabitación, referidos a las viviendas que están compuestas por dos o más hogares, los mismos se encuentran por debajo del promedio nacional (5.52%) y provincial (4.45%), pero se han elevado los valores de cohabitación de 2001 a 2010, llegando a 1,054 hogares que comparten la vivienda que habitan. El *déficit cualitativo*, definido por aquellas viviendas existentes que no responden a los requerimientos de sus moradores y se pueden recuperar, alcanzan en Villa María las 13.543 viviendas (50.5%), Bell Ville con 4.918 viviendas (44.3%) y Villa nueva con 2.973 viviendas (52.5%). En relación al hacinamiento por cuarto, se destacan valores altos para Villa Nueva con 18.72% (1060 hogares), y moderados para Bell Ville con 13.70% (1.522 hogares) y por debajo Villa María con 12.71% (3.410 hogares).

De los 238 asentamientos informales de vivienda de la provincia de Córdoba, relevados por TECHO (2011) en el cual residen 26.719 familias, el Departamento General San Martín cuenta sólo con dos asentamientos y el Departamento Unión no cuenta con ninguno[8], por lo cual la situación respecto a situaciones de informalidad aún es de poca consideración.

[6] Quedando pendientes aprobaciones normativas-administrativas del loteo o la dotación de infraestructura mínima requerida para ser aprobados formalmente.
[7] Datos de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales en base a información del Censo 2010 del INDEC. Disponible en <www.indec.gov.ar>, consultado el 8 de marzo de 2016.
[8] La ciudad de Villa María y Villa Nueva se encuentran en el Departamento Gral. San Martín y la ciudad de Bell Ville en el Departamento Unión.

Déficit habitacional cuantitativo - Ciudad de Villa María



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC, Censo Nacional 2010, procesado con Redatam+SP y software gvSIG v2.2.

En cuanto a la tenencia informal de la vivienda a nivel provincial, se destaca que los "propietarios de vivienda solamente", mejoran en el tipo Casa en 2010 en comparativa con 2001 (42,2% tipo A, frente al 33,8% y 43,8% del tipo B, frente al 29%) y hay un descenso de los ocupantes por préstamo. A nivel local las condiciones informales de tenencia de vivienda, plantean un déficit muy inferior a los valores provinciales, alcanzando para Villa Nueva la condición más desfavorable con 604 casos (10.66%), Bell Ville con 974 casos (8.77%) y Villa María con 2114 casos (7.88%). En Villa María se destaca un alto porcentaje de inquilinos con 7629 casos (28.43%).

2.1_ Conceptualización de las estrategias de los sectores populares.

En el hecho de autoproveerse de protección básica, los sectores populares ponen en juego sus capacidades para movilizar recursos propios como el nivel de pertenencia de las familias a ciertas redes de ayuda y cooperación, como las actividades de autoproducción que realizan y las transferencias que reciben del Estado y otras organizaciones (Gutiérrez, 1992: 169)[9]. Según el relevamiento de asentamientos informales realizado por TECHO (2011) en la provincia de Córdoba, se manifiesta una ampliación y densificación de los enclaves de pobreza, con una enorme dificultad de las generaciones nuevas para

[9] Citado por Di Virgilio, 2003:7.

independizarse de la casa de sus padres, recurriéndose a la compra o alquiler de lotes o viviendas a quienes ocupaban previamente dentro del asentamiento[10]. Di Virgilio (2003) expresa: "los individuos y las familias desarrollan diferentes y múltiples estrategias con el fin de resolver sus necesidades habitacionales movilizando tanto recursos personales y familiares como los que se generan a través de su participación en redes sociales y organizaciones comunitarias" (Di Virgilio, 2003: 21). Las estrategias de los sectores populares para lograr una mejora en la calidad de vida tienen carácter individual o colectivo, son limitadas y acotadas, presentándose en muchos casos como oportunidades en un período determinado, pudiendo entenderse "…como nexo entre las elecciones individuales y los condicionantes de las estructuras sociales, remitiendo más que a acciones racionales guiadas por normas y valores interiorizados, a opciones posibles." (Hintze, 1987)[11].

2.2_ Estrategias habitaciones

Las *estrategias habitacionales* son acompañadas por una trama de relaciones de diferentes actores e instituciones que facilitan, habilitan o restringen el acceso al suelo y la vivienda de los sectores populares, donde es posible observar ciertas negociaciones, conflictos y vinculaciones[12]. "Las estrategias que los hogares concretan para autoproveerse de los hábitats de protección básica de sus condiciones de vida constituyen en su conjunto *procesos de producción social del hábitat* los que por su significación relativa impactan en las disponibilidades habitacionales del país" (Rodulfo, 2008:18)[13]. Podemos afirmar que el universo de la producción social del hábitat "es profundamente heterogéneo e incluye a la totalidad de las prácticas que realizaron los sectores populares en pos de satisfacer sus necesidades habitacionales" (Guevara, 2014:78) y que contienen las estrategias habitacionales más diversas, desarrolladas individualmente, familiarmente o de manera asociada.

[10] Ver apartado 1.3.3_Informalidad, irregularidad e ilegalidad urbana. Manifestaciones de la informalidad.
[11] Citado por Rodríguez *et al,* 2004:28.
[12] En relación a las vinculaciones planteadas, Abramo (2002) demuestra que la posibilidad de vivir en ciertas favelas de Brasil, implica acceder a redes de solidaridad e interacción decisivas entre las familias de los sectores populares y que se manifiesta inclusive en el valor de la propiedad en estos enclaves de pobreza.
[13] Rodulfo (2008) expresa que más de la mitad del patrimonio de viviendas existente ha sido producida por los propios sectores populares, por procesos de autoproducción o autogestión.

Estrategias habitacionales individuales

Son aquellas prácticas para conseguir suelo y vivienda de los sectores populares, que se resuelven en el círculo íntimo y cercano, a través de la ayuda solidaria y facilitación de parientes, conocidos y compatriotas, de carácter temporal o definitivo.

Dentro de las prácticas que se encuadran en el **acceso formal - legal**, se encuentran los alquileres registrados y con contratos, las acciones planificadas de trabajo y ahorro (con plazos de concreción cada día más extensos[14]), los traspasos de patrimonio por herencia (más comunes en los sectores medios y altos) y los procesos de autoconstrucción (pudiendo darse también en situaciones de tenencia irregular-ilegal).

Dentro de las prácticas que se enmarcan bajo un **carácter irregular - ilegal**, se encuentran aquellas que alcanzan la propiedad de la vivienda pero no del terreno (*propietarios sólo de la vivienda*); las que avanzan en la convivencia de dos o más hogares en la vivienda (*cohabitación*); las modalidades de ocupación (*ocupación por préstamo u ocupación de hecho*[15]) o el *inquilino bajo condiciones precarias*[16]. Aquellas familias con mayores niveles de inestabilidad laboral e ingresos bajos y por ende menores posibilidades de esgrimir garantías a las exigencias contractuales para alquilar dentro de ciertos estándares, optan por alquilar bajo las condiciones mencionadas. El ofrecimiento de habitaciones para el alquiler, la venta del espacio aéreo de la vivienda o de una fracción del terreno o ampliación de la vivienda original, pueden responder a una búsqueda de acumular capital o la necesidad de dar respuesta al "desglose" de nuevos hogares por el crecimiento y formación de nuevas familias en la misma vivienda (Di Virgilio et al., 2012). Las prácticas irregulares – ilegales pueden tener carácter transitorio, aunque en muchos casos, determinan soluciones permanentes y manifiestan claramente las limitaciones que tienen los sectores populares

[14] La relación entre el sueldo medio y el costo del m2 construido en la provincia de Córdoba, ha desfavorecido y minimizado las posibilidades de construcción con ahorro propio en los últimos años.

[15] En relación a las modalidades de ocupación, cabe aclarar que la *ocupación por préstamo* se produce cuando el hogar utiliza la vivienda que le es facilitada gratuitamente por el propietario, la misma no es propiedad de ninguno de los ocupantes, no está siendo alquilada y no existe contraprestación por el uso de la misma. En cambio la *ocupación de hecho*, se manifiesta cuando se ocupa un terreno o edificación (predios y casas tomadas), que no es propiedad de los ocupantes, no cuenta con permiso del propietario y los ocupantes son consientes de que infringen la ley.

[16] Se incluyen diferentes modalidades de alquiler irregular, como es el caso del alquiler de viviendas o partes de las mismas sin contratos registrados; el alquiler de una habitación en un hotel-pensión o inquilinato; el alquiler de espacios construidos dentro del propio lote o dentro de la vivienda de quien alquila; o el alquiler de piezas en enclaves de pobreza (asentamientos o villas) y casas tomadas (Reese *et al*, 2014), pudiendo además, conformar procesos de cohabitación.

para acceder al suelo y posteriormente a la vivienda en condiciones asequibles y equitativas. Uno de los procesos más destacados es el de la *autoconstrucción,* como autosuministro de alojamiento por parte de los individuos y familias destinatarias, referida a prácticas de producción del hábitat, de carácter individual, familiar o en formas colectivo-solidarias, que llevan adelante el proceso productivo, para construir la vivienda o algún componente del hábitat por los propios usuarios (Ortiz, 2007).

Estrategias habitacionales colectivas

Son aquellas prácticas para resolver la necesidad de suelo y vivienda de los sectores populares, donde las redes de ayuda y cooperación participan de manera colectiva, pudiendo participar organizaciones de base (cooperativas, asociaciones, mutuales), organizaciones profesionales no gubernamentales (ONGs, centros de asistencia técnica, institutos populares de vivienda), o el propio Estado con algún tipo de intervención de organismos públicos (plan, programa o proyecto)[17].

Dentro de las *estrategias habitacionales colectivas* se encuentran las prácticas *autoproductivas* o *autoconstructivas* del hábitat, que plantean una mayor articulación de actores y un mayor control de los proceso de producción del hábitat. Siguiendo a Ortíz, la *autoproducción* es un proceso de producción de vivienda o componente del hábitat, sin fines de lucro y que se propone y controla desde los usuarios ya sean individuales, familiares, colectivos y organizados (Ortiz, 2007). La autoproducción "se refiere a aquellas prácticas de producción de hábitat en las que la población interviene en la iniciativa y el control, al menos parcial, del proceso de producción" (Pelli, 1994 citado por Guevara, 2014:79)[18].

2.3_ Aspectos y Dimensiones de análisis de las estrategias de acceso al suelo

[17] Para el desarrollo de las modalidades de intervención de organismos públicos, se avanzará con detenimiento en el Capítulo III de la presente tesis.

[18] Existen múltiples variantes de autoproducción que pueden poner mayor o menor peso desde lo individual-familiar y desde lo colectivo-organizado, como son los grupos organizados informalmente (grupos de solicitantes o asociaciones de vecinos que pretenden tomar, solicitar o comprar tierra y gestionar servicios e infraestructura), formas colectivas organizadas (empresas sociales como cooperativas, mutuales y asociaciones de vivienda, ONGs, gremios, sindicatos o instituciones de beneficencia) donde lo central será dar respuesta a la necesidad de habitar de los propios productores.

Para caracterizar la dinámica que asumen la trama de vínculos, redes y lazos sociales sobre las que se estructuran las estrategias de los sectores populares, se indagó mediante entrevistas semi estructuradas a *Residentes barriales* en zonas preseleccionadas de cada ciudad, en términos de cuatro aspectos claves[19]: Aspecto Psicosocial; Empleo, ingreso y economía familiar; Situación respecto al acceso al suelo y Situación habitacional familiar. De este modo se determinará el sentido de pertenencia al lugar donde viven; el vínculo de los individuos y familias con el colectivo barrial y redes solidarias; la situación laboral y las posibilidades de subsistencia a partir del ingreso familiar y de otros recursos o ayudas recibidas; la situación en la cual han accedido al terreno y al barrio y las condiciones de tenencia del lote; y por último la situación de acceso a la vivienda, el vínculo de organizaciones colectivas en torno a conflictos o problemas de hábitat, la calidad de la construcción, sus servicios y las condiciones de hacinamiento. Estos indicadores echarán luz sobre la movilización de recursos propios o colectivos y el grado de autonomía o dependencia de los sectores populares frente a las negociaciones y conflictos para acceder al suelo y la vivienda.

3.1_ Desafíos que enfrentan los instrumentos de gestión urbana y de suelo.

La intervención del Estado debe plasmar a través de sus medidas, el cambio de rumbo en la forma crecientemente desigual de acceso de la población al espacio urbano e incorporar a un mayor número de ciudadanos a los beneficios del desarrollo de las ciudades. Desde ésta visión se tomaron dos perspectivas para analizar los retos y desafíos de las agendas de políticas de suelo, por un lado los detallados por Smolka y Furtado (2014)[20] y por otro las expresadas por Mac Donald (2003) y Ortíz (2008).

Variables claves para analizar los instrumentos de gestión urbana y de suelo en los casos de estudio, según Smolka y Furtado (2014):

_ Escasez estructural de ingresos fiscales para mantener los servicios urbanos; Informalidad latente y su alto precio para el tejido social y físico; Profundización de

[19] Definidos a partir de los Indicadores de resultados e impactos, de la metodología de aplicación en proyectos participativos de hábitat popular (Coalición Internacional del Hábitat) de Rodríguez, Marcela; Buthet, Carlos; Scavuzzo, José; Taborda, Alberto (2004).

[20] Martim O. Smolka y Fernanda Furtado (2014). "Respuestas locales a problemas regionales". En Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina.

las inequidades espaciales debido a privatización de los beneficios y socialización de los costos derivados de las intervenciones públicas (situación remarcada en Argentina, por Reese, 2006); Dependencia fiscal de los gobiernos locales frente a los niveles superiores, tanto provinciales como nacionales; Tratamiento de intereses privados versus intereses públicos, con desconfianza de una posible reconciliación; Insostenibilidad de cambios en usos de suelo originalmente bien intencionados por mercados de suelo urbano; Marcos jurídicos rígidos que intimidan respuestas a las demandas sociales legítimas.

De manera complementaria a lo expresado, Mac Donald plantea que "…la disponibilidad efectiva de suelos para los hogares pobres, las reglamentaciones que limitan aún más dicha disponibilidad, y las condiciones para ofrecer una permanencia segura a los pobres en los barrios que habitan" (Mac Donald, 2003:133) son tres factores condicionantes a resolver para dotar de mayor equidad al suelo urbano:

Bajo el primer factor, Mac Donald (2003:133), define como políticas para habilitar suelo y que el mismo esté disponible para los sectores populares de manera equitativa, los siguientes lineamientos:

_Actualización de información sobre suelo, específicamente de catastros de tierra (pública y privada) ocupada por sectores populares (se debe considerar información sobre zonas de reserva, planes de desarrollo urbano, valores de suelo, potencial de servicios según complementa Ortíz, 2008); Acondicionar mecanismos jurídicos para solucionar conflictos de propiedad; Anticiparse a la necesidad futura de tierra urbanizada para los más pobres; Gestionar obras de infraestructuras para asentamientos existentes o futuros; Revisar las reglamentaciones que incorporen o habiliten tierra para los sectores populares; Desarrollo gradual y progresivo de asentamientos con zonas en espera, dentro del propio loteo; Aumentar y optimizar recursos para las demandas de los asentamientos; Articular acciones entre organismos nacionales y subnacionales para habilitar suelo urbano; Desarrollar instrumentos para el cobro de plusvalías generadas por obras públicas que puedan destinarse a infraestructuras de sectores pobres.

Bajo el segundo factor, que plantea la adecuación de las reglamentaciones para que no limiten la disponibilidad de suelo para los sectores populares y que su oferta sea más equitativa, Mac Donald asevera que: "…los instrumentos de regulación y planificación tradicionales han resultado relativamente inoperantes para manejar el tema del suelo urbano, frente a las presiones y decisiones que toman los pobres urbanos para asentarse en la ciudad" (Mac Donald, 2003:134). En este sentido bajo la propuesta de una ciudad más inclusiva y de mayores niveles de convivencia con la pobreza urbana, Mac Donald, propone:

_ Incluir la progresividad en la construcción del hábitat; Hacer un uso eficiente y compacto del suelo; Articular formalidad e informalidad; Revisar aspectos que perjudiquen a los sectores populares en los códigos y normativas urbanas[21]; Rectificar instrumentos que sin justificación fundada, impidan los asentamientos informales dentro de la ciudad y alienten las erradicaciones; Incentivar nuevos proyectos que sean socialmente heterogéneos.

El último factor de análisis, responde a la necesidad de generar condiciones de permanencia y tenencia segura del suelo para los sectores populares, frente a los crecientes niveles de urbanización, las mayores presiones sobre el mercado de suelo urbano y periurbano y la lógica de expulsión sobre los que menos tienen. Dentro de las medidas a considerar bajo este último aspecto, Mac Donald, destaca las siguientes propuestas:

_ Acceso a créditos o subsidios para regularizar la tenencia de suelo; Generar espacios para el seguimiento de las situaciones de expulsión de los sectores populares; Considerar tierras para la expansión de la ciudad y sus barrios populares; Avanzar en derechos legales y constitucionales de los ciudadanos respecto al suelo urbano;

Concluimos que los lineamientos políticos en la agenda pública, deberán incluir: "Liderazgo político, capacidad de articulación, eficiencia institucional y financiera local, y

[21] Como son las combinaciones de usos residenciales y comerciales o el cambio de tamaño mínimo de lotes a los exigidos para todos los niveles socioeconómicos.

sobre todo, legitimación ante la comunidad del propósito de lograr una mayor equidad urbana, parecen ser los atributos esenciales de una agenda realmente exitosa en materia de combate a la pobreza en la ciudad" (Mac Donald, 2003:145). Jordan remarca un vinculo y equilibrio necesario: "…una combinación entre crecimiento económico y políticas públicas para el mejoramiento de las condiciones de vida da como resultado una mayor habitabilidad en las ciudades, lo que a su vez genera una mejor dotación de recursos humanos de base para el desarrollo económico." (Jordan, 2003:55). Por lo expuesto el desafío más complejo a superar en la gestión urbana inclusiva, será la consolidación del aparato político y sus capacidades en la búsqueda de minimizar las desigualdades y asimetrías en el acceso a los beneficios del desarrollo de las ciudades (Jordán y Simioni, 2003).

Bibliografía y fuentes

_Baer, Luis (2008.) "Crecimiento económico, mercado inmobiliario y ausencia de política de suelo: un análisis de la expansión del espacio residencial de la Ciudad de Buenos Aires en los 2000". En: Proyección, Año 2008, no. 5, 31 p. Disponible en: http://bdigital.uncu.edu.ar/3256.

_Capdevielle, Julieta (2013). Cambios y continuidades de los grupos desarrollistas y su incidencia en la ciudad de Córdoba, Argentina. En VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social. Sección de Antropología Social. Instituto de Ciencias Antropológicas. Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

_Di Virgilio, M.M. (2003). Estrategias residenciales y redes habitacionales. El acceso a la vivienda de familias de bajos ingresos en el Área Metropolitana de Buenos Aires. CONICET-UBA/ UNGS. XXIV Congreso Latin American Studies Association. 27 de Marzo de 2003, Dallas, Texas.

— Gil y De Anso, María Laura (2012). Estrategias habitacionales de familias de sectores populares y medios residentes en el área metropolitana de Buenos Aires (Argentina). Revista de Estudios Sociales; Bogotá; Año: 2012 p. 158 – 170

_Fernández Wagner, Raúl (2009). La administración de una ciudad más justa e inclusiva. Nuevos instrumentos de planificación y desarrollo urbano. X Seminario RED MUNI "Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios". 13 y 14 de agosto de 2009. UNLM.

_ Ferrero, Aurelio y Rebord Gustavo (2013) Aprendizajes desde el hábitat popular: Una experiencia pedagógica en la UNC FAUD 1991-2011. Cuaderno urbano [online]. 2014, vol.16, n.16 Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-36552014000100009&lng=es&nrm=iso> consultado el 18 de diciembre de 2015.

_Guevara, Tomas A (2015). ¿La ciudad para quién? Transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires (1996-2011). Programa Universitario de Estudios sobre la ciudad.

_Goytia, C., Pasquini, R, Hagedorn, T., (2010). Regulación del Uso del Suelo en Municipios Argentinos. Reporte de Resultados. Encuesta Nacional 2009.

_Harvey, David (2008). *El derecho a la ciudad*. *New Left Review*. N°53. Septiembre – Octubre de 2008

_Herzer, Hilda (1994) Modelo teórico-conceptual para la gestión urbana en ciudades medianas de América Latina. CEPAL/ CNUAH.

— Di Virgilio, M.M.; Rodríguez, M.C. y Redondo, A. (2008) "¿Informalidad o informalidades? Hábitat popular e informalidades urbanas en áreas urbanas consolidadas (Ciudad de Buenos Aires)".*Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, año 4, n° 4, Santa Fe, Argentina, UNL, pp. 85-112.

_Jaramillo, Samuel G. (2008) Reflexiones sobre la "informalidad" fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina. *Revista Territorios* N° 18-19, Bogotá.

_Mac Donald Joan (2003). Pobreza y ciudad en América Latina y el Caribe. En Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. CEPAL/Naciones Unidas, Cooperazione Italiana.

_Monayar, Virginia (2011). Informalidad urbana y acceso al suelo. Acciones y efectos de la política habitacional en la ciudad de Córdoba-Argentina. Territorios 24, pp. 113-130.

— (2014) Asequibilidad al suelo urbano en Córdoba. En Hábitat, acceso al suelo y financiamiento: experiencias alternativas de producción socio-habitacional / C. Aljadeff de Goytía [*et.al*.]; compilado por Daniela Mariana Gargantini. - 1a ed. - Córdoba: Asociación Vivienda Económica- AVE, 2014.

_Ortiz Flores, Enrique (2007). Integración de un sistema de instrumentos de apoyo a la producción social de vivienda. Coalición Internacional para el Hábitat. (HIC-AL).

_Pradilla Cobos, Emilio (2009). *Los territorios del neoliberalismo. Compilación de ensayos,* México, Miguel Ángel Porrúa.

_Reese, Eduardo (2006). La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en Argentina. En Revista Medioambiente y Urbanización. Versión Digital.

— (2014) Construcción del territorio, mercado y política. La experiencia de la ley de hábitat popular en la Provincia de Buenos Aires. En Hábitat, acceso al suelo y financiamiento: experiencias alternativas de producción socio-habitacional / C. Aljadeff de Goytía [et.al.]; compilado por Daniela Mariana Gargantini. - 1a ed. - Córdoba: Asociación Vivienda Económica- AVE, 2014.

_Rodulfo, María Beatríz (2008). "Políticas habitacionales en Argentina, estrategias y desafíos". Material bibliográfico del *Programa de Actualización Profesional en Hábitat y pobreza en América Latina* de la facultad de Arquitectura, Urbanismo y diseño de la Universidad Nacional de Buenos Aires.

_ Smolka Martim y Mullahy, Laura (2003) "Una década de cambios: retrospectiva del Programa para América Latina y el Caribe" en Perspectivas urbanas: temas críticos en

políticas de suelo en América Latina (editado por) Martim Smolka y Laura Mullahy._Hancevich, Malka y Steinbrun, Nora (2009). Construcción de indicadores para la medición del déficit habitacional hacia la caracterización urbano-habitacional. Instituto de Investigaciones “Gino Germani” Facultad de Ciencias Sociales – U.B.A. V Jornadas de Jóvenes Investigadores.

Fuentes:

_ Evolución de la situación habitacional 2001-2010, Informe Preliminar. Hancevich, Malka; Steinbrun, Nora. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Secretaría de Obras Públicas. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Dirección Nacional de Políticas Habitacionales. Dirección de Control y Gestión del FONAVI.

_ INDEC - Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 –Resultados definitivos Departamento General San Martín - Provincia de Córdoba.

— Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Procesado con Redatam + SP, CEPAL/CELADE y GARCÍA MELCHIONNA, Hilda (2000) Sistema básico de indicadores municipales. Citado por Gargantini, Daniela (2005), P.91, Rol de los gobiernos locales.

— Censo de Población hogares y viviendas de 2010 - Dirección Nacional de Políticas Habitacionales en base a información del INDEC. Disponible en: <www.indec.gov.ar>

_ Informe de Estado de Avance 2003 – 2014. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Disponible en: <http://www.vivienda.gob.ar/>



MESA 3

La interacción entre instituciones: clave para el desarrollo territorial, en localidad de Oliveros, Prov. Santa Fe

II Jornadas de Desarrollo Local y Regional

Reflexiones y diálogo para la acción

Primer encuentro de Escuelas de gobierno

12 y 13 de Mayo de 2016, Villa María Prov. Córdoba, Argentina

Autores:

Aradas, Maria Elena INTA EEA Oliveros. Ruta 11. Km 353 (2206) Oliveros, Santa Fe aradas.maria@inta.gob.ar

Benedetto, Victoria INTA EEA Oliveros. Ruta 11. Km 353 (2206) Oliveros, Santa Fe benedetto.victoria@inta.gob.ar

Cardozo, Francisco INTA EEA Oliveros. Ruta 11. Km 353 (2206) Oliveros, Santa Fe cardozo.francisco@inta.gob.ar

Guglielmone, Pedro INTA EEA Oliveros. Ruta 11. Km 353 (2206) Oliveros, Santa Fe guglielmone.pedro@inta.gob.ar

Huerga, Ignacio INTA EEA Oliveros. Ruta 11. Km 353 (2206) Oliveros, Santa Fe huerga.igancio@inta.gob.ar

Longo, Alejandro INTA EEA Oliveros. Ruta 11. Km 353 (2206) Oliveros, Santa Fe longo.alejandro@inta.gob.ar

Timoni, Rodolfo INTA EEA Oliveros. Ruta 11. Km 353 (2206) Oliveros, Santa Fe timoni.rodolfo@inta.gob.ar

MESA 3: Participación ciudadana, articulación público-privada.

Palabras clave: Desarrollo Territorial, espacio interinstitucional, participación ciudadana

Resumen

"*El Desarrollo Territorial es un proceso implementado por los actores del territorio, que procura fortalecer las capacidades locales y aprovechar los recursos propios y externos para consolidar el entramado socio institucional y el sistema económico productivo local, con el propósito de mejorar la calidad de vida de esa comunidad"(INTA, 2007).* Los estudios de procesos de desarrollo territorial (Caravaca, 2005), dan cuenta de la aparición de tres tipos de condicionantes: la innovación, la creación de redes y el aprovechamiento racional de los recursos existentes. Fomentar las redes socio institucionales, entendida esta como *"una red interactiva de actores económicos,*

políticos, sociales y culturales…que permite combinar y maximizar los recursos (Camagni y Gordillo, 2000), se vuelve una necesidad para la gestión del territorio". En la localidad de Oliveros, promovido por profesionales de la Estación Experimental Agropecuaria del INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), se dio inicio a un proceso de trabajo interinstitucional con la finalidad de aportar a la gestión territorial del Desarrollo Local. **El objetivo** de este trabajo es sistematizar el proceso de Desarrollo Local Sustentable que pretende consolidar un espacio interinstitucional que se conforma como soporte socio institucional del proceso. **Metodología**. La estrategia contempla la conformación de un espacio interinstitucional que tenga una periodicidad de reuniones mensuales, con objetivos claros y un plan de acciones colectivas que permitan generar soluciones innovadoras a los problemas del territorio. Los componentes de la estrategia de intervención son: Organización (movilización y articulación de las instituciones). Comunicación: (diagnóstico participativo y planificación de acciones conjuntas) y Capacitación (formulación participativa del Plan Estratégico Local). **Resultados** Para implementar el proyecto se trabajó con dieciocho instituciones público –privadas de la localidad - entre las que se encuentra la Comuna responsable del gobierno local - con las que se realizaron, en esta primera etapa, cuatro encuentros y una jornada interinstitucional abierta a la comunidad, para poder socializar con los vecinos esta experiencia de trabajo colaborativo y sus posibles proyectos. En la primera reunión se realizó un diagnóstico de inquietudes y se priorizaron como ejes de análisis: economico, social y ambiental. En la segunda se sistematizó qué actividades realiza cada institución en estos ejes y como se podían vincular, se dividió en tres comisiones por cada uno de los ejes que en la siguiente reunión se presentaron los aspectos abordados por cada comisión, como insumo para la elaboración del Plan Estratégico Local, y se trabajó cómo darle una denomimación e institucionalización a este espacio. En la cuarta reunión se consideraron los acuerdos para la jornada "Oliveros se encuentra" y se retomaron objetivos y valores de este espacio. En la jornada interinstitucional se mostró el camino realizado hasta el momento, en una serie de carteles con el relato de las distintas instancias y cada institución presentó un stand dando a conocer objetivos, actividades, productos elaborados, etc. **Conclusión.** Los procesos de participación ciudadana se construyen desde los consensos territoriales, no son espacios preexistentes sino que hay que fomentar su desarrollo como clave para lograr procesos de desarrollo local sustentable con enfoque territorial.

Introducción

La localidad de Oliveros es una población rural perteneciente al Departamento Iriondo, de la provincia de Santa Fe, fundada el 17 de marzo de 1908. Se encuentra situada en las márgenes del Río Carcarañá, sobre la Ruta 11 entre el kilómetros 353/352 y las vías del ferrocarril General Belgrano. Su Población es de 4.697 habitantes (INDEC 2010).



Figura 1 Ubicación Geográfica

A partir del mes de agosto del año 2015, más de veinte instituciones de nuestra localidad comenzamos una serie de encuentros con el objetivo de conocernos, relevar inquietudes y a partir de allí vislumbrar posibles caminos que nos lleven a una mejor calidad de vida. Esta dinámica nos permitió definir un diagnóstico y establecer una agenda de temas relacionados con el medio ambiente, la salud y la economía de la comunidad de Oliveros. Como actividad de cierre de año realizamos una Jornada Interinstitucional que nos permitiera socializar el resultado de estas reuniones, donde la educación vial y el medio ambiente fueron los ejes temáticos de este evento. En este marco, consideramos muy importante ir estableciendo pautas de concientización y comportamiento en nuestra comunidad, que nos permitan crecer como sociedad. El futuro de los encuentros institucionales es muy promisorio porque estamos intentado construir un presente de bases sólidas, donde el trabajo se consolida a partir de objetivos y logros colectivos. Buscamos consolidar un ámbito donde cada uno sienta que forma parte de algo mucho más grande y que a la vez nos permita disfrutar y evolucionar desde allí. La comunicación, en tanto espacio abierto al diálogo y al debate, es una construcción de este colectivo que nos habilita a seguir fortaleciendo alianzas territoriales en pos de abordar las diversas problemáticas que subyacen y emergen en el entramado social de la comunidad de Oliveros. Desde allí es que establecemos que este espacio es

de construcción, y por ello es que seguimos invitando a las instituciones que todavía no se han sumado, a involucrarse. Estamos convencidos que con trabajo, paciencia y encuentros podemos mejorar. Valoramos el apoyo brindado por la comunidad local, manteniendo vivo el deseo de continuar en este desafío colectivo.

Marco Teórico

Descodificando el desarrollo (Boisier: 2010)

El concepto de desarrollo, concebido como un proceso de cambio social, se refiere a un proceso deliberado que persigue como finalidad última la igualación de las oportunidades sociales, políticas y económicas, tanto en el plano nacional como en relación con sociedades que poseen patrones más elevados de bienestar material. Todo proceso de desarrollo, es un logro de la persona y del colectivo; nadie "hace" el desarrollo de otros, esta dimensión individual y colectiva, al mismo tiempo, nos permite dimensionar la importancia de cada uno en estos procesos.

Habida cuenta del inexorable sendero hacia una mayor complejidad de todo sistema vivo y teniendo presente que la complejidad genera *propiedades emergentes del sistema*, que son el resultado de la interacción interna producida dentro del sistema y que resultan ser propiedades intrínsecas al todo y no a sus partes, y si al mismo tiempo se toma nota de que hablamos crecientemente de *un desarrollo societal* para denotar justamente un fenómeno que será colectivo y no individual ni tampoco la suma de individualidades, podemos reiterar la tesis de ser el desarrollo una propiedad emergente de sistemas sociales/territoriales altamente sinápticos y sinérgicos…

En sistemas sociales complejos que muestran un poder difusamente distribuido, no igualitario, entre múltiples agentes no cabe un tipo de intervención propia del pasado, tal como un plan, ni siquiera como una estrategia, siendo necesario el diseño de una forma conversacional de intervención, que será ahora una intervención del conjunto de agentes sobre sí mismo. El constructivismo lingüístico es una posible respuesta a la pregunta anterior. Se trata de usar la palabra para construir un discurso mediante la conversación (profesionalmente estructurada) generadora de consenso. La argumentación es mejor recurso que la fuerza, y las tradiciones heredadas tienen que pasar el examen de la reflexión crítica. La tarea es buscar colectivamente la mejor solución, aunque no sea posible alcanzar la óptima.

Las dimensiones del desarrollo territorial

Desde un enfoque que permita el análisis operacional del proceso de desarrollo territorial es que consideramos tres dimensiones: económico-productiva, sociocultural y ambiental.

La primera de estas dimensiones 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, secundarias y terciarias 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; esta articulación habilita una circulación del conocimiento entre las empresas asociadas, contribuyendo con ello a elevar su capacidad innovativa.

El concepto central de esta segunda dimensión es el capital social que es una forma de institucionalidad donde se comparten valores, se genera una cultura local, que facilita la sinergia entre las personas e instituciones público- privadas generando formas de socio organizativas como redes, asociaciones, concentraciones, entendidas como *"una red interactiva de actores económicos, políticos, sociales y culturales…que permite combinar y maximizar los recursos (Camagni y Gordillo, 2000).*

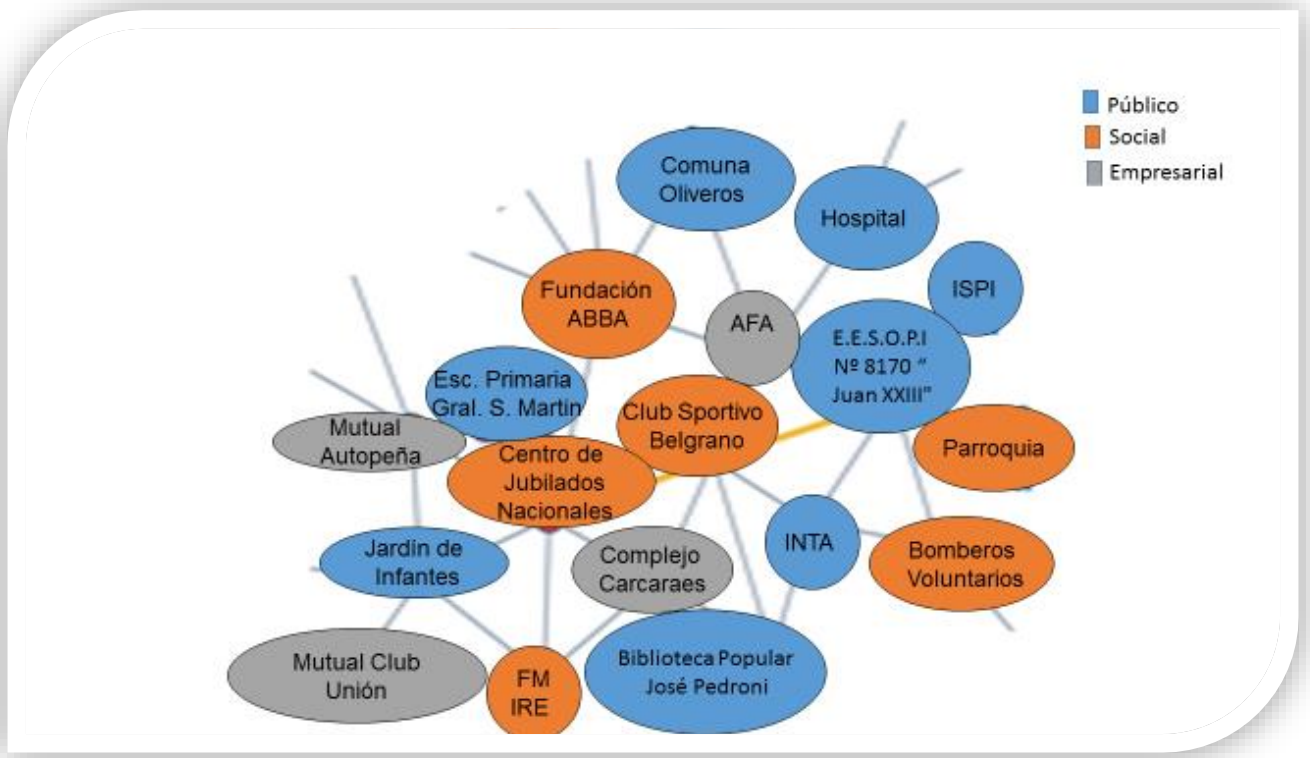
La tercera dimensión procura la sustentabilidad ambiental, valorizando y recuperando los recursos endógenos del territorio, gestionando su protección y conservación del ambiente local.

Poniendo en valor el soporte ambiental, considerando las actividades productivas locales, las fuentes de contaminación, las regulaciones y las posibilidades de cambios de formas productivas sustentables.

Metodología

Durante el período comprendido entre agosto de 2015 y abril de 2016, se llevó a cabo una serie de encuentros interinstitucionales, donde participan dieciocho instituciones, con la intención de consolidar un espacio interinstitucional que se conforme como soporte socio institucional del proceso de desarrollo local.

Figura 2: Red Interinstitucional.



Fuente: Elaboración Propia

La estrategia contempla la conformación de este espacio interinstitucional a través de reuniones mensuales periódicas, en las que se fijó como fecha los primeros martes de cada mes permitiendo marcar una rutina al proceso y generar un plan de acciones en pos del Desarrollo Local

Como punto de partida, un grupo de técnicos de distintas áreas de la Estación Experimental Oliveros del INTA, nos reunimos con el propósito de pensar e imaginar diversas formas de aportar al desarrollo territorial de la comunidad de Oliveros donde se ubica la institución; de este modo surgió el grupo promotor del proyecto.

Como primera instancia convocamos al personal de la EEA que vive en la localidad, para socializar esta propuesta y poner en valor el conocimiento y los vínculos existentes. En esta reunión participaron todos los convocados y con un trabajo de lluvia de ideas en plenario se confeccionó colectivamente un listado de instituciones y referentes. La metodología permitió la participación de todos, que se vio reflejada en la identificación de las instituciones a convocar, responsables de entregar las invitaciones para la primer reunión interinstitucional y del grupo que participaría representando al INTA en la misma.

Un mes después se realizó la primera reunión interinstitucional, con los objetivos de:

- Compartir con las Instituciones de nuestra localidad las acciones que realizamos en el marco del *desarrollo territorial.*
- Intercambiar inquietudes y que este encuentro sea un punto de partida para un trabajo y un abordaje interinstitucional en torno al territorio.
- Generar en forma conjunta propuestas de trabajo que contribuyan a una mejora de nuestro territorio.

Se trabajó en forma individual entregándose tarjetas con el objeto de que escriban "inquietudes[1]" que tienen en relación a la comunidad de Oliveros; debía reflejarse una inquietud por tarjeta, y esta actividad se desarrolló quince minutos. Continúo con un plenario donde el grupo promotor colocó en afiches las tarjetas agrupándolas por ejes ambiental, económico y social. De este diagnóstico de inquietudes, se realizó una priorización que sería compartida y validada intra-institucionalmente, para lo que se solicitó a los participantes que se comunique en la institución los temas tratados y se invite a otras instituciones.

En cuanto a nuestra institución (INTA), se constituyeron dos formas de articulación con el proceso iniciado, un grupo como promotor del mismo y otro grupo como participantes del espacio representando a la institución.

El segundo encuentro, realizado un mes después, tuvo como objetivo profundizar los aspectos priorizados en la primera reunión, con actividades realizadas por las instituciones en las distintas temáticas, en una instancia de plenario inicial.

Luego de repasar las distintas experiencias, los participantes se reunieron en tres grupos, según intereses personales/institucionales, con el objetivo de establecer líneas de acción en cada uno de los ejes definidos con anterioridad. Cada grupo contaba con afiches y fibrones para realizar su presentación en plenario. En el siguiente cuadro se observa la distribución de las instituciones por eje temático, estas comisiones de trabajo se reunirían previo a la próxima reunión con el objetivo de formular posibles propuestas de acciones concretas.

Gráfico 1: Distribución Institucional por Comisiones

Ambiental	Social	Económica

[1]Se eligió la palabra inquietud para no centrarse en los problemas y dificultades.

Parroquia Santa Rosa de Lima	Parroquia Santa Rosa de Lima	AFA Maciel
AFA Maciel	Fundación Hospital Oliveros	Complejo Carcaraes.
Fundación ABBA.	Biblioteca	Comuna de Oliveros
Escuela Secundaria	Fundación ABBA	Mutual Autopeña de Oliveros
Jardín de Infantes	FM IRE/Club Sportivo Belgrano	INTA Oliveros
INTA Oliveros	Bomberos Voluntarios	
	Mutual Club Unión de Clarke	
	Hospital Neuropsiquiátrico.	

Fuente: Elaboración Propia

El objetivo del tercer encuentro fue el de visualizar los avances realizados en el trabajo de comisiones, y proponer alguna actividad en conjunto (en relación a las ejes trabajados) que involucre a las Instituciones participantes y permita visibilizar el trabajo iniciado.

En la primera instancia se realizó un plenario con representantes de cada comisión que comentaron los avances de las distintas comisiones, citamos a continuación algunos ejemplos:

- Comisión Ambiental: Información sobre el manejo de los residuos sólidos urbanos y propuestas para disminuir sus volúmenes y organizar la separación.
- Comisión Económica: Conocer la oferta laboral existente para realizar un mapeo de la demanda existente. En la misma comisión surge la idea de llevar adelante un plan estratégico que permita vincular los distintos ámbitos (social, económico, ambiental).
- Comisión Social: Trabajaron sobre adicciones, educación sexual y educación vial y propusieron como actividad charlas de concientización en las instituciones educativas.

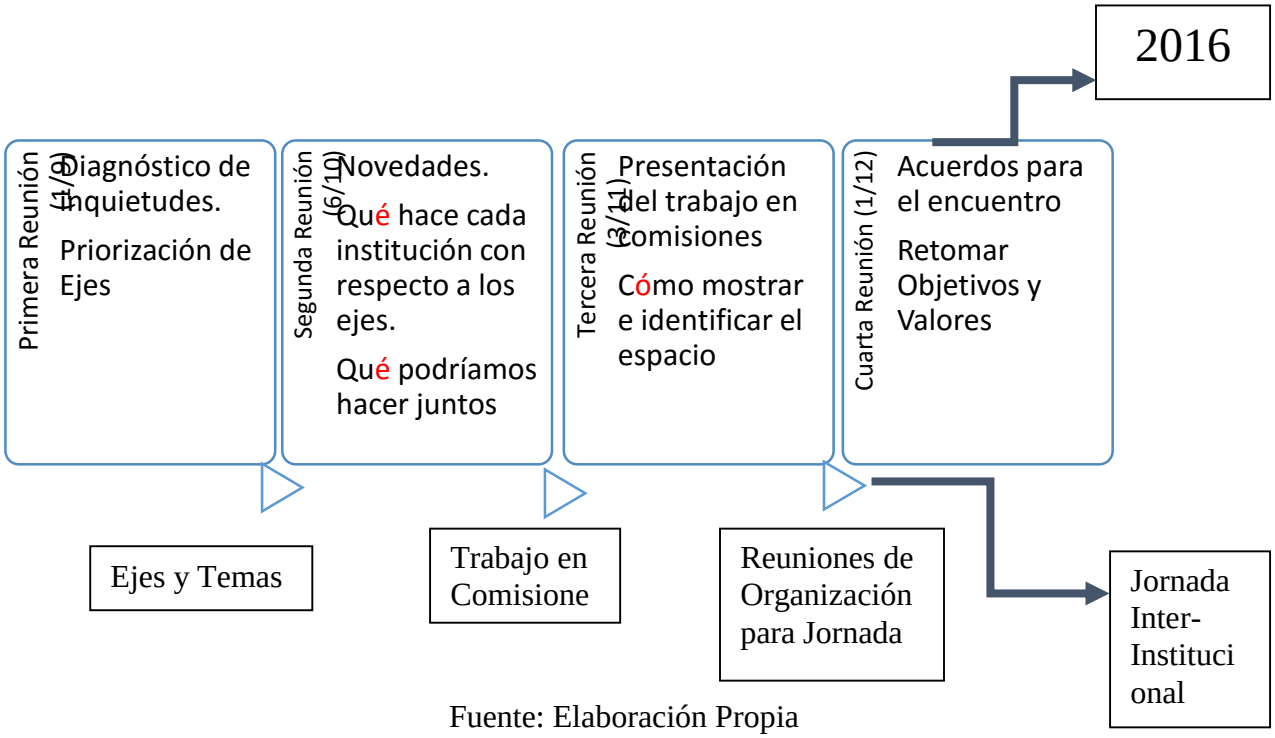
Se definió retomar estos avances en las actividades del próximo año, debido a que esta reunión se llevó a cabo en noviembre.

Por último, se decidió realizar un evento el día 19 de diciembre de 2015, donde se puedan exponer las distintas actividades que las instituciones llevan adelante y presentar ante la comunidad de Oliveros el espacio de organización colectiva. Se definió darle el formato de feria al evento donde se propusieron actividades vinculadas con los temas que se priorizaron: educación vial y separación de residuos y venta de los productos generados por las distintas instituciones locales. Se acordó que el evento sea la primera actividad interinstitucional donde se priorizó el espacio de

organización colectiva sobre la identidad institucional. Para la organización del evento se formó una comisión operativa que se reuniría a la brevedad para llevar la tarea.

La cuarta reunión se hizo con el objeto de realizar acuerdos operativos para la jornada, analizar la propuesta de presentación Inter-Institucional, presentar el material de difusión de la jornada y repasar los objetivos y valores que motivan nuestro trabajo. Para ello se sintetizó en un gráfico lo que fueron las reuniones inter-institucionales de este año, destacando que el espacio brindó la posibilidad de articular entre instituciones.

Figura 3: Sistematización del proceso metodológico.



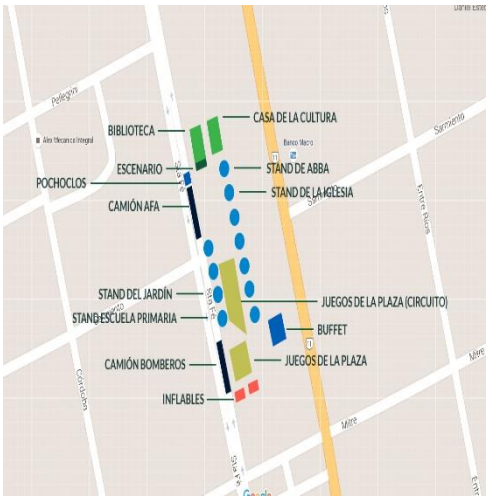
Fuente: Elaboración Propia

La Comisión Organizadora de la Jornada "Oliveros se encuentra" se ocupó de coordinar las actividades de: Comunicación y Difusión: elaboración del folleto y material comunicacional para el evento. Diagrama y distribución de stand. Armado del programa del evento. Logística general

Figura 4: Folleto de Difusión

Figura 5: Distribución de Stand





Todas las funciones llevadas adelante por la comisión fueron acordadas entre todos, lo que en algunas instancias generó demoras (afiche no salió a tiempo) para ciertas tareas y en otras fue una ventaja (armado y desarmado de stand contamos con todos los involucrados), para cumplir con el objetivo. Para visibilizar la jornada se realizó un video que muestra la dinámica del evento y el trabajo de las instituciones participantes, en el siguiente link:

https://www.youtube.com/watch?v=Xid6AygagII&feature=youtu.be

La quinta reunión, iniciando las actividades de 2016, tuvo como objetivo evaluar la Jornada "Oliveros se encuentra", retomar los temas priorizados, incorporar nuevas inquietudes para poder establecer una plan de acción. Se busca conformar una estrategia que dé lugar a la incorporación de temáticas emergentes a lo largo del proceso y que al mismo tiempo nos permita llevar adelante acciones colectivas en forma organizada.

Resultados

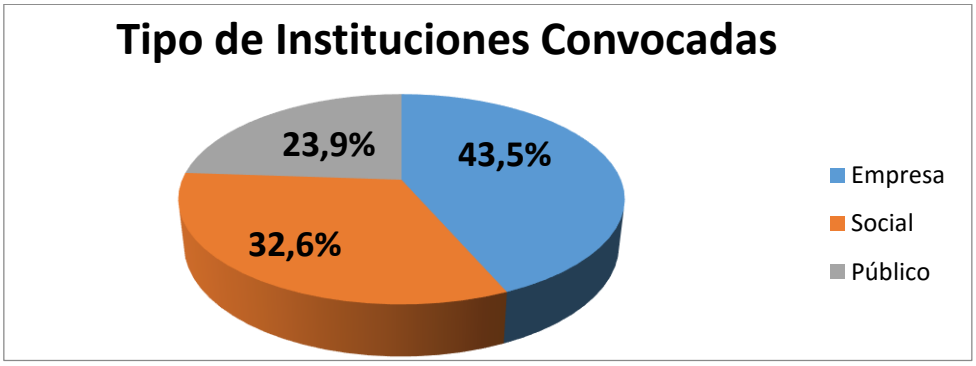
En el marco de un proceso de trabajo interinstitucional se fueron generando, en las diferentes instacias, acciones concretas que vinculan a las instituciones participantes del espacio y que, además, van consolidándolo.

- En cuanto a la participación institucional:

Desde la institución convocante se identificaron los actores locales que forman parte del entramado territorial de la comunidad de Oliveros. En total fueron relevadas unas 46 instituciones, más del

40% son empresariales, superior al 30 % organizaciones de la sociedad civil y más del 20% corresponden al sector público.

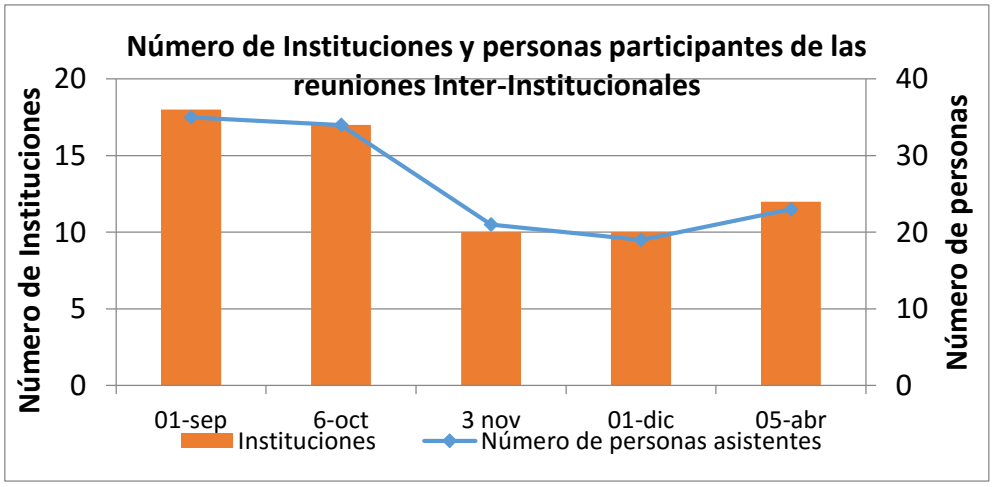
Gráfico 2: Total de Instituciones Relevadas



Fuente: Elaboración Propia

Han asistido con continuidad a las instancias convocadas desde el inicio, un total de 18 instituciones, de las cuales 7 (39%) corresponden al ambito social, 6 (33 %) son del sector publico y 5 (28%) del empresarial. En las reuniones siguientes, un promedio de más de 13 instituciones han tenido participación más sostenida, lo que se observa en el gráfico siguiente.

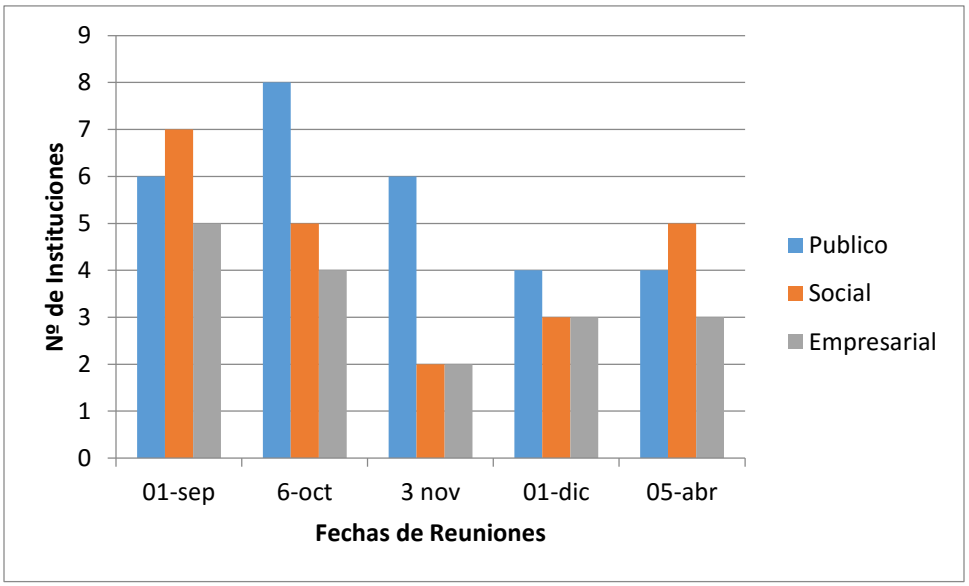
Gráfico 3: Participación en las reuniones por Instituciones y número de representantes



Fuente: Elaboración Propia

El rango de personas participantes de las reuniones oscila entre 19 y 35, algunas de las instituciones con 2 o más representantes.

Gráfico 4: Distribución de Instituciones participantes de los eventos convocados



Fuente: Elaboración Propia

- En cuanto a las temáticas abordadas:

*Desde el **eje ambiental***, al estar la localidad de Oliveros en gran parte sobre la costa del Río Carcarañá, se plantea que éste sea un eje del desarrollo turístico. Dentro de esta temática surge trabajar sobre la prevención de inundaciones; fomentar el turismo y una secretaría de información al visitante; recuperación de las costas, mejorar su mantenimiento y generar un espacio recreativo; darle un mayor valor a los recursos naturales existentes en la zona y vincular al desarrollo turístico local junto con el de la zona del Litoral. Otra preocupación está en relación a la contaminación ambiental. Por ello, surgen propuestas en torno al reciclado y procesamiento de los residuos domiciliarios; llevar a cabo el tratamiento de los residuos cloacales; fomentar la educación ambiental en las distintas instancias de formación; difundir las técnicas apropiadas para el manejo de productos fitosanitarios e impulsar la diversificación productiva en los bordes urbano-rurales.

*Desde el **eje social,*** en relación a la *salud*, emergen inquietudes sobre cómo mejorar el servicio existente en el marco regional, y en especial ~~en~~ la atención a los jubilados. En cuanto a las *relaciones inter-institucionales*, se tomaron dos puntos en común. El primero en relación a la necesidad de participación de los vecinos en las instituciones y la articulación entre ellas. El segundo, sobre cómo impulsar las huertas comunitarias y escolares, como así también trabajar en función de las temáticas afines desde las Instituciones locales y con el apoyo del INTA. En relación

a la *educación*, se hizo especial énfasis en gestionar un nuevo espacio para la educación formal, a nivel inicial y superior. Y llevar adelante un plan de educación vial con énfasis en normativas locales. En cuanto a la *seguridad*, se propuso realizar un relevamiento de datos de las personas que habitan la localidad y actualizarlo anualmente con el objeto de conocernos. Y además, articular acciones inter-institucionales a fin de mejorar las condiciones de seguridad, contribuyendo con el accionar de la policía local.

Por último desde el ***eje económico***, en relación a la *inserción laboral*, quedó registrada la inquietud de crear fuentes de trabajo, talleres de oficio y proyectos innovadores que permitan la inclusión de los jóvenes. También el apoyo a micro-emprendimientos locales. A su vez, surge como una temática importante considerar a las capacidades locales cuando existan oportunidades de trabajo en las Instituciones y empresas.

Figura 5: Problemas priorizados ordenados por dimensiones del Desarrollo Territorial



Fuente: Elaboración Propia

- En cuanto a los espacios operativos:

Se constituyeron tres comisiones de trabajo que presentaron sus avances:

La comisión ambiental analizó la gestión acutal de residuos de esta localidad, establecio contactos con otras comunas y muncipios que realizan separación de residuos en origen o en plantas de procesamiento, quedando el interés de seguir profundizando propuestas.

La comisión ~~de~~ económica centra sus actividades en conocer las demandas laborales en la región comprendida entre San Lorenzo y Barrancas, y propone avanzar en propuestas de formación laboral para atender esas demandas. En este marco surgió la demanda sobre capacitación en maquinaria

agrícola y en alambradores, la cual se realizó en la EEA Oliveros y donde asistieron mas de 30 jóvenes en cada una de estas.

En la comisión social se analizaron aspectos vinculados a las adicciones, la educación sexual en jóvenes y la educación vial. Se acordó, además, como estrategia de acción del grupo interinstitucional el hacer especial énfasis en que las actividades no deben atribuirse a una institución en particular, sino que debe existir un complemento entre quienes participan de este espacio, a fin de llevar a cabo las mismas entre todos.

En la cuarta reunión se consideraron los acuerdos para la jornada **"Oliveros se encuentra"** y se retomaron objetivos y valores de este espacio. Esto permitió la realización del encuentro abierto a toda la comunidad que se realizó el 19 de Diciembre del 2015, donde se vizualizaron dos ejes temáticos: seguridad vial y cuidado de ambiente. En el mismo participaron activamente 12 instituciones presentando sus actividades en relación a estos ejes. Pemitió que se muestren números artísticos locales como así también de otras localidades y la puesta a conocimiento de la comunidad del espacio interinstitucional. Más de 200 personas asistieron al evento, intercambiaron con los exponenetes y disfrutaron de los números artísticos presentados.

En la quinta reunión se evaluó la jornada *"Oliveros se encuentra"* y se esbozó una propuesta de trabajo conjunto para el año 2016, en base a temas que se irán priorizando y a la elaboración de una plan que se concretará en la próxima jornada.

Conclusiones

Podemos concluir que la estrategia de intervención desarrollada en estos meses, que contempla la movilización y articulación de las instituciones, la realización de un diagnóstico participativo de las inquietudes de la comunidad y la organización de la jornada "Oliveros se encuentra", permitió vincular a dieciocho instituciones de Oliveros consolidándose un espacio de reconocimiento mutuo, priorizar las temáticas sensibles y esbozar una propuesta de acción conjunta.

Estos logros iniciales son la base para la profundización de un proceso social que tiende a fortalecer la participación de los vecinos en las instituciones locales, a la incorporación de otros actores de la comunidad a la red de instituciones y al avance en la articulación de acciones que aporten, en primera instancia, a fomentar el perfil turístico de Oliveros, el tratamiento de los residuos, mejorar la seguridad vial y el acceso a los efectores de salud y a fuentes laborales, inquietudes surgidas en el espacio de participación generado.

Así mismo el camino consensuado está abierto al abordaje de nuevas inquietudes de la comunidad y conlleva en una próxima etapa la capacitación necesaria que permita la consolidación del proceso participativo y la sinergia de las capacidades para el desarrollo sustentable en la localidad de Oliveros.

Al fin y al cabo "… la experiencia ha demostrado ampliamente que el verdadero desarrollo es principalmente un proceso de activación y canalización de fuerzas sociales, de avance en la capacidad asociativa, de ejercicio de iniciativa y de la inventiva. Por lo tanto, se trata de un proceso social y cultural, y solo secundariamente económico. Se produce el desarrollo cuando en la sociedad se manifiesta una energía capaz de canalizar, de forma convergente, fuerzas que estaban latentes o dispersas". (Furtado, 1982, p. 149).

Bibliografía

- Boisier, S. (2010) Descodificando el Desarrollo del siglo XXI: Subjetividad, Complejidad, Sinapsis, Sinergia, Recursividad, Liderazgo y Anclaje Territorial. Revista Semestre Económico, Vol. 13 N^0 27. Universidad de Medellín.
- Caravaca, I. y otros (2005) Innovación, redes, recursos patrimoniales y desarrollo territorial. Revista EURE. Vol. 31 N^0 94. Santiago de Chile.
- Enfoque de Desarrollo Territorial INTA. (2007). Documento de Trabajo 1. Ed. INTA. Buenos Aires, Argentina
- Furtado, C. (1982) Revista A Nova Dependencia Sao Paulo, Brasil http://revistas.udem.edu.co/index.php/economico/article/view/255/238
- Mendez, R. (2002). Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes. Revista EURE Vol. 28 N^0 84. Santiago de Chile
- Rozenblum, C. (2013). Una aproximación a la complejidad del territorio. Ed. INTA. Buenos Aires, Argentina

II Jornadas de Desarrollo Local Regional

Reflexiones y diálogo para la acción
Primer encuentro de Escuelas de gobierno
12 y 13 de Mayo de 2016
Villa María, Provincia de Córdoba, Argentina

○ Título: "Contextos locales y su incidencia en la implementación de políticas públicas, el caso PROGRESAR"

°MESA 3: Participación ciudadana, articulación público-privada. Coordinador: Mter. Gabriel Suárez (UNVM).

○ Autor/es: Mtes Gabriela Cristina Artazo[1] - artazogabriela@gmail.com

Palabras Claves: PROGRESAR- IMPLEMENTACIÓN-ARTICULACIÓN

Introducción

Desde el año 2015 me encuentro indagando aspectos teóricos del PROGRAMA PROGRESAR Y SU INCIDENCIA EN LAS ESTRATEGIAS DE REPRODUCCIÓN SOCIAL DE JÓVENES EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD en la localidad de Villa María- Córdoba. Lo que me planteó estudiar es si a partir de esta estructuración objetiva del sistema de seguridad social argentino[2], que mediante transferencias estatales secundarias[3] reconoce derechos y redistribuye materialmente sus ingresos para la efectivización de estos, hay algún tipo de incidencia en la reproducción social de los agentes que son beneficiarios directos de estas políticas, en este caso las que se derivan del Programa PROGRESAR. El objetivo de la presente ponencia es reflexionar sobre algunos aspectos-que a partir del incipiente trabajo de campo realizado en el marco de un diseño metodológico de tipo exploratorio/cualitativo- inciden en la implementación de la política pública, específicamente el PROGRAMA PROGRESAR. Dichos aspectos a menudo son solo valorados al momento del diseño o formulación de la política pública sin contemplar la sinergia nodal de estos en el mismo proceso de implementación. En la presente exposición los denominaremos ejes y lo enunciaré de la siguiente manera: 1)contexto particular-regional–local de implementación, 2) Articulación del Programa PROGRESAR con instituciones educativas receptoras de beneficiarios y oficinas de empleo municipal. Ciudad de Villa María.

1)Contexto particular-regional–local de implementación

La ciudad de Villa María, ubicada en el centro del país, es una de las más importantes del departamento General San Martín y en la provincia, es la tercera en términos sociodemográficos y económicos. Se encuentra en plena Pampa Húmeda a orillas del Río Tercero o Ctalamochita y a 146

km al sudeste de la ciudad de Córdoba.

La ciudad fue fundada en el año 1867 y cuenta con una vasta historia política vinculada al proceso de "modernización" en lo que fue la constitución del Estado Nación en los años 1880. Villa María recibió amplios flujos de inmigrantes entre 1867 y 1915 creciendo exponencialmente su población. A su vez en este mismo año la localidad fue categorizada como ciudad debido al crecimiento demográfico."*La narrativa histórica local, en la ciudad de Villa María, Córdoba, da cuenta de una ciudad con orígenes inmigrantes, fuertemente vinculada al tendido del ferrocarril y al desarrollo del modelo agro-exportador, con un trazado urbano (proyectado por sus primeros pobladores) según áreas de actividad (comercial, cívica, religiosa, deportiva), dividida por la vías del ferrocarril, con áreas barriales que fueron surgiendo con el crecimiento urbano y su diferenciación social, con conflictos ideológicos, partidarios y religiosos, manifiestos en las primeras décadas de existencia del poblado y proyectados en el curso del siglo XX"(Gil,2007;pág. 8).* Durante estos años y en relación a la instalación de las líneas ferroviarias en nuestro país, Villa María se convirtió en el centro de intermediación comercial más importante que tuvo por años el Ferrocarril Central Argentino. La presencia del ferrocarril favoreció su progreso por tratarse de un nudo que concentraba los FFCC Gral. Bartolomé Mitre, Gral. Belgrano y Gral. San Martín. Además era un enlace de la Ruta nacional N° 9 (tramo Buenos Aires-Córdoba) con otras rutas provinciales, como la Ruta N° 158 que unía las ciudades de Río Cuarto con la de San Francisco. La red ferroviaria se completó con un ramal hacia Río Cuarto (1871) con destino final a la región de Cuyo, a Santa Fe (1836) vía La Carlota y a San Francisco (1904) vinculándose con el litoral. El ferrocarril cruzaba la campiña cordobesa uniendo Rosario y Córdoba. Villa María se convierte en cabeza de un segundo ferrocarril, el Andino, que la une con San Luis. Con la llegada del ferrocarril, llega el telégrafo que unía a Rosario, Córdoba y Buenos Aires, estableciéndose como la primera población Argentina con asiento de una línea internacional. Tal fue la relevancia política, geográfica y económica de la ciudad que en 1871 el diputado por Buenos Aires Eduardo Costa y Santiago Cortínez, diputado por San Juan la proponen como capital de la República Argentina[4].

A lo largo de estos años ha devenido en un importante centro económico subregional, en el cual se han desarrollado industrias y servicios relacionados con las actividades agropecuarias y por eso, aportando un volumen monetario significativo en la renta nacional del país. Asimismo la ciudad es el centro de una de las principales cuencas lecheras de Argentina, así como industrias de apoyo a la actividad agraria (agromecánica, agroquímicos). De igual manera, la industria en esta ciudad se ha diversificado a partir de la segunda mitad del siglo XX, sumándose las industrias alimentarias, metalmecánicas livianas, textiles, del vidrio, cementeras y químicas no específicamente ligadas al agro.

En lo que respecta a la caracterización del Estado municipal en términos socio-políticos,

durante el período vinculado a la re-actualización del Estado de Bienestar (2003-2015), la localidad tomó algunas de esta características y desarrollo un amplio abanico de inversiones, entre ellas las referidas a servicios públicos, como transporte y educación y otras en términos de infraestructura como red gas, cloacas y red de agua, esto significó una mejora sustancial en la calidad de vida de los residentes locales. Durante este periodo el gobierno local fue receptor de una multiplicidad de programas sociales y financiamiento para tales fines, aunque cabe destacar que la vehiculización de dichas políticas, muchas veces sostuvieron en su implementación lógicas de focalización sin atender la complejidad social de los sectores más pauperizados de la ciudad. Es así que como foto de la ciudad, se visualiza una localidad "modernizada" con una amplia actividad económica y generadora de renta interna, y una persistente periferia, con bolsones poblacionales empobrecidos que no encuentran respuestas estatales a sus condicionantes de vida.

Brevemente, en este recorrido histórico local, se visualizan rasgos de constitución geo-política que se encuentran estrechamente vinculados a un proceso más amplio de la conformación que historiadores modernos han llamado "la Nación". La intención es resaltar que ese modo de historizar y de nominar no contempla a aquellos otros que fueron negados en la construcción del NOSOTROS del Estado Nacional Argentino Dicha negación trajo consigo una práctica política vinculada al exterminio sistemático de indígenas. Quienes fueron negados como parte identitaria de la "*joven nación argentina**[5]**"*. "*Actualmente, cuando a los hombres y mujeres que viven en la región Sur de Córdoba se les pregunta sobre el pasado de ella, muchos son capaces de remitirse a la presencia de indígenas en este territorio y a la lucha que se desató contra éstos, más precisamente a la historia de la Frontera Sur. La misma dio forma a una institución de larga duración en la cual confrontaron durante más de 350 años dos sociedades organizadas de maneras totalmente diferentes. Aunque la negociación y los tratos pacíficos no estuvieron ausentes, ella fue básicamente un espacio de conflicto. Hablar de la Frontera Sur, es hablar de malones indígenas e invasiones "cristianas", fortines de barro que había que reconstruir después de las lluvias, milicias miserables condenadas durante años al servicio de la frontera sin recibir pago alguno, indios presos y cautivos blancos". (Gili,2007: pág. 11).* Villa María y como producto de su configuración como polo productivo de importancia y de conexión geográfica con otros puntos de exportación, preciso acompañar el proceso con un fuerte flujo inmigratorio que nutriera las principales actividades económicas (agropecuarias y ferroviarias). Esta impronta de "desarrollo"[6] se mantuvo hasta la fecha, aunque las conexiones ferroviarias no volvieron a tener la relevancia de aquellos años. Asimismo, la ciudad debe su constitución urbana a la necesidad de diagramarla entorno a las vías del tren. Tanto el "desarrollo" que proponía el modelo agroexportador primero y el industrial después, precisaban el "aprestamiento" cultural de los villamarienses. El cual fue direccionado desde la elite gobernante de los primeros años del Estado Nación, el cual promovió una fuerte y

diversificada actividad cultural "*Todas ellas, daban cuenta del imaginario sobre lo que debía ser la nueva sociedad y hacia donde debía orientar su desarrollo; así, fueron comunes entre 1890 y 1920, el crecimiento de periódicos, revistas, grupos artísticos y literarios de diversas clases. La presencia de estas actividades, le fue otorgando a los nuevos poblados, una intensa vida cultural y social más nutrida incluso que en la actualidad en muchos casos. Cumplían, de esta manera, con el deber ser de una vida culta, civilizada, moderna y modernizante" (Gili 2007; pág.6)*.

2) Articulación del Programa PROGRESAR con instituciones educativas receptoras de beneficiarios y oficinas de empleo municipal. Ciudad de Villa María.

Crítica a la Nueva Gestión Pública

La categoría desempeño gubernamental es un concepto propio del paradigma de la Nueva Gestión Pública, dicho modelo fue una respuesta ante el supuesto agotamiento del viejo modelo liberal, pretendiendo resolver una serie de problemas en el ámbito de la administración pública. El contexto de aparición fue el año 1966 y cuando el Estado de Bienestar[7] tenía plena vigencia, tanto en la producción de servicios y productos como en la administración propia de sus asuntos. Hacia el año 1970 el escenario internacional fue sacudido por la crisis del petróleo, lo que provocó que las corporaciones empresariales cuestionaran ampliamente la legitimidad del modelo keynesiano y tomaran mayor vigoridad los postulados de la Nueva Gestión Pública. Basicamente este modelo de administración de la cosa pública, plantea una serie de oposiciones a lo que durante años constituyó la arena propia del Estado, "*el neoliberalismo pasó a la ofensiva cuando una serie de cambios en el mundo fueron favoreciendo su acogida en una diversidad de países. Fue entonces que emergió un concepto que, derivado directamente del tema del intervencionismo anunció una reforma del Estado como cambio en la estrategia económica planetaria. Centrado tanto en el ideario de su decimonónico ancestro, como en su propio caudal de conceptos, el neoliberalismo enfocó la reforma en la problematización del "tamaño" del Estado". (Guerrero Orozco, 2009; pág. 10*).

El tan mentado tema del tamaño del Estado tenía vinculación directa con la supuesta corrupción burocrática, la organización estatal corporativa, el formalismo del trabajo gubernamental y el "sector paraestatal" (Velasco, 1973: 17-20), entonces integrado principalmente por un gran conjunto de empresas públicas dedicadas a la producción de bienes y provisión de servicios (Guerrero Orozco, 2009). Los problemas que presentaba esta modalidad de organización estatal iban a encontrar resolución dentro de la Nueva Gestión Pública, desarrollando eficiencia en las prestaciones, competitividad y eficacia en relación al costo beneficio y orientando las acciones a resultados esperables y transparencia en relación a los usuarios otrora ciudadanos. Para lograr estos nuevos estándares de "calidad" era necesario introducir reformas en cuanto al "tamaño" del Estado, lo cual representaba el principal escollo a resolver.

El paradigma de la Nueva Gestión Pública no fue solamente un cúmulo de conceptos novedosos que apuntaban a reformar aspectos de la organización del Estado, sino que fue parte integrante de una nueva síntesis histórica que reformulaba el liberalismo bajo un nuevo modelo denominado Neoliberal. El neoliberalismo en Argentina eclosionó en el año 2001 con una fuerte crisis política, económica y social, lo que llevo a cuestionar profundamente las bases de dicho modelo. Es así que a partir del 2003 y hasta mediados del 2015 se podía visualizar de forma amalgamada reconceptualizaciones sobre los modos de organización estatal, re-actualizando de alguna manera el denominado intervencionismo estatal. Sin embargo dentro de algunos sectores intelectuales y comunicacionales las ideas o concepto del neoliberalismo no habían perdido vigencia.

En la actualidad y en vistas de la nueva coyuntura política, económica y social, los conceptos y categorías propias del neoliberalismo vuelven a tomar vigor y la Nueva Gestión Publica concomitantemente. Este cambio en las co-relaciones de fuerza tiene como protagonistas: corporaciones globales y el clima de recesión económica mundial-sobre todo en dos de las potencias que se ubicaron como centro económico y político durante casi 50 años- y a los actores locales de las elites políticas y económicas de Latinoamérica que se benefician de una política libre-cambista, aperturista, de desregulación y volatilidad financiera. Esta cooperación política que tiene profundos intereses conservadores de raigambre liberal, la ubicaremos históricamente[8] desde la instauración vía el Terrorismo de Estado en la región del neoliberalismo, hasta su eclosión en albores del 2000/2001. Los nuevos gobiernos electos post crisis-como señale anteriormente- propusieron un programa político-económico distinto al neoliberal, forjando un ideario programático similar al del Estado de Bienestar. Reconocieron una amplia gama de derechos soslayados en el periodo anterior y redistribuyeron recursos para equiparar las desigualdades que el mercado por sí solo no podía corregir. A su vez en el plano internacional, los gobiernos latinoamericanos forjaron relaciones con potencias distintas a las ortodoxas propuestas por el FMI o Banco Mundial (EEUU-UE), tal fue el caso de las vinculaciones con China, India o Rusia entre otras, además de consolidarse regionalmente mediante la UNASUR O MERCOSUR. Este escenario regional que planteaba a América Latina como un actor de peso financiero, productivo y monetario de escala mundial se vio coartado nuevamente. La impronta totalizadora del neoliberalismo aún vigente en la economía globalizada, sumado al acompañamiento exiguo de los medios masivos de comunicación, las grandes corporaciones financieras y el poder judicial actuando como monitor político de los llamados gobiernos populistas de la región (Brasil, Ecuador, Argentina, Bolivia y Venezuela), han logrado re-instalar dentro de las relaciones Estado y Sociedad Civil una creciente “sospecha” acerca la virtuosidad del pleno empleo, la inversión pública (programas y/o obras), la industria nacional y la estatización de servicios

esenciales.

Tensiones en Estado Local: análisis de la implementación del Programa PROGRESAR

El Programa que me he propuesto analizar denominado PROGRESAR se crea a comienzos del 2014, a través del Decreto del PEN N°84[9]**.** El diseño e implementación de este programa se produce en el marco de una serie de medidas orientadas a la protección integral de los grupos vulnerables, mediante un proceso de inclusión y redistribución del ingreso del país. Los fundamentos del PROGRESAR que se plasman en el texto del decreto son atender (Decreto 84/2014, p 1) "*la problemática juvenil, la cual tiene múltiples facetas que deben ser contempladas a la hora de abordar la temática, evitando caer en categorizaciones simplificadas y estigmatizantes, entre las que pueden mencionarse la necesidad de un acceso real y flexible a la oferta educativa, la provisión de estrategias públicas de cuidado para los jóvenes que tienen niños a cargo y el acompañamiento en una inserción laboral de calidad"*. A su vez, el decreto establece que el Programa atenderá a la franja etárea de jóvenes entre 18 y 24 años, dentro de lo que el Estado Nacional denomina grupos vulnerables[10], promoviendo mediante la percepción de una beca la finalización de la escolaridad obligatoria, o bien la continuidad dentro del Sistema de Educación Superior o en oficios calificados. Cabe destacar que la permanencia en el Programa exige dos contraprestaciones obligatorias: la regularidad de la asistencia en la escolaridad y el control sanitario de los jóvenes. El Decreto 84/2014 explicita que la exigencia de estas contraprestaciones tiene el propósito de mejorar las condiciones de vida y avanzar en la inclusión social de los grupos más vulnerables, permitiendo el desarrollo integral y sostenido de la persona.

El PROGRESAR, es implementado por la administración nacional de seguridad social denominada frecuentemente con las siglas ANSES. El ANSES fue creado en el año 1991 mediante el decreto Nº 2741/91, como organismo descentralizado en la órbita de la SECRETARIA DE SEGURIDAD SOCIAL del ex MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, con la finalidad de administrar el Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS) creado por el Decreto Nº 2284/91. Paradójicamente la creación del ente ANSES fue durante la época del menemismo, momento histórico y político ligado a la implementación del modelo neoliberal. Dicho organismo encargado de la seguridad social siempre enlazado a los avatares políticos económicos y sociales, pudiendo citar como ejemplo paradigmático la privatización del sistema jubilatorio de reparto simple de la nación, que paso a estar en manos privadas; quienes capitalizaban vía interés "los aportes" homologados a ahorros de los contribuyentes del sistema previsional. Esto generó un fuerte desfinanciamiento del ente quedando casi sin presupuesto para viabilizar sus acciones.

Luego de la eclosión política, económica y social del año 2001 y desde el 2003 el organismo fue atravesando profundas transformaciones que lo llevaron a recuperar gran parte de su

financiamiento por una doble vía: los aportes jubilatorios (re-estatización de los fondos de las AFJP) y el tesoro nacional, los cuales financiaron gran parte de las prestaciones que iniciaron a desarrollarse durante este periodo. Como parte de la ampliación en la cobertura, muchos derechos que antes se veían soslayados comenzaron a asistir a poblaciones vulnerables. Estas poblaciones durante el menemato, no poseían otro recurso que la mecindad o la meritocracia de las políticas sociales focalizadas residuales sugeridas[11] por el Banco Mundial, BID y FMI e implementadas por el Estado.

A partir de mi incipiente trabajo de campo realizado en el marco de la investigación que llevo a cabo y tratando de analizar como ANSES implementa y asiste a ciudadanos desde el Programa PROGRESAR, es que he detectado una serie de tensiones que se conjugan a partir de tres aspectos: Estado Local, promoción de derechos y agentes burocráticos en una doble lógica neoliberal y de bienestar.

El Estado Local de la ciudad de Villa María tiene ciertas particularidades-descriptas en la primer parte de la presente exposición- que en articulación con la crítica a la Nueva Gestión Pública, constituye una potente línea reflexiva que apunta a desentrañar la incidencia de la burocracia estatal en la efectivización de derechos de los/as ciudadanos/as que asiste. Lo que intentaré en este apartado es analizar algunos datos empíricos-recogidos desde el trabajo de campo que vengo realizando- que dan cuenta de múltiples tensiones en la implementación de la política. Dentro de dichas tensiones conviven lógicas contradictorias tal como lo son las focalizadas, meritocráticas y residuales en contraposición a la promoción de derechos, redistribución de recursos, igualación de oportunidades y cobertura universal. Sostengo que el análisis de dichas lógicas potencia una lectura crítica de la política pública -política social- que posibilitaría la introducción de modificaciones necesarias, mejorando así la intensidad de las ciudadanías que promueve.

La promoción de determinados derechos supone la interpretación de las necesidades de los agentes encargados de la implementación de la política social- como lo es en el caso del PROGRESAR- admitiendo en su lógica la lucha y negociación de intereses por disputar, conquistar y distribuir. La manera en que se definan y redefinan estas tensiones, es el modo en que se lograrán distintos tipos y calidades de las prestaciones, más o menos favorables a la integración y con mayores o menores efectos en relación a la distribución y el reconocimiento. "*Asimismo, en el análisis de la implementación de las políticas es importante tener en cuenta los condicionantes históricos, las determinaciones institucionales y el poder fragmentado que operan sobre los escenarios de acción y sobre los actores cuyos intereses, capacidades y racionalidades difieren entre sí. (Zamarbide 2011)"* (Aquin, Custo, Zamarbide, Miranda, Torres y Artazo,2012; pág 3) . Bourdieu (1999) llama a esto agentes-de la burocracia estatal- "la mano izquierda del Estado[12]".

A la luz de esto planteos y en concomitancia con los datos recogidos en las entrevistas realizadas a agentes institucionales es que pude analizar algunas de estas tensiones:

- El programa PROGRESAR en escasísimos casos fue informado vía memo formal o alguna otra instancia, las instituciones articuladoras del mismo tales como instituciones educativas, secundaria y media y oficina de empleo se anoticiaron de la implementación del Programa por cadena nacional o bien en programas de noticias. La modalidad de decreto en la cual se sanciona el programa de alguna manera imprimió en la política social la urgencia de la asistencia. Sin embargo, algo primordial en la implementación de políticas sociales, es la información pertinente y oportuna, es por esto que muchas instituciones-que al ser notificadas informalmente- se vieron frente a una nueva demanda por parte de la población que solicitaba acceder ha dicho programa sin saber muy bien de que se trataba. Por otro lado, esto promovió que los referentes institucionales solicitaran la información pertinente para dar respuesta y promovieran instancias de circulación de información. A partir de esta primera reflexión se presentan algunos interrogantes. ¿Cuáles es la efectiva promoción de ciudadanía que pueden hacer los agentes burocráticos si no han formado parte de la circulación formal de información? ¿Cuál es la posición del Estado frente a esto agentes? ¿los cree mediadores activos o solo agentes con tareas administrativas?

- Cuando se interrogó a los agentes sobre capacitaciones o instancias de formación, explicitaron no haber asistido a capacitaciones formales por parte del ANSES, ni haber sido informados por algún actor propio de la institución de que se trataba. Por lo tanto dentro de las discursividades institucionales siguen operando una serie de prejuicios que representan al PROGRESAR como "un plan" que prevé solo controles estatales como la regularidad escolar en la asistencia y control sanitario. Esto mayormente lo refirieron docentes de instituciones educativas de nivel medio. "*Hace falta mayor auditoria por parte del Estado los adolescentes amenazan a sus padres y creen que la plata del PROGRESAR es de ellos*[13][14]*"" se la gastan en ropa en salidas no veo que la gasten en libros o cosas para la escuela".* La asistencia regular a clase y los controles sanitarios son representados como requisitos mínimos y no se visualiza ninguna promoción de derechos en estas contraprestaciones. Es recurrente en las entrevistas "*la necesidad"* de un mayor control de los agentes beneficiarios de los programas del Estado. Fundamentando esto en la antigua premisa de meritocracia y control tan imperante en el acervo de la beneficencia o caridad[15]. "*Solo lo deberían cobrar la gente que lo usa bien… yo tengo alumnos que la gastan en joda y no me parece bien****[16]****".* Igualmente cuando se les pregunta de forma general a docentes si cree que el programa

PROGRESAR debería seguir existiendo la respuesta es afirmativa, sosteniendo que es un programa que iguala oportunidades "*es una ayuda… para las familias es una gran ayuda y apunta a equiparar a los más desposeídos"*[17].

- Otro dato de suma relevancia que aporto en una de las entrevistas una directiva institucional[18] fue lo siguiente "*nunca antes estuvimos mejor acá hay programas no solo como el PROGRESAR o la AUH sino que además tenemos programas como el conectar igualdad, plan de mejora institucional, recursos didácticos, capacitaciones en servicio entre varias cosas, nuestra única queja es edilicia y eso corresponde a la provincia y por eso nosotros hacemos actividades cooperadoras que apuntalen a mejorar las condiciones del edificio pero como vos sabes siempre hay docentes que se quejan y traban todo..nada les viene bien" "estos docentes creen que no debería existir nada de estos programas que los chicos no sirven para nada pero bueno no son todos y hay que evitarlos…".* En esta expresión se conjugan contrapuestamente las lógicas que tensionan la implementación de la política social, por una lado-dentro del campo educativo- la descentralización ha sido una propuesta propia de la lógica neoliberal, "*nuestra única queja es edilicia y eso corresponde a la provincia"* . Dentro de la escuela pueden haber variados recursos didácticos y tecnológicos para sus estudiantes- otorgados de manera universal (a todos por igual)-pero sin tener las suficientes aulas para promover procesos de enseñanza que atiendan las particularidades de a cada estudiante.

- Por otra parte el Programa PROGRESAR tiene vinculación con las oficinas de empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación. Las oficinas de empleos municipales en su mayoría funcionan con programas de la Nación-por lo menos hasta el año 2015-pero el dato importante a destacar es que el universo de beneficiarios del Programa PROGRESAR es población directa a atender por los programas de empleo "*los progresar son nuestra población también , podes ser progresar o no**[19]**"*.La articulación Educación y Trabajo ha sido un binomio nodal de numerosas políticas sociales, en el caso del PROGRESAR en el texto del decreto no se especifica cómo se desarrollará esa articulación y tampoco se explicita una fundamentación teórica y política desde donde se la abordará. Una primera aproximación establecería que subyace una lógica desarrollista que supone que el/la joven a causa de no tener ciertas aptitudes y conocimientos, no puede ingresar al mercado laboral. Este tipo de lógicas (neoliberal) deposita el fracaso escolar o la deserción y la deficitaria inserción laboral en el mismo/a joven excluido sin analizar: por qué se producen estos procesos, las distinciones vinculadas a la posición de clase de los agentes en su trayectoria educativa. Sumado a que dentro de esta misma lógica el concepto mercado laboral es elaborado a-

críticamente, sin develar los complejos mecanismos económicos que constituyen los procesos de desocupación en la juventud.

- Dentro de los programas que maneja la oficina de empleo de la ciudad de Villa María se encuentra el Programa Jóvenes con más y mejor trabajo, dicho programa posee tres partes: inscripción (le realizan historia laboral a los jóvenes y cargándolos posteriormente en base de datos), capacitación mediante el curso introductorio al mundo del trabajo y vinculación laboral ya sea por medio de entrenamiento laborales de 3 a 6 meses o bien capacitación en oficios. Los jóvenes ingresantes al programa Jóvenes con más y mejor trabajo que a su vez son beneficiarios del PROGRESAR, pueden evitar realizar el curso introductorio al mundo del trabajo como así también ingresar de manera directa a otro tipo de prestaciones ofrecidas por la oficina de empleo tal como lo son entrenamiento en sector público o bien al programa de empleo independiente.
- La relación entre la oficina de empleo y PROGRESAR es constitutiva de la practica institucional, las instancias de coordinación, articulación son de escasas a mínimas " *si yo por cuestiones muy puntuales voy a anses.. va en realidad fui una sola vez.. por un caso muy complicado**[20]**" "nosotros hemos pedido reuniones y si realizamos una el año pasado pero más articulación que esa no**[21]**".* Una primera apreciación analítica de estos datos ameritaría preguntarse acerca de: ¿cuál es el rol que desarrolla el ANSES en relación al binomio educación y trabajo?. Desde el recorrido realizado podemos decir que la función del ANSES en dicho binomio es solamente administrativamente sin cumplir ningún rol técnico-político en la misma. Cabe destacar que las instituciones educativas tampoco articulan o coordinan acciones ya sea con ANSESo con la oficina de empleo. Esta última –según las entrevistas realizadas- refiere desarrollar tareas de promoción de los programas de empleo tanto en instituciones educativas de nivel medio como universitarias.
- Otro dato recogido a partir de las entrevistas realizadas es que en la instituciones educativas no se realiza registro estadístico de los/as estudiantes que perciben PROGRESAR, de manera contraria en la oficina de empleo y ANSES si hay un registro mediante base de datos los beneficiarios de dicho PROGRAMA, pero en el único caso en donde se realiza seguimiento a los jóvenes es en la oficina de empleo.

Conclusiones

La presente exposición lo que ha intentado explorar son una seria de tensiones constitutivas de la esfera de la implementación de las políticas sociales. Dichas tensiones responden a un enfoque dialectico en lo que respecta a la conformación de nuevas institucionalidades en el periodo

analizado 2014-2015. Dichas institucionalidades en su formulación poseen criterios de universalidad, de reconocimiento de derechos y re-distribución de recursos, lo que no evita que al momento de su implementación no se evidencien lógicas propias de políticas diseñadas bajo un criterio focal, residual y de atomización social, propias de una modelo de gestión neoliberal. Estas lógicas en ocasiones obstaculizan la promoción de ciudadanías de alta intensidad. Por estas razones se precisa analizarlas y explicitarlas para introducir modificaciones o amplificar el diseño de la política social posibilitando así cambios que apuntalen dichas tensiones y direccionen posibles resoluciones.

Muchas de estas tensiones son mediadas por agentes burocráticos presentes a la hora de la implementación. Estos interpretan y disputan el sentido de la política social, modificando sustancialmente el alcance y cobertura de esta. Es así que por ejemplo que la interpretación que se realice, si el PROGRESAR es una "ayuda" o un "derecho" , puede modificar la representación que de los/as jóvenes se tiene desde la misma institución impactando fuertemente en las subjetivaciones de estos y en su posible trayectoria educativa.

Por otro parte, a pesar de tener en el texto del decreto criterios mínimos para el ingreso al programa-característica que lo dota de universalidad en la cobertura- la escasa promoción del PROGRESRAR, como también la poca información y capacitación por parte de las instituciones implementadoras genera sesgos en el acceso. Lo que produce que algunos jóvenes queden a merced de la disputa de sentidos de los agentes burocráticos de dichas instituciones.

El análisis presentado no pretende agotarlo ni abarcar la totalidad de las tensiones presentes entre Estado Local y Política Social Nacional, sino que intenta introducir una serie de interrogantes, matices que irán ampliando un posible camino de re-estructuración de la política. Sin embargo el proceso actual de reformulación del Estado- el cual se encuentra nuevamente inmerso en reformas de tipo neoliberal agudiza el alcance de estos interrogantes. ¿Será posible re-pensar la política social y proponer modificaciones cuando nuevamente asistimos a cambios en los modos de organización estatal?¿ Es acaso la universalidad y la promoción de derechos en las políticas sociales una prioridad en la agenda estatal actual?¿ Cómo se profundizarán las tensiones locales entre lógica neoliberal y de bienestar en el marco de estas modificaciones históricas? ¿Impactara esto en el imaginario social de los agentes burocráticos encargados de su implementación? ¿ Cómo se tensionará la lógica del Estado Local con la lógica del Estado Nacional?.La presente exposición ha tenido por objeto introducir estos interrogantes con la intencionalidad de profundizarlos y retomarlos en estudios futuros.

Bibliografía

- Aquin,N. - Directora- (2012). Proyecto de Investigación: *¿Titulares o tutelados? Evaluación doméstica y territorial de la AUH en los procesos de reproducción cotidiana de la existencia*. Financiado por Secretaria de Ciencia y Técnica. UNC. (1-50)
- Aquin N.;Artazo G. ; Custo E;Miranda A.; Torres E.; Zamarbide A. (2012) .*Los profesionales de la mano izquierda del Estado: prácticas, representaciones y modos de subjetivación,* ponencia presentada en Jornada de Investigación de la Facultad de Trabajo Social en el contexto latinoamericano 14,15 y 16 de agosto . Paraná. Entre Ríos. (1-22)
- Bourdieu, P., Chamboredon, J. C., PASSERON J. C. (1975).*El oficio del sociólogo*. (1ra Ed.)Argentina: Siglo XXI Editores.
- DECRETO 84/2014/*Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos* (PROGRESAR)- POLÍTICAS SOCIALES. (1-1)
- Gili, Ma. L.(2007). *El relato histórico de los vecinos de Villa María: una herramienta para el análisis de la memoria colectiva. Córdoba, Argentina.* Presentado en XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara. México. (1-14)
- Guerrero Orozco, Omar. (2009) *El fin de la Nueva Gerencia Pública*. Revista Chilena "Estado, Gobierno, Gestión Pública", n°13. Junio. Universidad Nacional Autónoma de México. (1-19)
- OFFE, C. (1988). *Contradicciones en el Estado de Bienestar***.** México: Editorial Alianza.

CITAS

[1] Becaria Doctoral CONICET-UNVM-IAPCS

[2] El sistema de seguridad social argentino se está modificando a partir de la coyuntura política que atraviesa nuestro país desde el 10 de diciembre del 2015.

[3]Si bien el presente plan de trabajo no se centra en el análisis de la política pública aunque si en el impacto, creo pertinente realizar una salvedad conceptual en lo que respecta a las Políticas Públicas Estatales denominadas genericamente en el plan de trabajo como transferencia secundaria del ingreso. (Alvarado 2011: REVII SE, p 11)*Una política pública comprende tres dimensiones la dimensión política, que es la toma de posición por parte del Estado frente al tema; la dimensión jurídica normativa, que le otorga legalidad a cada una de las acciones propuestas por el Estado; y la dimensión técnica – administrativa encargada de la implementación, ejecución y evaluación de la política*

[4] Actualmente Córdoba Capital, Villa María y Rosario se encuentran por nueva autopista vehicular.

[5] Incluso la nominación de joven nación argentina elimina siglo de historia indigenista vinculada a

Latinoamérica pre-conquista y colonización española.

[6] La noción de desarrollo es una categoría muy discutida debido a que refiere a un desarrollo que debería "evolucionar" mirando como modelo los centros plenos desarrollo en los que se encontraría Europa, EEUU entre otros, dejando de lado el proceso histórico que hizo de ese centro un modelo pleno desarrollo. Dicho proceso histórico se constituye a partir de la subsidiaridad de América Latina de aquellos "centros" (Teoría de la dependencia, CEPAL)

[7] Modelo Keynesiano

[8] Esta localización histórica del neoliberalismo a los fines del presente artículo, no descarta que de antaño el liberalismo clásico desde sus actores internacionales haya cooperado con actores locales ligados a la agricultura y ganadería.

[9] En marzo del 2015 la Presidenta **Cristina Fernández** informó que el Programa PROGRESAR incrementará su valor en un 50%, por lo cual pasará de $600 a $900 mensuales a partir de abril, además, aumentó el ingreso tope del titular y su familia para acceder al derecho, el cual variará de $4716 (un salario mínimo, vital y móvil) a $14.148 (salarios mínimos). Asimismo, se reconocerá como grupo familiar autónomo a los/as jóvenes con hijos y a aquellos que trabajen en casas particulares ya que, de esta manera, se les facilitará el acceso.

[10] Grupos Vulnerables de acuerdo a la definición del Decreto 84/2014:"Presentan características de desempleo, informalidad o formalidad laboral o sean titulares de una prestación previsional contributiva o pensión no contributiva o monotributistas sociales o trabajadores de temporada con reserva de puesto o del régimen de trabajadores de casas particulares, en la medida que los ingresos propios o del grupo familiar no superen el monto establecido para el Salario Mínimo, Vital y Móvil"

[11] Fuertes son las críticas de sectores identificados con la ultra izquierda, quienes cuestionaron fuertemente las políticas vinculadas a la educación y al trabajo, las cuales se encontraban en gran parte financiadas por organismos multilaterales de crédito. En el caso de las prestaciones otorgadas por el ANSES tal como lo es, el PROGRESAR , asignación universal por hijo , procrear, jubilaciones fueron garantizadas por los aportes de los trabajadores activos y el tesoro nacional. Pero lo que distingue sustancialmente a un programa neoliberal de otro que no lo es, no es la fuente de financiamiento, sino la universalidad en la cobertura, el reconocimiento de derechos y la re-distribución de recursos para tales fines.

[12] "*Se comprende que los pequeños funcionarios, y entre ellos muy especialmente los encargados de cumplir las funciones llamadas "sociales" –es de compensar, sin disponer de todos los medios necesarios, los efectos y las carencias más intolerables de la lógica de mercado, policías y magistrados subalternos, asistentes sociales, educadores e incluso, cada vez más, maestros y profesores- tengan la sensación de ser abandonados, si no desautorizados, en sus esfuerzos por afrontar la miseria material y moral que es la única consecuencia cierta de la real politik económicamente legitimada. Todos ellos viven las contradicciones de un Estado cuya mano derecha ya no sabe o –aún peor- ya no quiere lo que hace la mano izquierda, en la forma de 'dobles vínculos' cada vez más dolorosos: ¿cómo no ver, por ejemplo, que la exaltación del rendimiento, la productividad, la competitividad o -más simplemente- de la ganancia tiende a arruinar el fundamento mismo de funciones que no existen sin cierto desinterés profesional asociado, muy a menudo, con la dedicación militante?" (Bourdieu 1999:163).*

[13] Entrevista realizada a preceptora y docente del área de geografía de una escuela de nivel medio de la ciudad de Villa María. Septiembre 2015.

[14] No se especifica nombre ya que a los entrevistados se les notificó del anonimato de las entrevistas.

[15] Reconceptualizada dentro de lógica meritocrática de las políticas focalizadas de los modelos neoliberales de Estado.

[16] Idem 13.

[17] Docente de historia de la escuela penitenciaria de la ciudad de Villa María.

[18] Realizada en septiembre del 2015.

[19] Entrevista realizada a personal de la oficina de empleo de la ciudad de Villa María.

[20] Entrevista realizada personal de la oficina de empleo de la ciudad de Villa María.

[21] Entrevista realizada al coordinador de la oficina de empleo de la Ciudad de Villa María.

II JORNADAS DE DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL

PONENCIA.

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE CLUBES DE BARRIOS

Autor: Mauro Gabriel Beltrami[1]

Palabras Claves: Fortalecimiento, clubes, Inclusión.

1. INTRODUCCIÓN.

Los clubes han sido concebidos como un eslabón importante en la integración social y deportiva de una comunidad, entendiéndose que la única finalidad perseguida por ellos es el "bien común", basado en fines altruistas y comunitarios (Aguilar, Chebel y Francis, 2003).

Esta definición se encuentra en crisis. La falta de socios, los escasos dirigentes, la falta de recursos económicos y los problemas de infraestructura generan que cada vez en menor proporción los clubes puedan cumplir con la función social y deportiva para la cual fueron concebidos.

Esta situación genera que cada vez existan menos clubes que desarrollan actividades deportivas y sociales, trayendo aparejado una menor práctica deportiva, en especial en los niños y jóvenes, quienes vuelcan sus acciones en otras actividades, que en muchos casos atentan contra su salud y bienestar.

En este marco y dentro de las instituciones existentes, podemos diferenciar dos tipos de clubes de barrio: 1) una minoría que intenta desarrollar actividades deportivas y sociales, con grandes dificultades de sostenimiento edilicio y económico; 2) La gran mayoría que casi no desarrolla actividades y solamente mantiene un buffet para unos pocos "parroquianos". En esta realidad, es muy difícil que los clubes cumplan con el rol para el cual han sido fundados, resultando necesario buscar alternativas para dotarlos de herramientas que permitan volver a ser un centro de integración social y deportiva de la comunidad en la que están insertos.-

Lo que vamos a tratar de exponer en el presente trabajo es en primer término comprender la función social que cumplen los clubes y con ello buscar líneas de acción tendientes a recuperar los clubes de barrio, para que puedan llegar a cumplir con los fines para los cuales fueron creados, en el pleno convencimiento de que propiciando la recuperación del club como institución, se recuperaran las funciones sociales y deportivas y con ello se propicia que los vecinos vuelvan a insertarse en los clubes y a desarrollar actividades recreativas y sociales.

Para lograr estos objetivos será imperioso la participación activa del Estado Municipal quien normalmente utiliza fuertes recursos para el sostenimiento de la actividad deportiva, los

que son distribuidos no planificadamente de acuerdo a los pedidos que van realizando los clubes. Partiendo de la idea que ordenando la distribución de recursos se producirá un ahorro en el municipio, debido a que los clubes una vez ordenados y con asesoramiento municipal, podrán concurrir a niveles provinciales o nacionales a buscar recursos que hoy son cubiertos por el Estado Municipal.

En definitiva, si logramos que las instituciones deportivas tengan su personería jurídica al día, sus dirigentes y ex deportistas capacitados, sin costo para ello y que luego de tener estas acciones directamente se puedan abocar a generar mejores y mayores servicios a los vecinos del sector y a desarrollar acciones tendientes a lograr el trabajo en red con otras instituciones que existan en el barrio y con ello recuperar sus fines sociales y deportivos.

2. EL DEPORTE COMO FACTOR DE INCLUSION

En los últimos años ha tomado relevancia la idea que el deporte sirve como elemento de inclusión social hasta el punto de convertirse en una finalidad que forma parte de toda iniciativa con tintes deportivos, sea esta pública o privada, las cuales al desarrollarse buscan en sus proyectos utilizar al deporte como elemento socializador e integrador de la mayor cantidad de personas posibles. (Vianna y Lovisolo, 2009).

Para comprender lo expuesto, debemos indagar conceptualmente "inclusión" o "exclusión social", y así podemos decir, que ambos términos (inclusión/exclusión) nos están señalando un adentro y un afuera de la realidad cotidiana que rodea a los individuos, porque tiene que ver con una realidad compleja de distintas situaciones sociales, políticas, económicas y culturales que rodean al individuo y que de acuerdo a su posibilidad de acceder o no a ellos lo incluye o excluye del sistema (Redondo, 2004).

La exclusión social es definida como "la incapacidad del individuo de participar en el funcionamiento básico político, social y económico de la sociedad en que vive" (Tsakloglou y Papadopoulus, citado por BID 2004:6), o en términos más concretos es entendida como "la negación del acceso igualitario a las oportunidades que determinados grupos de la sociedad imponen a otros" (Behrman, Gavira y Szekeley, citada por BID 2004: 6).

La exclusión social no se refiere solo a la distribución de ingresos y activos, sino que también tiene en cuenta las privaciones sociales y la falta de voz y poder en el seno de la sociedad. (BID, 2004). En este contexto dentro de la población excluida o en peligro de exclusión, se encuentran en primer lugar los niños, los adolescentes y los adultos mayores (Calabria y Calero, 2012), quienes son los que encuentran mayores dificultades para poder hacer visibles y atendibles sus reclamos e inquietudes.

La exclusión social no es algo inevitable, pero sí, es el resultado de procesos sociales y culturales "las personas son excluidas debido a características adscritas antes que adquiridas, que están al margen de la agencia o responsabilidad del individuo" (BID 2004: 6). En esta línea podemos afirmar que la exclusión se muestra de diversas maneras, pudiendo presentarse como un fenómeno permanente o transitorio, agudizando las situaciones de vulnerabilidad y desafiliación (Rotondi, 2000).

> "La exclusión se produce si la pertenencia a un grupo tiene un impacto considerable sobre el acceso a oportunidades que tiene el individuo y si las interacciones sociales entre grupos ocurren en el marco de una relación autoridad/subordinación" (BID, 2004: 6).

Normalmente en la población que vive en sectores excluidos se producen una serie de fenómenos que acaban mellando en la actitud personal de sus integrantes, entre estos fenómenos podemos nombrar la falta de capacitación laboral, los problemas económicos graves que afronta el grupo social, la destrucción de lazos familiares, la delincuencia, etc. Para superar estos problemas, el BID, recomienda contemplar a la comunidad y a la familia en el diseño de políticas públicas para impedir que la desigualdad y la exclusión se transmitan de generación en generación (BID, 2004).

Las políticas educativas, son una fuerte herramienta en la lucha contra la exclusión, debido a que la educación es un capital de alto valor para lograr la inclusión del sujeto, porque el paso del individuo por la institución educativa es una condición esencial para posibilitar luego la inclusión del sujeto en las otras instituciones básicas de la sociedad, todo ello debido a que le escuela representa "el lugar privilegiado para enseñar, aprender y socializarse" (Dushatzky, citado por Bamonte 2008), siendo importante tanto la educación formal, como aquella educación no formal que enseñe al individuo normas de conducta y respeto, además de enseñar algún oficio u actividad que permita la inserción laboral.

No caben dudas entonces que la educación ya sea forma o no formal (Calabria y Calero, 2012), genera igualdad de oportunidades y permite poner al alcance de la mayor cantidad de personas posibles las mismas condiciones para su desarrollo integral.

En base a lo expuesto para poder aplicar políticas tendientes a lograr la inclusión social de los individuos en estado de vulnerabilidad, es necesario comenzar a lograr nuevos lazos de solidaridad y encuentros, en donde las personas puedan encontrar ámbitos que le permitan integrarse y desarrollarse, y para ello se utilizan distintas políticas de integración, que van

desde planes de acceso a la educación, programas de asignaciones familiares, programas de acceso a la vivienda digna, programas deportivos, etc.

El involucramiento y la participación por parte de la sociedad civil en las políticas públicas permite desarrollar mejores acciones de inclusión.

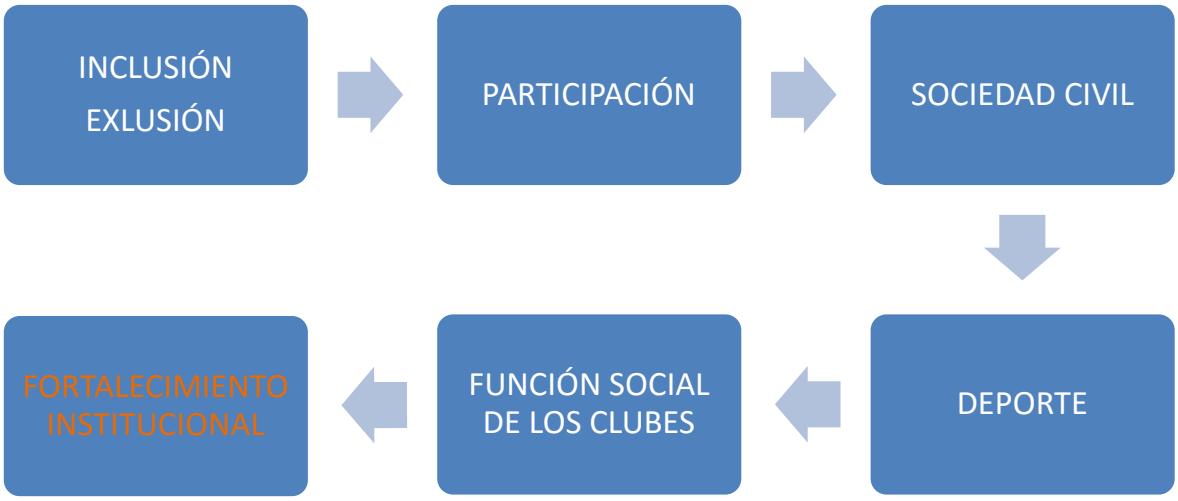
> "….La Participación es entendida como un amplio abanico que va desde la participación formal consistente en ejercer el derecho al voto cada cuatro años, y en recibir informaciones de las actuaciones administrativas; hasta la participación como conflicto entre los planteamientos ciudadanos y el poder instituido a nivel político, económico y cultural". (Bañez Tello, 1999: 103)

Por su parte podemos entender a la sociedad civil:

> "Con las palabras "Sociedad civil" se hace referencia tanto al espacio cubierto por asociaciones humanas no coercitivas como a la red de relaciones creadas para la defensa de la familia, la fe, los intereses o las ideologías que cubren este espacio…." (Walzer, 2007: 376)

No caben dudas que comprometerse en lo asociativo fomenta el exclusivismo, pero para ello requiere de una sociedad civil comprometida en lo político y en especial en el desarrollo local, siendo además necesario que el poder político movilice los recursos necesarios para que las actividades asociativas sean deseables (Walzer, 2007).

Con esto lograremos el fortalecimiento de políticas participativas logrando que la comunidad se desarrolle a partir de la participación logrando ciudadanos más inclusivos permitiendo el cambio de actitudes en los mismos, logrando un sentido de pertenencia al hábitat donde se desarrolla. Así se ha dicho "que participar es crear una comunidad que se gobierna a sí misma, y crear una comunidad que se autogobierna es participar". (Barber, 2007: 293)



En este sentido el deporte ocupa en nuestra sociedad un lugar preponderante, debido a que no caben dudas que el mismo permite desarrollar valores que permitan la participación y el desarrollo de la sociedad civil.

El deporte puede ser abordado desde distintos enfoques, que van desde el valor integracional y socializador del mismo, hasta el desarrollo de las capacidades individuales de las personas, generando una relación bidireccional entre el deporte y el sujeto (Bamonte, 2008) que ayuda a la socialización del individuo. Entendiendo por socialización del individuo al proceso por el cual el individuo llega a ser miembro de la sociedad. A través de este proceso se va asumiendo el mundo que lo rodea, aceptando que ese mundo es su mundo, entendiéndolo y reproduciéndolo (Berger, 1987), o en otras palabras el proceso por el cual la sociedad modela a la persona para integrarla en su sistema cultural (PUIG, citada por Cayuela Maldonado, 1997).

En la sociedad actual, el deporte ha emergido como un elemento de interrelación entre los individuos, transmitiendo valores tales como el coraje, éxito e integridad. (Snyder y Elmer, citados en Cayuela Maldonado, 1997), aunque también no podemos dejar de soslayar que el deporte genera hechos de violencia, que parecen contradecir el ideal de que el deporte da a la población calma, salud y belleza (Bernier, 1989).

Sea desde la perspectiva que se pretenda observar a la práctica deportiva, no caben dudas que el deporte interviene plenamente en la vida cotidiana de las personas, y que si es utilizado con fines lúdicos, influye positivamente en los procesos de socialización, constituyendo un punto clave para los procesos de identificación social de amplios sectores sociales (Cayuela Maldonado, 1997), por lo que es necesario difundir y enseñar los valores positivos del

deporte, y fomentar el juego limpio, para que ayude a eliminar todo signo de violencia que el mismo pueda traer aparejado.

Nos interesa adherir a la concepción que ve al deporte como un conjunto finito y numerable de situaciones motrices, codificadas bajo la forma de competición e institucionalizadas (Pierre Parlebas, citado por Bamonte, 2008), que permiten al sujeto comprender, aceptar y respetar normas de convivencia, desechando aquellas acciones que tiende a utilizar al deporte como elemento para fortalecer a la clase política dirigente o a favor de líderes totalitarios, todo ello en base a la facilidad que tiene el deporte para representar procesos de identificación popular (Moragas citado por Cayuela Maldonado, 1997).

En definitiva, el deporte debe servir como elemento de integración social y de socialización, buscando resaltar los principios que nacen en las competiciones para discapacitados físicos y sensoriales, cuya máxima expresión son los juegos paralímpicos, en donde los valores de solidaridad, encuentro y cooperación son los que priman en las mismas y que se debe bregar para que se trasladen a toda competición deportiva.

La práctica se utiliza para el desarrollo integral del ser humano, utilizando el tiempo de ocio en la realización de prácticas deportivas, entendiendo al ocio como el tiempo de recreo o diversión activa y el de educación – información, siendo el deporte, con su carácter recreativo y placentero importante para ser utilizado en este tiempo de recreación (Cayuela Maldonado, 1997).

> "El individuo se educa en el deporte, ya que a través de él interioriza una serie de valores básicos para su socialización. Pero, es también mediante sus acciones que el deporte adopta progresivamente sus formas y expresiones (compañerismo, solidaridad o violencia). Es decir, el carácter formativo del deporte se demuestra continuamente en su práctica. La preparación de una competición, el rigor del entrenamiento, la disciplina en equipo… son aspectos educativos que se manifiestan en la práctica deportiva diaria y que se transfieren a la vida cotidiana" (Cayuela Maldonado, 1997: 14).

En este marco, es claro que la práctica deportiva puede servir para que los grupos vulnerables encuentren actividades de interés para ellos, que le sirvan de elementos para elevar su autoestima, y conocer los valores de la vida saludable y la necesidad de buscar un compañero para resolver situaciones que en el juego de equipo no se pueden solucionar de manera individual (Fernández Gavira, 2007).

3. LOS CLUBES COMO ELEMENTO SOCIALIZADOR

Existen en la actualidad diversas formas o maneras de llevar adelante la práctica deportiva, siendo sumamente importante la actividad que pueda llevar adelante el Estado en pos del desarrollo deportivo, aunque conjuntamente con las políticas públicas, es importante el rol que desarrollan las federaciones o asociaciones deportivas que organizan torneos o actividades en las distintas disciplinas, y con ellas, los clubes que nutren de deportistas a estas asociaciones y que son en definitiva los motores de la actividad deportiva.

Los clubes son concebidos por nuestra legislación como una asociación civil sin fines de lucro formado por un conjunto de personas con intereses comunes, y dedicada a actividades de distinta especie particularmente de índole deportiva o cultural. (Pereyra y Faccone (2008). Siguiendo a los Dres. Junyent Bas y Molina Sandoval, podemos decir que: *"Las entidades deportivas se han organizado desde siempre como asociaciones civiles sin fines de lucro, estructura jurídica que ha sido admitida por la ley 20.655 de fomento del deporte y sus complementarias"* (Junyent Bas y Molina Sandoval, 2000: 17), y se encuentran enmarcadas como personas jurídicas de carácter privado.

Los clubes nacieron del esfuerzo solidario de sus fundadores y tenían claramente como objeto brindar distinto tipos de alternativas de recreación y esparcimiento mediante la práctica deportiva.

> "El objetivo general de las asociaciones civiles ha sido puntualizado como la consecución del bien común, sin embargo, en el caso de las entidades deportivas dicho concepto se concreta en la actividad deportiva y otras actividades afines que hacen al desarrollo de la vida social de los asociados" (Junyent Bas, Molina Sandoval; 2000:19).

Estas características de los clubes, no se mantienen en la actualidad en todos los clubes, aunque son valores que son importantes rescatar e incentivar para el desarrollo de estas instituciones.

Existen distintos tipos de clubes o asociaciones que desarrollan actividades deportivas (Puig, Moreno, López, 1996), a saber: a) **Clubes Selectivos, b) Clubes Deportivos y Sociales, c) Clubes Semi-deportivos y d)Centros de Musculación, aeróbicos, danza y natación.**

A los fines operativos de este trabajo, la segunda categoría abordada, es la que se encuentra inmersa en la realidad de un barrio o sector de una sociedad, en el cual los vecinos pueden realizar actividades deportivas o sociales y en donde rescatar el sentido de pertenencia es muy importantes, permitiendo que el individuo se identifique con el club y éste con el barrio en donde está inmerso.

Es de tal importancia este tipo de clubes, que la ley 27.098 ha establecido el "REGIMEN DE PROMOCIÓN DE LOS CLUBES DE BARRIO Y PUEBLO", norma que propende a la recuperación y mejoramiento de los clubes.-

El club de barrio tiene como valor principal el arraigo, que se manifiesta mediante una naturalización ideológica de las relaciones sociales y un fuerte sentido de pertenencia de las personas que participan o se sienten parte de la institución, sirviendo la identificación con un barrio y con su club como un elemento diferenciador del resto de los habitantes de una misma urbe, pudiendo en muchas oportunidades ser visto como una marca de distinción social y de forma de vida (Gravano, 1997).

Los clubes de barrio cumplen un rol central en la recuperación de los lazos de solidaridad, que las distintas crisis que hemos atravesado han quebrado, y lo hacen en virtud de que utilizan al deporte como un recurso social, atrayendo a chicos y jóvenes del barrio, alejándolos de la calle y de los problemas sociales (Cámara de Diputados de la Nación, 2014).

Por lo que venimos exponiendo es necesario la recuperación jurídica y dirigencial de los clubes de barrio, en virtud de que son un canal importante para generar el tejido social que permita recuperar lazos de amistad y encuentro, siendo parte del primer cordón de contención social en la búsqueda de la igualdad y el desarrollo humano.-

Es aquí donde debemos observar cómo es la estructura interna de un club, el cual conforme nuestra legislación está conformado por tres órganos típicos: 1) La Comisión Directiva; 2) La Asamblea de socios y 3) La Comisión Revisora de cuentas.

La Comisión Directiva es el único de carácter permanente y que mayor importancia tiene en el buen o mal funcionamiento de la institución. "de todas formas, en el caso de las entidades deportivas existe un dato fáctico predominante: la experiencia indica que la Comisión Directiva es el verdadero órgano de gobierno de la entidad…." (Junyent Bas, Molina Sandoval, 2000: 22).

Son los estatutos sociales de los clubes los que determinan la forma de elección de sus autoridades, el modo de deliberar y el tiempo en que duran sus funciones, fijan los actos que pueden desarrollar los miembros de la comisión directiva para cumplir con los objetivos de la institución. (Belluscio y Zanonni, 1978). Por su parte los dirigentes deben actuar conforme lo dispone el estatuto, siendo responsables por los daños y perjuicios que le ocasionen a la institución (Junyent Bas, Molina Sandoval, 2000).

Por ello, es sumamente importante que los clubes respeten las normas de creación y cumplan con las normas que regulan su actividad, y que además de ello sean conducidos por personas capacitadas que permitan una buena administración de los recursos del mismo y que

generen confianza en los vecinos y practicantes de deporte, debido a que ello favorecerá el incremento de la cantidad de socios de las instituciones, y de esta manera se fomentarán las distintas actividades deportivas que el club desarrolle, permitiendo que la familia vuelva a los clubes, generando espacios de contención y de socialización.

> "Las políticas que favorecen la inclusión demandan inversiones públicas para corregir desequilibrios tanto en el acceso a servicios de calidad como a recursos productivos y políticos. Sus esfuerzos están dirigidos a "nivelar el campo de acción" y crear un entorno que facilite que los excluidos ejerzan su agencia (BID, 2004. Cap1: 14).-

4. LA RECUPERACIÓN DE LOS CLUBES ELEMENTO ESENCIAL PARA FOMENTAR EL DEPORTE

En base al análisis teórico antes desarrollado, vemos que es imperioso iniciar acciones a los fines de recuperar los clubes, recuperando con ello, a un actor social de relevancia, que permite emprender acciones en los sectores vulnerables de una sociedad, a través del deporte y de las actividades sociales que en ellos se llevan a cabo.

Para lograr ello, es necesario contar con la infraestructura suficiente, tener instituciones con una dirigencia capacitada y con vecinos que participan de sus actividades, logrando así que la institución se comprometa con la realidad en donde se desarrollan y que la mayor cantidad de habitantes del sector se apropien de la misma y la utilicen conforme a los fines para la que han sido creada.

En base a lo antes expuesto lo que proponemos es buscar alternativas para **fomentar la apropiación de los espacios deportivos públicos y privados por parte de los vecinos de barrios**, y con ello contribuir a **mejorar el rendimiento deportivo y social de los vecinos**.

Estos fines serán logrados con políticas activas del Estado tendientes a propiciar la práctica deportiva en espacios aptos para la misma, jugando un papel importante la normalización institucional de los clubes de barrio que podrán colaborar en las políticas tendientes a que los vecinos realicen actividades físicas y deportivas.

4.a. ACCIONES TENDIENTES A CUMPLIR CON EL FIN PROPUESTO

En este contexto lo que entendemos prioritario para lograr el fin anterior es buscar acciones que permitan lograr un **fortalecimiento de las instituciones deportivas barriales** para que puedan cumplir con los fines y objetivos para los que fueron creados originariamente.

Para que ello ocurra debemos contar con instituciones deportivas correctamente conformadas, lo que permitirá luego pensar en mejorar su infraestructura y en ofrecer mayores servicios y opciones a los vecinos del sector y con ello se podrá trabajar en redes con las otras instituciones que existan en el barrio a los fines de que la familia vuelva a utilizar los espacios deportivos como lugares de encuentro y desarrollo.

Para mejorar la calidad institucional de los clubes de barrio, debemos desarrollar tres líneas de acción: a) La Capacitación permanente de los Dirigentes; b) La normalización jurídica de los clubes, y c) La capacitación de los ex deportistas e idóneos que participan de la vida del club.

Como vemos, la idea central se basa en dos pilares fundamentales por un lado formar recursos humanos capacitados, que permitan tener una visión integral del funcionamiento de un club, con el fin de lograr la recuperación social, deportiva y edilicia de los mismos, y con ello afianzar un pilar importante para que los vecinos de los barrios vuelvan a sentirse identificados con su club. Por otro lado, se pretende lograr los espacios necesarios para que los dirigentes tengan a su alcance personas capacitadas que los puedan asesorar y guiar en la regularización de la personería jurídica, porque mantener la misma, les permite poder estar en condiciones de adherirse o incorporarse a planes nacionales o provinciales que brindan subsidios o incentivos a los clubes.

Componentes	**Actividades**
1. Dirigentes de clubes de barrio capacitados.	1.1. Preparación de temas y materiales. 1.2. Selección de Docentes y participantes. 1.3. Realización de los cursos.
2. Comisiones directivas de los clubes de barrio normalizadas y funcionando regularmente.	2.1 Oficina Municipal de Asesoramiento integral de clubes en funcionamiento. 2.2 Asistencia Jurídica y contable para la regularización de los clubes.-
3. Ex deportistas e idóneos deportivos capacitados en la enseñanza de la práctica deportiva.	3.1. Preparación de temas y materiales. 3.2. Selección de participantes. 3.3. Realización de los cursos.

4.b. CAPACITACIÒN DIRIGENCIAL Y REGULARIZACIÓN JURIDICA INSTITUCIONAL

En otro ámbito, para lograr tener dirigentes capacitados, deberemos fomentar la realización de cursos/taller, que aporte conocimientos en Gestión de las organizaciones deportivas y en Motivación y Liderazgo. Con ello lograremos que los pocos dirigentes existentes ordenen sus esfuerzos y energías en pos del desarrollo institucional.

Ante esta realidad es sumamente importante brindarle a los dirigentes herramientas didácticas que permitan ordenar sus acciones y que le ayuden a planificar la actividad del club en el mediano y largo plazo, otorgándole los conocimientos suficientes a los fines de lograr incentivar a los socios y a los vecinos para que vuelvan a participar del mismo, buscando actividades y eventos que devuelvan al vecino al club y por otro lado que permitan generar los recursos económicos necesarios para el desarrollo social de la institución. Para ello, también es necesario tener nuevas ideas para implementar, las cuales deben estar "aggiornadas" a los tiempos en que vivimos, y para ello se requiere estar capacitado en las técnicas de manejo de grupo y motivacionales.

Otro extremo a tener en cuenta es regularizar la situación jurídico contable de los clubes. Es muy difícil poder desarrollar una institución deportiva si se encuentra acéfala o sin balances al día debido a que el financiamiento que se puede obtener está vedado para organizaciones irregulares y es imperioso a los fines de desligar responsabilidades tener a la institución ordenada desde el punto de vista jurídico y contable.-

En este punto, la creación de una **Oficina Municipal de Asesoramiento Integral de los Clubes**, les proveerá de asesoramiento contable y jurídico permanente a los fines de aceitar los mecanismos de organización, y que facilitara la tarea dirigencial y reducir los costos de funcionamiento del club, colaborando en la búsqueda de programas existentes a nivel provincial y nacional destinado al financiamiento de actividades de los clubes.

Esta oficina con personal capacitado les brindará información y asesoramiento sobre los programas de financiamiento que existen y podrá acompañarlos en la presentación y diligenciamiento de los mismos.

Esta oficina deberá estar en funcionamiento antes del dictado de los cursos de capacitación porque ello permitirá que en un ambiente relajado y de estudio los dirigentes deportivos vayan conociendo a los referentes municipales, generándose entre ellos un espacio de confianza para las actividades y acciones que deberán desarrollar y que están ligadas a la vida misma de los clubes y a su desarrollo.

La oficina se deberá estructurar con un abogado, un contador y por lo menos dos[1] personas que cumplan la función de empleados administrativos, los que deberán estar capacitados en el asesoramiento integral del manejo de los clubes. El personal administrativo deberá estar capacitado para permitir un mejor desarrollo del programa y que permita brindar un asesoramiento ágil a los clubes.

[1] El número del personal administrativo dependerá del tamaño de la población y la cantidad de clubes que la misma tenga.

Una vez puesta en funcionamiento la oficina, se procederá a analizar la realidad institucional de cada club y se comenzará con la regularización de la persona jurídica de cada uno de ellos, atendiendo a la realidad que presente los mismos.

El municipio deberá poner los recursos económicos necesarios a los fines de realizar los balances económicos necesarios y para los gastos que demande la regularización en Inspección de Personas Jurídicas.

Por último, la capacitación de exdeportistas e idóneos deportivos en la enseñanza integral de deportes, tiene como objetivo lograr preparadores deportivos capacitados, y que se encuentren formados técnica y didácticamente sobre la base de su pertenencia al club. Esta propuesta se materializará en la devolución que el deportista pueda realizar al club, vertiendo sus conocimientos en la enseñanza deportiva en las instalaciones de la institución que lo forjó humana y deportivamente. Para ello es necesario una participación activa del Estado con incentivos sociales o económicos que permitan el desarrollo del deporte y la integración de este con la ciudadanía.

Para lograr este objetivo se plantea como actividad una capacitación integral tendiente a enseñar al idóneo en deporte herramientas para el manejo de grupo y la enseñanza en general, y que afiance los lazos de compromiso y dedicación con la institución que le dio las herramientas para crecer deportivamente.

5. CONCLUSIÓN.

En base a lo expuesto estamos convencidos que una acción conjunta de los clubes, sus dirigentes y el Estado, nos va a permitir obtener resultados que repercutirán en beneficios de la sociedad en su conjunto. En este marco, los beneficiarios directos serán los clubes de barrio y su comisión Directiva quienes al ver capacitados a sus dirigentes, tendrán a su alcance herramientas de trabajo que permitirán implementar políticas para el mejoramiento de su institución, tanto en lo social como en lo deportivo, pudiendo aplicarlas con el objetivo de lograr que los vecinos vuelvan a participar del club barrial y a brindar mayores acciones deportivas para los vecinos. Podrán también implementar acciones en conjunto con los centros vecinales, con el propio municipio y con actores privados, tendientes a incentivar y promocionar la práctica deportiva.

La capacitación a los dirigentes les hará comprender lo importante de la regularización del club en Inspección de Personas Jurídicas, y el existir una oficina pública con personas capacitadas y a su disposición les va a permitir poder planificar sus actividades deportivas y

tener al alcance programas de financiamiento de distintos organismos tantos nacionales como provinciales que puedan solventar algunas acciones que el club vaya programando.

Junto con el club se van a beneficiar directamente los idóneos deportivos y exdeportistas del club los que podrán aprovechar los cursos de capacitación para perfeccionar sus conocimientos y luego poder brindar enseñanzas en las instalaciones de los clubes o estar capacitados para dirigir o enseñar en los playones deportivos municipales, generando con ello una mayor participación de la ciudadanía en las actividades deportivas.

Indirectamente obtendrán beneficios los socios de los clubes y por otro lado los vecinos y demás instituciones del barrio o barrios colindantes al club.

Los socios al tener sus instituciones ordenadas jurídica y contablemente, se van a beneficiar porque tendrán en claro quiénes son las personas que conducen los destinos de la misma y se evitarán con ello, las apropiaciones indebidas de lugares comunes. Del mismo modo, tendrán una información anual de la forma en que se manejan los fondos de la institución, de las actividades que se desarrollan y de los beneficios que el club le otorga, además de poder participar en la vida interna de la institución, pudiendo cumplir con los derechos que les brindan los estatutos sociales.

Por su parte los vecinos se van a beneficiar al poder participar de las actividades que empiecen a desarrollar los clubes en el seno de sus instalaciones. Asimismo, al ver a su club organizado y realizando tareas en pos del bien común del barrio motivará a muchos vecinos y a las instituciones barriales a participar de las actividades que se desarrollen en el mismo, generándose condiciones para que se asocien y participen activamente de la vida del club.

Por último también se verá beneficiado de manera indirecta el Municipio el cual al tener sus clubes ordenados, conocerá la realidad de cada uno y podrá dirigir de forma más ordenada los subsidios y ayudas económicas que normalmente les brinda.

En base a todo lo expuesto claramente surge que con una inversión mínima por parte del Estado Municipal, podremos ayudar a los clubes a normalizarse jurídicamente y a capacitar a sus dirigentes y con ello, vamos a incentivar el recupero de los fines sociales y deportivos por los cuales los clubes fueron creados y con ello, pondremos nuevamente en correcto funcionamiento a uno de los eslabones importantes para lograr mayor desarrollo deportivo e integración social de los vecinos del club.



VI. BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR, J.; CHEBEL, E.; FRANCIS, C. (2003) – "El origen de los clubes en la Argentina y el Rol del Estado frente a las entidades deportivas" – (en línea) – http//www.efdeportes.com/regista digital – Buenos Aires – año 9 – n° 61.
- ANDER-EGG E. – AGUILAR M.J. (1989) – "Como elaborar un proyecto: Guía para diseñar proyectos sociales y culturales – Buenos Aires – Talleres Gráficos Litodar.
- BAMONTE, L. (2008) – "El juego y el Deporte como una herramienta para la inclusión social y educativa" – en Memoria académica – Universidad Nacional de la Plata – Jornadas de Cuerpo y cultura de la UNLP – 15 al 17 de mayo de 2008. (en línea): http/www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.687/ev.687.pdf (consultado en fecha 26/06/2014).-
- BAÑEZ TELLO, T. (1999) "Participación Ciudadana, Sociedad civil y Juventud" – (En línea): http/www.dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/170255.pdf, (consultado en fecha 03/04/2015).
- BARBER, B. (2007). "Un marco conceptual: política de la participación", en: Del Águila, R., F. Vallespín y otros. *La democracia en sus textos* - Madrid: Alianza Editorial, 2007, 1º ed. 1997), pp. 281-296.
- BELLUSCIO, A. y ZANONNI, E. (1978) – "Código Civil anotado" – Bs.As.– Astrea.
- BERGER P. (1987) "Invitación a la sociología" – Barcelona – Herder.
- BERNIER, Raymond (1989). "La violencia en el deporte", en Análisis Jurídico de la violencia en el deporte. Col.legi d'advocats de Barcelona. Barcelona.

- BID (2004) – “Inclusión Social y Desarrollo Económico en América Latina” - Editado por Mayra Buvinic, Jacqueline Mazza y juliana Pungiluppi con Ruthanne Deutsch – Colombia – Editorial Gente Nueva.
- CALABRIA A. – CALERO A. (2012) – “Políticas de Inclusión social Para grupos Etarios más Vulnerables: Plan de Inclusión Previsional y Asignación Universal por Hijo para protección social” – Revista Actualidad Económica – Año XXII – N° 76 – Enero/abril 2012. (Artículo en línea: consultado el 22/07/2014) http://revistas.unc.edu.ar/index.php/acteconomica/article/viewFile/3909/3744 -
- CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN (2014), Sesiones Ordinarias 2014 – Orden del Día 1207 – Impreso el día 7 de noviembre de 2014.-
- CAYUELA MALDONADO M. (1997): “Los efectos sociales del deporte: ocio, integración, socialización, violencia y Educación”. (artículo en línea). Barcelona: Centre d’estudis olimpics UAB (Consultado el 10/06/2014).
- FERNANDEZ GAVIRA J. (2007) – “La Inclusión Social a través del Deporte” (artículo en línea). Escuela Abierta, http//www.dialnet.unirioja.es/descarga/ articulo/2520046.pdf. (Consultado el 2/07/2014).
- GRAVANO, A. (1997) – “Variable de lo Barrial y lo barrial como variable en la ciudad intermedia” – V Congreso Argentino de Antropología social – UNLP – (Artículo en línea) en http//www.naya.org.ar/congresos/contenidos/laplata/lp3/13.htm. (consultado el 21/07/2014).
- JUNYENT BAS F., MOLINA SANDOVAL C. (2000) – “Salvataje de Entidades Deportivas – Ley 25.284” – Córdoba – Rubinzal Culzoni Editores.
- KYMLICKA, W. y WAYNE N. (1997) El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en la teoría de la ciudadanía. En Agora Nº 7, Bs.As, 1997 (p.5-42)
- PEREYRA F. – FACCONE B. (2008) – “Análisis de las Alternativas de gestión de los clubes Deportivos y sociales”–UCEMA–(Consultado en Línea en fecha 19/07/2014).http://www.ucema.edu.ar/posgrado-ownload/tesinas2008/mba_faccone.pdf.
- PUIG, N.; MORENO, A.; LOPEZ, C. (1996) – “Propuesta marco interpretativo sobre el asociacionismo deportivo en España” – Revista Motricidad, Instituto Nacional de Educación Física de Cataluña, p. 75.92.
- REDONDO P. (2004) – “Escuelas y Pobreza - entre el desasosiego y la obstinación” – Buenos Aires – Paidós.
- ROTONDI G. (2000) “Pobreza y masculinidad” – Buenos Aires -Ed. Espacio.

- SUBIRATS, J. (2001). “Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas” en J. Font (cd.):*Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel. P.33-42
- VIANNA J. – LOVISOLO H. (2009) – “Proyectos de inclusión social del Deporte: Notas sobre evaluación” – Movimiento, Porto Alegre, V. 15, nº 03 Julio/Septiembre de 2009 p. 145 – (Consultado en línea 18/07/2014 en www.seer.ufrgs.br/Movimento/article/download/5190/28289 -
- VILLARREAL J. (1996). “La Exclusión Social” – Ed. Norma – Argentina.
- WALZER, M. (2007) - “La idea de sociedad civil. Una vía de reconstrucción social”, en: Del Águila, R., F. Vallespín y otros. *La democracia en sus textos* (Madrid: Alianza Editorial, 2007, 1º ed. 1997), pp. 375-394.

II JORNADAS DE DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL:

"Reflexiones y diálogos para la acción"

Primer Encuentro de Escuelas de Gobierno

Universidad Nacional De Villa María, 12 y 13 de mayo de 2016, Ciudad De Villa María, Córdoba, Argentina

Título: Presupuesto Participativo y Juntas de Participación Vecinal en la Ciudad de Córdoba.

MESA 3: Participación ciudadana, articulación público-privada.

Disertante: Dr. Héctor Dastoli

Dirección: Dirección de Presupuesto Participativo y Juntas de Participación Vecinal de la Municipalidad de Córdoba/ Caseros 621, 8° piso. Córdoba/ dastolihl@arnet.com.ar

Palabras clave: Presupuesto Participativo, Juntas de Participación Vecinal, estado-**sociedad** civil.

Bibliografía:

Arena, Emiliano; Martínez, Carlos (2013). *Experiencias y Buenas Prácticas en Presupuesto Participativo.* UNICEF.

Gonsalves, Guillermo; Pacheco, Cristina; Rodriguez, Jorge. *Nuevas Formas de Gobernabilidad Local: principales desafíos de los presupuestos participativos, 1ra Consultoría*. Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades.

Gutiérrez, Alicia (2012). Las Prácticas Sociales, una introducción a Pierre Bourdieu. Villa María. Eduvim.

Link, Noelia (2011). *El Presupuesto Participativo en la Argentina*. Sexto Congreso Argentino de Administracion Pública. Página 3

Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Córdoba. Convención Municipal Constituyente de la Ciudad de Córdoba, 1995.

Ordenanza N°11448 Juntas de Participación Vecinal. Municipalidad de Córdoba, 2008.

Ordenanza N°11499 Presupuesto Participativo. Municipalidad de Córdoba, 2008.

RESUMEN

Los antecedentes del Presupuesto Participativo Córdoba (PPC) se remontan a 20 años atrás. A lo largo de este proceso se destacan tres hechos fundamentales que le otorgan institucionalidad y grado de política pública a dicha herramienta: La promulgación de la Carta Orgánica Municipal, que garantiza el gobierno municipal descentralizado y la participación vecinal, el surgimiento del PPC como tal a través de un programa de la Secretaría de Gobierno en el año 2004 y , en el año 2008, la creación de las Ordenanzas N° 11499- institucionalización del PPC- y N° 11448- Reglamentación de Juntas de Participación Vecinal (JPV) -.

Durante el período 2008- 2011 se realizaron cabildos barriales por cada Centro de Participación Comunal (CPC) para la priorización de problemas y el desarrollo de proyectos. Sin embargo, se detectaron las siguientes dificultades en la implementación de las ordenanzas vigentes:

- **Deuda del municipio.** El congelamiento de desembolsos por PPC debilitó la institucionalidad en el territorio y produjo un profundo deterioro en la confianza de los vecinos para con el estado municipal y los espacios de participación.
- **Alto grado de mora administrativa y dificultades para el seguimiento de los trámites**. Contribuyó al desgaste de la fuerza de participación de la ciudadanía.
- **Inequidad en la distribución de los fondos**. Los barrios con mayor participación de vecinos lograban mayor cantidad de votos con presupuestos elevados, lo que reducía la posibilidad de financiamiento para los barrios pequeños o de baja participación vecinal.

Fue entonces que, durante el período 2012-2015, se abordaron estos desafíos logrando la regularización de la deuda por PPC, la simplificación administrativa, y la prueba piloto de una metodología basada en la solidaridad entre vecinos de diferentes barrios; acciones que conllevan a fortalecimiento de los institutos de participación vecinal y la credibilidad del municipio.

Actualmente se prevé trabajar los siguientes nudos críticos: el incremento de la participación, el fortalecimiento de los canales de comunicación municipalidad-ciudadanía, eficiencia en la ejecución de los proyectos y el fortalecimiento de las JPV mediante programas permanentes de apoyo, entre otros.

Esta ponencia presenta una cronología del proceso de maduración de la participación ciudadana y la articulación estado-sociedad civil, institucionalizado en dos dispositivos: Juntas de Participación Vecinal y Presupuesto Participativo. En esta experiencia de acción, la complementariedad de ambas herramienta, la articulación JPV-CPC-órgano municipal ejecutor y la participación de los barrios en su integridad se revelan como características distintivas que plantean la necesidad de propiciar el funcionamiento coordinado de dichos institutos y su fortalecimiento como espacio de expresión ciudadana.

ANTECEDENTES DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y PERSPECTIVA DE ABORDAJE

La presente ponencia revela al Presupuesto Participativo Córdoba en su dimensión histórica. Esto implica realizar un ejercicio de reflexión acerca de la definición y la redefinición de los espacios vecinales en cada momento histórico, sus implicancias en el presente y las posibles estrategias futuras de los actores de dicho sistema territorial.

Para ello es necesario reconstruir la trayectoria hacia la semilla de la participación en la ciudad de Córdoba haciendo una revisión de la génesis y las transformaciones que han experimentado los dispositivos de participación, hoy institucionalizados en las Ordenanzas N° 11499 Presupuesto Participativo y N° 11448 Juntas de Participación Vecinal (JPV).

Como instancia embrionaria es menester referirse a la experiencia de la ciudad de Porto Alegre (Brasil) que, en el año 1989, cuyo gobierno decidió firmar un contrato político con la sociedad para la implementación del Presupuesto Participativo siendo este caso una importante *innovación social* que sentó precedente para luego ser replicado en otras ciudades brasileras y, posteriormente, en Latinoamérica.

En nuestro país, a partir del año 2000, se comenzaron a desarrollar experiencias de Presupuesto Participativo en numerosas ciudades a lo largo de todo el territorio argentino:

- Buenos Aires (Avellaneda, Berisso, General Pueyrredón, General San Martín, La Matanza, La Plata, Morón, Municipio de la Costa, Necochea, Quilmes, San Fernando, San Miguel , San Pedro, Tandil, Zárate)
- Chaco (Resistencia),
- Chubut (Comodoro Rivadavia),
- Córdoba (Córdoba, Unquillo, Villa Carlos Paz, Villa María),
- Corrientes (Bella Vista, Corrientes),
- Entre Ríos (Crespo, Concepción del Uruguay),
- Jujuy (San Salvador de Jujuy),
- Mendoza (Godoy Cruz, Junín, Mendoza),
- Neuquén (Neuquén),
- Río Negro (San Carlos de Bariloche, Viedma),

- Santa Fe (Cañada de Gómez, Rafaela, Reconquista, Rosario, Santa Fe, Santo Tomé, Sunchales, Venado Tuerto),
- Santa Cruz (Caleta Olivia),
- Tierra del Fuego (Río Grande, Ushuaia).

En este sentido, la diversidad territorial se vio reflejada en las formas de organización y las dinámicas de participación locales, lo cual distinguió a cada uno de estos casos entre sí y marcó en ellos una distancia en relación a la primera experiencia brasilera respecto de la *trayectoria social y metodológica* que los constituyeron.

Con los comentarios expuestos, a continuación se abordará cada uno de los momentos históricos del caso Ciudad de Córdoba.

I. VIAJE A LOS INICIOS

Creación de los CPC e implementación de la Microplanificación Barrial

Al iniciar la gestión del Dr. Rubén Américo Martí como intendente de la ciudad de Córdoba en el año 1991 y mediante un proyecto llevado a cabo con el apoyo de la cooperación internacional alemana, se realizó un estudio sobre la descentralización y participación ciudadana del municipio.

El diagnóstico resultante reveló, entre otras cuestiones, dos aspectos fundamentales: el debilitamiento de la participación barrial reflejada en el nivel de deterioro de los Centros Vecinales y la alta concentración de los servicios municipales en un contexto de crecimiento urbanístico desordenado.

En aquel momento, el municipio articulaba con diversas redes internacionales que promovían los mencionados aspectos de descentralización y participación ciudadana como estrategia de fortalecimiento de la democracia en los gobiernos locales. En estos ámbitos de intercambio surgían nuevos conceptos y debates sobre diferentes casos testigos en América Latina y el Caribe. En particular, la adhesión del municipio y participación del intendente en la Red Iberoamericana de Municipios desde el año 1991 en adelante, fue el puntapié

inicial para comenzar a pensar localmente una novedosa herramienta: la microplanificación.

Este debate se introduce en forma contemporánea al diseño del Plan Estratégico Córdoba-PEC, el cual consistía en la definición de líneas estratégicas de acción para el desarrollo a largo plazo de la ciudad. Una de sus características más importantes fue la incorporación de numerosas organizaciones y centros vecinales.

De este modo, se inicia una ardua tarea con la ciudadanía que buscaba sumar las voces de los actores territoriales en la planificación de diversos aspectos de la ciudad de Córdoba. Para ello se realizan dos experiencias piloto barriales, de las cuales derivan dos subprogramas de gobierno: i) descentralización y desconcentración del municipio y ii) promoción de la participación ciudadana (integrada, a su vez, por los componentes *Fortalecimiento de Centros Vecinales* y *Microplanificación Barrial*).

En la práctica, estos programas y subprogramas funcionaron como mesas de concertación entre vecinos y áreas operativas municipales, en nuevos espacios de trabajo que luego se denominaron Centros de Participación Comunal- CPC.

Hasta aquí se ha presentado brevemente el contexto y surgimiento de las primeras acciones orientadas a esta nueva forma de gobernabilidad que comenzaba a consolidarse como política pública del estado municipal. El próximo momento histórico presenta como principal característica la institucionalización de los dispositivos de participación ensayados hasta ese entonces.

Incorporación en la Carta Orgánica Municipal (Arts. 153 a 156)

Hacia el año 1995, durante el segundo período del intendente Martí y con previa aprobación del Concejo Deliberante, se realiza la primera Convención Municipal Constituyente mediante la cual se crea la Carta Orgánica Municipal (C.O.M.) en la que se ratifica y garantiza la continuidad del proceso de descentralización de la gestión municipal.

Mediante la misma se crean dos institutos de descentralización territorial, aún vigentes, organismos territoriales de gestión descentralizadas (los CPC) y las Juntas de Participación Vecinal. Ambos constituyen un elemento distintivo de esta experiencia de participación local.

Los CPC son organismos territoriales de descentralización de la gestión municipal que funcionan en zonas barriales de la ciudad. Las mismas se determinan por el Departamento Ejecutivo al inicio de cada gestión, incorporadas en la ordenanza de estructura orgánica municipal, haciendo efectiva la garantía de gobierno descentralizado establecido en la C.O.M. Actualmente son once los CPC que operan en el territorio siendo posible un incremento en este número de acuerdo al crecimiento poblacional y extensión de la mancha urbana.

Por otra parte, las Juntas de Participación Vecinal fueron creadas para garantizar la participación de los habitantes de cada jurisdicción fijando para ello una serie de atribuciones tendientes a la co- gestión municipal.

En este punto se puede retomar el apartado anterior y observar la transformación de las primeras experiencias piloto en la creación formal de dos institutos que, si bien persiguen los objetivos de descentralización y desconcentración del municipio (CPC) y de promoción de la participación ciudadana (JPV), para los actores de aquel momento representó un nuevo debate y la necesidad de acuerdos, esta vez, en torno a los límites institucionales y las reglas de implementación.

Creación de la Dirección de Presupuesto Participativo.

Otro hito en este recorrido histórico es el surgimiento del Presupuesto Participativo Córdoba como un programa de la Secretaría de Gobierno, en el año 2004.

El presupuesto participativo (PP) puede definirse "como un proceso de **intervención directa, permanente, voluntaria y universal**, en el cual la ciudadanía, junto al gobierno, delibera y decide qué obras y servicios se deberán ejecutar con una parte de los recursos públicos locales. El PP representa entonces una apuesta sustancial por ampliar y mejorar el Estado de derecho y el sistema democrático, por intensificar la democratización del Estado, por quebrar el verticalismo y centralismo burocrático y por legitimar las acciones públicas a partir de la decisión compartida entre Estado y sociedad."[1]

Sin embargo, el caso de Córdoba representó una ruptura metodológica con respecto a experiencias similares a la de Porto Alegre y en general distinta de otras

[1] Experiencias y Buenas Prácticas en Presupuesto Participativo. Secretaría de Relaciones Parlamentarias/UNICEF/Universidad de General Sarmiento. Edición 2013

experiencias del país e incluso de otras ciudades de la misma provincia. Esto se debe, a que, siendo una *combinación de mecanismos* de democracia representativa y participativa que se propone expandir la experiencia democrática[2], se define y moldea por las características locales.

Creación de las Ordenanzas 11.448- Reglamentación de Juntas de Participación Vecinal (JPV) - y 11.499 - institucionalización del Presupuesto Participativo Córdoba (PPC).

En el año 2008, con aprobación del Concejo Deliberante, se crea el marco legal que reglamenta el funcionamiento de los dos dispositivos de participación: las Ordenanzas N° 11499- institucionalización del PPC- y N° 11448- Reglamentación de las JPV-.

- Acerca de las JPV

Son Institutos Públicos Municipales de Gestión Asociada entre el Centro de Participación Comunal, los Centros vecinales, las Comisiones de Vecinos, las Instituciones Educativas y Religiosas y las Organizaciones sin Fines de Lucro de la Sociedad Civil. (Ord. 11448, art. 2°).

Las mismas cuentan con tres instancias de funcionamiento: i) Asamblea (instancia deliberativa), ii) Mesa coordinadora (instancia de coordinación ejecutiva que requiere la participación de Centros Vecinales y organizaciones de la sociedad civil en igual cupo); Comisiones temáticas (instancia de estudio, investigación y elaboración de propuestas temáticas).

El rol de coordinación es desempeñado por el director de cada CPC cuyas funciones son convocar las asambleas, garantizar el espacio físico, custodiar el Libro de Actas.

Y entre los roles de esta institución se pueden mencionar:

- Canalizar la participación de los vecinos en su ámbito territorial

[2] Nuevas Formas de Gobernabilidad Local: principales desafíos de los presupuestos participativos. Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades.

- Colaborar con el DEM en el cumplimiento de las ordenanzas.
- Cooperar en el cuidado de los espacios públicos.
- Promover la convivencia comunitaria y la solidaridad entre los vecinos.
- Proponer al DEM prioridades para el mantenimiento urbano barrial y sugerir la realización de obras y la prestación de servicios públicos.
- Ejecutar obras o servicios en coordinación con el Municipio.
- Colaborar con el control de gestión de los servicios públicos que se prestan en el ámbito de su jurisdicción.
- Proponer al DEM programas y proyectos que sean de interés de los vecinos.
- Intervenir en el proceso de Presupuesto Participativo. Colaborar con la dirección del CPC en la convocatoria a los talleres barriales y garantizar la elaboración del diagnóstico.

➢ Características locales del PPC

Retomando lo mencionado anteriormente acerca del PP, vale decir que el mismo nunca es una obra acabada. Es un proceso perfectible y discutible, en constante mutación. La puesta en práctica del PP fortalece los vínculos del Municipio con los vecinos, transparentando los espacios de participación y generando lazos de confianza durante el proceso.

En la ciudad de Córdoba, el PP se instituyó por Ordenanza N° 11.499. El mismo representa el 10% del monto anual afectado a obra pública y se encuentra definido en cuatro instancias: i) diagnóstico a escala de la zona barrial realizado por las JPV, ii) deliberación a escala de la zona barrial en cabidos barriales, iii) decisión en el taller de Presupuesto Participativo por CPC, iv) control de la ejecución de los programas, responsabilidad a la que deben responder las JPV. Cada una de estas etapas requiere acciones de promoción, organización, asistencia técnica y control por parte del municipio de modo que se garantice la efectiva intervención ciudadana.

Es un instrumento de participación que permite, a través de un diagnóstico barrial, y mediante un trabajo en conjunto de delegados barriales y técnicos municipales, definir

las prioridades para cada barrio que serán atendidas con el presupuesto asignado en cada año.

Sus objetivos, establecidos por ordenanza son:

- Promover la democracia participativa
- Propiciar la más amplia participación vecinal en el diagnóstico y priorización de necesidades
- Crear, garantizar y consolidar espacios públicos de integración, participación y gestión asociada entre los Vecinos y la Municipalidad de Córdoba

A partir de este período, comienza una nueva transformación. Entre el año 2008-2011 se realizaron cabildos barriales por cada Centro de Participación Comunal (CPC) para la priorización de problemas y el desarrollo de proyectos. Toda esta institucionalidad lógicamente se refleja también en la estructura orgánica municipal a partir de la creación de la Dirección de Presupuesto Participativo y Juntas de Participación Vecinal.

Sin embargo, luego de llevarse a la práctica estos marcos normativos, se detectaron las siguientes dificultades en la implementación de las ordenanzas vigentes:

- **Deuda del municipio.** El congelamiento de desembolsos por PPC debilitó la institucionalidad en el territorio y produjo un profundo deterioro en la confianza de los vecinos para con el estado municipal y los espacios de participación.
- **Alto grado de mora administrativa y dificultades para el seguimiento de los trámites.** Contribuyó al desgaste de la fuerza de participación de la ciudadanía.
- **Inequidad en la distribución de los fondos.** Los barrios con mayor participación de vecinos lograban mayor cantidad de votos con presupuestos elevados, lo que reducía la posibilidad de financiamiento para los barrios pequeños o de baja participación vecinal.

A partir esta situación comienzan a surgir nuevas demandas y necesidades por parte de los actores involucrados y de aquellos que, a partir de estos hechos, comenzaban a desvincularse.

II. UNA NUEVA ETAPA DE TRANSFORMACIÓN COMIENZA...

Haciendo una revisión, en esta instancia temporal ya se han generado tres institutos claves de articulación local estado-sociedad civil: i) se encuentran en funcionamiento los CPC encargados de la descentralización territorial de la gestión, ii) Se encuentran instituidas y reglamentadas las JPV, encargadas de canalizar la participación ciudadana y iii) se crea formalmente el PPC, que pone en manos de la ciudadanía parte del presupuesto público municipal.

Hacia fines de 2011 se presentó el desafío de hacer efectivo los compromisos que el estado municipal había tomado con los vecinos durante el período 2008-2010. El trabajo realizado para ordenar y regularizar esta deuda sentó las bases para la simplificación administrativa del Presupuesto Participativo y el trabajo articulado entre las áreas municipales y los actores del territorio.

Igualmente, se propicio desde el municipio la reactivación del proceso de Presupuesto Participativo y fortalecimiento de la institucionalidad territorial mediante la construcción de acuerdos para la implementación de los mecanismos previstos por ordenanza. A partir de esto, se introdujeron ajustes metodológicos con el fin de incrementar la participación de los vecinos y garantizar el proceso de toma de decisiones, logrando con esto la concreción de los once talleres durante tres años consecutivos y alcanzando un nivel de ejecución presupuestaria del 88%. Es necesario aclarar que los ajustes referidos no implicaron modificaciones normativas sino el diseño de un reglamento operativo del marco normativo antes mencionado.

Por otra parte, no menos preocupante era la situación de las Juntas de Participación Vecinal que se encontraban inactivas y sin materia de trabajo concreto. Ante esto, se definió como línea de trabajo la ejecución de acciones de fortalecimiento convocándolas en tanto en la etapa de diseño y planificación como en la ejecución. Esto desembocó en productos tales como la constitución de las Mesas Coordinadoras de cada Junta de Participación Vecinal en los distintos CPC y diversos talleres y reuniones de apoyo técnico-organizativo.

Otra característica a destacar de este período es la fuerte articulación de la ciudad de Córdoba con otros municipios nacionales mediante la adhesión la RAPP (Red Argentina de Presupuesto Participativo) y reuniones de intercambio con Mercociudades. A través de estas experiencias no sólo se vincularon municipios sino que extendió a los vecinalistas quienes mantuvieron su participación en las diferentes ediciones del Congreso Nacional de Centros Vecinales.

III. REFLEXIONES PROPOSITIVAS PARA LA ACCIÓN

En este contexto, hoy resulta imprescindible optimizar la operativización del Presupuesto Participativo y las Juntas de Participación Vecinal. Para esto, se plantean tres ejes centrales de trabajo:

1. **Acompañar el desarrollo de estos institutos a través de programas permanentes** que proporcionen el soporte técnico y económico requerido por los actores territoriales y que faciliten el proceso de monitoreo de la ejecución de obras y servicios. Como antecedente, se han desarrollado dos experiencias ejecutadas en conjunto con la Secretaría de Gobierno y la Secretaría de Cultura a través de los programas "Circuito Deportivo" y "Cultura Comunitaria" los cuales respondieron exitosamente captando las necesidades barriales, traduciéndolo en propuestas concretas y ejecutando oportunamente dichas acciones en permanente diálogo con las JPV.

   Siguiendo en esta línea y considerando la experiencia primaria de microplanificación, es sustancial sensibilizar a las áreas municipales implicadas acerca de la herramienta de Presupuesto Participativo implementando mesas de trabajo interdisciplinarias que propicien una mayor eficiencia en la ejecución de las obras y servicios.

2. **Profundizar la participación**, para lo cual se deberá fortalecer el vínculo entre el municipio y las JPV con el objetivo de generar las condiciones adecuadas para la expresión ciudadana. Con miras al abordaje de esta situación, se considera necesaria la implementación de proyectos y programas que propicien la dinamización y

vinculación de los actores pertenecientes a las zonas de cada CPC mediante el trabajo colaborativo con referentes barriales para impulsar la participación y acompañar la organización barrial desde el municipio.

En este sentido, una clave estratégica será gestionar el trabajo articulado con entidades intermedias y redes territoriales cuyas acciones complementen el trabajo iniciado por el municipio.

3. **Comunicar y mejorar continuamente la comunicación** con el objetivo de promover y fomentar mecanismos de acceso a la información pública sobre los mencionados institutos de participación ciudadana y apoyados en los medios tecnológicos que resulten accesibles para el vecino, orientados por los principios de oportunidad y claridad en el contenido.

Finalmente, transitando hacia una nueva etapa se requiere mantener los logros alcanzados a sabiendas de que este proceso de transformación continuo se encuentra motorizado por un sistema social que, como se dijo al comienzo, define y redefine los límites, las reglas y las relaciones en un juego de fuerzas territoriales que van moldeando a los instrumentos de participación y que exige un rol activo del estado ante los nuevos desafíos de gobernabilidad local.

II JORNADAS DE DESARROLLO LOCAL REGIONAL
REFLEXIONES Y DIALOGO PARA LA ACCIÓN
PRIMER ENCUENTRO DE ESCUELAS DE GOBIERNO

Mesa Temática 3: Participación ciudadana. Articulación público-privada

DESARROLLO LOCAL REGIONAL Y PROMOCION DE EXPORTACIONES. COLABORACION PUBLICO-PRIVADA

Autor: FARIAS, RICARDO DANIEL[i]

RESUMEN

El presente documento va dirigido a entidades de gobierno, instituciones, profesionales y toda persona preocupada por el desarrollo local regional como fuente de crecimiento económico y competitividad productiva asociada a la identidad local. Nos enfocamos en develar acciones conjuntas entre políticas de desarrollo local regional y políticas de promoción de exportaciones y competitividad global.

El objetivo es generar conciencia de trabajos conjuntos, organizados y coordinados entre diferentes actores, públicos y privados, que de manera asociada a un plan de desarrollo local regional logren resultados que beneficien a la comunidad y a toda la cadena de valor como factor de competitividad, entendiendo a la misma en un entorno global.

El trabajo es realizado utilizando el caso de "políticas de desarrollo local regional" y "políticas de promoción de exportaciones y competitividad internacional", que generalmente aparecen como herramientas disociadas, y que deberían asumir el desafío de alinear sus objetivos.

En consecuencia abordamos la problemática en forma descriptiva desde conceptos básicos que deben ponerse en común acuerdo, razones de la existencia de políticas de desarrollo local y desarrollo exportador, hasta definir posibles acciones de trabajo conjunto. Finalmente utilizamos los hallazgos determinados para proponer, como mejor solución, que el desarrollo regional debe ser ejecutado desde la colaboración formal y estructurada público-privada y la participación ciudadana.

A partir de la situación problemática que significa la necesidad de generar acciones hacia un desarrollo regional articulado sensibilizamos y proponemos el inicio de un espacio para la reflexión del lector.

Teniendo en cuenta que cadenas de valor es un componente que siempre surge en el desarrollo regional, realizamos consideraciones atinentes a componentes de la cadena de valor, acciones de fortalecimiento y vinculación con el desarrollo local regional.

Desde las acciones desplegadas determinamos algunos resultados que entendemos no han logrado los deseados y que proponemos mejorar.

Se exponen algunos programas o iniciativas que merecen ser destacados haciendo visibles el objetivo y propuestas del documento. Son casos en donde se invierte la prioridad de las acciones de cada área ponderando las necesidades de las empresas y de la región.

Posibles iniciativas de colaboración (¿cómo hacerlo posible?): a partir del cruce de información puesta en el análisis, se proponen acciones posibles para alinear las políticas de "Desarrollo Local Regional" y "Promoción de Competitividad Internacional".

Palabras claves: DESARROLLO REGIONAL - EXPORTACIONES – CADENA DE VALOR

COMENTARIOS INICIALES

La presente ponencia parte de comentarios o afirmaciones resultantes de la observación y experiencia profesional de años trabajando en el desarrollo empresarial.

- Mano de obra calificada para el desarrollo económico. Las ciudades pequeñas y medianas generalmente carecen de mano de obra calificada que demanda el crecimiento económico y la atracción de inversiones. No es óptimo buscar empleos calificados en las grandes ciudades, caros, que además no conocen las particularidades regionales. Se necesita mejor distribución de RRHH calificados y especializados en las necesidades regionales.

  Desafío: incrementar los niveles de educación y/o capacitación del recurso humano para el trabajo local articulando con instituciones educativas.

- La ausencia de políticas activas de promoción económica en el nivel territorial ha impedido un desarrollo económico de las regiones. Se necesita de una articulación entre los diferentes actores principales de la cadena de valor, un ecosistema articulado que inserte innovaciones tecnológicas y promueva el uso de nuevas herramientas de gestión empresarial.

  Desafío: crear vínculos y articulaciones entre las instituciones asociadas al desarrollo local integradas por profesionales de experiencia y visión integral. Incorporar a niveles de gobiernos superiores en la estrategia y la operatoria, dejando de trabajar a niveles agregados de la economía convencional.

- Los procesos de apertura económica e integración regional imponen la necesidad de ser competitivos a nivel global. Por lo tanto las economías regionales deben ser conscientes de estos procesos y preparar un ambiente competitivo capaz de soportar y desarrollarse con una competitividad internacional.

Desafío: generar competitividad global organizada y orientada por el potencial económico identificado en la región.

- Bajo nivel de empoderamiento entre quienes debieran participar de manera más activa para el desarrollo y bienestar de la comunidad. No se ha implicado a éstos en la implementación de soluciones sino que el proceso ha consistido en dar soluciones desde entidades externas (asesor, consultor externo, gobiernos sin presencia local).

Desafío: Brindar recursos en lugar de soluciones, desarrollar el fortalecimiento institucional y profesional, y conformar una estrategia compartida. Los beneficiarios deben ser también los principales protagonistas y dejar de asumir actitudes pasivas.

- Emprendedorismo, exportaciones e inversiones generalmente son vistas como acciones aisladas sin una visión sistémica, sin la articulación público-privada, con instituciones carentes de generación de redes y entornos que propicien el desarrollo.

Desafío: crear ecosistemas en cada territorio capaces de potenciar cada acción, y dar sostenimiento en el tiempo y una identidad propia a la región.

DESARROLLO LOCAL

Definición

Para Vásquez Barquero (1998), "se puede definir el desarrollo económico local como un proceso de crecimiento y cambio estructural que, mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a la mejora del bienestar de la población en una localidad o región. Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo se puede convenir en denominarla desarrollo local endógeno" (p. 2).

Según Cuervo (1998), "por desarrollo económico local entendemos la capacidad de una sociedad local para formularse propósitos colectivos de progreso material, equidad, justicia y sostenibilidad y movilizar los recursos necesarios para su obtención". (p. 9).

Destacamos en cada definición “territorio”, “bienestar de la población”, “articulación público privada”.

No incluimos como desarrollo económico local a los resultados alcanzados por la fuerza del capital que mediante sus acciones y decisiones de maximización del capital genera crecimiento con acentuación de desigualdades. Pensamos en la articulación de la sociedad representada por sector público y privado, minorías y mayorías, impulsadas por alcanzar el bienestar de la sociedad en general. El sector privado es, sin dudas, el impulsor y fuerza económica capaz de

poner en acción el desarrollo, pero la intervención del Estado atento a las necesidades debe influir con sus políticas y facilitaciones propuestas.

En consecuencia debemos pensar:

- Sector Privado: con un management transparente, equitativo, y con compromiso social.
- Sector Público: que gestione, interactúa, informe y genere desarrollo económico, bienestar de la comunidad y mejoramiento institucional.

Objetivo

El objetivo del desarrollo local es construir las capacidades institucionales y productivas de un territorio definido, con frecuencia una región o municipalidad, para mejorar su futuro económico y la calidad de vida de sus habitantes. Esta definición nace de un consenso entre diversas instituciones globales tales como el Banco Mundial, Naciones Unidas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) y CAF –Banco de desarrollo de América Latina–, así como de académicos y profesionales con experiencia en el área.

De acuerdo con las tesis expuestas por Gutiérrez Sánchez (Gutiérrez Sánchez, Olivia J: 2006; 64) puede entenderse Desarrollo Local como un proceso socio ambiental –territorial que debe ser pensado, planeado, promovido y gestionado, con el objetivo de alcanzar:

• Una mejora de la calidad y el nivel de vida de los ciudadanos.
• Reducción de la dependencia del exterior.
• Refuerzo del espíritu colectivo.
• Crecimiento y generación de empleo.
• Conservación del medio natural.
• Desarrollo cultural de la comunidad.

Evolución del desarrollo local:

El Desarrollo Económico Local desde hace tiempo ha tenido una creciente importancia e impacto en el crecimiento de las naciones, en la generación de empleo y en la distribución de la riqueza.

Este efecto ha sido impulsado:

- Por la competitividad global necesaria para desarrollarse,
- Por las incorporaciones tecnológicas que permiten ampliar mercados,

- Por las diferencias o particularidades propias de los territorios que ameritan una mirada específica por diferir de la realidad en relación a otras,
- Por la necesidad de crear riquezas en territorios menos desarrollados o que atraviesan situaciones de crisis,
- Porque los gobiernos nacionales reconocen que los gobiernos municipales pueden optimizar la intervención pública, pero que esto implica competencias de gobierno no siempre presentes en el territorio.

No basta con declamación de objetivos, ni con acciones políticas que persigan la comunicación de una aparente preocupación hacia quienes son los ciudadanos que depositan su confianza mediante el voto. Se requiere del descubrimiento de potencialidades del territorio no explotadas. Puede ser riesgoso promover acciones particulares para un territorio donde no se han encontrado verdaderas potencialidades porque eso llevaría a un mal uso de los recursos y a resultados nulos.

Comprende la existencia de vinculaciones, articulaciones productivas y comerciales que signifiquen la eficiencia y competitividad económica de un determinado territorio, no necesariamente coincidente con los límites administrativos. Necesita de una articulación coordinada de diferentes niveles de gobierno.

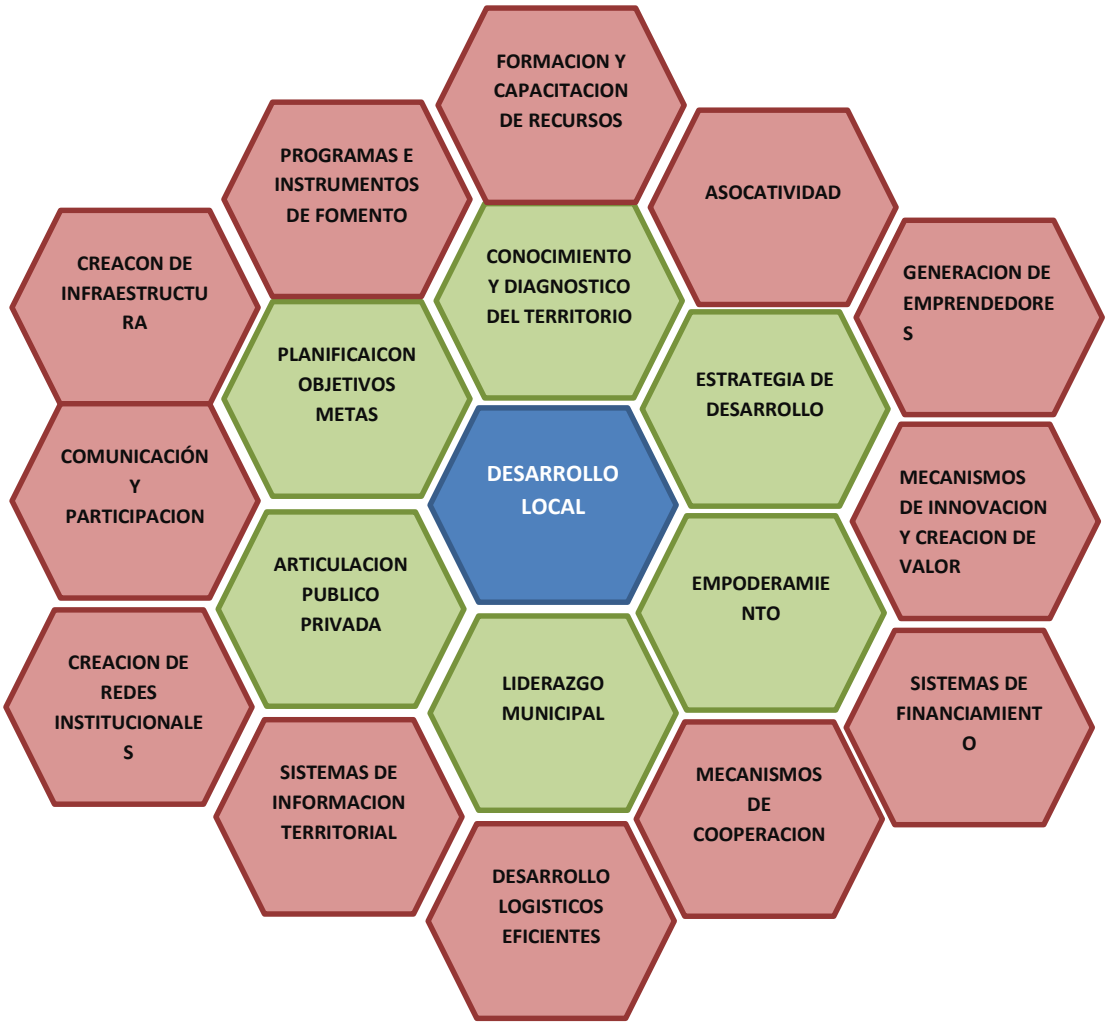
Las acciones de las Agencias de Desarrollo Local. ¿Por qué de su existencia?

Podemos afirmar con cierto consenso que las actividades de desarrollo económico son diferentes a las otras funciones y responsabilidades de los gobiernos regionales y locales y que es recomendable la creación de agencias especializadas.

GOBIERNO LOCALES	AGENCIAS DE DESARROLLO LOCAL
Centrados en la representación Gubernamental, en las regulaciones, en la creación de infraestructuras	Opera con un perfil más cercano a las actividades de privados. Próximos a los mercados, a inversionistas, a las herramientas de desarrollo empresario
Organización con perfil político, e inflexibles en sus procesos. Pueden mantener el control del desarrollo.	Organizaciones flexibles que se adaptan a las necesidades de desarrollo y operatividad en la ejecución
El personal tiene un perfil menos técnico y preparado para la atención al ciudadano.	Pueden reclutar personal temporario y muy profesionalizado para tareas específicas.

Su perfil político puede llegar a crear barreras en ciertas circunstancias que necesitan de la complementariedad.	Disponen de mejor perfil para organizar y realizar actividades institucionales colaborativas.
Los cambios en las estructuras de gobierno pueden hacer perder el rumbo en el desarrollo. Facilidad para distraerse en prioridades no delimitadas en el Plan de Desarrollo.	Centradas en la acción y el cumplimiento de metas que surgieron de una correcta planificación de desarrollo local

Acciones de desarrollo local



Desarrollo económico local con perfil internacional

Las condiciones y movimientos económicos mundiales han determinado que cualquier estrategia de desarrollo deba tener escencialmente una lógica inserción internacional.

En el territorio se encuentran conjuntos de relaciones económicas, sociales, culturales, ambientales, políticas e históricas, que las políticas de desarrollo necesitan convertir en una unidad conectada con el conjunto nacional e internacional.

Los nuevos enfoques al desarrollo económico local buscan beneficiar a los sectores de bajos ingresos a partir de su inclusión en cadenas de valor.

Desarrollo local no es sólo desarrollo endógeno. Muchas iniciativas de desarrollo local se basan también en el aprovechamiento de oportunidades de dinamismo exógeno. Lo importante es saber "endogeneizar" dichas oportunidades externas dentro de una estrategia de desarrollo decidida localmente.

Habría que señalar que muchas veces las iniciativas de desarrollo económico local en Latinoamérica, no han encontrado apoyo suficiente en la política del gobierno central, cuyas prioridades han estado dirigidas por lo general a la promoción de exportaciones, dejando en segundo plano la promoción y articulación de la producción y mercados internos, pareciendo ignorar que ambos aspectos están fuertemente conectados en términos de eslabonamientos productivos.

DESARROLLO DE EXPORTACIONES

Aporte de las exportaciones al desarrollo económico

Más del 75% de la producción mundial es destinada al mercado interno. En el siguiente cuadro se observa el peso del mercado externo como porcentaje de la producción de algunos países identificados.

A esto lo expresamos mediante el indicador "exportaciones de bienes y servicios (% del PIB)". Las exportaciones de bienes y servicios representan el valor de todos los bienes y demás servicios de mercado prestados al resto del mundo. Incluyen el valor de las mercaderías, fletes, seguros, transporte, viajes, regalías, tarifas de licencia y otros servicios tales como los relativos a las comunicaciones, la construcción, los servicios financieros, los informativos, los empresariales, los personales y los del Gobierno. Excluyen la remuneración de los empleados y los ingresos por inversiones (anteriormente denominados servicios de los factores), como también los pagos de transferencias.

% de EXP de Bienes y Serv. sobre PBI				
PAIS	2011	2012	2013	2014
ARGENTINA	17,60	15,50	14,30	14,80
BRASIL	11,50	11,70	11,70	11,20
EEUU	13,60	13,60	13,50	13,40
CHILE	38,10	34,30	32,40	33,80
MEXICO	31,30	32,70	31,90	32,40
PARAGUAY	52,50	49,90	49,30	46,80
PERU	29,70	27,10	24,10	22,40
Fuente: Banco Mundial				

En consecuencia es lógico pensar que el mercado interno es el destino natural de las producciones mundiales.

Sin embargo, también podemos afirmar:

- Que no todo lo que producimos tiene condiciones de poder exportarse.
- Que los mercados externos traen otros beneficios en el mercado interior, además de lo que puedan significar las operaciones de comercio exterior. Tales como:
  - ✓ Expansión industrial y un mejor aprovechamiento de los factores de producción al establecerse producciones en escala.
  - ✓ Optimización de la eficiencia productiva gracias a la competencia global de los mercados externos.
  - ✓ Se acelera el crecimiento económico, debido a la expansión y diversificación del comercio.
  - ✓ Los procesos de innovación son más acelerados por la madurez que adquieren los mercados mundiales.
  - ✓ Se manifiestan oportunidades a partir del intercambio de información y de conocimientos técnicos y especializados.
  - ✓ Más baratos los bienes para consumidores internos.

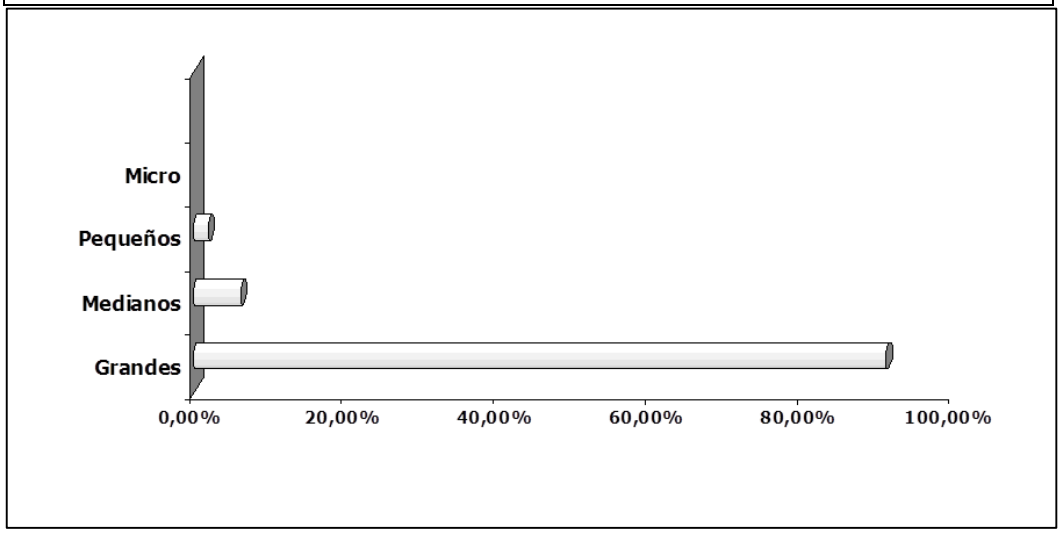
Características de las exportaciones argentinas

Cuadro de exportaciones argentinas divididas por rubros

DESCRIPCION			2013	%	2014	%
Productos Primarios	101	Animales vivos	17	0%	23,23	0%
	102	Pescados y mariscos sin elaborar	1.166	2%	1.256,05	2%
	103	Miel	211	0%	204,44	0%
	104	Hortalizas y legumbres sin elaborar	448	1%	507,30	1%
	105	Frutas frescas	1.050	1%	967,97	1%
	106	Cereales	8.243	11%	5.236,73	8%
	107	Semillas y frutos oleaginosos	4.602	6%	4.211,89	6%
	108	Tabaco sin elaborar	320	0%	265,14	0%
	109	Lanas sucias	42	0%	49,72	0%
	110	Fibra de algodón	42	0%	115,22	0%
	111	(en blanco)	1.368	2%	1.262,93	2%
	199	Resto de productos primarios	130	0%	128,34	0%
TOTAL Productos Primarios			**17.640**	**24%**	**14.229**	**21%**
MOA	201	Carnes	1.981	3%	1.935,01	3%
	202	Pescados y mariscos	303	0%	309,55	0%
	203	Productos lácteos	1.407	2%	1.305,48	2%
	204	Otros productos de origen animal	60	0%	57,90	0%
	205	Frutas secas o congeladas	176	0%	109,79	0%
	206	Té, yerba mate, especias, etc.	196	0%	220,76	0%
	207	Productos de molinería	882	1%	1.025,66	2%
	208	Grasas y aceites	5.129	7%	4.315,79	6%
	209	Azúcar y artículos de confitería	387	1%	278,56	0%
	210	Preparados de legumbres y hortaliza	1.268	2%	1.019,94	1%
	211	Bebidas, líquidos alcoholicos y vinag	972	1%	937,96	1%
	212	Residuos y desperdicios de las indu	11.834	16%	12.846,86	19%
	213	Extractos curtientes y tintóreos	408	1%	381,21	1%
	214	Pieles y cueros	953	1%	1.044,46	2%
	215	Lanas elaboradas	150	0%	135,90	0%
	299	Resto de manufacturas de origen ag	461	1%	492,76	1%
TOTAL Manufacturas de Origen Animal			**26.564**	**36%**	**26.418**	**39%**
MOI	302	Productos químicos y conexos	4.867	7%	4.985,92	7%
	303	Materias plásticas artificiales	1.266	2%	1.292,97	2%
	304	Caucho y sus manufacturas	370	0%	338,55	0%
	305	Manufacturas de cuero, marroquinerí	33	0%	28,08	0%
	306	Papel, cartón, imprenta y publicacior	484	1%	449,49	1%
	307	Textiles	292	0%	269,86	0%
	308	Calzados y sus partes componentes	31	0%	23,42	0%
	309	Manuf. de piedra, yeso, etc. y Prod. c	151	0%	132,70	0%
	310	Piedras, metales precioso y sus mar	2.070	3%	2.069,53	3%
	311	Metales comunes y sus manufactura	2.457	3%	2.262,06	3%
	312	Máquinas y aparatos, material eléctr	2.221	3%	1.880,17	3%
	313	Material de transporte	10.056	14%	8.342,31	12%
	314	Vehículos de navegación aérea, ma	179	0%	268,39	0%
	399	Otras manufacturas de origen industr	513	1%	433,82	1%
TOTAL Manufacturas de Origen Industrial			**24.989**	**34%**	**22.777**	**33%**
Combustibles	401	n.d	1.729	2%	1.618,44	2%
	402	n.d.	2.512	3%	2.565,73	4%
	403	n.d.	63	0%	47,51	0%
	404	n.d	698	1%	599,62	1%
	405	n.d.	0	0%	0,14	0%
	499	Combustible y energía	104	0%	79,81	0%
TOTAL Combustibles			**5.106**	**7%**	**4.911**	**7%**
TOTAL GENERAL			**74.298**	**100%**	**68.335**	**100%**

Cuadro de concentración de exportaciones argentinas según tamaño de empresas

Grandes	Medianos	Pequeños	Micro
91,20%	6,20%	1,90%	0,70%



....un patrón de especialización poco satisfactorio....

- ✓ La participación de Argentina en el comercio mundial es de sólo el 0,50 %;
- ✓ Baja diversificación sectorial y productiva;
- ✓ Fuerte concentración en productos con bajo grado de elaboración y/o poco diferenciados;
- ✓ Alta concentración en pocas empresas de gran tamaño. El 82 % de las Exportaciones totales, corresponden a las 100 principales firmas exportadoras. Unas pocas firmas explican la mayor parte de las ventas externas
- ✓ Alta participación de rubros estructuralmente poco dinámicos del comercio mundial, y/o muy afectados por restricciones a la entrada o subsidios a la producción interna;
- ✓ Fuerte concentración en la región pampeana-portuaria, con impacto limitado sobre las economías regionales;
- ✓ Productos muy dependientes de las fluctuaciones de los precios internacionales.

Las políticas de comercio exterior aplicadas, la cultura empresaria poco propensa a explorar mercados externos, y la historia exportadora fueron definiendo la realidad manifiesta.

En consecuencia vistos así los comentarios anteriores, las exportaciones no estarían logrando el desarrollo económico deseado. Por lo tanto las acciones de fomento exportador deben ir hacia productos con valor agregado y hacia las Pymes.

De este modo, el sector exportador argentino se caracteriza por:

- Sus débiles vínculos con el resto de la economía –con bajo impacto sobre demanda de trabajo-

- Un reducido número de empresas con operaciones regulares de exportación
- Un perfil comercial primario, con exportaciones concentradas en productos de baja elaboración
- Cadenas productivas “truncas” e incompletas;

¿Porqué enfocarse en competitividad de las Pymes?

La competitividad de las exportaciones de un país depende de sus empresas nacionales, principalmente las PYMES.

La competitividad de las exportaciones de una empresa depende de su capacidad para mantener o mejorar su posición en los mercados internacionales, directa o indirectamente, suministrando productos de calidad oportunamente y a precios competitivos.

A este fin se requiere flexibilidad para responder rápidamente a los cambios de la demanda y gestionar adecuadamente la diferenciación de los productos mediante la creación de capacidad innovadora y mecanismos eficaces de comercialización (UNCTAD 2002).

Las MiPymes en Argetnina representan:

Empleo:	75%
Valor agregado:	60%
Cantidad:	99%

Desde el punto de vista estratégico, las razones que justifican el desarrollo de políticas para las Pymes son:

- Las Pymes contribuyen al crecimiento del empleo en tasas mayores que las grandes corporaciones.
- Las Pymes aportan mayor flexibilidad en la producción de bienes y servicios a la economía en términos agregados.
- Mejoran la competitividad en el mercado, y moderan las posiciones monopólicas de las grandes corporaciones.
- Las Pymes pueden actuar como un semillero para la actividad emprendedora y la innovación.
- Pueden realizar una importante contribución a los programas de desarrollo regional.

En los últimos años se han producido nuevas situaciones y han aparecido prácticas empresariales relacionadas a los procesos de desarrollo, a saber:

a) Los procesos simultáneos de mundialización y de liberalización, combinados con los rápidos avances de las tecnologías de la información y la comunicación, han abierto una

nueva era en lo que se refiere a las políticas estatales, la organización de las empresas y las disciplinas multilaterales. La disminución progresiva de aranceles, las políticas de integración en bloques, y las acciones ejecutadas por los organismos de regulación del comercio internacional han prosperado.

b) Nuevas políticas y tendencias en el desarrollo de negocios que las empresas nacionales e internacionales aplican para mejorar su competitividad. Las empresas ya no tienen un concepto local. El tablero de juego de los empresarios es el mundo entero.
   - Outsourcing: Las empresas no son suficientes a mejorar mediante sus procesos internos, las empresas comienzan a mirar a otras empresas como una fuente de interacción, empieza a gestarse mosaico de empresas (empresas mas pequeñas, más concentradas en su core business), pero más dependientes de sus proveedores externos y con aceitados procesos logísticos
   - Offshoring: que es la "deslocalización" de algún proceso de la empresa a un ternero o en una filial fuera del país
   - Global Sourcing: es la posibilidad de buscar proveedores en cualquier parte del mundo.

c) Algunas Pymes pueden lograr suficiente especialización y competitividad que pueden penetrar en nichos de mercados; otras pueden aprovechar las Inversiones Extranjeras Directas (IED) e iniciar un proceso de exportación indirecta mediante la provisión de bienes y servicios y sus estrategias de vinculación; y finalmente las Pymes están en mejores condiciones de generar modelos de negocios como el asociativismo, join venture y otros.

d) La competencia mundial también significa una amenaza, puede poner en peligro a la inmensa mayoría de las Pymes nacionales que son las primeras en verse afectadas. La liberalización del comercio aumenta la capacidad de los fabricantes y minoristas extranjeros ya reconocidos de penetrar en mercados remotos y subdesarrollados, y dificulta cada vez más a las Pymes la supervivencia y conservación de su posición comercial en el mercado local. Nuevas cadenas minoristas o de distribuidores con gran capacidad de negociación, nuevas empresas multinacionales con capacidad de exigencia de estándares y sistemas ponen barreras para seguir siendo proveedores habituales.

Organismos/Agencias de la promoción de exportaciones, desafíos y objetivos:

Los organismos responsables del desarrollo de exportaciones tienen entre su misión:

- Fortalecer y promover exportaciones de productos y servicios con Valor Agregado.

- Colaborar con procesos exportadores, principalmente a Pequeñas y Medianas Empresas, haciendo que las mismas puedan integrarse en las cadenas de producción regionales y mundiales.
- Consolidar mercados externos y abrir nuevas exportaciones en mercados estratégicos
- Generar cultura exportadora fortaleciendo el ecosistema exportador
- Integrarse con acciones de desarrollo económico, tales como Desarrollo de Parques Industriales, Procesos de calidad alimentaria e industrial, Acuerdos de cooperación e integración regionales, Innovaciones industriales y otras.
- Promover la creación de empresas capaces de reaccionar de forma flexible a los cambios fugaces en los mercados, con desarrollos creativos que permitan ganar posiciones competitivas en mercados externos.

Las herramientas que ponen en acción para el cumplimiento de su misión son:

A. Sensibilizar a las Pymes a la internacionalización
    - Generación de cultura exportadora
    - Formación para la alta dirección o management
    - Generación de un ecosistema exportador
B. Promoción de negocios y productos
    - Ferias internacionales
    - Misiones comerciales
    - Rondas de negocios internacionales
C. Información con valor agregado
    - Oportunidades de negocios
    - Inteligencia comercial
    - Observatorios permanentes de mercados
D. Programas de desarrollos de recursos humanos
    - Formación de líderes municipales
    - Integración con Universidades
    - Formación de personas en cámaras empresarias
E. Apoyo a las necesidades financieras de la internacionalización
    - Financiamiento de operaciones de exportación
    - Financiamiento de proyectos exportadores
    - Financiamiento de la innovación
    - Financiamiento para adquisición de bienes de capital
F. Promoción de redes empresariales

- Consorcios de exportación
- Redes internacionales (complementariedad internacional)
- Programas de cooperación internacional
- Internacionalización de instituciones de comercio exterior

G. Apoyo a la internacionalización de servicios
   - TICs, Turismo, Arquitectura, Audiovisuales, Otros

H. Apoyo a investigación y desarrollos
   - Marcas y patentes internacionales
   - Centros de I+D sectoriales / regionales
   - Certificación de normas de calidad, registro de productos.

I. Apoyo personalizado mediante las asistencia técnica
   - NEX, DIVERPYMEX
   - Pasantías
   - Consultorías

Promoción de exportaciones desde una mirada local

Las empresas locales con competitividad global mejoran sus resultados por la acción de vinculación al mundo, la conformación de redes, y las condiciones de operación en los propios territorios donde se realiza la producción.

Meyer-Stamer (1995) conviene en que la competitividad se crea al nivel de las empresas, pero que, en parte, se deriva de un contexto sistémico que surge de complejas estructuras de interacción entre el Estado, las empresas y otros agentes y, por lo tanto, reviste formas diferentes en cada sociedad.

Las estrategias de desarrollo de las empresas, por consiguiente, serán necesariamente específicas de un país y de un contexto local dado. Cada país tendrá sus propios obstáculos, oportunidades y prioridades, cada región o localidad tendrá oportunidades que podrá potenciar mejorando el bienestar de la sociedad, y los recursos disponibles para la aplicación variarán según estas condiciones y la estrategia a implementar.

Cuando los factores competitivos son puestos al servicio de las empresas en la propia región, con particularidades específicas y asociado a la creación de ecosistemas que impactan eficientemente en las empresas, las empresas adquieren capacidades para competir en mercados internacionales.

Algunos estudios afirman que para el desarrollo exportador necesariamente se debe trabajar primero en lograr competitividad sostenida en los mercados nacionales y posteriormente explorar oportunidades de internacionalización.

Cada vez más se manifiesta la necesidad de que los diversos interesados participen en mayor o menor medida en el fomento de la competitividad mundial, principalmente de las Pymes.

ALIANZA PÚBLICO-PRIVADA

Herramienta para la promoción de exportaciones y desarrollo económico local

---

En las políticas y programas de desarrollo exportador los resultados son más eficientes y más acertados cuando son planificadas y ejecutadas en una colaboración público-privada.

Las reglas de mercado no necesariamente generan en forma espontánea respuestas eficaces frente a todos los desafíos incluidos en el desarrollo exportador, especialmente en países en desarrollo cuyos mercados e instituciones son gravemente incompletos.

Son las intervenciones públicas proactivas más sistémicas, quienes pueden ayudar al sector privado a superar las restricciones estructurales a la innovación, la transformación productiva y el desarrollo de la exportación.

Las acciones conjuntas del sector público y sector privado también son generadoras de mecanismos prácticos para identificar las restricciones de mercado, institucionales y de aptitudes que deban superarse a través de estrategias de apoyo.

Sin dudas que la alianza debe estar al servicio del bienestar público, lo que significa que si bien el Estado debe colaborar estrechamente con el sector privado, también debe someterse a procedimientos y mecanismos que eviten su captura por intereses especiales de grupos minoritarios.

Esta articulación público-privada puede lograrse uniendo esfuerzos y llevando a cabo una labor coordinada para:

a) Complementar y mejorar el uso de recursos, evitando el despilfarro por esfuerzos aislados. Se puede incrementar los recursos humanos, financieros y técnicos disponibles para programas y proyectos locales, al sumar los medios de diversas instituciones públicas y privadas, los recursos municipales pasan a ser el impulso inicial de una acción conjunta.
b) Diseño de nuevas herramientas factibles de ejecutar. Enfrentar problemas que los gobiernos locales no pueden resolver con sus medios de forma distinta, integrando al sector privado y a la comunidad.

c) Satisfacer objetivos de desarrollo local y exportador. Estos temas suelen ser difíciles de afrontar para los gobiernos locales, por carecer de metodologías, profesionales y recursos escasos.
d) Incorporarse a procedimientos flexibles y ágiles aptos para el desenvolvimiento de fuerzas económicas.
e) Las alianzas público-privadas incrementan el capital social, que es un intangible que surge al adicionar y direccionar en un mismo sentido las capacidades y metas de las personas e instituciones cuando estas se organizan, construyen redes y trabajan en conjunto, desarrollando relaciones de mayor confianza.
f) Posibilita las asociaciones con otros gobiernos cuando el territorio supera los límites de una jurisdicción.

CONCLUSIONES

Algunos ejemplos

A continuación se explicitan 2 ejemplos que podrían verse como base para otras acciones que integren lo público-privado y el desarrollo local con desarrollo exportador.

Agencia ProCórdoba- Programa Intranacional.

Su misión es promover la oferta productiva de bienes y servicios de las empresas de la provincia de Córdoba con el objetivo de fortalecer el comercio y la inversión intra-nacional, la creación de nuevas empresas exportadoras y la generación de alianzas estratégicas.

Promueve el fortalecimiento de empresas de Córdoba y su comercio con otras regiones de Argentina mejorando los encadenamientos productivos.

Se aplica en sectores como petróleo y gas, metalmecánico, alimentos, y otros.

Participan cámaras empresarias, empresas de Córdoba, organismos de gobierno.

Agencia ProCórdoba- Programa de Desarrollo Exportador Lácteo.

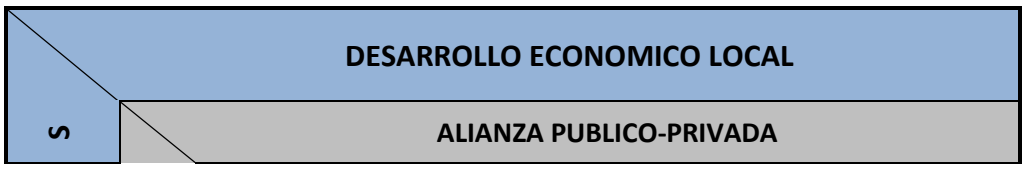
Programa diseñado para hacer de las empresas ubicadas en la cuenca lechera de Córdoba tengan mayor competitividad global.

Definido desde un estudio metodológico de diagnóstico y potencialidad del sector y de sus empresas industriales.

Incluye actividades de Innovación y desarrollo, Logística, Desarrollo comercial, Asociativismo, Formación, Cooperación internacional, Comunicación y marketing, y otros.
Participan Empresas de Córdoba, Universidad Nacional de Villa María, Escuela Superior de Lechería, Organismos de Gobierno Municipal, Provincial y Nacional, AERCA, CACEC, APYMEL y otros.

Promoción de exportaciones y desarrollo local

En el presente trabajo se expusieron distintos argumentos que impulsan a trabajar en la organización y coordinación de políticas de Desarrollo Local conjuntamente con políticas de Desarrollo de Exportaciones y Competitividad, y ambas con un esquema de alianza público-privada.
La decisión política, el impulso de los privados, la visión de otras instituciones, la intervención de expertos, el involucramiento de toda la comunidad local y la complementaridad con estructuras de otros niveles será el desafío que permita generar bienestar con criterios de equidad y sustentabilidad.
En el Cuadro siguiente identificamos algunas acciones compartidas que son puestas en juego cuando se busca el cumplimiento de objetivos. Estos factores en común deberían complementarse en una estrategia única que motorice a todos los sectores de la comunidad.





[i] Ricardo Daniel Farías. Magister en Administración de Negocios. Miembro de equipo profesional de Agencia ProCórdoba SEM. fariasricardodaniel@gmail.com

LA EDUCACIÓN AMBIENTAL COMO HERRAMIENTA PARA LA CONCIENTIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PARADIGMA DEL BUEN VIVIR, FRENTE A LA RACIONALIDAD CAPITALISTA EN LATINOAMÉRICA

Mesa temática 3: Participación ciudadana, articulación público-privada

Foradori, María Laura (Becaria CONICET – Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales UNC – Córdoba - lauraforadori@hotmail.com)
Palabras clave: Educación ambiental, participación ciudadana, Buen Vivir.

"[…] el mundo actual es insoportable por su injusticia y su naturaleza predatoria. Ese mundo es el resultado de la civilización capitalista, que como el monstruo de las más espantosas alegorías, devora a sus hijos, agota sus recursos no renovables y destruye irreparablemente el medio ambiente que nuestra especie necesita para sobrevivir." (Borón,2004:208)

I. Introducción

El capitalismo en general puede ser definido como "un sistema histórico de producción y reproducción social que tiene como característica básica la acumulación incesante de capital" (Gómez Cárdenas y Puello-Socarrás, 2011: 20). Las consecuencias de este modelo han sido devastadoras para nuestra región, por ello, en los albores del siglo XXI se generó un discurso muy potente de cambio, en particular desde algunos países de Latinoamérica, como consecuencia de la crisis del sistema capitalista, una crisis civilizatoria y multidimensional.

Esta disconformidad con el modelo de desarrollo convencional, obliga a pensar alternativas al mismo, desde una lógica diferente a la de la modernidad y el colonialismo, desde una epistemología del Sur. Así es como se plantea el concepto de Buen Vivir desde la visión de los marginados por la historia, como una oportunidad para construir otra sociedad sustentada en la convivencia del ser humano en diversidad y armonía con la naturaleza (Gudynas y Acosta, 2011-a).

Esta cosmovisión se ha plasmado en las constituciones de Bolivia y Ecuador, lo que significa un gran avance. Aunque, como expresa Boaventura (2015), debemos tener presente que una Constitución, en el fondo es un instrumento legal, un documento, un papel, que puede contribuir a la emancipación pero que no es emancipatoria en sí misma. El movimiento y la lucha social y política para su defensa deben comenzar el día de la sanción de la Constitución, para el cumplimiento de la misma. Ante este escenario, nuestro objetivo es destacar la importancia de la educación ambiental crítica y emancipatoria, para concientizar y empoderar a la sociedad.

Comenzaremos describiendo brevemente la racionalidad capitalista, su crisis y consecuencias en Latinoamérica, particularmente desde lo ambiental. Esto nos dará pie para enfocarnos en el desarrollo como paradigma de la modernidad colonialista, las críticas que se formulan a este modelo pasando por el desarrollo sustentable hasta llegar a las alternativas al desarrollo, para explicar el Buen Vivir como propuesta superadora desde las cosmovisiones de los pueblos del Sur. Esta estructura, nos permitirá valorar al final, la educación ambiental como herramienta fundamental para la participación y movilización ciudadana en defensa del nuevo paradigma reconocido en las recientes constituciones.

II. Racionalidad capitalista: El paradigma del desarrollo

II. a. La racionalidad capitalista, económica o instrumental: caracterización, crisis y consecuencias

La complejidad propia de las cuestiones ambientales nos obliga a pensar siempre el contexto en el que se desenvuelven. Para ello comenzaremos con un breve repaso por el neoliberalismo y capitalismo en Latinoamérica, para luego adentrarnos en sus consecuencias socio-ambientales específicamente.

El capitalismo en general puede ser definido como "un sistema histórico de producción y reproducción social que tiene como característica básica la acumulación incesante de capital" (Gómez Cárdenas y Puello-Socarrás, 2011: 20).

Como expresa Atilio Borón, las consecuencias del capitalismo en nuestra región fueron devastadoras:

> "[…] El pseudo-"reformismo" del Consenso de Washington quedó al desnudo, y cuando se disiparon los humos de la batalla y las ilusiones fomentadas por la propaganda difundida por las grandes agencias de indoctrinamiento ideológico del capital lo que apareció ante nuestros ojos fue un paisaje aterrador: un continente devastado por la pobreza, la indigencia y la exclusión social; un medio ambiente agredido y en gran parte destruido, sacrificado en el altar de las ganancias de las grandes empresas; una sociedad desgarrada y en acelerado proceso de descomposición; una economía cada vez más dependiente, vulnerable, extranjerizada: una democracia política reducida a poco más que un periódico simulacro electoral, pero en donde el mandato del pueblo […], para no hablar de sus esperanzas y expectativas, son sistemáticamente desoídos por las sucesivas autoridades que se constituyen después de los comicios; y por último, en un listado que no pretende ser exhaustivo, un estado en algunos casos acribillado por la corrupción y casi siempre penosamente impotente para lidiar con los desafíos de nuestro tiempo y para poner coto a la vocación antropofágica de los monopolios, el gran capital imperialista y sus aliados."(Borón, 2003: 17).

En su desarrollo se distinguen diferentes fases de análisis, en esta oportunidad nos centraremos en la crisis del mismo. Esta crisis es multidimensional: ideológica, política, económica, social, energética,

alimentaria, ambiental. Se trata de una crisis civilizatoria del paradigma capitalista, de la racionalidad instrumental. En palabras de Gambina (2013, 8):

> "[…]No se trata de una crisis más, o del carácter recurrente de la crisis, si no de uno de esos momentos donde el modo viejo de producir no puede continuar y se hace necesario el recambio para mantener el sistema, o para discontinuar el orden. El carácter de la crisis es global, del sistema, es civilizatoria, con una diversidad de fases simultáneas en que se manifiesta: financiera, de la bolsa y los bancos, económica (por la quiebra de empresas, la superproducción de mercancías o capitales), alimentaria, energética, medioambiental."

II. b. Crisis ambiental

Las características del sistema capitalista provocan, entre otras cosas, la destrucción del medio ambiente. Se trata, como expresa Atilio Borón (2004: 208), de una "civilización que en nombre de la eficiencia, la racionalidad y el progreso practica el más grande genocidio conocido en la historia de la humanidad."

En otras palabras, Estenssoro sostiene que:

> "[…] con el concepto de crisis ambiental se quiere expresar el paradójico fenómeno que señala que ha sido el propio crecimiento económico, junto al elevado nivel de desarrollo y estándar de vida alcanzado por la Civilización Industrial, el que ha generado problemas de carácter ecológico y ambientales de tan enorme magnitud, que por primera vez en la historia se ha puesto en riesgo la continuidad de la vida del ser humano en el planeta, así como el propio proceso natural que permite el desarrollo de la vida en este planeta." (Estenssoro, 2014: 47).

En concordancia con la línea latinoamericana de análisis, debemos tener presente que el concepto de lo que entendemos por crisis ambiental no es neutral. La primera definición que se da tiene su origen en el "Primer Mundo", las elites desarrolladas e industrializadas del mundo capitalista, para quienes representaba sólo una grave externalidad negativa de su proceso de industrialización. Frente a esto, los países del Sur, "subdesarrollados" o del "Tercer Mundo", vieron con disconformidad cómo esa conceptualización y las Conferencias convocadas respondían a los intereses del mundo altamente industrializado y desarrollado, dejando a un lado las luchas de los países "periféricos"[1] por superar la pobreza y el atraso.

Si hacemos mayor énfasis en el aspecto social de lo medioambiental, la modernidad sudamericana es atravesada por una crisis general, constituyendo sus signos más claros la degradación ambiental y el avance de la pobreza. Para Gudynas (1992), el subdesarrollo constituye un problema ambiental, y la pobreza es el resultado de una larga historia donde la explotación del hombre está asociada a la depredación de la naturaleza.

[1] Los términos que están entre comillas son aquellos que responden a una designación y rotulación generada por el mismo capitalismo.

En otras palabras, existen causas ambientales en el subdesarrollo, la marginación, la pobreza, la explotación del capital y el colonialismo interno. Entre ellas, se encuentran: "la destrucción de la base de recursos naturales, el desarraigo de la población de su entorno natural, la disolución de sus identidades colectivas, sus solidaridades sociales y sus prácticas tradicionales" (Leff, 2004: 421). De esta manera, las políticas de capitalización e industrialización llevadas a cabo por los gobiernos de América Latina para "sacar a los pueblos de su *atraso*" (Leff, 2004: 421), produjeron fracasos económicos a la par de destrucción ecológica y degradación ambiental. Esto es consecuencia de la emergencia, a fines del siglo XX, de nuevas políticas ambientales de matriz neoliberal, que aceptan el progreso económico como motor de la sociedad, poniendo en primer lugar al mercado como regulador de las interacciones sociales. En esta lógica, se promueve la conservación de los recursos naturales, pero porque sirven al progreso económico y no por sus valores intrínsecos (Gudynas, 1992).

II. c. Del desarrollo como paradigma capitalista a las alternativas al desarrollo desde las epistemologías del Sur

El concepto *Epistemologías del sur* es una metáfora acuñada por Boaventura de Sousa Santos, que refleja el sufrimiento a que el Sur global ha estado sometido por el sistema colonial-capitalista globalizado. En palabras del autor,

> "Las Epistemologías del Sur son el reclamo de nuevos procesos de producción, de valorización de conocimientos válidos, científicos y no científicos, y de nuevas relaciones entre diferentes tipos de conocimiento, a partir de las prácticas de las clases y grupos sociales que han sufrido, de manera sistemática, destrucción, opresión y discriminación causadas por el capitalismo, el colonialismo y todas las naturalizaciones de la desigualdad en las que se han desdoblado" (Santos, 2012:16).

Según Boaventura, el pensamiento moderno occidental, establece una fractura abismal, dividiendo el mundo en dos partes: el espacio "de este lado", el espacio de la civilización, y el espacio "más allá" de la línea, el espacio de los colonizados, tornando imposible la co-presencia. Esto se relaciona con la dominación cultural eurocéntrica, lo que impone una perspectiva que es útil a los intereses dominantes del Norte. Por ello es necesario aprender desde el Sur, pero no desde el "Sur imperial", porque se reproduciría a partir de las lógicas del Norte; se trata de un Sur anti-imperial, que implica resistencia y transformación social. Es importante tener presente el contexto del cual se genera conocimiento, porque depende mucho de la posición que uno tenga dentro del esquema mundial. En palabras de Boaventura: "todo conocimiento válido es siempre contextual" (Santos y Meneses, 2015: 7).

Por esas razones abordaremos el desarrollo como paradigma de la modernidad desde esta perspectiva, considerando necesario utilizar conceptos y categorías propias de nuestro contexto, desde un pensamiento latinoamericano ligado a las necesidades y problemas específicos de la región. Nuestras formas de racionalidad emergen de la periferia y debemos tener en cuenta esto para producir un cambio en los esquemas de pensamiento (Correa, 2008).

Boaventura sostiene que las grandes promesas de la modernidad aún estar por ser cumplidas, o su cumplimiento ha terminado por precipitar efectos perversos. Particularmente, con relación a la promesa de dominación de la naturaleza, la misma se llevó a cabo de manera perversa al destruir la naturaleza misma y generar la crisis ecológica (Santos, 2006). Al referirse a la cuestión del desarrollo, expresa:

> "Si por desarrollo se entiende el crecimiento de la economía y de la riqueza de los países menos desarrollados para que se puedan acercar a los niveles propios de los países desarrollados, resulta fácil demostrar cómo dicha meta no ha sido más que un espejismo, ya que […] el margen de desigualdad entre los países ricos y pobres no ha cesado de crecer. Si por desarrollo se entiende el crecimiento de la economía para garantizarle a la población una mejor calidad de vida, hoy día resulta sencillo comprobar que el bienestar de la población no depende tanto de la cantidad de riqueza, sino de su debida distribución" (Santos, 2006: 24).

Esta idea de desarrollo estuvo presente y dominó las discusiones y las políticas económicas relativas a los países pobres durante más de cincuenta años (Escobar, 1995). Es importante destacar, que los programas de desarrollo fueron pensados e implementados desde arriba, sin ningún tipo de participación de las comunidades afectadas por esas políticas, además de que hacían referencia a resultados macroeconómicos, haciendo a un costado objetivos de tipo social, económico y político, "la participación democrática en la toma de decisiones, la distribución equitativa de los frutos del desarrollo y la preservación del ambiente" (Santos y Rodríguez, 2004: 61).[2] En las décadas de 1980 y 1990, la idea de desarrollo se resquebraja, en gran parte porque persistían los problemas de pobreza y desigualdad en el continente, además de los negativos impactos ambientales de los emprendimientos disparadores del desarrollo (Gudynas y Acosta, 2011-a).

Ante las críticas a los programas de desarrollo convencional, surge la teoría del desarrollo alternativo. Esta línea de pensamiento y acción no rechaza la idea de crecimiento económico, sino que propone imponer límites y subordinarlos a imperativos no económicos (Santos y Rodríguez, 2004: 63). Los postulados y propuestas que se comparten por las distintas variables dentro de la teoría del desarrollo alternativo son (Santos y Rodríguez, 2004):

[2]"El desarrollo es definido también en relación a su contracara, el subdesarrollo: la primera situación se observaría en los países industrializados, cuyos regímenes de gobierno y sus patrones culturales se deben convertir en el ejemplo a seguir por los países del sur" (Gudynas y Acosta, 2011).

1) Esta perspectiva nueva está fundada en una crítica profunda a la estricta racionalidad económica que inspiró el pensamiento y las políticas de desarrollo dominantes. "En oposición al énfasis exclusivo de los programas de desarrollo en la aceleración de la tasa de crecimiento económico, el desarrollo alternativo destaca otros objetivos; está concebido como una forma de promover mejores condiciones de vida para la población en general, y para los sectores marginados en particular" (Santos y Rodríguez, 2004: 62).

2) Como segundo postulado, esta perspectiva plantea un desarrollo de base, de abajo hacia arriba, y no desde la cima. Es en la sociedad civil donde debe residir el poder de decisión sobre el desarrollo, teniendo especialmente en cuenta a las comunidades marginadas.

3) Se privilegia la escala local como objeto de reflexión y acción social.

4) Por último, el desarrollo alternativo es escéptico, tanto en relación a una economía capitalista, neoliberal, como en relación a un régimen económico centralizado.

Dentro de las iniciativas del desarrollo alternativo se encuentra la propuesta del "desarrollo sustentable". Este concepto fue formulado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y el Desarrollo en 1987, introduciendo la cuestión de los límites ecológicos al crecimiento económico. A pesar de que la cuestión del desarrollo sustentable dio lugar a profundas divisiones académicas y políticas (entre los países del norte y del sur y entre entidades políticas dentro de los países), su visibilidad ha incomodado la perpetuación del proyecto de desarrollo capitalista convencional, tanto en el centro como en la semiperiferia y la periferia.

Si bien la propuesta del desarrollo alternativo ha tenido una importante repercusión en el pensamiento y las políticas económicas, su limitación está dada por el énfasis exclusivo en la escala local, lo que no le permite la construcción de alternativas económicas emancipadoras (Santos y Rodríguez, 2004). Además, se les critica que, los desarrollos alternativos, son cambios y ajustes necesarios para reducir y minimizar los costos sociales y ambientales; son modificaciones sobre todo instrumentales, que persisten en buena medida dentro de las ideas convencionales de desarrollo (Gudynas, 2011).

Entonces, dentro de la perspectiva del llamado desarrollo sustentable, el capitalismo no deja de lado sus objetivos de crecimiento económico y progreso. Y es justamente este crecimiento económico el que genera desigualdad y destruye la naturaleza. "Hay que avanzar urgente hacia otra sociedad, otro modelo económico, otra cultura, otra civilización" (Gambina, 2013: 53)[3].

[3]Como forma de mantener este "fetiche del crecimiento ilimitado" (Gambina, 2013: 51) aparece la idea de una "economía verde" en el marco del desarrollo sostenible, continuando con el modelo productivo depredador. "La apropiación de un discurso "verde" para el poder se constituye en la nueva quimera del capital para mantener el régimen de explotación." (Gambina, 2013: 113). En otras

> "Ante las protestas y los anhelos de cambio de las grandes mayorías de América Latina, los publicistas de la derecha insisten en la inexistencia de alternativas. Estamos condenados a esto, nos dicen. Cualquier otra cosa es un peligroso voluntarismo que se ilusiona con doblegar a las fuerzas inexpunables de la globalización. Es más, los neoliberales no se cansan de plantear a sus adversarios la siguiente pregunta: ¿qué es lo que proponen? ¿Cuál es su modelo alternativo de libre mercado?" (Borón, 2003: 35).

Como contrapartida, consideramos que debemos aprovechar este momento de crisis para buscar una alternativa emancipadora, pensando en otro mundo posible (Gambina, 2013).

Como perspectiva superadora surge la propuesta de *alternativas al desarrollo*, que a diferencia de la anterior, radicaliza la crítica a la noción de crecimiento y, por consiguiente, explora opciones postdesarrollistas. Siguiendo a Escobar (2005), la noción de postdesarrollo proviene de la crítica postestructuralista a la idea de desarrollo, cuestionando los modos en que Asia, África y Latinoamérica llegaron a ser definidas como "subdesarrolladas" y, por consiguiente, necesitadas de desarrollo. Svampa (2011), parafraseando a Escobar, entiende que la noción de postdesarrollo apunta a desmontar la categoría moderna de desarrollo, en tanto discurso de poder, con el fin de develar los principales mecanismos de dominación, así como el ocultamiento y/o subvaloración de otras experiencias/conocimientos locales.

Las posiciones ecologistas posdesarrollistas hacen una crítica radical a la idea del desarrollo sustentable. En este aspecto, Boaventura y Rodríguez citan a Daly (1996), quien sostiene que el desarrollo sustentable es imposible, porque equivale a crecimiento sustentable, lo que implica contradicción porque el crecimiento económico es imposible de sostener sin destruir las condiciones de vida sobre la Tierra. Según esta perspectiva, es imperioso cambiar la concepción de desarrollo. Otra característica muy importante de las alternativas al desarrollo es que surgen de culturas híbridas, minoritarias y –en la mayoría de los casos- excluidas, resistiendo a los efectos sociales y ambientales perversos de la racionalidad capitalista, instrumental y materialista.

En América del Sur, esto se concreta con la llegada al poder de la nueva izquierda o el progresismo sudamericano. En estos gobiernos se comparte el rechazo al reduccionismo neoliberal, el reencuentro con los sectores populares, mayor protagonismo del Estado y una enérgica lucha contra la pobreza. Paralelamente a ello, cobran nuevo protagonismo los aportes de los pueblos indígenas.

III. Racionalidad ambiental: El Buen Vivir como alternativa al desarrollo

palabras: "Una economía verde que es algo así como la privatización de la naturaleza, es generar las condiciones para que el régimen del capital desembarque con total legitimidad en la explotación de los recursos naturales." (Gambina, 2012: sd).

"[…] solo habrá soluciones para la mayoría de la sociedad si se decide confrontar con el orden capitalista, descubriendo que es un régimen que reproduce hasta el ocaso final y autodestructivo la desigualdad social, de riquezas e ingresos, que depreda la naturaleza y explota a la fuerza de trabajo; y que en su afán por satisfacer egoístas objetivos de clase, se lleva puesto al planeta y a la vida."
(Gambina, 2015: sd.)

III. a. Momento de transición

Las cosmovisiones y las formas de conocimiento crean y transforman al mundo de diversas maneras. En particular, la racionalidad de la modernidad ha intervenido al mundo socavando las bases de sustentabilidad de la vida, invadiéndola y generando la crisis ambiental de nuestro tiempo. Esta crisis cuestiona los fundamentos ideológicos y teóricos que han impulsado y legitimado el crecimiento económico, negando a la naturaleza y la cultura. Cuando parecía que el desarrollismo era el triunfador, hizo su aparición la crisis ambiental para demostrar lo contrario, mostrando una de las fallas más profundas del modelo civilizatorio de la modernidad, y su racionalidad *contra natura* (Leff, 2004).

Llegados a este punto, y teniendo presente el recorrido anterior, nos podemos preguntar: ¿Estamos vivenciando el fin de un paradigma dominante? ¿Es sólo una crisis? ¿Será una transición paradigmática? ¿Cuál será el nuevo paradigma?

Boaventura de Sousa Santos (2003), parte de la idea de que los paradigmas socio-culturales nacen, se desarrollan y mueren, y cuando mueren ya traen dentro de sí al paradigma que ha de sucederle. Para este autor, en este comienzo de milenio somos testigos de la culminación del paradigma de la modernidad que ha entrado en una crisis final y sólo continúa por inercia histórica. Haciendo hincapié en el aspecto medioambiental, De Sousa Santos, realiza una crítica epistemológica de la ciencia moderna y de su concepción de la naturaleza como *res extensa*, sin subjetividad y sólo considerada un recurso infinito para ser explotado y manipulado sin reparos. "A partir del momento en que la ciencia moderna se convirtió en la principal fuerza productiva del capitalismo, esa concepción de la naturaleza se tornó en una legitimación ideológica de la transformación de la naturaleza en una condición de producción […]." (Santos, 2003: 318). De esta manera, queda a la vista que la destrucción del ambiente es consecuencia inevitable de la acumulación capitalista y de la expansión del mercado.

Boaventura de Sousa Santos (2002) plantea que estamos transcendiendo el paradigma de la modernidad en dos sentidos: epistemológicamente y socio-políticamente. La vertiente epistemológica implica una disminución del dominio de la ciencia moderna y la apertura a una pluralidad de formas de conocimiento.

Desde la vertiente social, la transición es entre el capitalismo global y las formas emergentes de las cuales apreciamos algunos hitos en los movimientos sociales actuales y en eventos tales como el Foro Social Mundial.

Como corolario de este proceso, el concepto dominante de desarrollo ha entrado también en una profunda crisis, no solamente por la perspectiva colonialista moderna desde donde se construyó, sino además por los pobres resultados que ha generado, generando una crisis global de múltiples dimensiones. Las ideas dominantes de progreso y de desarrollo han generado una monocultura que invisibiliza la experiencia histórica de los diversos pueblos que son parte fundante y constitutiva de nuestras sociedades. Bajo la concepción del progreso, de la modernización y del desarrollo, opera una visión del tiempo lineal, en que la historia tiene un solo sentido, una sola dirección; los países desarrollados van adelante, son el "modelo" de sociedad a seguir. Lo que queda fuera de estas ideas es considerado salvaje, simple, primitivo, retrasado, pre-moderno (Santos, 2006).

Es por ello que es necesario encontrar propuestas desde el Sur que permitan repensar las relaciones sociales, culturales, económicas, ambientales desde otro lugar. En este sentido, la propuesta del Buen Vivir, no es un tipo de desarrollo alternativo que se suma a la lista de opciones, sino que se presenta como una alternativa a esas posturas. Como expresa Acosta (2010: 8): "el Buen Vivir constituye un paso cualitativo importante al pasar del desarrollo sustentable y sus múltiples sinónimos, a una visión diferente, mucho más rica en contenidos y por cierto más compleja". Pone en discusión varios cimientos de la modernidad eurocéntrica: la naturaleza como objeto dominado por el ser humano y la fe en el progreso material (Gudynas y Acosta, 2011-a).

III. b. Concepto y dimensiones

El Buen Vivir es un concepto plural y multidimensional, todavía en construcción (Gudynas y Acosta, 2011-b), que pone en tela de juicio las ideas de progreso y desarrollo como crecimiento económico; cobrando importancia a partir de los debates en América del Sur por encontrar alternativas civilizatorias al capitalismo y su modelo económico neoliberal, especialmente en sus formulaciones constitucionales recientes.

> "Esta concepción se construye desde las posiciones que reivindican la revisión y reiterpretación de la relación entre la naturaleza y los seres humanos, también desde las reivindicaciones por la igualdad, y la justicia social, y desde el reconocimiento y la valoración de los pueblos y de sus culturas, saberes y modos de vida. Es justamente desde la visión de los marginados por la historia, desde los pueblos y nacionalidades indígenas, desde donde se plantea el Buen Vivir como una oportunidad para construir otra sociedad sustentada en la convivencia del

ser humano en diversidad y armonía con la naturaleza, a partir del reconocimiento de los diversos valores culturales existentes en cada país y en el mundo" (Gudynas y Acosta, 2011-a: 103).

Particularmente, desde Latinoamérica, se requiere modificar las relaciones sociales de producción propias del capitalismo que han significado sumisión y dependencia a la dominación mundial del orden del capital por parte de nuestros países. En este sentido, la propuesta del Buen Vivir "se orienta a definir el curso de la producción para satisfacer las necesidades del metabolismo social, lo que supone una concepción del ser humano como parte de la naturaleza y el ciclo productivo y reproductivo de la vida más allá de los seres humanos." (Gambina, 2015: sd)

III. c. La racionalidad ambiental como parte de esta cosmovisión

Desde la vertiente ambiental de esta cosmovisión (eje que atraviesa la ponencia), los argumentos prioritarios de sus pensadores son una invitación a no caer en la trampa de un concepto de "desarrollo sustentable" o "capitalismo verde" que no afecta la revalorización del capital (Acosta, 2010).

Entre ellos, Enrique Leff propone lo que denomina racionalidad ambiental. Esta, se va constituyendo al contrastarse con las teorías, el pensamiento y la racionalidad de la modernidad, cuestiona a ésta última valorizando otros principios de productividad y convivencia. En palabras de Leff:

> "La construcción de una racionalidad ambiental es un proceso político y social que pasa por la confrontación y concertación de intereses opuestos; por la reorientación de tendencias (dinámica poblacional, crecimiento económico, patrones tecnológicos, prácticas de consumo); por la ruptura de obstáculos epistemológicos y barreras institucionales; por la innovación de conceptos, métodos de investigación y conocimientos, y por la construcción de nuevas formas de organización productiva."(Leff, 2004: 201).

III. d. Su incorporación en la Constitución de Ecuador

Una de las constituciones analizadas durante el cursado es la Constitución de Ecuador, sancionada en el año 2008, en la que se supera la visión reduccionista del desarrollo como crecimiento económico y se establece una nueva visión en la que el centro del desarrollo es el ser humano y el objetivo final es el alcanzar el Buen Vivir o *sumak kawsay* (en kichwa).

En esta nueva ley suprema se presenta la idea de los "Derechos del Buen Vivir", dentro de los cuales, se incluyen, entre otros: alimentación, ambiente sano, agua, comunicación, educación, vivienda salud, energía, etc. Esto tiene suma importancia, al vincular el Buen Vivir con el conjunto de derechos, considerando que estos necesitan de cambios sustanciales en las estrategias de desarrollo. En concordancia con ello, en el artículo 276 de la Constitución, se establece que, el régimen de desarrollo tendrá los siguientes

objetivos: mejorar la calidad de vida de la población, aumentar sus capacidades y potencialidades, construir un sistema económico basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, fomentar la participación y control social, recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable, entre otros.

Atento al eje de esta ponencia, es de fundamental importancia destacar que se incorporan por primera vez en una ley los "Derechos de la Naturaleza" (Art. 71 y siguientes). Al decir de Acosta (2010: 11):

> "Al reconocer a la naturaleza como sujeto de derechos, en la búsqueda de ese necesario equilibrio entre la naturaleza y las necesidades y derechos de los seres humanos, enmarcados en el principio del buen vivir, se estaría superando la clásica versión por la que la conservación del medioambiente es entendida simplemente como un derecho de los seres humanos a "gozar de un medioambiente sano y no contaminado". Los derechos de la naturaleza tienen que ver con el derecho que tienen la actual y las siguientes generaciones de gozar un ambiente sano."

Ante esta importante reforma constitucional, nos podemos preguntar, si la formulación legislativa de esta alternativa al desarrollo significa un verdadero cambio en la racionalidad del país y conciencia de sus habitantes sobre las cuestiones que incorpora.

Como expresa Boaventura (2015), tenemos que celebrar todas estas innovaciones constituyentes (Ecuador, Venezuela y Bolivia), porque lograron ampliar el canon de la emancipación social, han traído nuevos conceptos: Buen Vivir, nuevos sujetos políticos: pueblos indígenas y campesinos, nuevos modelos de organización estatal, derechos colectivos y los derechos de la naturaleza en Ecuador. Y a la vez, tener presente que una Constitución, en el fondo es un instrumento legal, un documento, un papel, que puede contribuir a la emancipación pero que no es emancipatoria en sí misma. El movimiento y la lucha social y política para su defensa deben comenzar el día de la sanción de la Constitución, para el cumplimiento de la misma. Por ello, es necesario generar una verdadera conciencia en los ciudadanos, siendo una herramienta fundamental, la educación ambiental, como paso previo para lograr la participación de la comunidad.

IV. El rol de la Educación Ambiental en esta transición paradigmática

Retomando lo anterior, podemos pensar que toda Constitución sintetiza un momento histórico, procesos sociales y una determinada forma de entender la vida. Una Constitución, sin embargo, no hace a una sociedad. Es la sociedad la que elabora la Constitución y la adopta casi como una hoja de ruta. Desde esta perspectiva, la reciente ley suprema ecuatoriana se proyecta como medio e incluso como un fin para dar paso a cambios estructurales. En su contenido afloran múltiples propuestas para transformaciones de fondo, construidas a lo largo de muchas décadas de resistencia y de luchas sociales. Este proceso constituyente es el

puntapié para disputar el sentido histórico del desarrollo, lo que no está exento de conflictos. Por ello, se trata de un proceso que exige una mayor y más profunda pedagogía constituyente (Acosta, 2010).

Los actuales gobiernos progresistas en América Latina han tenido avances en algunas áreas, especialmente la social, pero muestran enormes dificultades para generar nuevos estilos de vida, en particular en lograr otra apropiación efectiva de los recursos naturales para la sociedad en su conjunto y reducir el grado de deterioro ambiental. La sociedad ha incorporado como sentido común favorable el proceso de crecimiento económico, sin atender a las consecuencias del crecimiento sobre la naturaleza y la propia población (Gambina, 2015).

Esto demuestra, que desde el punto de vista normativo e institucional, existen numerosos avances que tienen mucha importancia (Gudynas, 2011), pero que sin embargo no son suficientes para una adecuada protección ambiental porque siguen presentes las concepciones interesadas desde la dominación capitalista (Gambina, 2015). Para ello es necesario empoderar a la ciudadanía, generando conciencia ambiental desde la perspectiva propuesta por Leff como alternativa al desarrollo: la racionalidad ambiental.

En esta línea, "La construcción de esa racionalidad ambiental implica la formación de un nuevo saber y la integración interdisciplinaria del conocimiento, para explicar el comportamiento de sistemas socioambientales complejos." (Leff, 1998: 124). El saber ambiental que surge en este contexto, sale del campo de la racionalidad científica y de la objetividad del conocimiento; constituyéndose dentro de una nueva racionalidad teórica, con nuevas estrategias conceptuales. Se va formando desde una posición crítica de la razón instrumental y de la lógica del mercado. Confronta con el saber dominante de la modernidad, "se construye en el encuentro de cosmovisiones, racionalidades e identidades, en la apertura del saber a la diversidad, a la diferencia y a la otredad […]" (Leff, 2006: 8). Una característica relevante de este saber ambiental en el contexto latinoamericano, es que "reconoce las identidades de los pueblos, sus cosmologías y sus saberes tradicionales como parte de sus formas culturales de apropiación de su patrimonio de recursos naturales." (Leff, 2006: 21).

Frente a la ineficacia de las soluciones intentadas para detener la crisis ambiental (reuniones, congresos, documentos, leyes, etc), surge la necesidad de un cambio en los valores que guían el comportamiento de los agentes económicos y de la sociedad en su conjunto. En este sentido, "la sensibilización de la sociedad, la incorporación del saber ambiental emergente en el sistema educativo y la formación de recursos humanos de alto nivel, han sido considerados como procesos fundamentales para orientar e instrumentar las políticas ambientales." (Leff, 1998: 189).

Lamentablemente, este proceso de incorporación del saber ambiental en las instituciones educativas, se ve obstaculizado por las políticas económicas que orientan los apoyos a la educación y a la producción de conocimientos en función de su valor de mercado siguiendo la lógica desarrollista del capitalismo (Leff, 1998). Y sin una educación ambiental no hay conciencia crítica y se favorece a los intereses dominantes y opresores[4].

La crisis ecológica global y los problemas socioambientales se encuentran alejados de la conciencia inmediata de las personas (Leff, 2011). Esto demuestra que es necesario un cambio a nivel educativo, que acompañe estas crisis epistemológicas, y aquí aparece la educación ambiental como propuesta humanizadora y transmisora del saber ambiental. Debe tratarse de una educación contextualizada, que genere un pensamiento crítico y emancipador para América Latina, superadora de la educación instrumental que ha utilizado la educación para sus propios fines. En este sentido, el papel de la educación es estratégico, debiendo constituir una acción transformadora y comprometida con la realidad social.

Además, al comenzar la ponencia hablamos de la crisis de la modernidad y sin dudas esto impacta en los sistemas educativos, que requieren un cambio. Para ello se busca un marco integrador apropiado, que tome en cuenta la crítica y la transformación de las realidades contemporáneas. En este contexto, debemos rechazar la educación para el desarrollo sustentable (EDS) propuesta por la UNESCO, evitando reducir la educación ambiental a un enfoque naturalista del ambiente, considerándola como una estrategia instrumental para el desarrollo sustentable, que finalmente es crecimiento económico. Sauvé expresa que la "EA es un componente nodal y no un simple accesorio de la educación, ya que involucra nada menos que la reconstrucción del sistema de relaciones entre personas, sociedad y ambiente" (Sauvé, 1999: 8). Como corolario, se debe incluir a la educación ambiental en un marco educativo comprensivo e integrador.

V. Reflexiones finales

Como corolario del recorrido realizado podemos afirmar que, a través de la degradación ambiental y la pobreza en América Latina, se percibe la crisis de la racionalidad instrumental y económica sobre la que se ha construido el mundo moderno como un quiebre en las bases epistemológicas. Esta racionalidad llega al

[4] Borón intenta objetar la premisa según la cual en las universidades latinoamericanas impera una irrestricta libertad de pensamiento y expresión, "[…] con el ánimo de demostrar las serias amenazas que las crecientes restricciones a la libertad académica plantean al futuro de las universidades y sus negativas consecuencias para la socialización política de las jóvenes generaciones. De no mediar cambios muy significativos ellas estarán condenadas a recibir, pasivamente y sin instrumentos intelectuales adecuados, un saber convencional que, salvo puntuales excepciones, sólo servirá para apuntalar un orden social como el vigente, carcomido hasta la médula por profundas y flagrantes injusticias sociales y por la dinámica predatoria del capitalismo en contra de la sociedad y el medioambiente." (Borón, 2008:16).

límite por la imposibilidad de respetar las leyes de la naturaleza, la cultura y la vida. Sumado a ello, el modelo capitalista expandió la economía de mercado y la productividad sin límites. Estas causas se potencian legitimando la dominación y explotación de la naturaleza.

Ante esta realidad, no basta con su descripción y diagnóstico, el reto está en construir alternativas de salida, siendo capaces de pensar más allá del colonialismo y capitalismo, desde una epistemología del Sur anti-imperial, pudiendo construir un diálogo de saberes con los movimientos sociales y los pueblos indígenas. Entre estas alternativas al desarrollo se presenta el Buen Vivir como proyecto político y cultural de las naciones y pueblos originarios.

Este cambio a nivel epistémico lleva a una modificación en la manera de percibir y pensar, interactuar y aprehender de los individuos. Entonces, debemos educar a las personas en el marco de este nuevo paradigma, criticando y poniendo en evidencia las falencias del desarrollo sustentable como discurso capitalista. Aquí se hace palpable la idea de la función social del conocimiento, lo que posibilita descubrir otras formas de aprehender el mundo, transformarlo y apropiarse de él, que sean compatibles con el uso adecuado de los recursos naturales, y que profundicen la movilización social por la defensa de los reconocimientos constitucionales recientes en Sudamérica.

VI. Referencias bibliográficas

ACOSTA, Aberto (2010), "El buen vivir, una utopía por (re)construir". *Boletín ECOS,* nº11, 1-19.

BORÓN, Atilio (2003), *Estado, capitalismo y democracia en América Latina.* Buenos Aires: Clacso.

BORÓN, Atilio (2004), "Hegemonía e imperialismo en el sistema internacional". En: Borón, Atilio (comp.), *Nueva Hegemonía Mundial. Alternativas de cambio y movimientos sociales.* Buenos Aires: Clacso, 208-220.

BORÓN, Atilio (2008), *Consolidando la explotación: la academia y el banco mundial contra el pensamiento crítico.* Córdoba: Espartaco.

CORREA, Rafael (2008), "Una academia comprometida con las necesidades de América Latina", *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, nº 30, 111-117.

ESCOBAR, Arturo (2005), "El "postdesarrollo" como concepto y práctica social". En Mato, Daniel (coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización.* Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, 17-31.

ESTENSSORO, Fernando (2014), "Antecedentes y proyección de la confrontación Norte-Sur en el debate político ambiental". En: Tobar, F. y Bazzi, A. (Coord.), *Saltar la barrera. Crisis socio-ambiental,*

resistencias populares y construcción de alternativas latinoamericanas al neoliberalismo. Santiago de Chile: LOM.

GAMBINA, Julio C. (2012), "Entrevista a Julio Gambina: ¿Tiene sentido que Argentina produzca tantos autos, oro y petróleo?" por Mario Hernández en Ecoportal.net. Disponible en: http://www.ecoportal.net/Temas-Especiales/Desarrollo-Sustentable/Entrevista_a_Julio_Gambina_Tiene_sentido_que_Argentina_produzca_tantos_autos_oro_y_petroleo [Consulta: 12/02/2016]

GAMBINA, Julio C. (2013), *Crisis del capital 2007-2013: la crisis capitalista contemporánea y el debate sobre las alternativas*. Buenos Aires: FISyP.

GAMBINA, Julio C. (2015), "Laudato Si: ecología y modelo productivo". Disponible en: http://juliogambina.blogspot.com.ar/2015/06/laudato-si-ecologia-y-modelo-productivo.html [Consulta: 01/02/2016]

GÓMEZ CÁRDENAS Carlos W. y PUELLO SOCARRÁS José F. (2011), "Apuntes para una caracterización del actual sistema-mundo capitalista en el nuevo milenio". En: Gambina, Julio C., *Hegemonía y proceso de acumulación capitalista en Latinoamérica hoy 2001-2011: el caso argentino*. Buenos Aires: FISyP

GUDYNAS, Eduardo (1992), "Los múltiples verdes del ambientalismo latinoamericano". *Revista Nueva Sociedad*, nº 122, 104-115.

GUDYNAS, Eduardo (2011), "Más allá del nuevo extractivismo: transiciones sostenibles y alternativas al desarrollo". En: Wanderley, Fernanda (coord.), *El desarrollo en cuestión. Reflexiones desde América Latina.* La Paz: Oxfam y CIDES UMSA, 379-410.

GUDYNAS, Eduardo y ACOSTA, Alberto (2011-a), "El buen vivir o la disolución de la idea de progreso". En: Rojas, Mariano (coord.), *La medición del progreso y del bienestar. Propuestas desde América Latina.* México: Foro Consultivo Científico y Tecnológico, AC, 103-110.

GUDYNAS, Eduardo y ACOSTA, Alberto (2011-b), "La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa", *Revista Utopía y Praxis Latinoamericana*, Año 16 nº53, 71-83.

LEFF, Enrique (1998), *Saber ambiental: Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. México: Siglo XXI.

LEFF, Enrique (2004), *Racionalidad ambiental. La reapropiación social de la naturaleza.* México: Siglo XXI.

LEFF, Enrique (2006), *Aventuras de la Epistemología Ambiental: de la articulación de ciencias al diálogo de saberes.* México: Siglo XXI.

LEFF, Enrique (2011), "Sustentabilidad y racionalidad ambiental: hacia "otro" programa de sociología ambiental". *Revista Mexicana de Sociología,* 73, nº 1, 5-46.

SANTOS, Boaventura de Sousa (2002), *Towards a New legal Common Sense,* Londres: Butterworth.

SANTOS, Boaventura de Sousa (2003). *Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia.* Volumen I. Bilbao: Ed. Desclée de Brouwer.

SANTOS, Boaventura de Sousa (2006), *Conocer desde el Sur. Para una cultura política emancipatoria.* Lima: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales.

SANTOS, Boaventura de Sousa (2012), "Introducción: las epistemologías del sur". En: Santos, Boaventura de Sousa, *Una epistemología del Sur.* México: Siglo XXI, 11-22.

SANTOS, Boaventura de Sousa y MENESES, María Paula (2015), "Introducción". En: Santos, Boaventura de Sousa y Meneses, María Paula (eds.), *Epistemologías del sur. Perspectivas.* Madrid: AKAL. 7-17.

SANTOS, Boaventura de Sousa y RODRÍGUEZ, César (2004), "Introducción. Para ampliar el canon de la producción". En: Santos, Boaventura de Sousa (org.), *Producir para vivir. Los caminos de la producción no capitalista.* México: Fondo de Cultura Económica, 33-103.

SAUVÉ, Lucie (1999), "La educación ambiental entre la modernidad y la posmodernidad: en busca de un marco de referencia educativo integrador". *Revista Tópicos en Educación Ambiental*, nº1, 7-25.

SVAMPA, Maristella (2011), "Pensar el desarrollo desde América Latina", presentado en el Seminario Latinoamericano "Derechos de la Naturaleza y Alternativas al extractivismo", Buenos Aires.

Mesa 3: Participación ciudadana, articulación público-privada.

Análisis de la Industrialización Integral de maíz mediante el análisis de ciclo de vida

Lic. Dantur Mario Alejo[1i]; Lic. Maria Jose Galvan[2], Ing. Agro. Msc Jorge Antonio Hilbert[3]

Palabra clave: huellas, ACV, bioetanol

Resumen

Se analizó y desarrollo un calculador para la cadena productiva de bioetanol a partir de maíz de ACABIO Villa María Córdoba Argentina. Se han estimado todas las emisiones a nivel de campo. La apropiación se realizó según Balance de masas, Contenido Energético y Precio Mercado. Las emisiones debidas al tratamiento de efluentes líquidos se estimaron en base a la metodología IPCC 2006. El calculador fue desarrollado sobre una planilla Excel versión 2010. Las emisiones asociadas a la producción de maíz fueron de 42.648 toneladas de CO2eq y 120.842 t CO2eq.para toda la cadena. El 54 % correspondió a emisiones de la etapa Industrial, 35 % a la producción de Maíz en campos 2% a los fletes de materias primas y 9 % al transporte y distribución de productos elaborados. El porcentaje de reducción de emisiones fue del 69 %. Las emisiones "evitadas" por no producir CO2 a partir de Gas Natural y reemplazarlo con el CO2 proveniente de la fermentación de maíz fue de -0,89 KgsCO2eq/KgCO2, Se incorporó una estimación del grado de variabilidad en el área de procedencia de la materia prima que ingresa a ACABIO mediante un sistema de información geográfico. Considerando una merma del 50 % en los rendimientos la emisión por factor energético de alocación se eleva a 29,32gCO2/MJ y consiguientemente la reducción con respecto al combustible de referencia según la Unión Europea se reduce al 62 %.

Análisis de la Industrialización Integral de maíz mediante el análisis de ciclo de vida

En el presente trabajo se resume el análisis de la cadena productiva de bioetanol a partir de maíz de ACABIO desde la etapa agrícola hasta la etapa de industrialización en la planta de Villa María provincia de Córdoba Argentina. Para el cálculo de los valores correspondientes a cada concepto se utilizaron las guías "Directrices del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC 2006). Debido a que estas guías no fueron diseñadas específicamente para el cálculo de las emisiones de un producto sino de países, fue necesario utilizar distinta bibliografía y fuentes de información. Por medio de referentes calificados y relevamiento de casos testigos, se han estimado todas las emisiones a nivel de campo sobre la base de información representativa de los campos de generación del producto en la provincia de Córdoba. La apropiación de las emisiones entre los co-productos se realizó según los siguientes tres criterios: Balance de masas, Contenido Energético y Precio Mercado. Para todos los combustibles el esquema de cálculo se

realizó a partir del consumo global de la planta multiplicado por el factor de emisión correspondiente, y luego la apropiación para cada etapa. Para el cálculo del transporte por insumo, el modelo fue similar al empleado para materias primas por camión en la producción primaria, para la etapa industrial se determinó para cada insumo el origen, la distancia recorrida, y el aforo del transporte. Las emisiones debidas al tratamiento de efluentes líquidos se estimaron en base a la metodología indicada en el Capítulo 6 - Volumen 5 de las Guías del IPCC 2006. Sobre la base de la información de campo relevada se estimaron los datos de actividad. Se estimó la superficie total de campo necesaria a partir del dato promedio de cultivo ingresado a la planta industrial y al rendimiento promedio de los campos relevados. Este valor de superficie fue empleado junto con datos promedio simple de fertilización de los campos testigo para estimar los datos de actividad correspondientes a la fertilización, a la aplicación de agroquímicos, y al laboreo. El calculador fue desarrollado mediante una serie de hojas de cálculo en planilla Excel versión 2010. Las emisiones asociadas a la producción de maíz en el periodo sumaron un total de 42.648 toneladas de CO_2eq para la totalidad de los campos asociados. Si analizamos las emisiones asociadas a toda la cadena de producción de Bioetanol de Maíz y co-productos de ACABIO durante el periodo julio 2014-Junio 2015 obtenemos una estimación de 120.842 t CO_2eq.con un valor por tonelada de maíz producida de 143 kg CO_2eq/t, mientras que las emisiones por hectárea sembrada alcanzaron un valor de 1312 kg CO_2eq/ha. Para el análisis de productos finales procesados se tomaron los valores de procesamiento y consumos reales y trazables de la planta Villa María durante el periodo julio 2014 a junio 2015. Durante dicho periodo se procesaron 297.829 t de granos de maíz secos, y se obtuvieron 93.730 t de Alcohol 99,5 y 182.665 t de Burlanda (WDGS) y 24.334 toneladas de DDGS así como 973 toneladas de aceite. Las emisiones estimadas de GEIs alcanzaron en planta las 64.676 t CO_2eq. Del total de las emisiones, el 54 % aproximadamente corresponde a emisiones de la etapa Industrial, 35 % a la producción de Maíz en campos 2% a los fletes de materias primas y 9 % al transporte y distribución de productos elaborados. La reducción de emisiones fue calculada con referencia al valor del petróleo considerado en el anexo V de la Unión Europea en su artículo 19 como un porcentaje de la misma. Para el caso ACABIO considerando una alocación de todos los co-productos de acuerdo a su contenido energético el porcentaje de reducción de emisiones fue del 69 % el cual estaría dentro de los límites comprendidos en Directiva Europea de Biocombustibles - EU 2009/28/CE - Art. 17 - Párrafo 2 vigencia 31/12/2016 Los valores calculados también superarían los nuevos límites que se incrementan al 50% del 1/1/2017 y al 60% a partir del 1/1/2018. La reducción de emisiones para la producción y comercialización de bioetanol en la República Argentina alcanzó el 71% de reducción comparado con la Nafta según Balance Energético Nacional - SE y Tercera Comunicación Nacional - SAyDS. (77 grsCO2eq/Mj). Se calcularon las emisiones "evitadas" por no producir CO2 a partir de Gas Natural y reemplazarlo con el CO2 proveniente de la fermentación de maíz. El resultado fue un "ahorro" de emisiones de -0,89 KgsCO2eq/KgCO2, el cual multiplicado por la producción real de la campaña 14/15 de la planta a partir de Gas Natural dio como resultado un total de 8.409 TNCO2eq evitadas al año. Si se apropian las

emisiones “evitadas” a los productos producidos por ACABIO, se observa una baja del orden de entre el 2% y el 4% según el criterio de apropiación utilizado. A modo innovativo el presente trabajo incorpora una estimación del grado de variabilidad en el área de procedencia de la materia prima que ingresa a ACABIO Se tomaron para cada departamento los rindes máximos y mínimos de las últimas 5 campañas. Se integraron en un sistema de información geográfico la variabilidad acontecida y los lugares de procedencia del grano de maíz por volumen. Los departamentos hacia el E-SE que tienen mejores suelos y mayor proporción de cultivos de primera presentan el mayor porcentaje de diferencia entre rindes, dada su preferencia por variedades de siembra temprana que ofrecen mayores techos de rinde pero que sufren más perdida de rendimiento en años secos. Lo mismo sucede en áreas con suelo de muy baja aptitud agrícola. En la zona de procedencia del mayor volumen de la materia prima se observó una variación entre campañas (adjudicarle a razones climáticas) del orden del 65 al 75 %. Considerando una merma del 50 % en los rendimientos la emisión por factor energético de alocación se eleva a 29,32gCO2/MJ y consiguientemente la reducción con respecto al combustible de referencia según la Unión Europea se reduce al 62 %.

1 ACABIO Coop. Limitada, mdantur@acacoop.com.ar
2 Universidad Nacional de Villa María. Instituto de Ciencias Básicas y Aplicadas. Licenciatura en Ambiente y Energías Renovables, mariajosegalvan@yahoo.com.ar
3 Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria Castelar Argentina, hilbert.jorge@inta.gob.ar

Garofani, Diego, Manuel Modesto Moreno 1555, Universidad Nacional de Villa María, 5900, Villa María, diego_garofani@yahoo.com.ar.
Avendaño Manelli, Carla, Bv Vélez Sarfield 1072, Universidad Nacional de Villa María, 5900, Villa María, cavendano_manel@yahoo.com.ar.
Palabras Clave: Ciudadanía - Acceso a Información Pública - Comunicación

II Jornadas de Desarrollo Local Regional
Reflexiones y diálogos para la Acción
Primer encuentro de Escuelas de Gobierno

El Acceso a la Información Pública

Caso Municipalidad de Villa María

MESA 3: Participación Ciudadana, Articulación Pública, Privada.

Lic. Diego Garofani

Dra. Carla Avendaño Manelli

INTRODUCCION

El contexto actual exige, tanto a los organismos públicos como a los funcionarios de gobierno que en ellos se desempeñan, un grado total de transparencia en todas aquellas acciones de gobierno que se llevan adelante, desde la inauguración de una obra pública hasta los procesos de licitación, balances y declaraciones juradas de los funcionarios (por citar algunas).

Lo cierto es que para lograr una gestión netamente transparente será necesaria no solo la acción del gobierno en cuanto actor responsable de difundir la información pública, sino que se requerirá inevitablemente una participación activa de parte de la ciudadanía en el proceso de búsqueda y demanda de información. Este rol del ciudadano en cuanto actor que ejerce un control de la cosa pública más allá satisfacer necesidades individuales, permitirá establecer un vínculo de real concordancia entre lo que demanda la ciudadanía y lo que efectivamente comunica el órgano de gobierno. De este modo lo que es comunicado por el gobierno será contrastado (en caso de ser necesario) con lo requerido por el ciudadano, logrando así un proceso comunicativo que favorece a toda la comunidad.

Este proceso en el que se beneficia directamente al ciudadano por permitirle el acceso total a la información pública que desea, contribuirá indirectamente a mejorar la imagen y la reputación de todo el sector político.

Garofani, Diego, Manuel Modesto Moreno 1555, Universidad Nacional de Villa María, 5900, Villa María, diego_garofani@yahoo.com.ar.
Avendaño Manelli, Carla, Bv Vélez Sarfield 1072, Universidad Nacional de Villa María, 5900, Villa María, cavendano_manel@yahoo.com.ar.
Palabras Clave: Ciudadanía - Acceso a Información Pública - Comunicación

Por consiguiente en el presente trabajó se expondrán algunos de los resultados alcanzados en una investigación realizada entre 2007 y 2011 en la que se abordó la temática del acceso a la información pública a partir del análisis del caso Municipalidad de la ciudad de Villa María (Córdoba). En dicho trabajo se parte de la presentación de la perspectiva teórica en la que se desarrollan algunos conceptos que resultan fundamentales para comprender algunas características de este campo de investigación, luego se analiza a la Municipalidad de Villa María (Secretaria de Función e Información Pública) en tanto órgano difusor de información pública, a los medios de comunicación masivos de la ciudad en tanto agentes que receptan la información pública del municipio y la difunden a la ciudadanía, y, finalmente, a los ciudadanos de Villa María en tanto receptores, investigadores y difusores de dicha información. El cierre de dicho trabajo presenta las conclusiones a las que se arribaron a partir del análisis de cada uno de estos ejes de análisis propuestos.

EL ESTADO MUNICIPAL

El acceso a la Información Pública es un derecho con el que cuenta el ciudadano por su carácter de tal y su ejercicio depende en parte de las acciones que lleva adelante el mismo ciudadano para hacerse de la información que este demande o requiera. Pero además de las acciones que realiza el ciudadano es necesario atender el accionar que lleva adelante quién debe encargarse de proveer y garantizar que dicho ciudadano acceda a tal información, esta responsabilidad recae entonces en manos del Estado.

En este caso el concepto de Estado será entendido estrictamente desde la dimensión municipal: desde un punto de vista general las municipalidades se pueden diferenciar de otras formas de gobierno locales de acuerdo a las poblaciones que las componen, por lo que habría que distinguir conceptualmente las particularidades que identifican a un municipio y a una comuna respectivamente (en este caso si el número de habitantes no supera los 2000 individuos se estaría hablando de una comuna, si va desde los 2000 hasta los 10000 habitantes se trata de un municipio que no es ciudad, y finalmente si supera la cantidad de 10000 habitantes se está haciendo referencia a un municipio – ciudad, este es el caso de Villa María)1.

MUNICIPALIDAD Y BUROCRACIA

La Municipalidad de Villa María es entendida como una organización burocrática específicamente por su carácter público; lo cual implica tener en cuenta entre otros aspectos una estructura organizativa predominante que se basa en un organigrama vertical y al estilo pirámide, la metodología que implementa para el llamado y la selección para cubrir cargos, los nombramientos, la estabilidad, las designaciones, los aspectos protocolares, etc. En este tipo de organizaciones la burocracia refleja relaciones y modos internos

[1] GRAGLIA Emilio, RIORDA Mario "Desarrollo, Municipalismo y Regionalización: un triangulo virtuoso. El caso Córdoba. Córdoba. Editorial de la Universidad Católica de Córdoba. 2006, Pág. 28.

Garofani, Diego, Manuel Modesto Moreno 1555, Universidad Nacional de Villa María, 5900, Villa María, diego_garofani@yahoo.com.ar.
Avendaño Manelli, Carla, Bv Vélez Sarfield 1072, Universidad Nacional de Villa María, 5900, Villa María, cavendano_manel@yahoo.com.ar.
Palabras Clave: Ciudadanía - Acceso a Información Pública - Comunicación

de funcionamiento cuyos propósitos son lograr el cierre del sistema administrativo sobre sí mismo. Esto implica que su sola existencia demuestra su necesidad2.

Otra característica planteada por Etkin y Schvarstein consiste en entender a la burocracia como una fuerza conservadora, ya que como tal tiende a rechazar el cambio manteniendo en el sistema un estado de cosas ya experimentado y que además ha servido a la instalación de las relaciones de poder vigentes. Pese a ello, las organizaciones, aun las mas burocráticas, experimentan cambios; y el análisis de tales cambios organizacionales se caracterizan por relacionar tres instancias que se oponen, coexisten y también actúan en forma paralela, se trata del orden instituido, la actividad instituyente y los modos burocráticos conservadores3.

En el caso de la Municipalidad de Villa María el orden instituido es el rasgo que le otorga su carácter netamente burocrático y tal orden establece una determinada estructura jerárquica en la organización que entra en relación con los modos burocráticos conservadores; en este sentido se supone que las decisiones y el funcionamiento de toda la organización estén específicamente dirigidas por las órdenes ejecutivas que provienen de los cargos jerárquicos mayores, como es el caso de los responsables de las secretarias o el propio intendente. La actividad instituyente, que es creativa y contraria al orden burocrático, promueve el cambio innovativo en la organización; en este sentido puede citarse la creación de una Secretaria de Información y Función Pública durante el año 2007: por ese entonces no existía aun nada parecido en la organización, y a su vez debe tenerse en cuenta que esta acción es todavía más innovadora si se considera que son muy pocas las municipalidades en el país que cuentan con un área que se aboque a esta temática específicamente. La creación de esta secretaria fue además de un acto innovador, una evidencia de la importancia asignada por la municipalidad a la temática del acceso a la información pública; debido a que la necesidad de atender las demandas ciudadanas en esta materia podría haber derivado en otro tipo de acción como puede ser el incluir esa función en una área ya existente en el organigrama de la organización o en última instancia creando una dirección u oficina que se aboque a ello, lo cual implicaría asignarle un grado menor relevancia al tema (continuando con el carácter burocrático, el hecho de que se encargue de la temática de la información pública una Secretaria, le otorga mayor importancia que si lo hiciera cualquier otra oficina).

INFORMACIÓN E INFORMACION PÚBLICA

Definir la información pública implica entender la existencia de una relación complementaria que se establece entre las palabras información y pública. Respecto al termino información, la Real Academia Española (RAE) la define como “acción y efecto de Informar”, “enterar o dar noticia de algo”; como “dicho

[2] ETKIN Jorge, SCHVARSTEIN Leonardo, “Identidad de las Organizaciones – Invariancia y Cambio”, Buenos Aires, Paídos, cuarta reimpresión, 1997, 122.
[3] Ibídem, Pág. 123.

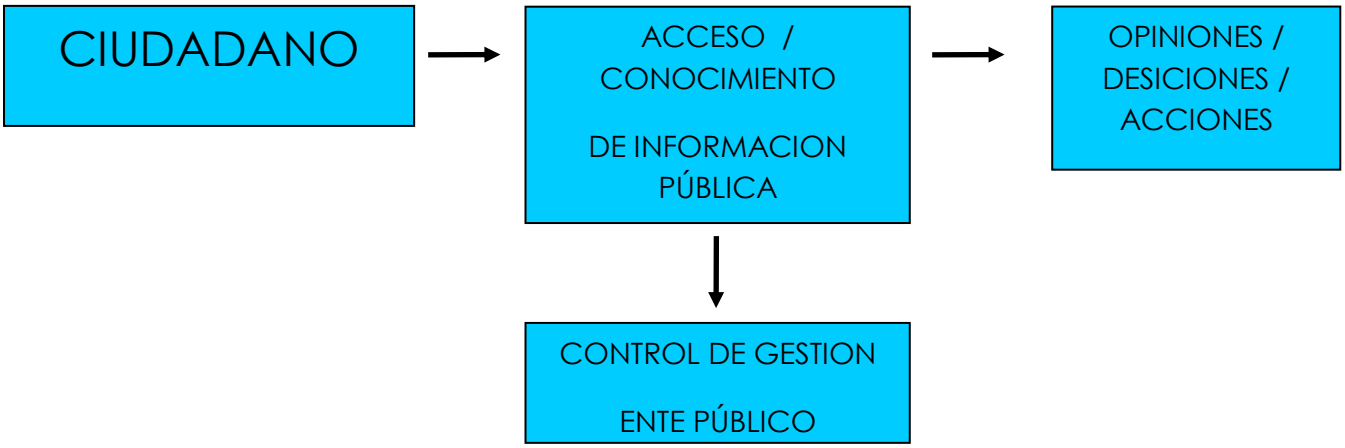
Garofani, Diego, Manuel Modesto Moreno 1555, Universidad Nacional de Villa María, 5900, Villa María, diego_garofani@yahoo.com.ar.
Avendaño Manelli, Carla, Bv Vélez Sarfield 1072, Universidad Nacional de Villa María, 5900, Villa María, cavendano_manel@yahoo.com.ar.
Palabras Clave: Ciudadanía - Acceso a Información Pública - Comunicación

de una persona o de un organismo: completar un documento con un informe de su competencia", y finalmente como "comunicación o adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada"4. La última definición del concepto de información que propone la RAE sintetiza a grandes rasgos el eje de este trabajo:

La información pública es entonces un tipo de información que se remite a los organismos de naturaleza pública (como es el caso de la Municipalidad de Villa María), y cuyo único propietario es el ciudadano. Pierini y Lorences entienden a su vez a la información pública como un elemento esencial para el control de la gestión de los órganos públicos"5.

De acuerdo a lo que plantean estos autores el control de la gestión estaría vinculado al conocimiento que adquieren los ciudadanos de lo que sucede en el órgano público. En este sentido el ciudadano villamariense que logra acceder a la información pública pasa a estar al tanto de lo que tiene lugar en el municipio, de la realidad que se vive tanto dentro de las instalaciones donde funciona la organización como así también de las relaciones que entabla el municipio /funcionarios con organizaciones y personas fuera de su espacio físico.

En este sentido cuando el ciudadano accede por ejemplo a información vinculada a presupuestos o contratos, y formula una opinión que puede coincidir o no con las decisiones y acciones llevadas a cabo desde el órgano público; pero más allá de eso lo relevante en cualquiera de los casos es que el ciudadano que se encuentra informado pasa a contar con elementos que le permiten estar al tanto de lo que realizan quienes lo representan, pudiendo de esta manera exigir explicaciones en caso de estar en desacuerdo con alguna acción de gobierno.



Al contemplar este último aspecto puede decirse que así como el conocimiento de la información pública permite al ciudadano ejercer un control sobre el órgano público y quiénes lo representan, indirectamente el

[4] Diccionario esencial de la Lengua Española. España. Editorial Esposa Calpe. 2006, Pág. 822.
[5] PIERINI, Alicia, LORENCES, Valentín, "Derecho de acceso a la Información. Por una democracia con efectivo control ciudadano", Buenos Aires, Editorial Universidad, 1999, Pág. 27.

Garofani, Diego, Manuel Modesto Moreno 1555, Universidad Nacional de Villa María, 5900, Villa María, diego_garofani@yahoo.com.ar.
Avendaño Manelli, Carla, Bv Vélez Sarfield 1072, Universidad Nacional de Villa María, 5900, Villa María, cavendano_manel@yahoo.com.ar.
Palabras Clave: Ciudadanía - Acceso a Información Pública - Comunicación

acceso a la misma hace que también se abra una instancia para que este se involucre y participe en temas públicos: para opinar sobre cuestiones con las que no se está de acuerdo o bien para respaldar aquellas acciones o políticas que realiza el estado y con las que si esta conforme. Es decir que una vez que el ciudadano se entera de la existencia de un acto público o de la presentación de balances, de un evento, inauguración o de la creación de un espacio que implica un vínculo entre ciudadanos y sus representantes; el órgano público no solo estará presentando acciones puntuales sino que fundamentalmente estará generando instancias que de ser conocidas por el ciudadano pueden traducirse en alternativas para la participación, la crítica, la integración o la construcción de un escenario público más democrático.

Pero en este proceso no solo se debe destacar el conocimiento que adquiere el ciudadano de lo que sucede en el órgano público y su participación en el mismo, sino que también se pone de manifiesto un rol activo de parte del Estado ya que al brindar y comunicar este tipo de información no solo se entabla un vínculo más estrecho con la sociedad sino que además se ponen en evidencia mecanismos que develan rasgos de transparencia respecto a las acciones que se llevan adelante.

CONTROL

PARTICIPACIÓN

TRANSPARENCIA

El control, la participación y la transparencia tal como se plantean implican entonces considerar el vínculo que se establece entre el estado municipal y los ciudadanos. De la relación que surge entre estado y ciudadanos debe tenerse en cuenta que pueden ocurrir distintos tipos de situaciones respecto a las posibilidades e intenciones que tengan quienes reciben y emiten la información pública. Una primera aproximación a lo que se plantea consiste en pensar que existe una amplia y variada cantidad de informaciones vinculadas al Estado Municipal, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes:

INFORMACIONES PRIMARIAS

INFORMACIONES SECUNDARIAS

INFORMACION DESCONOCIDA

INFORMACION PÚBLICA DE PRODUCCIÓN OFICIAL

INFORMACIÓN PÚBLICA RECOLECTADA, PRODUCIDA Y DIFUNDIDA POR UN MEDIO DE COMUNICACIÓN

INFORMACIÓN PÚBLICA RECOLECTADA POR EL CIUDADANO

Una de las claves para determinar qué información es necesario comunicar y cuál es la mejor forma de hacerlo consiste en escuchar al ciudadano y darle lugar para su participación, es decir considerarlo dentro

Garofani, Diego, Manuel Modesto Moreno 1555, Universidad Nacional de Villa María, 5900, Villa María, diego_garofani@yahoo.com.ar.
Avendaño Manelli, Carla, Bv Vélez Sarfield 1072, Universidad Nacional de Villa María, 5900, Villa María, cavendano_manel@yahoo.com.ar.
Palabras Clave: Ciudadanía - Acceso a Información Pública - Comunicación

del proceso comunicativo como un sujeto activo. Este reconocimiento del rol activo del ciudadano en el proceso comunicativo está basado en el *feedback* que se entabla entre ambos actores, se trata de un modelo de comunicación que se aparta del viejo modelo unidireccional que veía al receptor como un interlocutor pasivo dentro del proceso comunicativo, un modelo simple y lineal basado en el estímulo y la respuesta e inspirado en la corriente conductista6; donde además del interés puesto sobre el emisor también se atendía a como este debía decir lo que quería para que el receptor actuara en consecuencia sin ninguna capacidad para elegir7.

Una vez reconocida la importancia del ciudadano como interlocutor activo en el proceso comunicativo el Estado tiene también que definir de qué manera y cuál es la mejor forma de lograr que el ciudadano acceda a la información pública. Para ello deberá seleccionar los canales de comunicación que considere más aptos para transmitirla.

De la variedad de canales de comunicación propuestos para comunicar todo tipo de informaciones, Daniel Scheinsohn propone una clasificación basada en dos grandes grupos. Por un lugar, se encuentra el grupo de los denominados medios masivos o *mass media* desde los que un emisor emite mensajes hacia varios interlocutores de manera unidireccional, sin reciprocidad, impersonal y simultanea8.

En la restante agrupación se encuentran los denominados micromedios los cuales son canales de comunicación selectivos e interpersonales que aluden a una comunicación en la que los interlocutores pueden intercambiar roles, donde los mensajes son más personalizados, bidireccionales y existe proximidad psicológica entre los mismos interlocutores. Dentro de este último grupo se encuentran el teléfono, las visitas o reuniones, el fax, el correo electrónico, etc.9.

Teniendo en cuenta que el contenido de los mensajes se compone de información que es propiedad de todos los ciudadanos, no se trata solamente de elegir como canal de comunicación a un diario, un programa de radio, una página de Internet o un acto público por citar algunos ejemplos; sino que cada acción que se lleve adelante se debe combinar con aspectos particulares de cada ciudadano como su situación individual, sus posibilidades de acceso a determinados medios de comunicación, la capacidad de cada uno de ellos para decodificar cada mensaje, los cuales son algunos aspectos a considerar para lograr el efectivo acceso de todos los ciudadanos a la información pública.

¿QUE INFORMACION COMUNICAR?

¿COMO COMUNICARLA?

[6] SCHEINSOHN Daniel, Op. Cit, Pág. 120.
[7] MORA Y ARAUJO, Manuel, GOMEZ DEL RIO Manuela y Otros, Op. Cit. Pág. 44
[8] SHEINSOHN, Daniel, Op. Cit. Pág. 193.
[9] Ibidem, Pág. 194

Garofani, Diego, Manuel Modesto Moreno 1555, Universidad Nacional de Villa María, 5900, Villa María, diego_garofani@yahoo.com.ar.
Avendaño Manelli, Carla, Bv Vélez Sarfield 1072, Universidad Nacional de Villa María, 5900, Villa María, cavendano_manel@yahoo.com.ar.
Palabras Clave: Ciudadanía - Acceso a Información Pública - Comunicación

Para mencionar un ejemplo de cómo se relacionan los distintos interlocutores en el proceso comunicativo más allá de los canales de comunicación que los vinculan se puede destacar el trabajo que desempeñan los diarios con sus públicos. Estos medios deben conocer a los públicos para quienes trabajan y producen los mensajes ya que lo que buscan es que los elijan por sobre otros medios con los cuales compiten.

A pesar de que los medios tienen diferente responsabilidad de la que posee el estado con relación a la ciudadanía, al igual que el estado también se encuentran en la situación de tener que decidir qué información comunicar y cual dejar de lado, y para ello establecen ciertos parámetros o lo que se denomina en la jerga periodística criterios de noticiabilidad para elegir qué información finalmente es transmitida. Aquellas noticias o informaciones que quedan relegadas de los medios de comunicación carecen de existencia alguna ya que no llegan a ser conocidas por los ciudadanos (un tipo de información que podría asemejarse a lo que se denominó previamente como información desconocida), esto es lo que el propio Eliseo Verón llama construcción del acontecimiento entendiendo que la realidad existe en tanto figure en los medios de comunicación. La construcción del acontecimiento como concepto entiende que la realidad existe en tanto figura o aparece en los medios de comunicación; es decir que si un hecho no aparece como noticia misma en un diario o en la televisión, los lectores o la audiencia respectivamente nunca llegarán a conocerlo y por ello nunca tendrá existencia para ellos.

La mención funciona meramente a manera de ejemplo para mostrar cómo se vinculan los medios de comunicación con sus audiencias, algo diferente sucede en la relación entre el Estado y los ciudadanos ya que los medios se relacionan de una manera particular con los públicos para quienes trabajan, lo cual indica que no tienen precisamente por finalidad exclusiva responder o satisfacer las demandas de información pública que tengan los ciudadanos pues cada uno de los medios construye su agenda e informa de la manera que prefiere y luego es el propio público quién elige según la conformidad que obtenga respecto a las alternativas que le presentan.

En cambio en el caso de la información que se comunica y la que no es comunicada por el Estado, es posible que el ciudadano no reciba la información que desea de este órgano o bien requiera tener acceso a otro tipo de información respecto a la que si fue comunicada; dicho ciudadano tiene entonces la opción de exigirla y solicitarla personalmente en las oficinas del ente público ya que se trata de un derecho consagrado en la Constitución Nacional tal cual se hará referencia posteriormente en el apartado vinculado a los aspectos legales.

SECRETARIA DE LA FUNCION E INFORMACION PÚBLICA

La Secretaria de la Función e Información Pública comenzó a funcionar en diciembre de 2007, su tarea básicamente era la de ocuparse de todo lo concerniente a la comunicación en la Municipalidad de Villa María. Entre las funciones desempeñadas por esta área se destacan las de “Coordinar la difusión de la

actividad oficial, planes, programas y ejecución de obras de las diferentes áreas de la Municipalidad en los medios de comunicación, Desarrollar nuevos modos comunicativos a través de las NTIC's que posibiliten eficientizar los procesos de actualización, comunicación y seguimiento de la información además de Promover la utilización de los medios de comunicación y de nuevas herramientas que generen un contacto fluido con la sociedad para contribuir a fortalecer el vínculo entre comunidad / individuos – gestión / actores políticos".

El abordaje de esta secretaria consistió (a grandes rasgos) en el análisis de cada una de las áreas que la componían (Sub Secretaria de la Función Pública, de la cual dependía la Oficina de Sistemas Informática y Telecomunicaciones, Departamento de Comunicación Institucional, Dirección de Prensa y Difusión, Dirección de Ceremonial y Protocolo); y de cada uno de los canales de comunicación (interna y externa) a través de los cuales se vehiculizaba información. A continuación se detallan los canales de comunicación analizados, tanto los propios del municipio como aquellos que se insertaban en medios de comunicación privados.

Página Web www.villamaria.gov.ar
Gacetilla de Prensa
Pautas, Avisos, spots en Medios
Folletería
Afiches
Intranet
Teléfono
Carteleria - Señalética
4533343 (Guardia Municipal)
Tarjetas
Mail
0800 – 44446864 (Centro de Atención Telefónica) /147 (Sistema de *Call Center*)

Elaboración propia

MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y CIUDADANIA

Otro de los ejes de este trabajo fue el análisis de los medios de comunicación locales en tanto agentes difusores de información pública municipal. En este caso se seleccionó y entrevistó a tres periodistas que se ocupaban de solicitar información pública en el municipio de Villa María: el primero de ellos se desempeñaba en el diario Puntal Villa María, el segundo trabajaba para el Diario del Centro del País y finalmente el tercer periodista realizaba por aquel entonces sus actividades en la radio FM Show 89.5.

Hasta aquí se han presentado los actores que intervenían en el proceso comunicativo bajo el rol de emisores, pero restan de analizar aquellos que resultan destinatarios directos de la información pública, estamos hablando de los ciudadanos de Villa María. Para conocer cuáles eran las opiniones que tenían los ciudadanos respecto a la información pública a la que accedían y que recibían del Estado Municipal o de los medios masivos de comunicación se conformaron arbitrariamente 5 grupos de entre 5 y 8 personas oriundas o

radicadas desde hace un tiempo en esta ciudad. A continuación se enuncian cada uno de los grupos de acuerdo a la característica o categoría que los identifica y a su vez los diferencia del resto:

1) Universitarios y Profesionales de la ciudad Villa María
2) Mujeres mayores de 30 años de edad
3) Hombres Mayores de 30 años de edad
4) Representantes de Centros Vecinales de la Ciudad de Villa María
5) Empresarios y Comerciantes de la Ciudad de Villa María

CONCLUSIONES

El nuevo rol asignado a la comunicación dentro del municipio y su carácter transversal determinaron que fuese lógica la decisión de darle el rango de secretaria, como también que fuera razonable la incorporación de más dependencias y empleados para llevar adelante un mayor número de actividades.

Así mismo cabe mencionar que si bien las actividades y funciones que cumplía la Secretaria de la Función e Información Pública se incrementaron sustancialmente, fue posible observar que en este periodo no se ha desarrollado una política capaz de contemplar un acceso a la información pública totalmente plural. Pese a la apertura de canales de comunicación para que el ciudadano se exprese, consulte, solicite o reclame el acceso a determinada información, como es el caso del link contacto que dispuesto en la Página Web o los teléfonos del CAT (0800 - 44446864) o el 147, no se pudo evidenciar que se desarrollaran hasta ese momento acciones puntuales tendientes a comunicar a la ciudadanía aspectos como:

- Existencia de diferentes opciones (o canales) para que la propia ciudadanía solicitase información pública.

- Acciones tendientes a informar que como ciudadanos las personas tienen derecho a acceder y solicitar información pública cuando lo desean y que la misma no puede negarse pues es obligación del estado proveerla (salvo excepciones puntuales).

- Existencia de tiempos que deben respetarse para la entrega de la información que requiere el ciudadano y que en caso de que la respuesta no cubriese sus necesidades el propio ciudadano podrá presentar nuevamente la consulta tantas veces como fuera necesario.

- Tampoco se pudo observar que se consultara a la ciudadanía sobre sus demandas en materia de información pública. En este sentido la importancia de conocer lo que le interesaba al ciudadano le hubiese permitido a la secretaria y al propio municipio manejar los recursos de manera un tanto más eficiente y eficaz.

Otro aspecto llamativo respecto al acceso a la información pública fue que tanto las consultas como las respuestas realizadas personalmente o por vía telefónica se daban en un marco de cierta informalidad;

aspecto que pudo derivar de la dimensión que tiene el municipio de Villa María (acceso a contactarse personalmente con la oficina, área o el funcionario que se deseaba).

Si bien esta cualidad relacionada con el acceso se puede presentar como un aspecto positivo se presentaron inconvenientes en aquellos casos en que quién realizo la consulta no recibió la respuesta esperada. En este caso se pudo observar que no existía un comprobante de pedido de información pública con el cual pudiera quedarse el ciudadano. La opción del pedido vía correo electrónico ingresando en el link contacto de la página Web del municipio pudo haber sido útil para que el ciudadano dispusiera de al menos una constancia de lo solicitado.

Implementar otro mecanismo para que el ciudadano pudiera pedir información pública y tener un amparo en caso de no recibir respuesta hubiese sido un importante avance en este sentido. Por esta razón resulto llamativo que en un municipio como el de Villa María no se haya contado con al menos un modelo de carta o nota para que el ciudadano solicitase la información pública por escrito y pudiera además tener certeza o prueba de que el pedido de información pública fue efectivamente realizado.

La información pública que el Estado Municipal emitía voluntariamente a la ciudadanía a través de soportes de comunicación propios es otro de los aspectos que han sido observados aquí. Dicha información podía clasificarse en: información de mayor interés para el municipio (información de transporte para la ciudad, información sobre obras y la política de descentralización o “Municercas”).

Sobre estos puntos el Estado Municipal trabajo tanto desde los medios de comunicación propios como lo son los folletos, afiches, spots radiales y audiovisuales; como también para la difusión externa a través de medios masivos de comunicación (en ellos se pudieron observar avisos de todo tipo que indicaban lo que el municipio realiza específicamente sobre esta temática).

También fueron utilizados soportes propios como afiches, folletos, cartas o tarjetas para la difusión de campañas como las de salud o medio ambiente; invitaciones, saludos en fechas claves y celebraciones, actividades que realizaba el intendente, espectáculos, eventos, etc. Algunas de estas informaciones también fueron difundidas masivamente en medios de comunicación locales como cuando se esperaba la visita de un artista, el festejo de una fecha patria o el cumpleaños de la ciudad (por citar algunas).

De acuerdo a las informaciones que se difundieron en soportes de comunicación propios y en medios de comunicación masivos lo destacable fue que se trató de informaciones que se referían fundamentalmente acciones de gestión de gobierno. No se observó la misma predisposición para comunicar y difundir información sobre presupuestos, balances o contrataciones de personal.

Garofani, Diego, Manuel Modesto Moreno 1555, Universidad Nacional de Villa María, 5900, Villa María, diego_garofani@yahoo.com.ar.
Avendaño Manelli, Carla, Bv Vélez Sarfield 1072, Universidad Nacional de Villa María, 5900, Villa María, cavendano_manel@yahoo.com.ar.
Palabras Clave: Ciudadanía - Acceso a Información Pública - Comunicación

En esta etapa también fue consultada la opinión de 3 periodistas del ámbito local sobre sus experiencias personales al momento de realizar las solicitudes de información pública. La opinión de los 3 periodistas encuentra coincidencias y a su vez aspectos en los que difieren:

Respecto a los puntos en común se puede decir que todos ellos estuvieron de acuerdo con que al momento de acercarse a solicitar información pública al municipio han sido atendidos y obtuvieron una respuesta (de la Dirección de Prensa y Difusión, del área o funcionario que necesitaron consultar). Pero cabe decir también que las respuestas que obtenían han sido muy variadas ya que dependiendo de lo que solicitaban era posible obtener una determinada respuesta, por ejemplo, todos coincidieron en que al momento de pedir un tipo información sencilla o simple el acceso fue siempre total, en cambio sí la que se solicita es una información incomoda, las respuestas que brindadas no permitían un acceso real y total a la información sino que expresaban cierta negación derivada de situaciones como la imposibilidad de contactarse con la respectiva área o funcionario en determinado momento, o bien a causa de desconocimiento a cerca de la temática consultada.

Por lo tanto lo que se puede decir es que si bien la atención de pedidos de información pública fue siempre total, las respuestas no mostraron un acceso real y total a dichas informaciones. En este sentido lo que se obtuvo entonces fue una respuesta parcial (en algunos casos en un tiempo mayor al esperado por el consultor), un tipo de respuesta que si bien contestaba a la pregunta despertaba incertidumbre acerca de su veracidad, o bien respuestas que directamente impidieron cualquier acceso o conocimiento a determinada temática (Información Desconocida).

Tipos de Repuestas: Respuestas totales ante las solicitudes de informaciones simples, Respuestas parciales ante las solicitudes de informaciones comprometedoras o incomodas, Respuesta negada o desconocida ante las solicitudes de información lo cual hace imposible su acceso, Respuesta que despierta dudas respecto a su veracidad pese a ser entregada en su totalidad.

Otro de los aspectos sobre el que los periodistas hicieron referencia fue el que tuvo que ver con los cambios ocurridos a partir del año 2007 en el área de Comunicación de la Municipalidad. Más allá del cambio de Dirección a Secretaria los periodistas compararon la forma de trabajo durante la gestión 2003 – 2007 y la mencionada gestión 2007 – 2011; en este sentido 2 de ellos opinaron que según sus experiencias a partir de 2007 la reforma que realizo el municipio se tradujo en mayores facilidades al momento de tener que buscar informaciones o hacer las solicitudes de información, reconociendo también el rol estratégico de la Dirección de Prensa y Difusión para su propio trabajo. Aunque también recordaron que no siempre acudieron a esta área puntualmente pues les era posible tener acceso a cualquier área o funcionario.

Garofani, Diego, Manuel Modesto Moreno 1555, Universidad Nacional de Villa María, 5900, Villa María, diego_garofani@yahoo.com.ar.
Avendaño Manelli, Carla, Bv Vélez Sarfield 1072, Universidad Nacional de Villa María, 5900, Villa María, cavendano_manel@yahoo.com.ar.
Palabras Clave: Ciudadanía - Acceso a Información Pública - Comunicación

El periodista restante, en cambio, reconoció que si bien se había ampliado el personal abocado a la comunicación y que producto de ello fueron más las actividades llevadas adelante por las 5 dependencias que integraban la Secretaria de la Función e Información Pública en detrimento a las que se ejecutaban en el periodo anterior con solo 2 dependencias y menos personal; las personas responsables de dirigir todo lo que tenía que ver con lo comunicacional eran las mismas que lo hacían en la gestión anterior y que tal como sucedía anteriormente se presentaban informaciones a las que sí se podía acceder y otras a las que no. Además reconoció la gran atención puesta sobre la figura del intendente de la ciudad al punto de considerar que la prioridad fue asistirlo siempre y para todo tipo de actividad, algo que si bien fue observado en la anterior gestión de la comunicación aquí se presentó de manera evidente.

En relación a la información que desde el municipio se enviaba a los medios de comunicación masivos si bien los 3 periodistas reconocieron que todos recibían información del órgano público, también especificaron que lo único que les llegaba a los medios de comunicación era la gacetilla de prensa que elaboraba la Dirección de Prensa y Difusión. A su vez uno de ellos pudo especificar que también recibió invitaciones para eventos o inauguraciones, no obstante la primer información que llegaba al medio de comunicación desde el órgano público era la gacetilla de prensa.

La opinión del contenido o información que vehiculizaba dicho soporte de comunicación también demostró coincidencias entre los 3 periodistas, los cuales destacaron que si bien las gacetillas proveían una variada cantidad de información relacionada con diferentes acciones de gobierno, solo una pequeña cantidad de ellas eran verdaderamente noticiables según sus criterios. Según lo expresado por dos de estos periodistas de cada 10 informaciones contenidas en la gacetilla de prensa solo 1 era noticiable y las restantes podían llegar a servir como disparadores para hacer una cobertura luego.

De acuerdo a esto lo que se puede deducir es que la información que voluntaria y diariamente emitía el órgano público a través de la gacetilla resultaba relevante fundamentalmente para el municipio y no así para sus otros interlocutores (en este caso los periodistas).

En relación a los ciudadanos lo que se puede decir es que teniendo en cuenta lo observado en las declaraciones que realizaron los individuos entrevistados en los diferentes grupos focales, la población de Villa María tiene un conocimiento básico a cerca del derecho al acceso a la información pública; aunque por momentos y considerando lo que declaró el 40% de los consultados, también hay casos en que se manifiesta un desconocimiento total hacia lo que tiene que ver con esta temática.

Esta conclusión está directamente relacionada con que también resultó posible comprobar que existe un escaso interés en los ciudadanos entrevistados por conocer todo lo que tiene que ver con el derecho de acceso a la información pública. En las entrevistas se observar también que ninguno de los entrevistados tuvo alguna vez dificultades para acceder a informaciones de su interés ya que sólo se preocuparon por

acceder a informaciones simples y personales. Pese a esto es preciso decir que aun cuando el interés del ciudadano fuera mínimo o nulo respecto al acceso a esta clase información, el Estado Municipal estará siempre obligado a garantizar el acceso a la información pública que maneja.

A su vez más del 60% de las personas consultadas; fundamentalmente aquellos que formaban parte del grupo de mujeres y hombres mayores de 30 años de edad, como también en aquel grupo compuesto por comerciantes y empresarios de la ciudad de Villa María; han entendido que el derecho al acceso a la información pública funciona como un derecho o como una obligación del gobierno, es decir que lo perciben de manera unilateral y no en su doble naturaleza. En tanto sólo una de todas las personas entrevistadas pudo referirse únicamente a la Constitución Nacional Argentina cuando se consultó sobre el conocimiento que podían llegar a tener respecto a la legislación que regula a este derecho; lo que manifiesta un conocimiento básico o desconocimiento total (en el 99% de los casos) a cerca de todo aquello que está relacionado con la legislación del derecho de acceso a la información pública; ya sea en el ámbito internacional, nacional, provincial como también local.

INDICE BIBLIOGRAFICO

ASOCIACION POR LOS DERECHOS CIVILES, "Guía para usar el decreto 1172-03 Acceso a la Información Pública", Latín Grafica, Buenos Aires, 2006.

AVENDAÑO MANELLI, Carla, "Relaciones Estratégicas, Comunicación Internacional: Caso Chile", Villa María, Eduvim, 2008.

CONESA SANCHEZ, Fernando, "La Libertad de la Empresa Periodística", Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona, España, 1978.

DICCIONARIO ESCENCIAL DE LA LENGUA ESPAÑOLA. España. Editorial Esposa Calpe. 2006.

EKMEKDJIAN, Miguel Ángel, "Derecho a la Información", Ediciones Depalma, Buenos Aires, 2da Edición, 1994.

ETKIN Jorge, SCHVARSTEIN Leonardo, "Identidad de las Organizaciones – Invariancia y Cambio", Buenos Aires, Paídos, cuarta reimpresión, 1997.

GRAGLIA Emilio, RIORDA Mario, "Desarrollo, Municipalismo y Regionalización: un triangulo virtuoso. El caso Córdoba". Córdoba. Editorial de la Universidad Católica de Córdoba. 2006.

KANITZ, ARRAIGA, BELTRAN, CACERES, GIULIANO, BOHM, RADA, MARQUEZ, CAILLY, TARI, SOSA, AENLLE, STEINBERG, "Políticas Municipales para el desarrollo Local y Regional, Córdoba, Editorial Universidad Católica de Córdoba, 2006.

LORETTI Damián, "El Derecho a la Información. Relación entre Medio, Público y Periodistas". Paídos, 2da reimpresión, Buenos Aires, 1999.

MORA Y ARAUJO Manuel, GOMEZ DEL RIO Manuela y otros, "La Comunicación es Servicio", ediciones Granica, Buenos Aires 2001.

PIERINI, Alicia, LORENCES, Valentín, "Derecho de acceso a la Información. Por una democracia con efectivo control ciudadano", Buenos Aires, Editorial Universidad, 1999.

SCHEINSOHN, Daniel, "Comunicación Estratégica. Management y Fundamentos de la Imagen Corporativa", Ediciones Macchi, Buenos Aires, Argentina, 2001.

SCHVARSTEIN, Leonardo, Psicología Social de las Organizaciones. Nuevos Aportes, Paídos, 2da reimpresión, Buenos Aires, 1995.

II Jornadas de Desarrollo Local y Regional "Reflexiones y diálogos para la acción" Primer encuentro de Escuelas de Gobierno

Mesa 3: Participación Ciudadana, Articulación Público-Privada

Título: **"Plan Trienal Participativo Villa María 2013-2014. Análisis de una nueva estrategia de participación ciudadana".**

Mgter. Carina Lapasini[1] – Lic. Mariana Ruetsch[2]

Año:
2016

Palabras Claves: Democratización - Participación Ciudadana – Gobernanza – Política Pública

En la ciudad de Villa María la participación ciudadana tiene diversas formas y manifestaciones. Entre los años 2009 y 2012 se trabajó con los vecinos a través del Presupuesto Participativo. A partir del 2013, con la necesidad de mejorar la política, profundizándola y avanzando a mecanismos de participación y control de gestión más consolidada, se comenzó a implementar el Plan Trienal Participativo (PTP).

El mismo se propone como una superación del Presupuesto Participativo ya que, a partir de su implementación los ciudadanos se involucran en acciones que suponen planear la ciudad a corto, mediano y largo plazo, significando su intervención en políticas públicas.

El PTP es visto y considerado como un plan de la Ciudad y no solamente de la Municipalidad de Villa María, siendo sus principios rectores la coordinación intergubernamental y la concertación intersectorial. Este Plan se propone los siguientes objetivos principales:

1) Planificar el desarrollo físico, económico, humano y social de la Ciudad de Villa María a corto, mediano y largo plazo.

[1] UNVM. carinalapasini@hotmail.com

[2] Municipalidad de Villa María mruetsch@gmail.com

2) Facilitar la intervención de los referentes vecinales e institucionales en la identificación de los problemas prioritarios de cada uno de los barrios de la Ciudad y, sobre esa base, en la formulación de las expectativas y alternativas correspondientes.
3) Asegurar mecanismos de rendición de cuentas para que los vecinos de la Ciudad puedan conocer las metas decididas por las autoridades municipales a partir de las prioridades y expectativas diagnosticadas previamente.
4) Favorecer la información pública sobre los resultados logrados por la gestión del PTP como un medio de mejorar continuamente el proceso de planificación y rendición de cuentas.

Por último, nos interesa destacar la metodología de la cual se vale el PTP para el logro de sus objetivos. Así, se plantean cuatro instancias del proceso:

Primera instancia: Talleres de diagnóstico de prioridades y expectativas:

Entre los meses de agosto, setiembre y octubre de cada año, se realizan "talleres de diagnóstico" en los barrios tanto descentralizados como no descentralizados de la Ciudad. En dichos talleres los referentes vecinales e institucionales identifican los problemas prioritarios de los barrios a los que pertenecen y, sobre esa base, formulan las expectativas de solución y las alternativas posibles al respecto.

Segunda instancia: Elaboración del Plan de Acciones:

A partir de las conclusiones de los talleres de diagnóstico, en el mes de noviembre de cada año, el Departamento Ejecutivo Municipal elabora el Plan de Metas para el trienio siguiente. El Plan de Metas puede incluir: metas a ejecutar de acuerdo con los recursos y las competencias municipales; gestiones a realizar ante otros gobiernos municipales o comunales, el gobierno provincial y/o el gobierno nacional; metas a ejecutar asociadamente con otros gobiernos u organizaciones no gubernamentales, entre otras. **Tercera instancia: Talleres de rendición de cuentas:**

Entre los meses de febrero, marzo y abril de cada año, se realizan "talleres de rendición de cuentas" en los mismos barrios donde se realizaron los talleres de diagnóstico.

En dichos talleres los Secretarios del Departamento Ejecutivo Municipal responsables del cumplimiento de las respectivas metas informan: A. Las metas a

lograr o logradas, en todo o en parte, de acuerdo con los recursos y las competencias municipales y/o asociadamente con otros gobiernos u organizaciones no gubernamentales. B. Las gestiones a realizar, realizadas o en realización, ante otros gobiernos municipales o comunales, el gobierno provincial y/o el gobierno nacional y ante organizaciones no gubernamentales (empresariales o civiles).

Cuarta instancia: Elaboración del Informe de Avance:

A partir de las conclusiones de los talleres de rendición de cuentas, en el mes de mayo, el Coordinador Técnico del PTP elabora el Informe de Avance que debe enviar al Intendente Municipal y al Concejo Deliberante en el mes de junio de cada año. El Informe de Avance debe incluir: A. Un resumen de los talleres de rendición de cuentas: cantidad de talleres, realizados, referentes vecinales e institucionales invitados y participantes, días y lugares de realización. B. Un balance general de los progresos y, si las hubiera, de las amenazas y/o debilidades para el cumplimiento en tiempo y forma de las metas previstas en el PTP.

Para el presente trabajo destacamos que, partiendo de la experiencia propia en la coordinación de los talleres de planificación del PTP y la posterior elaboración de los informes correspondientes a las conclusiones que los mismos dejaron; pretendemos realizar un análisis del PTP en tanto herramienta de participación ciudadana que contribuye al fortalecimiento de la democratización y la gobernanza en la ciudad de Villa María.

Participación Ciudadana y Gobernanza

La temática de la participación ciudadana tiene como marco el problema global de la relación Estado y Sociedad Civil en dirección a la profundización de la democracia; en este sentido está ligado a la democratización como proceso de apertura de estructuras e instituciones con la pretensión de acercar gobiernos y gobernados de una manera más directa y funcional.

En términos generales, la participación ciudadana es la intervención de los ciudadanos en los asuntos que le son de su interés o en donde pueden decidir. Así, la participación ciudadana no sólo hace a la consolidación de la democracia, sino que es indispensable en el fortalecimiento de los derechos ciudadanos y en el posicionamiento de éstos frente al Estado.

En este punto es necesario profundizar la conceptualización para poder diferenciarla de

otro tipo de participación en donde los mismos individuos intervienen pero con un sentido distinto. Alicia Ziccardi (1998) ofrece conceptualizaciones que abarcan distintitos aspectos de la participación ciudadana. En primer lugar, entiende que la participación es un componente esencial de la democracia, como forma de organización social y de gobierno. Existen en las ciudades diferentes formas de participación: social, comunitaria, ciudadana y política. Todas son necesarias para hacer de los individuos que la habitan ciudadanos con derechos y obligaciones sociales, políticos y urbanos.

Así se entiende que, la participación permite concretar el ejercicio de la ciudadanía en sus diferentes dimensiones: la ciudadanía civil asociada a derechos propios de la libertad individual (igualdad ante a la ley, libertad de palabra, de pensamiento, de religión, de propiedad); la ciudadanía política que se sustenta en los principios de la democracia liberal y que supone el derecho de participar como elector y elegido a través del sufragio universal, y la ciudadanía social que refiere a los derechos como la salud, la educación, la seguridad social y la vivienda que debe garantizar el Estado al conjunto de la ciudadanía (Marshall, 1998; citado por Ziccardi, 2000).

En este sentido, la participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación, se refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales). “Pero para que esta participación sea efectiva deben generarse compromisos y condiciones institucionales y, sobre todo, existir el convencimiento de que la deliberación pública y la interacción social, la aceptación y el respeto por el pluralismo ideológico, son valores y prácticas positivos y esenciales para vivir en democracia; valores y prácticas que pueden y deben ejercerse en primer término en el ámbito de lo cotidiano y en el espacio local, que es donde se da la mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos” (Ziccardi; 1998).

En este punto, si pensamos el Plan Trienal Participativo implementado por la Municipalidad de Villa María, podemos afirmar que el mismo garantiza los compromisos y las condiciones institucionales necesarias para que la participación de la ciudanía sea efectiva mediante la Ordenanza Nº 6740, que fuera aprobada por el Concejo Deliberante de la ciudad el día 26 de diciembre de 2013. Siguiendo esta línea argumentativa entendemos que por tratarse de un ámbito local se facilita la interacción entre las autoridades municipales y los ciudadanos de los distintos sectores de manera

directa, no sólo en las distintas instancias que plantea el PTP sino de manera permanente.

Retomando el planteo de la autora, en esta primera conceptualización se destaca la importancia que tiene el ciudadano como miembro interesado en los asuntos de carácter público, donde su intervención tiene como objetivo representar los intereses que le son particulares al conjunto de ciudadanos que comulgan en un determinado interés también de índole público (Sánchez Ramos; 2009: 91).

Mientras que, en una segunda conceptualización, pone mayor énfasis en la trascendencia que tiene la participación ciudadana en la formación de la gobernabilidad y de la democracia, ya que se considera a la participación ciudadana como la organización e influencia de los intereses particulares de los ciudadanos en la toma de decisiones. "La participación ciudadana es un componente fundamental de la gobernabilidad democrática puesto que, a diferencia de otras formas de participación (social, política y comunitaria, a las cuales no reemplaza), se refiere específicamente a la forma como los intereses particulares de los ciudadanos se incluyen en los procesos decisorios" (Ziccardi, 2000: 47; citada por Sánchez Ramos; 2009).

Así, la participación ciudadana contribuye en la construcción de la democracia, dado que a través de ella se puede dar lugar a la inclusión de las diferentes aspiraciones, posibilidades y realidades frente a quien toma la decisión o, en otras palabras, quien gobierna. Se trata, pues, que la participación ciudadana sea el medio idóneo para expresar los intereses de los ciudadanos frente a la autoridad, quien debe tener la capacidad para canalizar y atender adecuadamente las demandas ciudadanas, ya que su sustento de gobierno estriba en la democracia como poder del pueblo y para el pueblo (Sánchez Ramos; 2009).

En este sentido, el PTP es una importante herramienta que contribuye a la profundización de la democracia, donde a través de las distintas instancias de diagnóstico de prioridades y expectativas, los ciudadanos de los diferentes barrios, como así también representantes de instituciones, ONG's, el Parlamento de los Niños y los representantes de los Centros de Estudiantes de las escuelas secundarias de la ciudad encuentran un espacio de participación donde pueden expresarse y canalizar las distintas demandas respecto a problemas y necesidades por ellos detectados tanto en los barrios como en la ciudad en su totalidad.

Hasta aquí hicimos referencia a la conceptualización de la participación ciudadana en tanto herramienta de profundización de la democracia y fortalecimiento de los derechos ciudadanos. Ahora nos interesa abordarla desde la perspectiva de la gobernabilidad, entendida ésta a grande rasgos como "un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) pararesponderlas de manera legítima y eficaz" (Camou 2001: 36, citado por Mayorga y Córdova; 2007).

Para ello, es necesario poner atención en el problema de la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos dado que, según Aguilar Villanueva (2007), son las características que actualmente están en discusión al momento de pensar a los gobiernos.

A lo largo del siglo XX el cuestionamiento de los gobiernos apuntó a las características ilegítimas de su posición de mando y actuación, gobiernos impuestos en vez de elegidos, ilegales, atropelladores de derechos humanos, entre otros, donde lo que se discute es la ingobernabilidad como consecuencia natural de los defectos y vicios del gobierno. Luego, con la democratización de los regímenes políticos y a la instauración o restauración progresiva del Estado de derecho, se resuelven dos cuestionamientos fundamentales al sujeto gobierno: la legitimidad de su cargo y la legitimidad de su actuación (Aguilar Villanueva, 2007).

Aquí, el problema de la legitimidad o validez institucional del gobierno ha dejado de ser el centro del problema, pues el gobernante ocupa legalmente el cargo y actúa conforme a las reglas jurídicas establecidas. Lo que se discute es su validez directiva, su competencia directiva. El problema no es ya el gobierno, en el sentido de gobernante, sino el gobierno, en el sentido de la acción de gobernar, gobernación, gobernanza.

De ello se sigue que, en las actuales condiciones, el gobierno es un agente legítimo y necesario de dirección de la sociedad, pero sus ideas, acciones y recursos son insuficientes para definir por sí mismo los futuros de interés social y sobre todo para realizarlos, dado que los problemas y desafíos que la sociedad enfrenta actualmente y ha de resolver para preservar o mejorar sus niveles de integración, seguridad y calidad de vida desbordan por su magnitud, complejidad y dinámica las capacidades de respuesta que el gobierno posee (Aguilar Villanueva, 2007: 6).

Así, la Gobernanza quiere decir justamente la existencia de un proceso de dirección de

la sociedad que ya no es equivalente a la sola acción directiva del gobierno y en el que toman parte otros actores: un proceso directivo postgubernamental. Es un nuevo proceso directivo, una nueva relación entre gobierno y sociedad, que difícilmente puede ser ya en modo de mando y control, en virtud de la independencia política de los actores sociales y de su fuerza relativa en virtud de los recursos que poseen. En este sentido, gobernanza significa el cambio de proceso/modo/patrón de gobierno, es el paso de un estilo jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales (Aguilar Villanueva, 2007: 7).

Esta nueva lógica de gobierno no sólo puede estar presente en los gobiernos nacionales, sino también los provinciales y locales, en tanto no se limita a estructura jerárquica organizacional sino a la manera en que los distintos gobiernos gobiernan. Si nos enfocamos puntualmente en el gobierno de la ciudad de Villa María y en el caso que aquí nos interesa analizar, podemos decir que el PTP es un instrumento que está pensando en este modo de gobernar de manera asociada e interdependiente, y ello queda plasmado en su Art. 2º de la Ordenanza municipal 6.740 donde dice que: "El PTP es visto y considerado como un plan de la Ciudad y no solamente de la Municipalidad de Villa María, siendo sus principios rectores la coordinación intergubernamental y la concertación intersectorial. …a través del PTP se busca la coordinación de los planes municipales con los regionales, provinciales y nacionales, por una parte, y la concertación de las actividades gubernamentales con las no gubernamentales, por la otra".

Por último, interesa destacar aquí brevemente que las nociones de Política Pública (PP) y la Nueva Gestión Pública (NGP) aparecieron en el medio latinoamericano en los años 80 y 90 como propuestas disciplinarias y profesionales. PP y NGP, desde su aparición disciplinaria y profesional tuvieron como objetivo de conocimiento y/o como objetivo práctico aportar información, conocimiento y técnicas para mejorar la calidad analítica de la decisión y/o para mejorar la gestión de las decisiones. Por consiguiente, las dos disciplinas han aspirado a prevenir o resolver el problema de la eficacia directiva de los gobiernos, distanciándose deliberadamente del modo establecido de gobernar, y cuestionando los dos polos del eje que estructura toda actividad de gobierno: la decisión y la gestión. La PP ha cuestionado la débil base cognoscitiva de las decisiones de

políticas del gobierno y la NGP el arreglo jerárquico-burocrático de la administración pública (Aguilar Villanueva, 2007).

De todo lo expuesto, se afirma que surge un nuevo tipo de relación entre gobierno y sociedad en lo concerniente a la dirección de la sociedad. "Redes de políticas", "asociaciones público-privadas", "democracia participativa, deliberativa", "presupuesto participativo", "contraloría social", "auditoría ciudadana", "ámbito público no estatal, no gubernamental", "participación solidaria", "cogestión del poder"…han sido algunos de los nombres que se han dado en América Latina a la emergencia del nuevo modo de gobernar interdependiente, interactivo, en coproducción y corresponsabilidad, que ha ido adquiriendo prácticas estables (institucionalizadas o no) y se ha mostrado progresivamente no sólo más costoeficiente y productivo, sino políticamente más consensual, aceptable, "legítimo", a pesar de sus limitaciones, defectos, sesgos y riesgos a la vista (como la difuminación de las responsabilidades en caso de resultados deficientes o logrados ineficientemente) (Aguilar Villanueva, 2007: 10).

PTP 2013-2014

Como mencionáramos en párrafos anteriores, en el año 2007 se pone en marcha en Villa María la experiencia del Presupuesto Participativo, mediante el cual se establecía un monto fijo del presupuesto que se ponía a disposición de los ciudadanos quiénes, a través de asambleas de los Consejos Barriales, definían el destino que debía tener esa asignación de recursos que se les otorgaba.

De este modo se comenzó disponiendo un millón de pesos, siendo cinco millones de pesos la última asignación que se hizo en el año 2012. En general los vecinos decidían obras tales como reparación de centros vecinales, luminarias, obras de cordón cuneta, mejoras en plazas; es decir, por lo general primaba todo lo referido a obra pública.

Durante la gestión del año 2013 se pretende darle un giro a la política participativa con el propósito que los vecinos pudieran tener incidencia en otras áreas de gobierno tales como educación, desarrollo social, deporte y demás; de este modo se piensa en una herramienta que permitiera al ciudadano pensar junto al gobierno una planificación de estrategias de intervención en el territorio.; se define en consecuencia iniciar con el Plan Trienal Participativo. Mediante el mismo los vecinos ya no deben pensar en función de un monto fijo del presupuesto sino que sus decisiones tienen injerencia en el 70% del

presupuesto.

En el primer año de trabajo la convocatoria para los Talleres de Diagnóstico del PTP se efectúo a través de notas escritas personalizadas a cada una de las autoridades de las distintas instituciones comprendidas dentro de cada Municerca o Barrio No Descentralizado. También se concretaron reuniones con los niños que conforman el Parlamento Infantil y con los jóvenes del Concejo Deliberante Estudiantil y del Consejo de Estudiantes Secundarios.

En el año 2014 la convocatoria se hizo mediante volantes bajo puerta a los vecinos que comprenden cada Municerca o Barrio No Descentralizado y también se concretaron reuniones con jóvenes y niños, éstas últimas siempre se convocan a través del área que coordina los programas en los que están comprendidos.

En función de los datos con los que se cuenta el total de participantes que asistieron a los Talleres de Diagnóstico en el 2013 y de Planificación[3] en el 2014 fue de 655 y 375 respectivamente, con una participación equitativa entre hombres y mujeres. El promedio, o media de la edad de los participantes es de 49 años.

Los talleres permitieron conocer cuáles son los problemas de los barrios (descentralizados y no descentralizados) y de la Ciudad de Villa María y, también, la importancia relativa de cada uno de ellos en relación con la percepción de los actores (medida en porcentajes).

En tal sentido, durante el 2013 los principales problemas diagnosticados por los vecinos fueron:

1. Dificultades con el tránsito y deficiencias en Materia de Seguridad Vial.
2. Inseguridad
3. Deficiencia en Materia de Lugares Públicos
4. Inundaciones
5. Estado de las calles
6. Exclusión Social
7. Falta de Iluminación
8. Deficiencias en materia de atención a la salud
9. Deficiencias en el trazado urbano

[3] Durante la gestión 2014 se decide cambiar el nombre de estos primeros talleres, el motivo lo evaluaremos en conclusiones.

10. Deficiencias en materia de educación
11. Dificultades de organizaciones en el territorio
12. Problemas relativos a la basura
13. Falta de limpieza de los baldíos
14. Problemas relativos a los servicios

Cada uno de esto ítems tuvieron mayor, menor o ninguna injerencia en los distintos barrios o sectores de la ciudad. De acuerdo a cómo se identificaban desde el ejecutivo se les brindó una respuesta que podía ser en el año siguiente o se cuenta con tres años para dar una respuesta definitiva a la inquietud.

En los meses de septiembre y octubre de 2014 se desarrollaron los talleres de planificación en los distintos MUNICERCA, en los Barrios No Descentralizados (BND), con el Consejo de los Niños y con los jóvenes a través del Concejo Deliberante Estudiantil y del Consejo de Estudiantes Secundarios; contabilizando 11 reuniones de trabajo.

Entre las prioridades identificadas para la ciudad se destaca todo lo referido a Seguridad donde es evidente que los vecinos agrupan en la variable todo lo referido a Seguridad Urbana y Vial.

En cuanto a Seguridad Urbana los vecinos solicitan controles policiales sin importar a quien le compete la responsabilidad o tarea; mientras que en lo que refiere a Seguridad Vial los ciudadanos sugieren más educación, prevención y control por parte del Estado, siendo prioritario velar por la circulación de motos y camiones dentro de la ciudad.

En materia de obras públicas los vecinos ven como prioridad la finalización de obras, principalmente las que brindan mejoras para evitar inundaciones, es decir los desagües y las tareas que se asocian con ello, tales como: mantenimiento y limpieza de cordón cuneta, pavimentación o repavimentación, cuidado de calles. Asimismo la finalización de obras supone concluir con cordón cuneta, gas y cloacas en los sectores faltantes de la ciudad.

Cabe mencionar que si bien no surgió como una prioridad de los vecinos la ejecución de la Obra de Circunvalación, se puede inferir que la misma sería la principal solución al

tema referido al control de tránsito pesado. De este modo se aportaría a una mayor seguridad vial como así también a lo referente al mantenimiento de calles y bulevares.

En menor medida pero que no deja de ser significante surgió el pedido de planes para el acceso a la vivienda y la generación de mayores fuentes de trabajo.

En lo que refiere a los barrios y/o sectores de la ciudad, las principales temáticas priorizadas por los vecinos fueron:

- Todo lo referente a Obras Públicas que incluye:
    - Finalización de Obras: cordón cuneta, gas, cloacas y pavimento
    - Iluminación
    - Pavimentación y/o Repavimentación de principales accesos a los barrios
    - Mantenimiento de Calles
    - Limpieza de baldíos
    - Puntos limpios para limpieza de los barrios
    - Servicio de recolección – Principalmente la diferenciada
- En materia de Seguridad:

  Vial:
    - Semáforos
    - Reductores de Velocidad
    - Señalización de calles - Nomenclador
    - Cartelería Preventiva
    - Educación Vial

  Urbana:
    - Más patrullaje en los barrios
    - Iluminación
    - Limpieza de baldíos
    - Operativos Blancos: necesidad de replantear su implementación y los lugares en que se realizan
    - Espacios recreativos – Playones Deportivos: contención niños y jóvenes
- Salud:
    - Mejora y mantenimiento de las estructuras edilicias de los CAPS existentes
        - Nuevos CAPS para los barrios comprendidos en MUNICERCA 2, 3 y 6

    - Más horarios de atención y más profesionales
    - Centro de Rehabilitación y/o contención para adicciones
- Transporte Urbano
    - Ampliar los horarios y las frecuencias
    - Garitas
    - Mantenimiento de calles
    - Pavimentación y/o repavimentación de principales arterias
    - Educación y control Vial

Es posible inferir que la prioridad de la finalización de obra del Hospital Pasteur que surge como categoría para la ciudad, resulta también del agregado de las distintas variables referidas a salud que se desagregan en los barrios y/o sectores; a razón de ello destacamos la importancia de la salud como prioridad de los próximos años requiriendo pensar en políticas públicas integrales.

Asimismo la sumatoria de distintas prioridades referidas al transporte urbano hace ver a la variable como una prioridad. Igualmente se observó que los jóvenes durante el año 2013 habían priorizado y demandado la mejora del servicio mientras que en 2014 los participantes de dicha población lo destacaron como algo que les gusta y positivo de la ciudad ya que el mismo permite recorrer todos los barrios.

Hacia el interior del Municipio se creó un área denominada Coordinación de Instancias de Participación Ciudadana cuyo rol era articular con las secretarías las distintas acciones que se definían a partir de las prioridades identificadas por los vecinos. De este modo se elaboraban informes que durante mayo – junio del 2014 se utilizaron para los informes de Rendición de Cuentas. En el año 2015 ya no se hicieron los mismos.

El trabajo transversal que se requería entre áreas y que buscaba el PTP no siempre fue posible, existía mucha resistencia por parte de quienes debían encarar las acciones correspondientes, en algunos casos se debía a desconocimiento de cómo proceder, en otros casos era muy marcada la dificultad de comunicación entre funcionarios.

Lo más novedoso del instrumento consiste en la etapa de Rendición de Cuentas la cual supone que el gobierno debe volver a evaluar con los vecinos las respuestas que se han brindado a los problemas encontrados o diagnosticados. Estos Talleres significaron todo un desafío para el equipo técnico que tuvo que pensar en una herramienta que permitiera "medir" la sensación de los vecinos frente a la acción implementada.

Para ello se hicieron planillas con las respuestas a cada una de las inquietudes diagnosticadas a lo que debían responder “muy satisfechos”, “satisfechos”, “algo satisfecho” y “nada satisfecho”.

Una vez realizado los talleres en cada uno de los Municerca y Barrios No Descentralizados (no se concretó la rendición de cuenta con jóvenes y niños) se elaboraron informes para cada sector de la ciudad y para cada problema visto en cada Municerca o Barrio No Descentralizado y de manera global.

A modo de ejemplo para la inquietud del tránsito la respuesta que el gobierno brindó fue:

“Intensificamos los controles viales.

Capacitamos a los inspectores.

Estamos realizando **actividades para concientizar** en establecimientos educativos, organizaciones barriales y otras instituciones, el cronograma es aleatorio y se realiza por MUNICERCA”

El 52,7% de los vecinos se mostró algo satisfecho con la respuesta, mientras que el 25,6% se mostró nada satisfecho y el 21,7% satisfecho. Es decir que las acciones implementadas a un año del diagnóstico no cumplían con las expectativas que los vecinos tenían; ello se puede observar en la prioridad que tuvo en los talleres de diagnóstico de 2014.

Otra variable que podemos analizar es la de seguridad, frente a esta problemática la respuesta del gobierno fue:

“Rediseñamos el **patrullaje de Prevención Comunitaria** con 6/8 vehículos.

Sumamos **un nuevo vehículo** para patrullar la zona con un teléfono ante emergencias: 154025866.

Tras diversas gestiones que se mantenían ante el gobierno provincial y tras haber sido recibidos por el Ministro de Gobierno de la Provincia y el Jefe de Policía Provincial se acordaron las siguientes medidas:

*De viernes a lunes se suman 10 móviles con personal a los recorridos de prevención en la ciudad

*De lunes a viernes los 7 móviles de prevención comunitaria efectúan los recorridos diarios con personal policial para mantener los recorridos preventivos

*A mediados de Julio llegarán un número importante de nuevos móviles de la Policía Provincial para sumarse a los recorridos preventivos y controles correspondientes"

Ante la misma la población manifestó en un 31,8% estar nada satisfecho, 41,9% algo satisfecho y 26,3% satisfecho; es decir que en líneas generales la respuesta y acciones implementadas no fueron suficientes para los ciudadanos; por ello nuevamente su incidencia en los talleres de planificación 2014.

Para tener una mejor consideración de las acciones que se siguieron ejecutando en función de los talleres 2013/2014 sería primordial contar con Talleres de Rendición de Cuentas 2015; sin embargo los mismos no se realizaron por diversos motivos, esta no continuidad de la herramienta en su totalidad no permite mantener una línea de valoración que permita velar por un instrumento acertado de trabajo articulado entre ciudadanos y municipio.

Conclusiones

El Plan Trienal Participativo tiene como origen una inspiración muy interesante que se orienta a que la Participación Ciudadana tenga un rol más activo y protagónico dentro de la gestión pública; más aun en el marco del Desarrollo Local y Regional. Tiene como gran aspiración el deseo que los vecinos puedan observar cómo las gestiones municipales deben, hoy por hoy, velar por necesidades mucho más profundas que el original ABL.

Así, con el PTP como herramienta fundamental, se plantea en la ciudad un estilo de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales que apuntan a consolidar lo que se denomina como gobernanza. Todo ello se enmarca dentro de los preceptos de lo anteriormente descripto como políticas públicas y Nueva Gestión Pública, donde las primeras pretenden aportar conocimiento y técnicas para mejorar la calidad analítica de las decisiones y la segunda apunta a mejorar la gestión de las decisiones.

A lo largo de los talleres fue interesante observar las particularidades de cada sector, de cada barrio y de cada vecino, quiénes aprovecharon los espacios para expresar libremente sus opiniones, siendo en muchas ocasiones reclamos puntuales sobre temas que les preocupan o afectaban en las inmediaciones de su hogar.

De este modo la primera dificultad que encontramos es que no resulta nada sencillo que el vecino pueda enfocar su mirada en el largo plazo, en una planificación; para los ciudadanos aún hoy los problemas inmediatos son los que requieren una pronta respuesta, y sin ella no logra pensar en acciones con una perspectiva más amplia.

Kliksberg afirma que "…abrir lo que llamamos la participación ciudadana a través de modelos organizacionales que realmente faciliten y mejoren los mecanismos de transparencia en la que hace a la información de los actos públicos, además de ingresar seriamente en el tema del control social…" incentiva a la ciudadanía a tomar el protagonismo en el gobierno, acrecentando sus intervenciones más allá del proceso eleccionario (Kliksberg, 1997: 10).

La afirmación del autor arriba mencionado se vuelve real en tanto y en cuanto el vecino vea cómo su intervención tuvo sentido y protagonismo. Si bien, como mencionamos inicialmente, las respuestas desde la gestión fueron contundentes, es importante procurar que la participación de los vecinos no sólo se requiera para preguntarle lo mismo, para que nos ayude en un diagnóstico que no varía de unos meses a otros, de lo contrario la herramienta de participación pierde el sentido de apertura que buscaba.

Por su parte, Tecco (2002) afirma que "una sociedad civil activa e involucrada en la resolución de las cuestiones que integran la agenda pública local no sólo fortalece a los actores colectivos, sino que también contribuye para que los objetivos de los programas municipales guarden coherencia con las necesidades y demandas de la población" (TECCO, 2002:66).

Creemos que el PTP se constituyó en "este enfoque de planificación participativa [que] replantea el planteamiento tecnocrático centralizado, "escrito" y estático, comenzándolo a concebir como un instrumento de una nueva forma de hacer política de carácter concertada e interactiva. Un esquema donde planificación y gestión deben acercarse al máximo, donde planificar, ejecutar, retroalimentar y rediseñar deben ser una operación casi fusionada (Kliksberg, 1997: 155)".

Es por lo antes expresado que consideramos que tras dos años de escucha e interacción

en cuanto a diagnosticar prioridades para los barrios y la ciudad, el PTP como herramienta de participación ciudadana requiere, para fortalecerse como tal y como instrumento de democratización, comenzar a articular proyectos y propuestas que surjan desde los vecinos, que impliquen verdaderas estrategias de construcción conjunta.

Así mismo requiere un trabajo hacia el interior de la gestión, donde se comprenda bien el sentido y el objetivo que tiene esta herramienta; si desde la propia planta de funcionarios y personal del Municipio no se comprende cuál es el sentido del PTP y la diferencia que tiene del Presupuesto Participativo, más difícil aún será que los ciudadanos la incorporen.

Estas dos cuestiones, la articulación concreta de proyectos con los vecinos y el fortalecimiento de la gestión al interior del gobierno, son fundamentales en tanto se requieren para consolidar un nuevo tipo de relación entre el gobierno municipal y la sociedad, en lo relativo al desarrollo de ciudad y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos villamarienses.

Por otro lado, si bien la herramienta está institucionalizada a través de la Ordenanza Nº 6740, hay que velar porque la misma mantenga su impronta y se siga implementando, ello dependerá de la voluntad de las gestiones venideras hasta tanto la ciudadanía se apropie del instrumento.

El fortalecimiento de la democratización, a través de la planificación de políticas públicas que incorporen la participación ciudadana, involucra a una gestión en su totalidad y a la comunidad toda; cada uno se vuelve un eslabón necesario de un todo que funciona en tanto y en cuanto entienda que su acción o no acción influye en la calidad de las políticas públicas implementadas.

Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, L. (2007). “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39. (Oct. 2007). Caracas.
- ESCOBAR L, A. (2004). “Participación Ciudadana y Políticas Públicas: Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década”. Rev. austral cienc. soc., 2004, no.8, p.97-108.

- GARCÍA DELGADO, D. (1997). “Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina” FLACSO – Oficina de Publicaciones del CBC, UBA – Universidad Católica de Córdoba
- GUILLEN, A., SÁENZ, M. (*Et. Al*) (2009) “Origen, espacio y niveles de participación ciudadana”. Mexico. Daena.
- KLIKSBERG, Bernardo (SD). “Una Nueva Gerencia Pública para la Modernización del Estado y Afrontar los Desafíos de la Integración” link: http://orion2020.org/archivo/competencias_gerenciales/comunicacion_organizacional/s2_nuevagerenciapublica.pdf.
- MAYORGA, F. & CÓRDOVA, E., (2007), “Gobernabilidad y Gobernanza en América latina”, Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra. No publicado.
- ROBIROSA, Mario -1990- “Turbulencia y planificación Social”. Edic. UNICEF – Siglo XXI. Buenos Aires.
- SÁNCHEZ RAMOS, M. (2009) La participación ciudadana en la esfera de lo público Espacios Públicos, vol. 12, núm. 25, pp. 85-102 Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México
- TECCO, Claudio (2002). “Innovación en la Gestión Municipal y Desarrollo Local” – Publicado en Cravacuore, Daniel (Comp.): “Innovación en la Gestión Municipal”. Edición de la Federación Argentina de Municipios (FAM) y la Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Buenos Aires.

II Jornadas de Desarrollo Local Regional. Reflexiones y diálogos para la acción.
Primer encuentro de Escuelas de Gobierno

Mesa temática 3: Participación ciudadana, articulación público-privada

Aprendizaje colectivo y fortalecimiento de capacidades endógenas para la construcción de espacios comunitarios de diálogo. Albardón, San Juan, Argentina.

Autores: Javier Marsiglia[1], María Marcela Santandreu[2], Mariela Spinetti Cauduro[3]

Resumen

El presente trabajo es fruto de un proceso reflexivo que tuvo lugar durante las últimas fases del proyecto "Conformación de un Espacio de Coordinación y Concertación de Actores Locales. Departamento de Albardón". Provincia de San Juan. Argentina, conocido en la comunidad como: "Albardón Participa". Un proyecto cuyas acciones han apuntado al acercamiento entre los actores locales, el fortalecimiento de la cultura asociativa y un impacto positivo en la articulación de los diversos sectores del territorio, generando sinergias tendientes a fortalecer el aprovechamiento de las capacidades endógenas y la cohesión social. Refiere, en parte, a un breve compendio de las actividades y productos entregados, pero en esencia y como aporte adicional a la sistematización de la experiencia, se intenta que sirva de instrumento de transferencia de conocimientos en temáticas relacionadas con el desarrollo local y regional.

Se muestran los logros más importantes, obtenidos en el marco del proyecto, los cuales se traducen en las capacidades instaladas en el territorio, si bien de forma incipiente, principalmente a través de un componente integral de sensibilización transversal a todo el proyecto y los programas de formación, cuyas temáticas han sido priorizadas y consensuadas por los actores territoriales.

Palabras clave: Participación - Aprendizaje Colectivo - Capacidades Endógenas

[1] UNSJ/ Facultad de Ciencias Sociales/ Ignacio de la Roza 590 (O).Rivadavia / San Juan / javier.marsiglia@gmail.com
[2] UNSJ/ Facultad de Filosofía Humanidades y Artes/ Las Moras 1220 oeste, B° Solares de Graffigna. Capital / San Juan/ marcelasantandreu@yahoo.com.ar
[3] UNSJ/ Facultad de Filosofía Humanidades y Artes/ Boulevard España 2761 / Montevideo/ marielaspinetticauduro@hotmail.com

1. Introducción

Se presenta un trabajo que pone énfasis en el análisis de los resultados obtenidos del proceso de intervención realizado en el marco del proyecto "Conformación de un Espacio de Coordinación y Concertación de Actores Locales. Departamento de Albardón". Provincia de San Juan. Argentina, mejor conocido en la comunidad como "Albardón Participa".

Dicho proyecto ha sido cofinanciado por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el marco del Programa ConectaDEL (Programa Regional de Formación para el Desarrollo Económico Local con Inclusión Social en América Latina y el Caribe), en convenio con la Facultad de Ciencias Sociales (FACSO), de la Universidad Nacional de San Juan (UNSJ), Argentina, junto a la comunidad local y con el apoyo de la Municipalidad de Albardón.

De Albardón, en tanto territorio objeto de estudio, se puede decir a grandes rasgos que cuenta con amplia diversidad de recursos naturales y culturales y un factor humano cuyas características han permitido el desarrollo de diversas actividades socioeconómicas, siendo la actividad agroindustrial la que predomina en un tejido productivo y empresarial que, como resultado de constantes iniciativas y acciones conjuntas de carácter público-privadas, ha permitido configurar un entramado de actores locales con buen grado de asociatividad.

No obstante, esta realidad contrasta con cierta desarticulación intersectorial y de actores locales en general, el rezago de los sectores más vulnerables y el desaprovechamiento de capacidades endógenas, que confluyen en diversas problemáticas del territorio: emigración de personas, desempleo general, especialmente femenino, hogares con necesidades básicas insatisfechas y/o bajo dependencia de subsidios sociales, destacando un porcentaje de la población ocupada que no ha concluido la educación primaria.

Con asiento en éstos y otros datos, así como diversos antecedentes que completan el contexto, el proyecto se planteó configurar ámbitos de carácter plural para la interacción multisectorial, que permitan poner en escena las diversas realidades del territorio y tratarlas a través del consenso y el fomento del intercambio permanente para la generación de conocimientos y experiencias, a la vez que se promueve el diálogo comunitario y la cohesión social, con perspectivas de instalar y/o fortalecer ciertas capacidades endógenas.

En definitiva, se pretende acercar un análisis en base a las instancias de reflexión generadas durante la ejecución del proyecto. Este, partió de un ejercicio de diagnóstico participativo que contribuyó al fortalecimiento de las capacidades locales en Albardón y las vinculaciones de su entramado actoral, continuando con la formulación de estrategias encaminadas a la creación de un espacio comunitario que permitiera trabajar en consenso hacia la búsqueda de un desarrollo más equitativo, integral y sustentable.

2. Enfoque Metodológico basado en la participación ciudadana

Se visualiza la acción del proyecto, como un *proceso colaborativo*, donde las acciones han sido diseñadas, ejecutadas y monitoreadas con el fin de generar un acercamiento entre los actores locales e incentivar nuevas interrelaciones, promoviendo la creación de lugares de encuentro e intercambio que sean inclusivos y que generen espacios de diálogo, reflexiones colectivas y la toma de decisiones de manera consensuada. Buscando, en definitiva, facilitar el desarrollo de relaciones sociales que signifiquen lazos de colaboración.

En esta línea, se ha utilizado una metodología de base participativa a lo largo de todo el proceso que se sustenta en criterios de base que lo orientan y definen:

Territorialidad: Se trabaja para conseguir objetivos de cambio, basados esencialmente en la cohesión social y la búsqueda de una mirada colectiva, con una forma de intervención enmarcada en las características del territorio.

Interdisciplinariedad: Se opera con abordajes integrales diseñados desde las diversas disciplinas y se espera lograr la necesaria interrelación entre estas, con una actuación transdisciplinar a lo largo del proceso, de modo que se enriquezcan y diversifiquen los resultados.

Pertinencia Cultural: Refiere al respeto y adecuación que toda acción dirigida al territorio debe tener con su dimensión socio-cultural. Se sustenta en el reconocimiento de los actores locales dentro de sus propios espacios de relación, y en las formas relacionales que estos adquieren entre ellos y con el entorno.

Pluralidad de voces: Se asume que no hay una verdad absoluta, existen diversas realidades dentro de un mismo territorio, las cuales se perciben e interpretan de acuerdo al rol y lugar que cada persona ocupa en la sociedad. Con base en ello, nos orientamos a la construcción de una mirada colectiva, con sustento en la pluralidad de actores que conviven en Albardón.

Equidad de género: Se promueve en todas las acciones llevadas a cabo por el proyecto, la especial atención por las vulnerabilidades y fortalezas de la mujer, en relación a su participación y a la igualdad de condiciones en las instancias de toma de decisiones y representación.

Participación ciudadana: Se busca una intervención que involucre la activa participación de la comunidad y los diversos sectores productivos y socioeconómicos que conviven en Albardón, tanto en el proceso que compete al proyecto, como en la visión de conjunto que se ha esperado instalar como lógica territorial, en la búsqueda del protagonismo de los actores locales como gestores de su propio desarrollo.

Confianza y complicidad: Se orientan las acciones hacia la construcción de relaciones de confianza, que permitan la complicidad de los actores para con el proyecto y entre ellos, con miras a dejar instalada una capacidad de gran valor social, factor de éxito de cualquier proceso de desarrollo.

Flexibilidad: El accionar se caracteriza por ser flexible y orientado al proceso, con la intención de ajustar el plan y metodología de trabajo, sobre la marcha, a la realidad estudiada. No obstante, se cuida que la esencia de la congruencia metodológica se mantenga en línea con las técnicas y el cronograma establecido.

En este sentido, ha resultado de fundamental importancia que los responsables y demás integrantes del equipo del proyecto reflexionen acerca de su rol y las formas de intervención y conducción del proceso, así como la profundidad que alcancen los métodos utilizados para el abordaje, presentándose entonces, como terceros facilitadores interviniendo en el territorio.

La metodología y plan de trabajo, basados en la Investigación Acción, plantean tres áreas de resultados esperados, que delimitan el proceso de intervención:

I: Proceso de Sensibilización comunitaria y formación básica

Proceso transversal a todo el proyecto, acompañado por un programa formativo conducente a instalar y/o fortalecer capacidades locales relacionadas con el liderazgo, el trabajo en equipo, la participación y la gestión organizacional.

II: Diagnóstico Territorial Participativo

Desarrollado a través de talleres participativos, entrevistas focalizadas y el establecimiento de una agenda de encuentros con los referentes locales. A su vez, se definieron líneas de acción y necesidades de capacitación priorizadas en consenso con los actores locales.

III: Espacio de Articulación de Actores Locales y Agenda de Prioridades

Se pretende la conformación de un espacio de articulación de actores locales que permita fortalecer los vínculos entre líderes, referentes comunitarios y grupos de interés, mientras se mejoran los niveles de coordinación y articulación y se facilita la definición de una agenda de prioridades.

De acuerdo a los resultados esperados y los criterios de base, se realizó la selección de las herramientas metodológicas más adecuadas para encaminar el proyecto hacia la búsqueda de un accionar colectivo capaz de traccionar un proceso inicial de desarrollo, de acuerdo con las características y necesidades locales y, particularmente, con las capacidades presentes en los diferentes actores del territorio: recolección de información secundaria, observación participante, entrevistas en profundidad, mapeo de la red de actores, problemáticas y oportunidades territoriales, grupo focal, talleres participativos, encuentros con referentes locales, programa de formación básica.

3. Diagnóstico territorial participativo basado en la articulación de actores

Si bien el estudio que dio origen al Diagnóstico Preliminar fue mayormente de índole documental, se acompañó de algunas incursiones en el territorio que permitieron enriquecer y actualizar información, a fin de acercar lo más posible las propuestas a la realidad del municipio y evidenciar los vacíos de información que a la postre permitieron establecer una línea de base, en tanto soporte de conocimientos para las distintas acciones encaminadas a los objetivos del proyecto.

3.1. Escenario de partida

El Departamento de Albardón, ubicado en la provincia de San Juan, Argentina, responde a un perfil de tipo semiurbano, que ostenta una posición geográfica estratégica, al localizarse entre las Rutas 7 y 150, las cuales integran corredores internacionales que favorecen el intercambio comercial.

El sector agrícola es el protagonista, siendo el área vitícola la más importante, con una generación de más del 84% del Valor Agregado Bruto del sector agropecuario. La vid ocupa en Albardón el 68.5% del total de la superficie cultivada del departamento. Por su parte los frutales ocupan un segundo lugar con poco más del 13%, y las pasturas que representan un 6%.

Otros sectores de relevancia son los afectados a la apicultura, la minería, el turismo y el sector secundario, que representa aproximadamente un 37.5% del total de lo producido en el Departamento, caracterizado básicamente por la "industria manufacturera" que implica el 86% del total de lo registrado en dicho sector.

En definitiva, casi un 70 % del valor agregado por el sector secundario a la economía de Albardón lo representan las actividades relacionadas con la elaboración de vinos.

Queda entonces claro que el perfil productivo del departamento se asocia principalmente con actividades pertenecientes al sector agroindustrial, lo cual reviste una potencialidad de buena magnitud, pero que se ve marcadamente afectada, cuando se conocen las limitaciones relacionadas con las capacidades endógenas, tanto humanas, como técnicas, inherentes a dichas actividades.

<u>Entramado actoral</u>

En el Departamento de Albardón existe una compleja trama de actores. Sin perjuicio de pertenecer a los sectores de actividad descritos anteriormente, destacan a nivel institucional y en relevancia, tanto en ámbitos públicos como privados: la municipalidad, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), la Federación de Cooperativas Agropecuarias (FECOAGRO), la Federación de Cooperativas Vitivinícolas Argentina Limitada

(FECOVITA), el Parque Industrial y un buen número de cooperativas y asociaciones de diversa índole.

Entre los vínculos público-privados, cabe mencionar el generado en el marco de la producción de alfalfa, actividad que recibe asistencia técnica, incluyendo la ejecución de una Iniciativa de Transferencia de la Innovación (ITI) denominada: "Desarrollo de una planta innovadora de alimentos balanceados, puesta en marcha e integración de las cadenas de valor", para cuya ejecución se creó una Asociación Ad-Hoc, integrada por el INTI, el Ministerio de Producción y Desarrollo Económico, la Municipalidad de Albardón, la Cooperativa Conejos Andinos, la Cooperativa Moscatel Sanjuanino y la Cooperativa Las Tierritas.

A su vez, se conformó una Mesa Institucional para apoyar la producción de alfalfa y otros cultivos agrícolas y el desarrollo del proyecto de la Planta de Pellets de Alfalfa, alimentos balanceados, etc. (próxima a instalarse en el Parque Industrial) construida por el Municipio de Albardón, el INTI, el INTA San Juan, la Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación - Delegación San Juan y el Ministerio de Producción y Desarrollo Económico de la Provincia.

Asimismo, existe otra red formada por el Intituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), FECOAGRO, algunas Cooperativas y Uniones Vecinales. Más de 40 productos son elaborados y comercializados por FECOAGRO, con subsidios del INTA, los cuales generan capacitación y empleo para trabajadores desocupados, con escasa calificación laboral y bajo nivel de instrucción, generando oportunidades en el contexto productivo local.

Puntos críticos surgidos en el marco del pre-diagnóstico:

Las principales dificultades que se encontraron en el interior del Municipio durante la realización del pre-diagnóstico, para avanzar en propuestas de desarrollo territorial fueron:

- Escasez de recursos económicos
- Insuficientes capacidades endógenas relacionadas con la planificación estratégica y formulación de proyectos, asimismo para la articulación público-privada.
- Escasa infraestructura informática, tanto en hardware como en software, así como también de formación del personal en el manejo del mismo.
- Insuficiente información en términos de bases de datos estadísticos relativos a aspectos necesarios para conocer en mayor profundidad la estructura productiva del

Departamento (y actualizados), el sector empresarial y la diversidad de organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

En esta línea, se conoce el bajo nivel de instrucción de los productores, en relación a los datos emanados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social:

- 51.15% "sin instrucción" hasta el de primario completo. Solo uno de cada cinco productores posee estudios primarios completos
- 34.10%: estudios secundarios (completo e incompleto). Solo uno de cada cuatro productores logró el secundario completo con alguna orientación no referida al sector.
- 14.74%: niveles superiores (terciario o universitario incompleto y completo). Solo uno de cada seis productores consiguió un nivel terciario o universitario completo con una orientación no referida al sector.

A nivel general, pero mayormente en el ámbito productivo, cabe señalar una tendencia a la asociatividad, aunque a la hora de concretar emprendimientos conjuntos, muchas veces estos quedan por el camino en función de otras prioridades particulares o sectoriales o intereses de tipo corporativo.

3.2. Introspección y generación del autodiagnóstico

Se presenta al Diagnóstico Territorial Participativo como una instancia inicial de aporte al desarrollo local, en la medida que el mismo constituye una oportunidad para los actores locales, de pensarse juntos, de iniciar procesos de introspección territorial, donde no solo se identifican los problemas y elaboran conclusiones, sino también se avanza en la definición de propuestas de acción colectiva, en la misma medida que se progresa en la articulación interactoral y se fomenta y fortalece la creación de redes que permitan traccionar y sostener en el tiempo un proceso de desarrollo integral, equilibrado e inclusivo.

En definitiva, "no se trata solo de incorporar a la comunidad como sujeto de conocimiento, sino de vincular el sujeto de conocimiento con el sujeto de acción; es decir, el proceso de producción de conocimiento convierte a los actores en protagonistas de un proyecto transformador, puesto que, desde el momento en que la comunidad participa en la definición y en el conocimiento de su realidad cotidiana, se están construyendo nuevas formas de actuar y de relacionarse". (Martí, 2003)

De acuerdo con este planteamiento, se ha pretendido que a través del proceso por el cual se obtuvo el diagnóstico y, en esencia, con la conformación del espacio de articulación, los actores locales reinventasen sus nodos y redes sociales, con base en las estructuras existentes, pero potenciado sus capacidad de organización y gestión.

Bajo esta concepción se implementó un proceso que permitió generar conocimiento colectivo del que formaron parte un grupo de actores locales, provenientes en su mayoría del sector productivo, comercial, turístico y algunos actores de la comunidad.

La realización del diagnóstico permitió establecer, de manera conjunta, los escenarios de actuación en temas de orden social, económico, cultural y ambiental, basados en los aspectos que, con mayor insistencia, salieron a relucir en las diferentes instancias de intervención territorial y acercamiento comunitario.

3.3. Hacia el escenario deseado. La visión compartida.

El conocimiento construido de forma conjunta dio paso a una fase de análisis y reflexión destinada a la definición colectiva de las áreas prioritarias de intervención, que se traducen en las siguientes líneas de trabajo (en orden de prioridad):

<u>Impulso y herramientas para una juventud más prometedora en Albardón:</u>

- Acciones formativas prioritarias para la juventud
- Revalorización de la actividad productiva y la economía familiar como perspectiva de futuro laboral y/o profesional
- Motivación y emprendedurismo
- Lucha contra la drogadicción

<u>Trabajo colaborativo, articulación y la conformación de redes:</u>

- Propiciar iniciativas y diálogos que permitan pensar en la sumatoria de esfuerzos como premisa para la consecución de beneficios comunes.
- Identificar líderes locales y grupos de trabajo capaces de comprometerse y trabajar en consecuencia.
- Definir prioridades para un abordaje comunitario, propuestas y consenso de soluciones

Aportes para la Problemática Ambiental

- Acciones colectivas para la gestión sostenible del agua
- Acciones colectivas para la gestión sostenible de residuos

De igual forma, este autodiagnóstico, facilitó la definición de temáticas prioritarias a ser abordadas en las instancias de capacitación (por orden de prioridad):

- Trabajo en equipo
- Liderazgo
- Gestión organizacional y administración de emprendimientos y empresas
- Formulación de proyectos para emprendedores

El Programa de Formación Básica planteado ha conducido a instalar y/o reforzar capacidades individuales y colectivas, algunas de las cuales se habían detectado inicialmente y otras que han ido surgiendo como producto de las demandas locales.

El ciclo de acciones formativas arrancó con una instancia orientada al abordaje y nivelación teórica sobre el Desarrollo Territorial, para dar paso a una serie de instancias pensadas en responder a las necesidades que han sido puestas de manifiesto a lo largo de las actividades colectivas, sobre temáticas acordadas en consenso con la comunidad.

Estas instancias de formación tienen orientación en dos niveles de la comunidad, por un lado los emprendedores y empresarios MIPYME, con el ánimo de motivar y dinamizar la economía local con enfoque de sostenibilidad y, por otro, los líderes y referentes locales que se van manifestando en torno a las actuaciones, con motivo de generar mejoras en sus capacidades de liderazgo, trabajo en equipo, participación y gestión.

De tal modo que el programa formativo ha estado orientado a abordar conceptos teóricos y acercar herramientas prácticas, aplicables en organizaciones y equipos de trabajo y dirigido a pequeños emprendedores y empresarios, cooperativas y asociaciones de la sociedad civil, con la intención de fomentar el desarrollo de habilidades de liderazgo y competencias de gestión que promuevan el trabajo en equipo y óptimas relaciones interpersonales, así como mejorar

las habilidades financieras y administrativas necesarias para la puesta en marcha de negocios. Los dos niveles se estructuraron en dos programas de capacitación:

I. Competencias claves para la gestión de equipos (Compuesto por tres cursos):

1. Comunicación Interpersonal y Organizacional
2. Herramientas para el desarrollo del Trabajo en Equipo
3. Herramientas para el desarrollo de Competencias de Liderazgo

II. Gestión organizacional y administración financiera para pequeños emprendedores y empresarios (Compuesto por dos cursos):

1. Administración financiera y Gestión de costos para pequeños emprendedores y empresarios
2. Diseño de Planes de Negocio y Marketing Estratégico

4. Valoración de impactos de la experiencia en el territorio

En un contexto de evaluación cualitativa que no llega a ser exhaustivo, pero si logra identificar de primera mano los aportes principales de este proyecto en claves de cohesión social, construcción de la confianza y articulación de actores, se puede sintetizar que se ha logrado:

- Profundizar en el conocimiento del territorio: Pensando juntos se reflexiona de forma global en escala local.
- Identificar colectivamente problemas generales y problemas sectoriales que atañen a toda la comunidad.
- Propiciar que los sectores representados den a conocer sus problemáticas al resto de sectores y actores, haciéndose todos partícipes de las mismas.
- Reforzar la necesidad de empoderamiento por parte de actores más vulnerables.
- Generar conciencia en algunos actores del territorio con respecto a la necesidad de su implicancia en las problemáticas de los sectores más vulnerables y en la escucha de sus demandas.
- Promover el acercamiento interinstitucional en términos de trabajo comunitario con los actores en el territorio, más allá del mandato institucional, para lo cual se iniciaron

acciones tendientes a la conformación de una Mesa Técnica, conformada por referentes de la FACSO, INTA, INTI, Secretaría de Agricultura Familiar (SAF), PRODEAR, Municipalidad de Albardón, entre otros.

- Reflexionar acerca de las expectativas en cuanto al rol del municipio en la realidad local y lo que puede hacerse y planificarse en el seno de los grupos que se fueron gestando, a fin de abordar las necesidades y problemáticas de forma autónoma o buscar la manera de conseguir apoyo mediante la vía del diálogo colectivo.
- Constituir nuevos ámbitos participativos: El sector productivo se reúne, el sector turístico se reúne, grupos intersectoriales están interactuando, la mesa técnica busca involucrarse.
- Hablar en términos de diversidad territorial, trascendiendo la mirada sectorial que caracteriza al municipio, haciendo énfasis en el área productiva, para pasar a considerar otros sectores que pueden diversificar y dinamizar la economía local.
- Incorporar también la mirada transdisciplinaria: Se generan intercambios de saberes técnicos y saberes locales.
- Mejorar y reforzar las capacidades individuales y colectivas, especialmente a nivel organizacional. Se produce además, espontáneamente, el ofrecimiento de lugareños con conocimientos especializados en algunos temas para dar formación a sus vecinos. Hay valoración de las capacidades existentes y el deseo de compartir conocimiento.
- Exponer y visibilizar inquietudes individuales y colectivas en marcos de empatía, colaboración y respeto.
- Mejorar el posicionamiento y la identidad del proyecto “Albardón Participa” de cara a futuras estrategias de comunicación, difusión y establecimiento de redes.

En esto, mucho tienen que ver los alcances que, a través de los programas de capacitación, se han conseguido, amén de las acciones de sensibilización implícitas en todas y cada una de las fases del proyecto.

5. Conclusiones

Un análisis de los resultados obtenidos en el marco del proceso, permite expresar que los talleres propiciaron, en primer lugar, un autodescubrimiento de necesidades comunes, proyectadas al territorio, relacionadas en buena medida con la gestión de transferencias de conocimientos y el desarrollo de capacidades de gestión de equipos, comunicación y

liderazgo, tan necesarias para lograr el empoderamiento de los actores y el éxito de la agenda de objetivos prevista, como para una mayor comprensión de la realidad y el trabajo conjunto.

Si bien al momento de la finalización del proyecto, se puede decir que había un grupo de personas con cierto grado de organización y articulación, dialogando acerca de sus problemas, se carecía todavía de la representatividad y pluralidad de actores que estas iniciativas demandan, si se quieren tomar decisiones colectivas con amplia participación.

En este sentido, el espacio de articulación de actores propuesto como objetivo del proyecto, necesita aun afianzar una visión compartida que conduzca a las negociaciones y consensos que faciliten la conformación de grupos y redes de actores, donde se pueda ver representada la sociedad civil, las instituciones gubernamentales, las uniones vecinales, el sector privado, en definitiva, la comunidad toda.

No obstante el largo el camino que queda por recorrer, trascendiendo la ejecución del proyecto, un primer análisis permite dar cuenta de que a la fecha se han estrechado lazos sociales de carácter intersectorial que no existían al inicio del proyecto. Se han iniciado acuerdos y alianzas entre la academia, profesionales técnicos de instituciones presentes en el territorio y sectores varios y principalmente se ha logrado construir conocimiento, generando asimismo mecanismos de retroalimentación, a la vez que se han movilizado voluntades e instalado y/o fortalecido algunas capacidades endógenas.

En definitiva, se percibe un alto nivel de expectativas generadas en el seno de la comunidad, en torno a las acciones que se han venido realizando. Expectativas que llevan a los involucrados a formularse nuevas formas de actuar en aras de definir nuevas metas de autogestión comunitaria relacionadas con las cuestiones tratadas. Surgen así algunos actores que podrían convertirse en agentes de cambio claves para desarrollo territorial en el municipio.

Asimismo, tras las capacitaciones implementadas, se ha podido corroborar que muchos actores (productores, artesanos, comerciantes, prestadores de servicios y pobladores en general) perciben que las competencias adquiridas les permiten abordar las problemáticas con otra mirada, a la vez que fomentan el emprendedurismo y el asociativismo.

De esta manera, se ha encontrado la oportunidad de buscar en conjunto las respuestas a sus inquietudes, ser parte del problema y de la solución. A la hora de encontrar salidas a la falta de capacitación y las carencias que evidencian distintos sectores, les obliga a pensar en la mejora de la competitividad territorial.

Finalmente, se observa el incremento de respuestas endógenas de carácter participativo que apuntan a proponer algunas dinámicas territoriales que implican articulación actoral, siendo aún, el sector productivo, quién lidera la participación y demuestra mayor compromiso.

Bibliografía citada

Martí, Joel (2003). Diagnósticos Comunitarios y participación local. El Diagnóstico Comunitario de la Zona Ponent de Tarragona. Red Cimas.

Bibliografía consultada

Arnanz Monreal, Luis (2011). Metodología participativa y Cooperación para el Desarrollo. Observatorio Internacional CIMAS.

Arocena, José (2002). El desarrollo local como desafío contemporáneo. Segunda Edición. Montevideo: Edit. Taurus-Universidad Católica del Uruguay.

Cotorruelo Menta, Romeo (2001) Aspectos estratégicos del desarrollo local. En A. Vázquez Barquero y O. Madoery (eds.). “Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local”. Rosario: Ediciones Homo Sapiens.

Geilfus, Frans (2002) 80 Herramientas para el desarrollo participativo: diagnóstico, planificación, monitoreo, evaluación. San José, Costa Rica: IICA.

Huamani Ober, Giselle (s/f). Estrategias e instrumentos para construir consensos locales. Programa URB-AL III Habilidades políticas para la articulación. Unidad temática 3, Módulo 2, Tema 9.

Sepúlveda, Sergio; Rodríguez, Adrián; Echeverri, Rafael; y Portilla, Melania (2003). El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural. San José, Costa Rica: IICA.

Subsecretaría General de Gobierno de Chile (2012). Elaboración de Diagnósticos Participativos. Volúmen 5, Serie: Participación ciudadana para una mejor democracia.

Vázquez Barquero, Antonio (1999). Desarrollo, redes e innovación: Lecciones sobre desarrollo endógeno, Ediciones PIRÁMIDE.

II Jornadas de Desarrollo Local Regional
Reflexiones y diálogo para la acción Primer encuentro de Escuelas de gobierno
12 y 13 de Mayo de 2016. Villa María, Provincia de Córdoba, Argentina

MESA 3: Participación ciudadana, articulación público-privada.

Título del trabajo: "Discusiones y desafíos sobre el lugar de la sociedad en la tarea de reinserción social de personas condenadas".

Autor/es:
Pereyra,Teresita. Docente e Investigadora de la UNVM. Correo electrónico: teresitapereyra@hotmail.com
Herranz, Silvana Melisa. Investigadora UNC, Facultad de Psicología. Correo electrónico: melisaherranz@gmail.com
Francia, Marisa. Estudiante de la carrera de Sociología de la UNVM. Correo electrónico: marisa.francia@hotmail.com

Palabras clave: reinserción social-seguridad humana-participación comunitaria

Introducción.

Nuestro interés por presentarnos en estas Jornadas de Desarrollo Local deviene de la participación que venimos teniendo desde hace algunos años en investigaciones y experiencias de trabajo diversas con personas privadas de la libertad. Los condicionantes que atraviesan a este sector permiten dar cuenta de su situación marginal respecto de las cuestiones ligadas al desarrollo, aún desde antes de la intervención penal y la condena; esto se ve agravado al momento del egreso, cuando vuelven a "integrarse" a la sociedad. En este sentido, consideramos que la categoría **"trabajo"** posibilita pensar la participación ciudadana en perspectiva de desarrollo local.

Para aproximarnos a la complejidad de esta temática, uno de los ejes que consideramos relevantes lo constituye el marco regulatorio actual que deviene de compromisos adquiridos internacionalmente, desde una perspectiva de derechos para el desarrollo local, nacional y regional. En sus contenidos, interpela y compromete tanto a las universidades como a la participación ciudadana en la tarea.

Por otra parte, nuestro objetivo es acercar una problemática concreta asociada a un grupo poblacional pocas veces visibilizado, y que por otra parte vivencia numerosos sufrimientos que denominaremos psicosociales, por estar asociados a circunstancias evitables. Sufrimientos

vinculados en parte a la vulnerabilidad que sus historias de vida dan cuenta, y que luego son acentuados por un sistema que en sí mismo infringe sufrimiento en la dinámica de sus instituciones. Desde los orígenes de la implementación "pena privativa de libertad" fue puesto en evidencia que la misma no cumple los fines para los cuales fue creada, ya que no previene ni evita reincidencias, no rehabilita ni hace "justicia". Pese a todo esto, las cárceles están cada año más pobladas y las personas reclaman día a día más y mayor punitividad. Desprendida de todos estos supuestos justificatorios, sólo queda el sufrimiento que ella infringe; en este sentido, otro de los objetivos de la presente ponencia es problematizar estos sentidos justificatorios del encierro, desmitificarlo, para poder discutir en los términos que las realidades actuales nos demandan. En palabras del abolicionista Christie (1984) "La imposición de un castigo dentro del marco de la ley significa causar dolor, dolor deliberado" (p.8).

En definitiva, lo que nos guía para demarcar efectos, enfatizar consecuencias y destacar ciertos puntos de partida, es la convicción de que los hechos sociales son hechos políticos y nada de lo que sucede queda resignado a la fatalidad. Por el contrario, depende de la involucración en proyectos de construcción de espacios que son políticos, tanto como de reconocer que este hecho social forma parte de la realidad y debe ser incluido en agendas.

Condiciones de seguridad humana y desarrollo humano para la vida pos penitenciaria.

Como hemos planteado, nos interesa contribuir a pensar la articulación entre la situación carcelaria y el desarrollo humano. Tal como menciona Baratta (2006):

> Si la definimos en los términos que le son propios, es decir, en función de los hombres dentro y fuera de la cárcel, aparecerá claro que la cuestión carcelaria no se puede resolver permaneciendo en el interior de la cárcel, conservándola como institución cerrada. Porque el lugar de la solución del problema carcelario es toda la sociedad. (p. 393)

La legislación involucra a la sociedad en esta tarea e impone a los estados la creación de medidas necesarias para brindar protección general como ciudadanos; y de protección especial mientras dure la condena, es decir, que dicha protección especial trasciende la etapa de privación de la libertad y comprende el egreso de la prisión mientras dure la liberación condicional y asistida.

La finalidad de la reinserción es pensada como integración a la sociedad, y posibilitada a su vez por la consolidación de las democracias y la reglamentación internacional de Derechos

Humanos. Desde estos parámetros y sentidos, la persona presa es un sujeto de ciudadanía y el trabajo se constituye en derecho de ciudadanía. Esto constituye un principio político que orienta los cambios hacia la apertura de lo que sucede en la cárcel, comprometiendo a la sociedad en las cuestiones que implican la reintegración a la sociedad. De esto dependerá en mucho que la vida pos penitenciaria no signifique el regreso a la marginación social (Baratta, 1991).

En el marco de los derechos humanos, se considera que el acceso a los derechos económicos sociales y culturales es garantía de paz y desarrollo para los habitantes. La universalidad de los Derechos Humanos implica que cada persona tiene la misma dignidad y nadie puede estar excluido o ser discriminado de sus derechos. Todos tienen igualdad jerárquica, son indivisibles e interdependientes (todos deben ser respetados y garantizados); no son renunciables ni negociables; imponen obligaciones (inviolabilidad) concretas a las personas y al estado; ni las políticas económicas y sociales ni las leyes pueden ser contrarias a los derechos humanos.

Para poder entender la relación que existe entre el trabajo de las personas privadas de la libertad, los derechos y el desarrollo, tomamos el concepto de Seguridad Humana, como estándar de los compromisos humanos en la materia.

Tal como lo ha reconocido el Comité de Expertos de Naciones Unidas sobre Drogas y Violencia (San José de Costa Rica, 1999), el desarrollo social no puede ser separado de su entorno cultural, ecológico, político y económico. El desarrollo está también vinculado con el logro de la paz, la libertad, la estabilidad y por ende, con la seguridad (Puebla, 2010). Tal como los expertos lo expresan:

> (...) Las ciudades no son violentas por naturaleza. Sin embargo hay factores que se asocian a la violencia, (...), el anonimato y el individualismo que predominan en los lugares donde poblaciones muy numerosas deben coexistir en un espacio muy reducido. El problema no es sólo asunto de pobreza, sino de pobreza en un ambiente de violencia, enajenación, impotencia y explotación. La resistencia pasiva, los amotinamientos, la migración y algunas formas de criminalidad podrían concebirse como los únicos medios de que dispone el pobre para expresar una necesidad urgente de cambio. (...) (Puebla, 2010).

Esta descripción nos da elementos para plantear la seguridad humana atendiendo a la liberación de los conflictos y flagelos, como el hambre, la enfermedad, la represión, buscando el bienestar psicoemocional de las personas.

Con estos conceptos, se supera la visión tradicional sobre la seguridad, ampliando su contenido, incorporando los derechos humanos en el tratamiento de la conflictividad social, para la resolución y prevención de los mismos. En esos términos, la seguridad humana necesariamente se articula con el desarrollo humano**,** por cuanto permite ampliar las opciones de las personas; facilitar a los seres humanos y a las comunidades que puedan satisfacer sus necesidades básicas a través de un trabajo decente para así poder reducir condiciones de extrema pobreza, violencia, enajenación y marginación. Por su parte la seguridad humana permite ejercer esas opciones en un ambiente de paz; ello sólo se logra promoviendo los DDHH, el cumplimiento de la ley, la reducción de la criminalidad, la democratización de las relaciones, la gobernabilidad y la solución pacífica de los conflictos (según el Documento del Comité de Expertos de Naciones Unidas sobre Drogas y Violencia, San José de Costa Rica, 1999).

La seguridad humana es diferente del desarrollo humano, aunque ambos conceptos se complementan al enfocarse en la libertad respecto del miedo y en la libertad respecto de la miseria. El desarrollo permite ampliar las opciones de las personas y la seguridad posibilita ejercer esa opción en un ambiente seguro. La seguridad humana es una condición necesaria para el desarrollo humano y viceversa (Puebla, 2010).

Ley de Seguridad Pública y participación ciudadana.

En el ámbito del control del delito y la prevención, en Córdoba la Ley de Seguridad Pública reconoce e incorpora la participación de la comunidad, como auxiliar del Sistema Provincial de Seguridad Pública para el Plan Estratégico Provincial (PEP) para la Prevención Integral en temas de seguridad con la creación de las Juntas de Participación Ciudadana para la Prevención Integral. Dicho PEP para la Prevención Integral tiene por finalidad: "desarrollar una política de estado de prevención, que atienda de manera integral la problemática de la seguridad pública, articulando los esfuerzos de los distintos organismos gubernamentales en el desarrollo de estrategias que tengan como eje la participación ciudadana en la reconstrucción de redes comunitarias y que promuevan el desarrollo humano para el logro de una mejor calidad de vida" (Art. 8, Ley de Seguridad Pública).

Los propósitos de este Plan, expresados en el artículo 9, son: a) estimular y promover una cultura de prevención a través de la sensibilización de la comunidad y la capacitación de los actores sociales; b) promover la participación y el compromiso social para el diseño e

implementación de estrategias de prevención integral; c) desarrollar estrategias sociales, educativas, culturales, organizativas y toda otra que, con la intervención participativa de la comunidad, tiendan a modificar las condiciones que impulsan a los problemas de seguridad; d) articular el accionar de las distintas áreas gubernamentales y de organizaciones públicas y privadas para fortalecer la base institucional existente, a fin de responder con un enfoque multisectorial a la problemática de la violencia y la inseguridad social; e) estimular y apoyar las iniciativas y acciones de prevención que los vecinos o instituciones de bien público realicen, enmarcadas en el irrestricto respeto por los derechos humanos y el estado de derecho, y f) promover el accionar de municipios y comunas hacia una optimización en la prestación de servicios públicos, tales como alumbrado, limpieza y desmalezado, entre otros, como elementos esenciales de la seguridad pública".

Siguiendo estos planteos, la participación de los vecinos debe conducir y fomentar la conformación de nuevos pactos sociales que enfaticen la tarea preventiva e integradora de todos los aspectos que atentan contra la supervivencia y la desprotección de los ciudadanos, a través del abordaje articulado de aspectos que interfieren en los derechos de todos, vulnerados por los inadecuados y burocratizados mecanismos institucionales.

Siguiendo a Baratta (2001), la manera como se entienda y oriente la participación comunitaria, podrá ser parte de disímiles estrategias y posicionamientos políticos. Este autor nos ayuda a pensar y reflexionar dos modos diferentes que puede adoptar la participación, ya sea como parte de una concepción avanzada basada en los derechos humanos, o inscripta dentro de la concepción de política neoliberal de descentralización y debilitamiento del Estado Nación, en beneficio de la desregulación y la libertad en las relaciones sociales y económicas:

En la sociedad no somos todos iguales, esto es un ideal, existen diferencias, disputas y poderes que tratan de imponer sus propios criterios, entendimientos e intereses. Las instituciones y los ciudadanos pueden reproducir como algo natural estos indicadores o pueden problematizarlos con reclamos y participación en políticas públicas.

Acceso al trabajo de personas privadas de la libertad. El contrapunto de las políticas penitenciarias en la preparación para el egreso.

Las transformaciones en materia de derechos humanos incorporadas con la reforma constitucional de 1994 constituyen un cambio paradigmático en la institucionalidad de la

Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad, reflejados en la Ley 24.660/96, modificando la misión de readaptación social e instaurando la reinserción social como finalidad de la misma, promoviendo para ello el compromiso de la sociedad. Con ello las personas sujetas a control judicial no suspenden sus derechos ciudadanos y la pena no obsta el acceso a los mismos. Por lo tanto, la suspensión de los mismos debe responder a medidas excepcionales y por el menor tiempo posible. La ley de ejecución (24660) establece que las personas presas solo suspenden su derecho a la libertad ambulatoria, por eso se llama Ley de La privación de la Libertad.

Por otro lado, desde el mismo marco regulatorio, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) entiende que el trabajo debe ser decente, debiendo generar un ingreso para acceder a condiciones materiales para la existencia de sí mismo y del grupo familiar; un medio de integración social y de contención emocional clave en la subjetivación de las personas. Estas premisas entienden además que el trabajo también debe trascender el plano individual, por cuanto colectivamente el trabajo da cuenta de crecimiento económico y calidad democrática de una sociedad. Siguiendo los conceptos de la OIT, el trabajo decente sintetiza las aspiraciones de los individuos durante su vida laboral y contribuye al desarrollo.

Desde otra perspectiva, autores como Dominique Lhuilier sostienen que el trabajo es una *actividad* para luchar contra los efectos del encierro y del tratamiento penitenciario con respecto a la realización del sujeto; actividad que pone en contacto con el otro y con la sociedad (Lhuilier, 2013). En este contexto, entonces, cobra particular valor el trabajo al cual puede articularse como herramienta para ganar autonomía y establecer vínculos a través de los cuales se concreta la integración a una comunidad.

Así, lo que puede denominarse como doble vertiente del sentido del trabajo: alienante y medio de resistencia, permite una liberación relativa del "apartheid" espacio-temporal que constituye el encierro y lleva a la construcción de un vínculo que incluye al sujeto y al mundo. Esta noción busca marcar una distancia respecto a la equiparación del trabajo con el "hacer alguna cosa" de la misma manera que de la "labor-terapia" o trabajo como terapéutico, lo cual enmascara una violencia por no tener un sentido para el sujeto.

En tensión con lo antes definido, el trabajo en prisión, tanto simbólica como materialmente, ha predominado como trabajo forzoso; y si bien la libertad es anhelada, los recursos que pudieron o no haber recibido mientras duró la privación de la libertad no son suficientes para enfrentar la hostilidad del mundo libre. Estudios realizados por Correa y Perano

(2012) ponen en evidencia que los sujetos en su última fase del tratamiento penitenciario muestran, según palabras de los actores involucrados, que la *foto del inicio es la misma que al final*, lo cual da cuenta no sólo que no se revirtieron las condiciones de vulnerabilidad sino que en muchos casos se agudizaron. Por su parte, Barros y Lhuilier (2013) refieren que en la cárcel el trabajo es un formidable instrumento de control, ya que está ante todo al servicio de la inserción carcelaria (a contrapelo de la retórica idea de reintegración social) tornándose como una recompensa o privilegio a cambio de una conducta cooperativa o al menos silenciosa por parte del/la interno/a. Desde esta lógica, cualquier actividad que se desarrolle termina perdiendo su característica fundamental de ser un componente que ayuda al equilibrio interno, que actúa como un factor protector de la salud mental en el contexto de encierro y que además brinda las herramientas para la participación social. A su vez, el tipo de actividades son por lo general repetitivas, poco calificantes, mal remuneradas, intermitentes, y desarticuladas de los dispositivos de formación profesional. Lo referido, tiene efectos trágicos e "influye en las dificultades de reinserción; alcanza al sujeto en sus disposiciones emocionales, sus capacidades de responsabilizarse, de inventar, de crear y de tener iniciativa" (Barros y Lhuilier, 2013, p. 14-15).

Se pone en evidencia el sufrimiento que impone sobrevivir a la cotidianeidad de la cárcel, un sufrimiento tramitado con adaptación al encierro mediante la pérdida de toda posibilidad de decisión y de vínculos con otro semejante. Se denomina a este sufrimiento como *psicosocial* por tratarse de formas de sufrimiento ante circunstancias y realidades modificables; se trataría de un sufrimiento evitable (Castagno, Correa, Herranz & Páez, 2015). Estas características atraviesan acceso al derecho al trabajo, y su alcance excede las paredes de la cárcel, desbordando e impregnando las trayectorias posteriores al encierro.

El trabajo es uno de los pilares del tratamiento y, si bien ello aparece en el discurso normativo, en la práctica se observa que en la mayoría de la población privada de libertad la vulneración social en el acceso al trabajo es anterior a la prisión.

La Dirección Nacional de Política Criminal, a través del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP, 2011) es quien se encarga de reunir la información periódica y uniforme sobre la población penal privada de libertad en la Argentina. Analizando el periodo de los primeros 11 años de existencia del SNEEP (2002-2012), el promedio a nivel nacional de alojados jóvenes de entre 18 y 24 años alcanza el 27,6% del total. En cambio si

extendemos la franja etaria hasta los 34 años, el porcentaje de alojados en cárceles argentinas llega al 68,3% del total poblacional. Esto muestra claramente la captación en el alojamiento de población en edad productiva. En relación a la situación laboral previa al ingreso a prisión, los datos relevados por el SNEEP muestran a las claras que la selectividad penal afecta a trabajadores de tiempo parcial y desocupados en mayor medida, los cuales cuentan como rango inferior el 35 %, representando la ocupación de tiempo completo entre el 16 y el 25 %.

Si, en cambio, queremos pensar la preparación que el tratamiento penitenciario brinda como herramienta para la reinserción social, los datos muestran que quienes se incorporan al trabajo en prisión son los menos y quienes han participado en programas de capacitación no superan el 20 %, en el mejor de los casos. En los once años tomados, año tras año se observa que más del 80% de las personas privadas de la libertad no participan en programas de capacitación laboral que los prepare para el egreso. En cuanto a quienes alcanzan a insertarse laboralmente en el afuera, mientras continúan cumpliendo condena (etapa de semi-libertad), no superan el 13 %. Este porcentaje, ínfimo en función a la misión del tratamiento penitenciario, da cuenta de la ficcionalización de los propósitos de la ejecución de la pena y la falsa conciencia de la reinserción social.

Inserción en trabajo remunerado, programas de capacitación laboral y en semilibertad (SNEEP Nacional 2002-2012)

Año	Nº alojados	Sin Trabajo remunerado	Participó en programas de capacitación laboral	No participó en programas de capacitación Laboral	Semi libertad
2002	44.969	68 %	14%	86 %	4%
2003	42.687	67%	12%	88%	6%
2004	53.029	64%	18%	82%	10 %
2005	43.689	60%	14%	86%	13 %
2	50.4	56%	16%	84%	5%

006	28				
2007	50.980	56%	17%	83%	4%
2008	53.448	58%	15%	85%	5%
2009	54.758	54%	17%	83%	11%
2010	58.917	59%	19%	81%	10%
2011	60.106	59%	18%	82%	7%
2012	61.192	59%	19%	81%	5%

Los datos expuestos dejan ver por un lado, cómo opera la selectividad penal en relación con el sistema de trabajo formal e informal del país (políticas económicas); la complejidad de la reinserción social y fundamentalmente, la falta de efectiva eficiencia en las políticas penitenciarias en su misión institucional de formar en el trabajo para el egreso.

Las cifras de trabajo en cárcel contrastan claramente con la idea de igualdad en el acceso al derecho al trabajo. La realidad nos dice que el sistema no es coherente con la premisa de la reinserción por medio del trabajo, aunque la legislación nacional de nuestro país así lo establezca como horizonte de cumplimiento.

El acceso a derecho al trabajo debe constituirse en una efectiva herramienta para la (re)inserción social como atributo emancipatorio, como fuente de dignidad personal para el detenido y para su familia. Sin embargo, como puede extraerse de lo expuesto, es claro que el contexto de encierro está entre los indicadores que atentan contra el trabajo decente, entendido como trabajo forzoso por la OIT.

Trabajo autogestionado y cooperativismo desde la semi-libertad. Propuestas desde la extensión universitaria para la (re)inserción social.

En Octubre de 2013, movilizado por las propias inquietudes de internos del establecimiento penitenciario Nº 4 Colonia Abierta de Montecristo, un equipo convocado por el Programa Universidad y Cárcel (PUC) de la FFyH de la UNC puso en marcha el Proyecto de Extensión : "Trabajo autogestionado y Cooperativismo. Herramientas para el desarrollo de emprendimientos económicos asociativos con personas presas en situación de semilibertad y liberados recientes", en el seno del cual tuvo origen la Cooperativa de Trabajo *Fuerza y Futuro*.

En la cárcel abierta de Montecristo transitan los últimos tramos de su condena presos en régimen de semi-libertad, próximos a obtener la libertad. Su planteo central confirma lo expuesto a lo largo de estas páginas: las medidas penitenciarias no garantizan las condiciones de trabajo durante la condena ni para un egreso viable en el marco de la seguridad humana. Una vez liberadas, las personas que han sido condenadas por la ley penal tienen grandes dificultades para conseguir trabajo en relación de dependencia, pues los empleadores solicitan certificados de antecedentes penales y excluyen a quienes no puedan acreditar un prontuario "limpio".

Frente a tal dificultad, la estrategia es contribuir, revalorizar, recrear y enriquecer desde la universidad las condiciones y posibilidades de trabajo en los contextos de encierro y el vínculo con las organizaciones de la economía social, fomentando la organización de emprendimientos asociativos basados en el trabajo autogestionado. El trabajo autogestionado puede aparecer, entonces, como una posibilidad de reintegración para quienes se enfrentan con una configuración del mundo del trabajo que no los acepta. Y para que la reintegración por el trabajo sea efectiva es necesario construir un mundo de trabajo libre. Es decir, la posibilidad de decisión sobre el qué, cómo y para quién producir.

El tránsito por las instituciones carcelarias, con su régimen basado en el ejercicio del poder, la punición y la lógica premio/castigo, tiende a promover el individualismo, la jerarquización y la sumisión de los internos, que encuentran pocos espacios en estas instituciones para desarrollar actitudes de solidaridad, compañerismo y respeto ante la opinión y las necesidades de los otros. La filosofía de la economía social constituye un importante instrumento para la sutura de estas identidades fragmentadas por la lógica punitiva. Se parte, entonces, de una noción de trabajo como función constituyente del vínculo social, garantizado como un derecho; a la vez que ofrece al sujeto recursos materiales y simbólicos para construir nuevos modos de vida

y nuevas experiencias. Se destaca la importancia del trabajo como eje del vínculo social, a partir de la deconstrucción y resignificación de prácticas comúnmente asociadas a la actividad laboral. Se pretende, entonces, recuperar al trabajo como actividad que pone en contacto con el otro y con la sociedad (Lhuilier, 2013).

Con los fundamentos de la extensión universitaria, se asume una responsabilidad entendida como la posibilidad de vinculación de diversos sectores con el objetivo de construcción de un mensaje común, de un conocimiento nuevo, mediante el análisis de la realidad, el compartir experiencias y el raciocinio conjunto (Martínez Terrero, 1986) para la conformación de identidades colectivas promoviendo construcciones colectivas y dialógicas.

En la práctica se manifiesta que la condición de "estar presos" en muchas situaciones no permite el desarrollo de acciones propias de un emprendimiento económico y en otras es usada como excusa. A esto se suma que el trabajo autogestionado entre sujetos que han recibido durante años, muchos años, un disciplinamiento particular del sistema penitenciario, va a contrapelo de los procesos de asociativismo y organización del trabajo, dado que es un sistema que propicia el individualismo, la desconfianza y que obtura toda posibilidad de autonomía. Podríamos definir estos lugares incómodos con las formas asistenciales de vinculación, donde subyace una condición de receptores por parte de los presos. Desde prácticas arraigadas, relaciones en construcción y reproducción de posiciones de pasividad se sostiene esta relación subsidiaria.

Con todo esto, es destacable la resignificación que tiene el lugar de trabajadores en un ámbito colectivo en el que priman lógicas horizontales y sobre el que ejercen plena soberanía. La identificación con un proyecto propio contribuye a recuperar una autonomía por largo tiempo interrumpida.

Asimismo, el involucramiento interesado de instituciones y emprendimientos de la economía social en el proceso de formación y desarrollo de la Cooperativa de Trabajo Fuerza y Futuro ha significado un impulso para las actividades de los trabajadores. Es interesante observar, entonces, el doble movimiento que se produce: por un lado, la asunción de la responsabilidad de las instituciones en la integración de presos y ex-presos a las actividades que les permitan resolver sus necesidades materiales y, por otro, la multiplicidad de consecuencias que esto tiene sobre las representaciones individuales y el establecimiento de vínculos intersubjetivos.

Reflexiones finales.

Hemos querido contribuir a visibilizar un grupo poblacional, que persiste al margen de las agendas relacionadas al desarrollo social, entendiendo fundamentalmente que sus situaciones particulares están condicionadas económica, social y políticamente. Comprendidos los alcances deteriorantes del sufrimiento que se imparte con la pena, y cómo el mismo reproduce la violencia más que controlarla, la propuesta de Naciones Unidas para el Desarrollo a partir de la Seguridad Humana, habilita condiciones de posibilidad para ser incluidos, como ciudadanos con derechos, a proyectos de desarrollo local y para construir instancias tendientes a revertir condiciones de vulneración y exclusión social.

En el ejercicio de pensar acciones concretas para la integración de personas presas y liberadas recientes a propuestas y programas de desarrollo local y regional, recuperamos algunas cuestiones que pueden ser tenidas en cuenta para acercar la participación ciudadana a un modelo de acceso real al trabajo de personas presas o liberadas: a) Habiendo comprendido que las personas bajo control judicial no pierden su derecho a desarrollarse libre y plenamente en la comunidad[1], la participación ciudadana asume un papel relevante para fomentar que se incluyan propuestas concretas y convenios con entidades estatales, privadas y del tercer sector en la responsabilidad que les cabe a los distintos actores en la tarea de reinserción social[2]. b) Considerar las interconexiones de problemas antes tratados como separados: violaciones a los DDHH, pobreza, alerta temprana sobre posibles conflictos, incursión en la droga y el delito, son cuestiones implicadas para el desarrollo sostenible. c) Ninguna persona es peligroso "per se", ni se torna peligroso para sí ni para los demás, si antes no ha sido vulnerado. Sin oportunidades de acceso al trabajo las personas con derechos vulnerados son propensas a cometer delitos. Sin acceso al trabajo no hay posibilidades de revertir conflictos ni alcanzar el desarrollo. d) Trabajar para difundir en la población, la mirada desde los derechos para que la demanda social interpele las instituciones y la política, hacia la protección de los mismos. Esto implica un proceso en el que debemos revisar, reconocer, cuestionar y cuestionar-se cómo entendemos y actuamos y si esos modos son legales o no, si acercan o alejan a las personas de sus derechos. e) Trabajar para esclarecer y sensibilizar sobre palabras y acciones estigmatizantes que depositan cargas

[1] Art. 29 de la Declaración Universal de los DDHH.
[2] Art 1 de la ley 24.660.

discriminatorias en personas de sectores vulnerados. f) Combatir las ideas, concepciones y creencias fatalistas que desligan responsabilidades y compromisos como si esas condiciones no pudieran ser revertidas con instancias respetuosas de las garantías y los derechos. g) Entender que la prisionalización no soluciona los conflictos, por lo tanto, pensar alternativas de resolución de conflictos que no sea mediante la judicialización. h) Comprender que las políticas públicas deben intervenir efectivamente antes de las derivaciones a prisión.

Muchos de estos aspectos propuestos encuentran asidero en la experiencia mencionada de la Cooperativa de Trabajo Fuerza y Futuro, que muestra que un entendimiento acabado de la complejidad de los escenarios que habitan las personas presas habilita procesos de respuesta a la marginalidad acordes a los principios del desarrollo y la seguridad humana. Es importante pensar procesos de este tipo no sólo como respuesta a las problemáticas de determinado sector marginalizado de la sociedad sino también como una vía de alimentación de toda la estructura social; con el aporte de trabajo y su presencia como trabajadores se ponen en movimiento mecanismos que trascienden el objetivo inmediato de reproducción material, se tienden redes a través de las cuales se resignifican prácticas y se resignifican vínculos entre todos los actores involucrados. No sólo aportan a la economía desde su lugar de trabajadores sino que habilitan la posibilidad de pensar cuánto cambiaría si se desmitificara su relación conflictiva con la ley penal, contextualizando e historizando las situaciones que se encuentran en la génesis misma de ese conflicto.

Un país desarrollado se mide también por los índices de violencia y por la capacidad de resolución de sus propios conflictos, en un Estado de Derechos, es la calidad de la democracia la que define el control como vara o termómetro que permite medir la resolución de los conflictos en la efectivización de derechos; por ello debe conducir a la protección de los derechos de los habitantes. El ámbito de la política criminal y de la política de seguridad es parte de la política pública de derechos, cuyo alcance conduce al desarrollo progresivo, material y espiritual de las sociedades (Puebla, 2010; Aniyar de Castro, 2010). La participación ciudadana es una instancia política de resistencia hacia la vulneración de los derechos de los ciudadanos que encuentra en la Seguridad Humana las condiciones de posibilidad para alcanzarlos.

Bibliografía.

ANIYAR DE CASTRO, L. (2010): Criminología de los Derechos Humanos. Criminología Axiológica como Política Criminal. pp.219-242

BARATTA, A. (2004): Resocialización o Control Social. Por un concepto Crítico de reintegración social de condenado, en BARATTA, Alessandro (2004): *Criminología y Sistema Penal. Compilación in memoriam,* Buenos Aires, Editorial B de F.

BARATTA, A. (2006): "Seguridad", en BARATTA, A. *Criminología y Sistema penal. Compilación in memoriam*, Ed. B de F Editora, Buenos Aries.

BARROS, V.A; LHUILIER, D. (2013) "Marginalidade e reintegracao social: o trabalhonasprisoes" in BORGES, L. *O trabalho e as organizacoes a partir da psicologia*. Porto Alegre, Artmed.

CASTAGNO, M.; CORREA, A.; HERRANZ, S.M.; PÁEZ, J.(2015) Capítulo III: "La problemática de la salud mental en la cárcel. Apuntes para su discusión". En *Mirar tras los Muros. La situación de los Derechos Humanos de las personas privadas de libertad. Segundo Informe*. Ed. Unir, UNC y UNRC.

CORREA, A. (2009) Universos de significados donde se declinan las representaciones sociales del trabajo, en: *La fase borrosa de las Representaciones Sociales*. Ana Correa (compiladora) UNC. Córdoba. pp.152-167

CORREA, A.; BATTAN HORENSTEIN, A.; CASTAGNO M.; LEON BARRETO, I.; PEREYRA, T.; HERRANZ, M.; PAEZ, J. (2014). Cap. II Barreras visibles e invisibles en el acceso a derechos. Una mirada desde los discursos y las prácticas en cárceles de Córdoba (Capital), en: Mirar *tras los muros: situación de los derechos humanos de las personas privadas de libertad en Córdoba* / Lucia Bonafe [et.al.]. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba; Editorial de la Universidad Nacional de Rio IV.

CORREA, A.; PERANO, J. (2011-2012) *Representaciones Sociales Derechos y Seguridad Humana: La Problemática de la Reinserción Social de Privados de Libertad*. Informe proyecto Secyt Nº 05/F694.

CRISTHIE, N. (1984) "Los límites del dolor". México, Fondo de Cultura Económica.

DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL,. SNEEP (201)1. URL: http://www1.infojus.gov.ar/resource/kbee:/saijportal/content/sneep/InformeSNEEPARGENTINA2011.pdf

LHUILIER, D. (2013) El trabajo como instrumento de resistencia a la opresión carcelaria. *Universitas Psychologica, 12*(4), 1011-1024.

MARTÍNEZ TERRERO, J. (1986) Comunicación grupal liberadora. Buenos Aires, Ediciones

Paulinas.

PEREYRA, T. y LEÓN BARRETO, I. (2014) trabajo presentado para el curso de posgrado: "Alcances y limitaciones de la reinserción por medio del trabajo", a cargo de la profesora Vanessa Andrade de Barros, en el marco del Programa de Posgrado de Formación Docente Gratuita. CEA y ADIUC.

PROCURACIÓN PENITENCIARIA DE LA NACIÓN. Informe Anual 2008, Capítulo VI "Trabajo en cárceles".

PROCURACIÓN PENITENCIARIA DE LA NACIÓN. Informe Nº022/DCOR/12: Situación del acceso al trabajo de presos federales en las cárceles de la provincia de Córdoba. Córdoba, Marzo 2012

PUEBLA, M.D. (2005): "Clínica de la Vulnerabilidad" en *Democracia y Justicia Penal Juvenil. Doctrina e Intervención*, Ed. PROAME y Ed. Efu, San Juan.

PUEBLA, M.D. (2010) Derechos Humanos y Seguridad Humana. *Revista Interferencias, Derechos y Seguridad Humana.* Vol 0 Nª 1. SEU, UNC.

PUEBLA, M.D. (2002): "Aporte de la Criminología en el nuevo orden", en *Capítulo Criminológico. Número Especial en homenaje al Dr. Alessandro Baratta*, Vol. 30, N° 4/2002. p. 155-189

ZAFFARONI, E. (1991): La Filosofía del Sistema Penitenciario en el mundo contemporáneo, en Cuadernos de la cárcel. Edición especial de No hay Derecho. Buenos Aires.

Documentos.

Ley de Seguridad Pública para la Provincia de Córdoba Nº 9235/05, art. 5 III

Congreso de la Nación. (1996, Junio) Ejecución de la pena privativa de libertad *Ley 24.660* Recuperado de http://www.boletinoficial.gov.ar/Inicio/Index.castle

II Jornadas de Desarrollo Local Regional

Reflexiones y diálogo para la acción

Primer encuentro de Escuelas de gobierno

MESA 3: Participación ciudadana, articulación público-privada

Mesa de Trabajo de barrio Observación, Cupani, Güemes: una experiencia de trabajo en red.

Autores[1]: Ernestina Elorriaga

Tamara Pez

Resumen

La siguiente ponencia intenta compartir la experiencia de trabajo realizada por el equipo de Casa El Aljibe, espacio socioeducativo comunitario perteneciente a la Secretaria de Niñez, Adolescencia y Familia de la Provincia de Córdoba.

El Paradigma de Protección Integral de Derechos, plantea un cambio de concepción sobre la infancia y la adolescencia, donde los concibe como sujetos de derechos y al Estado como garante de los mismos. Establece, a su vez, que el Estado debe funcionar con lógica de Sistema donde todos los actores que lo conforman interactúan en función a las corresponsabilidades que les competen en la promoción, protección y restitución de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes. Por otra parte entiende que la descentralización es la herramienta necesaria para la construcción de la democracia y el desarrollo de políticas públicas con enfoque de Derechos,

Casa El Aljibe promueve la conformación de una mesa de trabajo con las instituciones y organizaciones de la comunidad en la que se encuentran inmersas.

El objetivo de esta red barrial es abordar de manera integral y desde la intersectorialidad, las diferentes problemáticas que se presentan en el territorio.

Entendiendo que el sujeto de la descentralización es la comunidad y reconociendo la importancia de su participación en instancias que insidan en la agenda del Estado, se

[1] Secretaria de Niñez, Adolescencia y Familia. (Senaf) Ministerio de Justicia y DDHH. Provincia de Córdoba. tinaelo@hotmail.com –tamarapez@gmail.com

conforma este espacio donde se evalúan las problemáticas, los recursos, y las necesidades en pos de construir proyectos y/o canalizar demandas a las áreas centrales del gobierno.

La mesa de trabajo es un espacio donde los diferentes actores participan desde la horizontalidad, enriqueciendo la mirada de las situaciones desde los distintos aportes sectoriales. Este espacio viene funcionando desde el año 2012 y actualmente cuenta con la presencia de las siguientes organizaciones: Espacio Comunitario Municipal Barrio Adentro, Centro Vecinal Barrio Observatorio, Centro Vecinal Cupani, Fundación Forjar, Iglesia Santo Crsito, BAPA Cura Brochero, Revista La Luciernaga, Dispensario Cupani, Referentes Barriales, Casita Popular Cienfuego, Espacio Socioeducativo y comunitario Casa El Aljibe.

Palabras Claves: mesa de trabajo, descentralización, intersectorialidad, participación.

Mesa de Trabajo de barrio Observación, Cupani, Güemes: una experiencia de trabajo en red.

La siguiente ponencia intenta compartir la experiencia de trabajo realizada por el equipo de Casa El Aljibe, espacio socioeducativo comunitario perteneciente a la Secretaria de Niñez, Adolescencia y Familia de la Provincia de Córdoba, enmarcado en la ley Nacional 26.061 y ley Provincial 9944.

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN) fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 1989. El Estado Argentino ratifica este Tratado dándole rango constitucional en 1994 (CDN), posibilitando de este modo, que en el año 2005 se sancione la ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. La provincia de Córdoba, por su parte, adhiere a la ley Nacional y en 2011 adecua su normativa al enfoque de derechos, sancionando la ley provincial 9944 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en la Provincia de Córdoba.

Esto pone fin a los 100 años de la ley Nacional 10.903 del Patronato de menores que se desprende de la Doctrina de la Situación Irregular. En el nuevo paradigma de Protección Integral, las niñas, niñas y adolescentes (NNA) dejan de ser objeto de tutela para ser reconocidos como sujetos activos de derechos y el Estado debe garantizar el respeto y el ejercicio de los mismos.

El Estado bajo la Doctrina del Patronato, intervenía judicializando la pobreza, dado que consideraba a los niños y sus familias, en estas situaciones, como carenciados, inadaptados, infractores, etc, situaciones que se resolvían solo a través de medidas tutelares, como la institucionalización, decidida por los jueces de menores.

El nuevo paradigma, exige al Estado ser promotor del bienestar de los NNA atendiendo a su interés superior, por medio de políticas públicas con la participación de la familia y la comunidad.

Esta nueva institucionalidad debe adecuarse a la lógica de un Sistema, donde los actores que lo conforman, interactúan en función a las corresponsabilidades que les competen en la promoción, protección y restitución de los Derechos de las NNA.

La construcción de una democracia participativa requiere de la descentralización, como herramienta necesaria para llevar adelante políticas públicas universales e integrales, con enfoque de Derechos. La comunidad debe participar para decidir e incidir en la agenda pública.

"Incorporar una perspectiva de derechos en el diseño e implementación de políticas públicas universales e integrales implica que consideremos a los destinatarios de ellas no como beneficiarios de la compasión estatal, sino como titulares de derechos que tienen el poder de exigir del Estado ciertos comportamientos. Las políticas públicas con enfoque de derechos constituyen acciones y estrategias para promover y hacer efectivos los derechos, basadas en obligaciones que los Estados contrajeron en normas y tratados de derechos humanos. Implican, a su vez, la definición participativa de los principales problemas y necesidades por parte de la población. Si las entendemos así, estas políticas contemplan, tanto en su formulación como en la implementación y el monitoreo, los siguientes principios: Participación, Equidad, Sustentabilidad, Inclusión y Trabajo multisectorial."[2]

El trabajo intersectorial e interinstitucional permite considerar al NNA desde sus múltiples necesidades. Es un marco para definir las responsabilidades institucionales, evitando las fragmentaciones, superposiciones que terminan teniendo como resultado la ausencia de intervención. La intersectorialidad es una respuesta al principio de integralidad, para trabajar desde este enfoque, los Ministerios Nacionales deben destinar

[2] CASACIDN- Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Qué es un Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes? Bs As 2008. Pág. 9

recursos y acciones para consolidar espacios de carácter interinstitucional en todos los niveles. La descentralización posibilita nuevos modos de trabajo en territorio, dando lugar a la intersectorialidad.

"Plantear la necesidad e importancia de la participación en las políticas de la niñez, supone un esfuerzo por construir una nueva institucionalidad participativa que contemple a los diferentes actores y permita establecer alianzas estratégicas entre ellos enmarcadas en una nueva dinámica relacional integradora de las distintas áreas del sector público y privado en términos de articulación institucional e interinstitucional"[3]

Y se materializa en la conformación del Sistema de Protección de Derechos, que *"esta formado por todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan, intersectorialmente, las políticas públicas de gestión estatal o privada- en todas las instancias: nacional, provincial y municipal- destinadas a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y reestablecimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes".* [4]

El principio de Corresponsabilidad, uno de los principios rectores del paradigma del Sistema de Protección Integral, le reconoce y exige nuevas responsabilidades a la Familia, la Comunidad y el Estado

La Familia y la Comunidad, por su cercanía con los NNA, son los más idóneos para identificar, conocer y dar respuesta a sus necesidades. Para esto se requiere, entonces, que los equipos técnicos, inmersos en territorio, trabajen para que las familias pueda asumir un rol protagónico en el cuidado y la protección de derechos, y para promover la construcción de comunidad, propiciando que los todos actores que la conforman, adhieran a practicas conforme al enfoque de derecho y se reconstituya el entramado social fragmentado, producto del modelo económico neoliberal. El garante final del funcionamiento del Sistema es el Estado.

---

[3]Mg. Mario Siede, Lic. Graciela Beutel. Cuadernillo Nº 3. Prácticas y Metodologías de Abordaje. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. . Bs As. 2011 Pág 18

[4] CASACIDN- Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Qué es un Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes? Bs As 2008. Pág. 6

En el año 2010 Casa El Aljibe se ofrece como un nuevo espacio socioeducativo a la comunidad. Desde este lugar y en la búsqueda de dar respuesta al Derecho de la Educación, el equipo comienza a vincularse con las instituciones educativas del territorio. En una primera etapa el trabajo con la escuela, en relación a los derechos de NNA, reproducía, a pesar de la vigencia de la ley nacional 26.061, prácticas enmarcadas en el viejo paradigma. Es decir respuestas fragmentarias, focalizadas únicamente en el individuo, acudiendo a la derivación y no a la articulación, careciendo de un abordaje integral y en red. Esto se debe a que el proceso de cambio de paradigma no es inmediato.

La importancia de la formación y capacitación permanente en el nuevo paradigma y también la reflexión cotidiana sobre los modos de intervención en experiencias de trabajo es lo que facilitará la modificación de las prácticas.

Se debe recordar que el Patronato determinó un modo de responder a las problemáticas de la niñez y la adolescencia y el mismo aún permanece en la cultura argentina. Despegar el hacer cotidiano de este paradigma será parte de un esfuerzo conjunto de todos los actores que conforman el Sistema de Protección Integral.

En virtud de esto Casa El Aljibe, convoca a una reunión a distintas instituciones para pensar y generar dispositivos que no incluyan la derivación, ni reproduzcan respuestas fragmentadas y que promueva la participación de los diferentes actores de la comunidad para dar respuestas colectivas a las problemáticas del territorio.

Enmarcados en este nuevo paradigma, y con el objetivo de construir esta nueva institucionalidad basada en la descentralización y el trabajo intersectorial, Casa El Aljibe promueve la conformación de una Mesa de Trabajo, para abordar las problemáticas presentes en el territorio. Por lo que a fines del 2012 se reúne la misma para conocer las actividades y funciones de los otros espacios y pensar en un trabajo conjunto para el año siguiente. Se busca que en este espacio se evalúen las necesidades de la comunidad, que se identifique con qué recursos se cuenta, para comenzar a construir respuestas integrales y cuando sea necesario exigirlas a las áreas pertinentes del gobierno local.

Durante el 2013 se inicia un proceso más profundo de conocimiento entre las organizaciones, para el fortalecimiento de los vínculos y para planificar actividades. Con el objetivo de que la comunidad comience a identificar y percibir que es posible la unidad y diálogo entre las instituciones, se invita a los vecinos a diseñar y realizar

murales que en sucesivas jornadas se plasmaron en cada una de ellas. A su vez se organizaron capacitaciones con las directoras de las escuelas primarias de la zona, para sensibilizar sobre la importancia de construir respuestas a los conflictos que surgen dentro de ellas, desde el trabajo en red con las instituciones aledañas de la comunidad y desde las responsabilidades que les competen como instituciones educativas, en el marco del Sistema de Protección de Derechos, Ley 9944 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

A su vez por intermedio de las instituciones que conforman la mesa, llegan demandas de los vecinos para ser canalizadas de manera colectiva hacia las áreas centrales de los entes públicos, como fue la solicitud de completar el equipo de profesionales del Centro de Salud de la zona, incorporando un trabajador social y un psicólogo, también la demanda de la presencia de móviles del registro civil en el barrio para tramitar DNI, etc.

La Mesa de Trabajo se fue consolidando a partir del aporte de estrategias de formalización que realizaron estudiantes de la cátedra de Intervención Comunitaria de la carrera de Trabajo Social de la UNC, lo que llevo a que sistematicen los encuentros y se comience a organizar y promover acciones conjuntas entre todos integrantes de la mesa.

Lograr la participación de las instituciones educativas en la construcción de la Mesa de Trabajo, demandó y demanda un esfuerzo particular, dado que aún muchas de las lógicas de trabajo de las escuelas están ligada al paradigma del patronato. Esto llevo a re-pensar estrategias para convocar a las escuelas del territorio. Para ello, en acuerdo con la Inspección Zonal se realizó un taller sobre la ley Nacional 26.061 y provincial 9944 y el Trabajo en Red, para imbuir de la importancia de la corresponsabilidad en el Sistema de Protección de Derechos, a los directivos de escuelas de la zona.

En los comienzo del 2015 la Mesa de Trabajo realiza una capacitación con el equipo técnico del Proyecto de Diseño e Implementación de una metodología participativa de articulación público privada, lo que posibilitó realizar un autodiagnóstico del proceso que había transitado la Mesa, y pensar un plan de trabajo para lo que quedaba del año.

En mayo de ese mismo año, mientras la Mesa se encontraba elaborando un plan de trabajo, en un episodio de violencia entre pares, un joven de 16 años es asesinado por la intervención de un policía, este episodio ocurrío en lo que de ahora en más se nombrará como El Campito, un baldío, con una parte privada y otra perteneciente a la municipalidad, que los vecinos, a falta de espacios deportivos, utilizan los fines de semana.

Esta situación impactó en la comunidad y muchas de las instituciones del territorio, se movilizaron realizando acciones aisladas para intentar abordar la problemática que quedó en evidencia a partir de este suceso.

Desde un enfoque integral y de trabajo intersectorial la Mesa de Trabajo, invita a sumarse a estas nuevas organizaciones para analizar la situación y construir un plan de acción conjunto, dado que la disputa entre jóvenes de los barrios (Cupani, Güemes y Observatorio), esta naturalizada como parte de la vida cotidiana.

A partir de estos encuentros se pone en común la necesidad de trabajar para reconstruir la filiación social en pos de lograr ser parte de una comunidad integrada.

Ante este escenario, nos urge trabajar en conjunto para fortalecer los vínculos comunitarios y más aún entre la juventud, promover el desarrollo de relaciones sociales saludables, propiciar el aprendizaje de resolución de conflictos sin violencias y viabilizar el acceso a experiencias placenteras desde la recreación cultural y deportiva.

Si bien existen instituciones en los barrios mencionados, estas actualmente no ofrecen un acceso inclusivo y un real funcionamiento que garanticen la promoción y protección de los derechos de NNA. En este sentido, una de las líneas de acción emprendidas fue iniciar la solicitud correspondiente para dar lugar a la expropiación de los terrenos (El Campito), con el objetivo de convertirlos en un espacio cultural-deportivo público y gratuito para niños, niñas y adolescentes de la comunidad. Esta solicitud se enmarca en lo establecido por el Art. 23 (Derecho al descanso, recreación, deporte y juego) de la Ley 9944 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) de la Provincia de Córdoba, en función de los arts.25 y 26 de la Constitución Provincial que establecen asimismo que las instituciones públicas y privadas deben asumir una responsabilidad compartida (principio de corresponsabilidad) para garantizar los derechos de NNA.

A partir de este hecho la Mesa comienza una serie de acciones que tienden a dar visibilidad a las necesidades de la comunidad. Con objetivo de instalar al Campito como un espacio de vida, recreación, de encuentro y de uso colectivo se organiza en él, el festejo del Día del Niño, planificado por todos los integrantes de la Mesa. Esta actividad que anteriormente era organizada sólo por el centro vecinal de uno de los barrios, al ser convocada por la Mesa, deviene en un evento con mucha y activa participación de los vecinos.

Esta jornada permitió comunicar y compartir con los vecinos la conformación de la Mesa y las acciones que se estaban realizando para lograr la expropiación del Campito,

permitiendo que con su firma avalen las notas presentadas ante el Poder Legislativo y la Municipalidad respectivamente.

Actualmente distintas áreas de la municipalidad y la provincia ya se han involucrado en la problemática planteada y han asumido el compromiso de trabajar para que el Campito sea finalmente un espacio recreativo, cultural y deportivo para las familias del barrio. Para el día 14 de mayo del 2016 se realizará un festival "Tu Barrio en Escena" donde participaran algunos vecinos con propuestas artísticas, habrá una feria de microemprendedores y se realizarán actividades para promover vínculos culturales y ambientales saludables. A tal fin la Municipalidad asume el compromiso de limpiar los terrenos privados y parquizar e intervenir, ligeramente, el espacio propio.

Posteriormente se planea realizar encuentros en los centros vecinales correspondientes para que los vecinos discutan en asambleas qué desean y necesitan que haya en ese espacio público.

Hoy la Mesa de Trabajo esta conformada por: Espacio Comunitario Municipal Barrio Adentro, Dispensario Cupani, los Centro Vecinales de Barrio Observatorio, Cupani y Güemes, Casa Popular Cienfuegos, Casa Popular Carlitos Reyes, Fundación Forjar, Iglesia Santo Cristo, Bachillerato Para Adultos Cura Brochero, Fundación La Luciernaga, Referentes barriales de barrio Observatorio, Equipo del área penal juvenil de la Senaf y Casa El Aljibe

Bibliografía

- CASACIDN- Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Qué es un Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes? Bs As 2008.
- http://www.unicef.org/argentina/spanish/7.-Convencionsobrelosderechos.pdf
- Ley Nacional Nº 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes
- Ley Provincial Nº 9944 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de la Niñas, Niños y Adolescentes en la Provincia de Córdoba .
- Mg. Mario Siede, Lic. Graciela Beutel. Cuadernillo Nº 3. Prácticas y Metodologías de Abordaje. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. . Bs As. 2011
- Dra. Murga, María Eleonora y Lic. Anzola, María Griselda. Cuadernillo Nº 2. Desarrollo del Sistema de Protección Integral de Derechos en el ámbito local. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Junio 2011.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE VILLA MARIA

II JORNADAS DE DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL

TITULO : "PARTICIPACION CIUDADANA EN LA SEGURIDAD DE LOS GOBIERNOS LOCALES"

MESA DE TRABAJO NUMERO 3: "Reflexiones y Diálogo para la Acción"

Autor: Dr. Javier Octavio SOSA

La problemática de la Seguridad pública en el presente ha excedido largamente el marco de ser un tema policial para convertirse en un verdadero dilema del conjunto de la sociedad

Ya no es solo un problema de determinar cuántos policías se deben poner en la calle sino que los desafíos son mucho mas profundos, y tiene que ver con el diagrama de una política integral de seguridad

Hoy la sociedad, los gobiernos locales y en particular los ediles tienen la obligación de trabajar en programas de prevención sobre los temas de inseguridad y al mismo tiempo incorporar en el diagnóstico nuevas problemáticas, en la medida que crece la conflictividad en cada lugar

Para ello es necesario crear mecanismos de participación ciudadana que contemplen la integración de ciudadanos de todos los sectores sociales, políticos económicos, culturales y políticos para que en su conjunto pongan en marcha mecanismos e instrumentos de participación y generación de propuestas

Una participación ciudadana que interactúe con las fuerzas policiales a los efectos de determinar cuelas son las zonas más peligrosas de la comunidad, que tipo de delitos más frecuentemente se cometen , en qué zonas, y cuáles son las medidas preventivas que se deben instrumenta

Es necesario incorporar en el diagnóstico mecanismos de información acerca de los riesgos que conlleva en los jóvenes el consumo de estupefacientes y al mismo tiempo determinar cuáles son las causas de la creciente violencia estudiantil , particularmente en los colegios secundarios

Es necesario analizar la cadena de valor que se genera a partir del consumo de drogas, y en que medida esto alimenta un sistema de violencia creciente, sicarios, criminales, y tratantes de blancas y todo el submundo que se mueve en torno de la comercialización de drogas

En tal sentido el autor Alberto Föhrig Titular de la Cátedra de Ciencias Políticas de la Universidad de San Andrés dice que Argentina es un país que exporta, fabrica y consume droga y que el cuarenta por ciento (40%) de a dicha comercialización se paga con la entrega de droga lo que implica un enorme ingreso de mercadería que es comercializada y consumida en nuestro propio país lo que multiplica la actividad de narcomenudeo en las ciudades argentinas

Esta realidad tan dura nos puede explicar en qué medida la droga impacta como vector de la creciente violencia particularmente en el ámbito juvenil, y en tal sentido cuáles deben ser los parámetros que los adultos debemos fijar a los efectos de establecer valores y prioridades sobre la cuales se deben cimentar la vida de los jóvenes, para luchar contra semejante flagelo que invade nuestra realidad cotidianamente

El autor colombiano Ariel Fernando Avila Martinez expresa que el narcomenudeo es la nueva locomotora de la criminalidad al expandir una actividad donde participan elaboradores, trasportadores, agentes de seguridad, distribuidores, comercializadores, y distintos tipos de eslabones que confluyen en una actividad económica creciente y dinámica que inclusive llegan a pactar con las fuerzas de seguridad acuerdos “positivos” o incautaciones negociadas para poder seguir manteniendo la actividad delictiva sin tener que soportar la persecución sistemática de las fuerzas de seguridad

El estado nacional y los estados provinciales no gastan esfuerzos económicos, científicos y comunicacionales a los efectos de informar al sociedad de los daños que produce el consumo de drogas tanto físicos, síquicos y neurológicos , ni tampoco utilizan todas la herramientas a su alcance(campaña publicitarios, escolaridad formal y no forma, centros de capacitación organizaciones no gubernamentales) para esclarecer sobre este tema

Está claro que frente al consumo de cigarrillos es estado ha dictado normas y leyes que no solamente penalizan socialmente el consumo sino que obliga a las tabacaleras a que pongan en las etiquetas de cigarrillos avisos en los cuales advierten a cerca de los daños a la salud que produce el consumo de cigarrillo

Avisos que por cierto son bastante elocuentes respecto de los daños que produce el consumo de tabaco, una actividad que está absolutamente legalizada y que genera importantes recursos económicos a las economías regionales donde se cultiva el tabaco, y que genera al estado nacional ingentes recursos a partir de la importante carga tributario que tiene el consumo de cigarrillos

Vale decir que frente al consumo de cigarrillos el estado asume una conducta proactiva en todos sus aspectos y absolutamente valorable explicándole a los consumidores acerca de los daños que produce el fumar tabaco

Sin embargo no se ve que el estado asuma la misma actitud respecto de consumo de marihuana, cocaína, LSD; heroína, paco, etc, ni que exista o al menos se puede puedan visualizar campañas masivas en los medios de comunicación explicándonos los daños que produce el consumo de dichas drogas

Los adultos debemos crear las herramientas de compromiso comunitario , para atacar las causas de exclusión y de discriminación de la integración social que sufren los jóvenes, la necesidad de fortalecer su incorporación al sistema educativa, de la conformación de polos productivos, para generar condiciones de un sociedad más justa y segura , inclusiva y solidaria que seguramente actúa como disuasor de las actividades delictivas

Los gobiernos locales tiene la obligación de generar condiciones crecientes de justicia social e igualdad , para despejar las causas por las cuales muchas veces se generan hechos de violencia

No siempre el gobierno local tiene todas las herramientas pero debe actuar sobre aquellas situaciones en las cuales sí puede aportar elementos para generar un mayor marco de igualdad

Suecia cerró en un 50 por ciento sus cárceles en los últimos diez años y esto no fue producto de una mayor eficacia de la actividad policial sino de una política de integración social y la toma de medidas necesarias para lograr la desaparición de las causas que generan la violencia y el delito

ES necesario crear programas educativos que contemplen la información y formación de los jóvenes sobre el riesgo de adicciones, violencia de género, y actividades delictivas al mismo tiempo de articular propuestas superadoras sobre la exclusión y la discriminación

Para ello es necesario que la autoridad se informe y forme en esta temática apelando a la consulta y estudio de profesionales especializados en los temas vinculados a las adicciones juveniles a los efectos de contar con la mayor cantidad de fundamentos posibles respecto del debate que hay que dar en la comunidad juvenil acerca de los daños físicos, síquicos y neurológicos que produce el abuso del consumo de drogas

Es necesario además ajustar mecanismos de control sobre la actuación policial y de los organismos de represión de delito de modo tal que la sociedad en forma conjunta interactúe en la búsqueda de soluciones

Para ello es importante tener en cuenta las experiencias en algunos gobiernos locales y provinciales de la conformación de las denominadas Juntas de Participación Ciudadana

Las mismas se conforman a partir de la aplicación de una ley provincial que contempla su funcionamiento e implementación , sus autoridades y funcionamiento son determinadas por los propios miembros los cuales representan la comunidad en su conjunto, por encima de las banderías políticas o las identificaciones religiosas

Estas Juntas de Participación no están financiadas por el estado ni éste paga sueldos a quienes las conducen ya que son organizaciones de la sociedad civil, y dada su independencia del poder político pueden ejercer su actividad de contralor del accionar de las fuerzas de seguridad e impulsar medidas para hacer más eficiente su accionar en la lucha contra el delito

La participación ciudadana aporta de manera creciente la seguridad urbana a partir de su compromiso e interactuación con las fuerzas de seguridad y las organizaciones no gubernamentales vinculadas de manera directa o indirecta con la seguridad pública (Bomberos Voluntarios, Cruz Roja, Radioaficionados, Cooperadoras Policiales, etc)

El aportar información y recursos económicos por parte de la sociedad civil, también es un modo de coadyuvar a la seguridad pública y genera una sinergia de actuación entre las fuerzas de seguridad, las organizaciones sociales y el propio estado, que transforma en primer término la sensación de abandono que vive la comunidad, y produce un cambio de actitud frente a la inseguridad y el delito, al sentir que el compromiso compartido hace más eficiente la respuesta

La fuerza policial debe sentirse apoyada por la sociedad y al mismo tiempo debe ser controlada en su gestión diaria de prevención, para lo cual debe recibir de la sociedad el marco de acompañamiento necesario para que no sienta que la lucha la lleva adelante solo un sector

La creación de un observatorio urbano sobre inseguridad para determinar cuáles son las zonas más peligrosas de la comunidad y qué tipo de obras (alumbrado, limpieza de baldíos, urbanización etc) es necesario realizar para mejores los sectores más vulnerables

Definir qué tipo de intervención tiene que tener el gobierno local, respecto de las necesidades básicas insatisfechas de una comunidad barrial, para de ese modo ir mitigando las causas de la exclusión y la articulación con los distintos estamentos gubernativos provinciales y nacionales para dar una respuesta integral y sistémica, generando un paulatino y constante proceso de inclusión y progreso social.-

Además determinar las necesidades sanitarias de atención médica, apoyo terapéutico , apoyo socio económico sobre sectores socialmente vulnerables y proclives a ser incorporados por los traficantes de delitos para incorporarlos como mano de obra de su actividad delictiva

Trabajar sobre programas de recuperación de adictos, trabajar en las cárceles con programas educativos y de contención social para que los convictos una vez que haya cumplido su condena se sienten contenidos y se puedan incorporar a un proceso virtuoso de trabajo o educación, y no ser expulsados por su comunidad porque de esa manera los condenamos nuevamente delinquir para poder subsistir

Que las cárceles dejen de ser escuelas de delincuentes para convertirlas en escuelas de conversión social

Crear programas de seguridad vial, seguridad náutica , prevención de catástrofes, y defensa civil como un modo de comprometido a al sociedad den el marco de la construcción d e un espacio público seguro y compartible factor que también retroalimenta un concepto de seguridad global

Trabajar sobre los daños que produce el exceso de alcohol y las nuevas formas de violencia familiar creando propuestas de integración y acompañamiento de los jóvenes en sus procesos de desarrollo socio-cultural, para que la juventud son sea atrapada por los mercaderes de la violencia que solo los quieren utilizar como consumidores y mercaderes sin importarles cual vaya a ser su destino como personas en el futuro

Recientemente se vivió en la ciudad de Buenos Aires una de nuestras mayores tragedias en este tema del abuso de drogas, cuando cinco jóvenes fallecieron en una fiesta electrónica como consecuencia del abuso de drogas sintéticas

Esto es solo un ejemplo de la cruel y despiadada desidia de nuestra sociedad y de los gobernantes y de sus organismos especializados en el tema que no hacen absolutamente nada para generar campañas de concientización sobre el daño que producen estos abusos

En estos casos sería muy importante contar con la interactuación de organizaciones no gubernamentales especializadas en el tema, profesionales dedicados la profilaxis social de abuso de drogas, organizaciones de padres y gobiernos locales , generando procesos de participación ciudadana en el desarrollo de campañas integrales y sistemáticas de educación en estos temas, formando y asistiendo a los jóvenes desde su etapa preadolescente, en el conocimiento y los riesgos del consumo de drogas.-

Los lamentos posteriores en los medios de comunicación no hace más que reflejar la impotencia de la sociedad frente a esto y la ausencia por parte de padres, docentes, trabajadores sociales, comunicadores y gobernantes en generar políticas y programas concretos de concientización

No vamos a resolver la inseguridad solamente creando policías municipales y generando nuevos conflicto jurídico respecto de la competencia de cada fuerza de seguridad sino por el contrario fortaleciendo aquellas fuerzas policiales provinciales de seguridad ya constituidas, a las cuales hay que aportarles elementos para su capacitación formación y perfeccionamiento dotándolas de los equipamientos y las herramientas modernas para la persecución más eficaz en contra del delito

La sociedad no debe apelar solo a lo que algún autor colombiano denomina el “populismo punitivo” que significa solamente el reclamo de mayores penas a los delincuentes y la baja de imputabilidad para los jóvenes sin ponerse a estudiar las causas por las cuales ellos se ven obligados a delinquir

El aumento de las penas en sí mismo no conlleva a la solución del problema, porque la situación carcelaria es absolutamente crítica, donde el hacinamiento es moneda corriente y la ausencia de programas carcelarios de reinserción no hacen más que convertir la cárceles en verdaderas escuelas del delito, que no promueven en modo alguno la recuperación y reinserción social del convicto, que al salir del penal una vez cumplida su condena, reincide en su actividad delictiva, ya que en su etapa de detención, no se ha producido ningún proceso de recuperación personal, agravado la circunstancia de que al tener antecedentes penales se le hace muy difícil obtener un trabajo, por su misma condición de ex presidiario

Asumir el compromiso las fuerzas de seguridad del combate contra las nuevas formas de delincuencia y en particular de la creciente presencia del narcotráfico en cada una de nuestras comunidades, formular políticas y programas para lograr que actúen las fuerzas de seguridad de consuno con el conjunto de la comunidad de manera comprometida, solidaria y en forma íntegra en su lucha contra este flagelo, al cual no lo pueden enfrentar en forma aislada las fuerzas de seguridad, sino que por el contrario es una temática que reclama de la sociedad y de sus gobernantes una definición muy clara sobre valores, principios y conductas , para evitar un discurso difuso que solo ayuda al crecimiento de quienes comercian con la muerte.-.

Implementar desde la sociedad civil herramientas como las Juntas de Participación o los Foros de Participación son una nueva forma de hacer más concreta la participación de la sociedad civil en la problemática de la inseguridad.-

DR. JAVIER OCTAVIO SOSA

Marzo de 2016

II Jornadas de Desarrollo Local Regional.

Reflexiones y diálogos para la acción.

Primer encuentro de Escuelas de

Gobierno

MESA 3: Participación ciudadana, articulación público-privada.

Reflexiones en torno a la construcción de ciudadanía: Análisis de experiencias participativas en Marcos Juárez 2006-2014[1]

Palabras claves

Participación ciudadana-ciudadanía-gobiernos locales.

Dra M Virginia Tomassini[2]

I-Introducción

Las discusiones en torno a los conceptos de ciudadanía y participación ciudadana han tomado un renovado interés en el campo académico. Muchos son los enfoques teóricos y tradiciones políticas desde donde podemos interpretarlo. Las ambigüedades en su interpretación devienen muchas veces, del encasillamiento de la ciudadanía y de la democracia como conceptos estancos sin posibilidad de abrir el juego a las construcciones subjetivas y las prácticas subyacentes en los intentos de otras formas democráticas.

El interés del presente trabajo está centrado, en el análisis de experiencias de participación en los gobiernos locales, particularmente en la ciudad Marcos Juárez, tomada como un estudio de caso que permite analizar en profundidad la dimensión de la problemática. Se intentará adentrarse en las particularidades que reflejan las siguientes preguntas. ¿Cómo funcionaron los mecanismos de democracia semidirecta y participación ciudadana llevados a cabo en la ciudad de Marcos Juárez durante el período 2006-2014?

[1] Este artículo es una síntesis de capitulo de Tesis de Maestría en Política y gestión del Desarrollo Local. Las entrevistas y documentos citados pertenecen a la misma.

[2] IAPCS-UNVM.

¿Será capaz el proceso de participación de los ciudadanos mediante los mecanismos de democracia semidirecta y participación ciudadana de fortalecer el compromiso de los ciudadanos con la política?

Se sostendrá que la normativa es relevante pero no suficiente, debe colocarse el acento en el proceso de construcción de identidades políticas, puestas en juego interactivo social entre los miembros de una comunidad dado que la importancia de la participación en los asuntos públicos, estaría destacando la potencialidad de los sujetos en un compromiso de transformación con el territorio del cual forman parte. Tal como lo postula Echavarría: *"ya no se trata de ver en cuántos lugares participamos los ciudadanos, sino que de lo que se trata es de analizar cómo participamos; es decir profundizar la lectura crítica de las condiciones, alcances y límites de procesos participativos que se difunden e institucionalizan, especialmente, en el ámbito local*"(Echavarría, 2008:3).

Para comprender en profundidad la problemática de la participación de los marcojuarenses nos detendremos en el análisis de dos instancias de participación:

-La utilización de las audiencias públicas desde el 2006 al 2014.

-La presentación por primera vez de dos iniciativas ciudadanas en el año 2010 con motivo de la implementación del voto electrónico en las elecciones municipales

II-Algunas Consideraciones Teóricas

Las opciones de participación otorgadas por el Estado repercuten en ambigüedades al momento de conceptuar y comprender la participación ciudadana. Tal como lo afirma Cunill Grau los mecanismos de participación instituidos desde el Estado llevan implícitas ambigüedades cuestionándose la debilidad que en la práctica conlleva una teoría normativa de la democracia y la participación. En el contexto de esta teoría, el ciudadano no estaría constituido por un mero status legal pero si en base a estructuras institucionales que lo posibilitan, los actores políticos constituirían identidades moldeadas por instituciones políticas y procesos (Cunill Grau, 1994).Desde esta perspectiva se coincide en que las formas institucionales son necesarias pero no suficientes para el pleno desarrollo de una ciudadanía activa. Al respecto la autora argumenta:

> *"La ciudadanía no se agota en el reconocimiento de derechos, sino que está sujeta a construcción con base en estructuras institucionales-estatales y sociales-que la posibilitan. Las prácticas sociales y las reglas formales e informales que se suscitan son clave para comprender los factores que pueden inhibir o estimular el desarrollo de identidades políticas."*(Cunil Grau, 1994: 152).

Una visión de la ciudadanía solamente entendida desde el aspecto institucional niega en definitiva cualquier otro tipo de identidad, niega la ciudadanía por fuera de los valores de la democracia occidental y otros tipos de espacios participativos que no sean únicamente los garantizados por el Estado. Colocado entonces el acento en la importancia de otras modalidades de participación afirma:

> "*La ciudadanía no se ejerce exclusivamente en relación con las instituciones político-estatales, sino que se ejercita y, sobre todo, se puede construir respecto de cualquier esfera donde los principios de la igualdad y de la libertad para todos, sean desafiados. Por lo tanto pueden existir tantas comunidades políticas y expresiones de ciudadanía como prácticas sociales dirigidas a subvertir relaciones de dominación (...) los actores políticos serían conformados a través de esas prácticas"* (Cunill Grau, 1994: 159).

En este sentido podemos ver en las prácticas institucionales- del caso que se abordara en este escrito- relaciones de dominación que "moldean" una identidad pasiva, una identidad democrático-liberal que solo limita al ciudadano a ejercer el control sobre determinados actos y no lo incorpora como protagonista. A continuación se hara referencia a los casos mencionados.

III-Mecanismos de Democracia Semidirecta en Marcos Juárez, historización y sentidos atribuidos

Marcos Juárez dicta en el año 1993 su Carta Orgánica, convirtiéndose en la primera ciudad de la provincia en concretarla. Al momento de su sanción se encontraba en el gobierno el Partido Vecinalista[3]. En la misma se introducen las figuras de iniciativa popular, el

[3] Su líder Henry de Dellarossa comenzó su carrera política como comisionado en la Dictadura proclamándose intendente al regreso de la Democracia. Con excepción de un período de gobierno, el partido sostuvo la

referéndum, la revocatoria[4] y otras formas de participación ciudadana (Comisiones Barriales, Audiencias Públicas y Defensor del Pueblo entre otras). Al momento de consensuar y aprobar el artículo de creación de estos mecanismos, se establecieron discusiones entre los convencionales constituyentes por las dificultades y sentidos atribuidos a la participación ciudadana, el entonces intendente Henry Dellarossa afirmaba:

> *"puede tomar la figura de la incentiva popular como un acto de diversión como ir a un cine y habría que analizar un poquito el procedimiento, no es que lo queramos hacer más difícil sino autenticarlo en forma fehaciente para que sea un acto serio, no que 200 o 300 vecinos junten firmas por juntar y después el Concejo Deliberante como una carga verificar ese tema"* [5].

Esta discusión de la participación como un acto "de diversión" como una especie de actividad recreativa y por ende de la limitación de la misma a través de la institucionalización de mecanismos con un elevado grado de burocratización hacia su acceso constituyen un símbolo de la visión sobre la participación que se vislumbraran más claramente en el análisis de los casos que se introducen en este texto. Desde 1993 se dieron muy pocos avances en la reglamentación de la participación ciudadana, tal lo argumenta el ex presidente del Concejo Deliberante Dante Castellano en el programa televisivo local ¿De qué se trata? el motivo de la no reglamentación de los mismos se debió a problemas presupuestarios pero sobre todo a la falta de decisión política, en definitiva una elección de no priorizar o profundizar en los temas concernientes a la participación:

---

intendencia hasta el 2014,.momento en el que obtiene la vitoria el PRO a través de la candidatura de Pedro Dellarossa, hijo del fallecido líder de la Unión Vecinal.

[4] **Iniciativa popular:** A través de ella los electores pueden proponer ordenanzas obteniendo las firmas de un determinado porcentaje del padrón (determinado por carta orgánica) siempre que no se toquen temas vedados como presupuesto, tributos, régimen electoral, reforma de la carta orgánica, contravenciones, convenios interjuridiccionales, régimen de los partidos políticos y organización de la administración. **Revocatoria:** se refiere al derecho de los electores de hacer cesar de su mandato al titular de un cargo electivo antes que expire formalmente su mandato, esto mediante una votación especial. En caso de imponerse la misma los funcionarios son reemplazados mediante los supuestos de vacantes y acefalias. **Referéndum:** por medio de él se somete al pueblo una propuesta de resolución de un órgano del poder, para que la apruebe o rechace. Puede ser facultativo (la autoridad puede o no convocarlo) u obligatorio (debe ser convocado por la importancia del tema en cuestión ej fusiones de territorio, reformas en la carta - orgánica, etc). **Consulta popular:** Los ciudadanos son convocados para manifestarse sobre un proyecto legislativo. Si es vinculante la aprobación ciudadana la convierte en ley de promulgación automática .Cuando es no vinculante requiere la aprobación legislativa pero con fuerte pronunciamiento político de la ciudadanía (Arnoletto y Beltrán.1997).

[5] Ibidem p 278

"Hubo dos proyectos que se acercaron para tratar el asunto uno fueron las Comisiones Barriales y otro el del Defensor del Pueblo, el de Comisiones barriales está todavía en Comisión, el del defensor del pueblo ya no está más, se charlaron pero no hubo una profundización del tema y creo que lo que ha faltado es una definición política, obviamente que nadie está desconociendo la importancia o la necesidad pero todavía no hemos alcanzado a madurar lo suficiente estos temas"[6].

Funcionamiento y usos de las Audiencias Públicas

Hasta la utilización de la iniciativa popular por el sistema de voto electrónico presentada en el año 2010 el único mecanismo de democracia semidirecta reglamentado y utilizado habían sido las Audiencias públicas pero que no tenía demasiada concurrencia. Las temáticas tratadas fueron durante el año 2006 al año 2014 sobre el Impuesto Automotor, Modificación del presupuesto, estacionamiento tarifado y controlado, presupuesto de gastos y cálculos de recurso y una ordenanza de materia impositiva. Los participantes en dichas oportunidades eran los directamente afectados por el tema o problemática tratado en la audiencia.

Por ejemplo en el caso de las audiencias por modificaciones de presupuesto quienes se encontraban presentes eran miembros del Sindicato de Trabajadores Municipales que reclaman la irregularidad en algunas partidas presupuestarias y el aumento de sueldos para los trabajadores. La convocatoria de ciudadanos ha sido escasa, según se puede observar en las actas taquigráficas de las mismas la presencia se circunscribe a políticos, prensa y sectores involucrados o afectados en la problemática por la cual se convoca. De esta forma podemos visualizar en el ejemplo algunas de las características de la debilidad que en la práctica conllevan los mecanismos institucionales de participación. Para ilustrar esta situación uno de los entrevistados afirma:

"Y las audiencias por ejemplo del presupuesto que es el que se define… presupuesto, impositiva y hasta para patente(…)Que a mi me parece que eso, de alguna manera, define hacia donde va el municipio el año que sigue….no va nadie, por ejemplo este año, si van puntualmente en este caso, creo que fueron los de la cooperadora policial porque querían que les aumenten un puntito en los que les da el municipio, otras veces ha ido

[6] Programa político televisivo ¿De que se trata**?** emitido por Televisora regional Unimar durante los meses de abril, mayo y junio de 2010 http://www.postarevistadigital.com.ar//blog/posta-de-que-se-trata/general/2010/04/24/programa-2-participaci-n-ciudadana

los de la guardería Hijitus, otras veces los del Hogar de Niños, es decir los directamente nombrados y aceptados ahí"(entrevista B).

El entonces presidente del concejo Deliberante refiere al mismo tema en los medios locales advirtiendo:

"En general las audiencias públicas están manejando los proyectos que son de doble lectura (...) en las audiencias públicas se trata pura y exclusivamente el tema de interés (...) no hay participación, se le da difusión a través de los medios, se invita pero la realidad es que la participación es poca y va pura y exclusivamente la persona que esta interesada en el tema que se está tratando"[7].

La experiencia del voto electrónico y la presentación de iniciativa popular en Marcos Juárez

El 5 de septiembre de 2010 tuvieron lugar en la ciudad de Marcos Juárez las primeras elecciones a intendente de la provincia con aplicación del sistema de voto electrónico. Tras la propuesta del gobernador Schiaretti de hacerse cargo del costo de la elección hubo en el Concejo Deliberante una ardua discusión acerca de la confiabilidad del Sistema y de la factibilidad de aplicarlo teniendo en cuanta el escaso tiempo con el que se contaba para la formación de partidos y ciudadanos, esto derivo en una votación de siete votos a favor (Unión vecinal/UpC- UCR) y dos votos en contra (Frente Cívico) y la presentación de dos iniciativas populares solicitando el doble sistema de votación (entiéndase tradicional y electrónico).La primera de ellas no ingreso para ser discutida en el ámbito del concejo por decisión del bloque oficialista, la segunda fue ingresada en el orden del día pero no tuvo voto favorable.

Desde la propuesta realizada por el entonces gobernador la discusión del oficialismo local estuvo centrada en la modernización del sistema de votación como un hito para Marcos

[7] Programa político televisivo ¿De que se trata**?** emitido por Televisora regional Unimar durante los meses de abril, mayo y junio de 2010. http://www.postarevistadigital.com.ar//blog/posta-de-que-se-trata/general/2010/04/24/programa-2-participaci-n-ciudadana

Juárez y en la justificación del alto costo que este nuevo sistema implicaba en que el pago sería realizado por el gobierno de la provincia y no debía ser solventado por el municipio.

Más allá de las discusiones en cuanto al sistema y su implementación, interesa en este apartado lo concerniente al mecanismo de democracia semidirecta utilizado - tras el anuncio de la implementación del voto electrónico- por los marcojuarenses y cuál fue la actitud o el tratamiento de los representantes ante práctica llevada a cabo por este grupo de vecinos.

En las sesiones donde se trato la problemática por primera vez en muchos años hubo ciudadanos presentes en la sesión y tuvo lugar una experiencia atípica hasta ese momento en la ciudad, la presentación por parte de un grupo de ciudadanos de dos iniciativas populares que contemplaran un sistema doble en las elecciones locales.

Durante esa semana la presencia de los concejales en los medios y las campañas de difusión de los partidos que no compartían la implementación del sistema (Frente Cívico-Frente para la Victoria) adquiría características novedosas, se sumaban a las tradicionales de capacitación de fiscales, marchas, volanteadas y parodias sobre el nuevo sistema.

Sumado a ello, por primera vez desde la vuelta de la democracia, el recinto del Concejo Deliberante se llenó de ciudadanos que presenciaron las sesiones mientras murgas e imágenes- como las de una urna gigante- podían verse frente al mismo en reclamo de la implementación del doble sistema. Como se mencionó anteriormente, un grupo de ciudadanos presentó una Iniciativa popular que proponía como alternativa la posibilidad de utilizar doble sistema, la primera de ellas fue rechazada para su tratamiento por el presidente del Concejo Deliberante, la segunda fue tratada y rechazada por votación.

Por su parte los concejales oficialistas fundamentaban su rechazo a la iniciativa ante "el abucheo" del grupo de ciudadanos presentes en el recinto:

> *"Me toca dar los fundamentos del porque de la negativa del bloque en cuanto al proyecto que venía contenido en la Iniciativa Popular presentada por un grupo de vecinos de la ciudad, de los cuales parto en un principio, del análisis de la Iniciativa y del proyecto contenido, estimo o hago una estimación de que existen dos Verdades que se desprenden del Proyecto de Ordenanza,(...) en las dos primeras presentaciones, en la primera que fue rechazada la Iniciativa Popular, y a la segunda presentación a la que se le dio tramite, en la cual se sigue proponiendo el sistema de voto electrónico junto con la urna tradicional,(…)paso a los fundamentos de la negativa del bloque al Proyecto de Ordenanza contenido en la Iniciativa Popular, del porque no pueden coexistir los dos*

sistemas, en primer lugar, este concejo ya ha sancionado días tras la ordenanza nº 2157 estableciendo el sistema de voto electrónico para la elección de autoridades municipales del próximo 05 de setiembre, tratando de sanar las cuestiones de forma que adolecía el Proyecto de Ordenanza contenido en la Iniciativa Popular,(…) justamente por ser una prueba piloto, que es lo que se esta buscando con esta prueba piloto, lo que estamos tratando de ver efectivamente que esto a futuro sea una implementación de manera definitiva, no ya para la elección del 05 de setiembre, sino de manera definitiva en base a los resultados que arroje este prueba, que sin dudas va esta vista por otros municipios e incluso la provincia, y lo que justamente todos van a evaluar son los resultados de esta votación en cuando al sistema aplicado, no el resultado de quien gano o quien perdió, sino del sistema que se aplica, entonces, si se aceptara la aplicación del doble sistema, vamos a tirar por la borda todo aquello que queremos evaluar y experimentar"[8].

Como puede verse los argumentos sobre el rechazo a la iniciativa en esta ocasión tienen que ver con cuestiones normativas, sin embargo la primera respuesta ante la utilización del mecanismo fue dejarlo sin tratamiento, vemos entonces como a través de afirmaciones republicanas como el respeto a la institucionalidad y a las formas legales establecidas por la ordenanza reglamentada se legitima y reproduce una práctica que deja fuera la discusión política y la participación, o por lo menos deslegitima el uso de los mecanismos institucionales para tal fin.

De esta manera, la experiencia de los ciudadanos promotores fue de una iniciativa que no fue abordada en el recinto y una segunda que fue votada de manera negativa argumentando cuestiones presupuestarias, poniendo nuevamente en escena la lógica económica por sobre la impronta participativa. Tal como lo detalla la nota del diario local "La Info Semanal del 30 de junio de 2010:

"En la sesión del miércoles 30 del Concejo Deliberante, se conoció la decisión del presidente del cuerpo Dante Castellaro rechazando la presentación de iniciativa popular hecha por un grupo de marcosjuarenses en la que solicitaban que en las próximas elecciones municipales pueda usarse, además del voto electrónico, el sistema de voto tradicional a fin de que el ciudadano opte cuál utilizar .El grupo que hizo la presentación en la sesión de la semana pasada, había instalado una gran urna en la vereda del Concejo Deliberante y los presentes en el lugar podían además firmar la nota que acompañaba el petitorio, que

[8] Concejal Lescano. Datos Versiones taquigráficas de sesiones. Acta nº 1237, p 3.

> *finalmente fue rechazado por Castellaro invocando un inciso de la ordenanza que reglamenta la presentación de iniciativa popular y que establece que no se podrá proponer un proyecto "que importando un gasto, no prevea los recursos correspondientes para su atención".*[9]

Finalmente las elecciones se llevaron a cabo con el sistema de voto electrónico. Como vemos si bien no hubo denuncias ni sospechas de fraude nuevamente "lo político" queda relegado, vemos también cómo se pierde la potestad de control por parte de las fuerzas políticas y los ciudadanos a manos de una empresa privada. En el transcurso del apartado vimos como detrás de un "discurso dominante" que legitima las instituciones y las acciones republicanas se reduce lo político, a través de las definiciones de "independientes" "apolíticos" y a través de la reducción institucionalizada del debate y la participación ciudadana.

IV-Consideraciones finales

Como hemos podido observar las discusiones sobre la participación, la democracia y los modelos de ciudadanías implícitas, dejan abiertas múltiples discusiones e interrogantes abiertos. ¿Será posible una participación activa de los ciudadanos a través de los mecanismos formales amparados por el Estado? ¿Acaso no muestran un ciudadano circunscrito a la lógica individualista del modelo de democracia liberal limitando las prácticas crítico-emancipatorias? El intento de encasillamiento tanto de la ciudadanía como de la democracia, en término de conceptos definidos a través de criterios homogéneos, y conceptualizados desde las construcciones euro centristas normativas, dejan de lado subjetividades y prácticas subyacentes en los intentos de otras formas democráticas con características propias de los escenarios regionales y locales.

Este encasillamiento que articula -en los espacios públicos locales- de manera hegemónica, formas liberales de ciudadanía, manifiestan una visión de la ciudadanía en cuanto ideal político. Un ideal político que deja relegado a los ciudadanos como mero portadores de derecho sin poder. En este sentido, se pudo analizar a través de este estudio de caso, la manera en que el Estado de derecho produce una relación de tensión entre norma y realidad, esta tensión visualiza la legitimación del orden de dominación, que no es

[9] http://www.lainfosemanal.com.ar/home/?p=1044

otra que la legitimación de la dominación a través de las instituciones democráticas (Echavarría, 2008).

Dado lo expuesto es que se sostiene que, las teorías acerca de la democracia y la ciudadanía, dejan afuera en su construcción componentes subjetivos, históricos y contextuales que en definitiva legitiman un solo modo de entenderla, tal lo postula Mouffe (2003) la actual teoría democrática reduce a los ciudadanos al rol de agente portador de derechos naturales, manteniéndolos al margen de las relaciones sociales y políticas.

Las opciones otorgadas por el Estado para la participación y su modo de interpretar a la ciudadanía como mero portador de derechos y obligaciones fortalecen esta afirmación. Tal lo postula Echavarría:

> *Dado que las instituciones diseñadas a tal fin, tanto en lo que se refiere al comportamiento normativamente esperado, como a los procedimientos que fijen conforme a qué reglas ha de discurrir una cooperación en un campo de fuerzas múltiples y contradictorias, regulan los derechos a la participación estableciendo criterios de representación, de composición y funcionamiento de los espacios deliberativos. Criterios éstos que deben ser puestos en cuestión en lo que se refiere a su potencialidad para dar cuenta del juego de oposiciones dialógicas, para la transformación del poder social en un poder democrático; porque no es dable confundir las condiciones que tornan posible la formación democrática de la voluntad pública con las restricciones que se le imponen de manera contingente a dicho proceso* (Echavarría, 2008:163).

En este sentido puede afirmarse que las formas en las que se reglamentan los mecanismos de participación institucionales reducen la participación ciudadana a una participación meramente administrativa, y no una participación en donde los ciudadanos sean escuchados, elaborando discursos y negociaciones (Echavarría,2008). El debate sobre la participación en Marcos Juárez, como se analizara en los diferentes apartados, está centrada en interpretada como una actividad costosa en términos presupuestarios y como un acto "de diversión", una especie de actividad recreativa, y por ende, la limitación de la misma a través de la institucionalización de mecanismos con un elevado grado de burocratización hacia su acceso nos llevan a pensar en el desincentivo hacia la misma.

De esta forma los espacios de conflicto son relegados o quedan desdibujados en esta lógica de sostenimiento del status quo. Varios son los aspectos que tensionan o distorsionan la participación de los sujetos y que dificultan una subjetividad consciente como sujetos

políticos en este estudio de caso. Se vuelve entonces a afirmar que, esta forma de entender la política de manera homogeneizante y detractora del conflicto, constituye el símbolo de la gestión municipal marcojuarense en el período estudiado (o incluso hasta la actualidad), y esta construcción identitaria que deja fuera a "lo político" para generar un ciudadano, que es mero consumidor o usuario de servicios en lugar de protagonista activo de la vida política local, se ha convertido en el símbolo de la ciudad misma.

La falta de convocatoria y el trato a los ciudadanos que se menciona en las actas taquigráficas de las Audiencias Públicas expuestas en apartados anteriores, podría evidenciar la generación de una identidad local, de una identidad del vecino reducido, como lo postulan algunas corrientes de la Democracia liberal, a un mero usuario de los mecanismos formalmente establecidos, pero también se puede afirmar que trasciende esta figura, al expulsarlo a través de prácticas limitantes a la deliberación y subordinarlo mediante una práctica de dominación llamada por sus protagonistas como "apolítica" que deslegitima cualquier tipo de práctica política por parte de la ciudadanía

Otro punto a destacar es que los usos de los mecanismos suelen identificarse con intereses sectoriales, por ejemplo con respecto a las audiencias públicas; que tratan partidas presupuestarias, por lo general han tenido mayor grado de convocatoria pero siempre se presentan a las mismas instituciones con algún interés particular en alguna partida presupuestaria y las respuestas a las problemáticas implican la postura del ejecutivo local.

Del análisis de las entrevistas- y los documentos del Concejo Deliberante podemos interpretar la escasa participación de los marcojuarenses y en el predominio de una lógica individual y no colectiva al momento de utilización de los mecanismos de democracia semidirecta. Finalmente lejos de pretender dar una respuesta concreta a las experiencias compartidas en el desarrollo de este trabajo se hacen propios los interrogantes de Susana Villavicencio:

> *"Es posible una democracia conflictiva pero tolerante, tendiente a la igualdad pero respetuosa de las diferencias, garante de la libertad individual pero motivadora de la participación en la cosa pública*" (Villavicencio, 2001:95).

Este y otros interrogantes quedan abiertos en pos de nuevas investigaciones que pongan el acento en las dinámicas, tensiones y pautas pendientes de la participación ciudadana en los espacios locales como "democracia de proximidad".

Bibliografía

Aquín, Nora: *Ensayos sobre ciudadanía. Reflexiones desde el Trabajo Social.* Buenos Aires: Espacio Editorial, 2003.

Bresser Pereyra, L. y Cunill Grau, N: *Lo público no estatal en la reforma de Estado*. Buenos Aires: Paidós, 1998.

Cunill Grau, Nuria: *Repensando lo público a través de la sociedad*. Santiago de Chile. Nueva Sociedad, 1994.

Echavarría, Corina: "Ciudadanos y Vecinos: la crisis de la institucionalidad democrática de los Centros Vecinales de la ciudad de Córdoba frente a la complejización del espacio público" en CORDOVA, Marco (org). *Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina.* FLACSO sede Ecuador, 2008.

Mouffe, Chantal: *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona, Paidós, 1999.

La paradoja democrática. Barcelona, Gedisa, 2003

Villavicencio, Susana: "Crisis de la Ciudadanía ¿una nueva ciudadanía?" en Carozzi S y Ritvo J. comp. *El Desasosiego*. Rosario: Homo Sapiens, 2001.

Villavicencio, Susana: "Ciudadanía y Civilidad: Acerca del derecho a tener derechos". Bogotá: Universidad de los Andes 066,2007.

Fuentes , Documentales y Periodísticas

La Info Semanal
La mañana de Córdoba
La Voz del interior
Programa televisivo ¿De qué se trata? Transmitido por Televisora Regional UNIMAR durante los meses de abril, mayo y junio de 2010, los miércoles alas 21 hs.
Actas taquigráficas audiencias públicas Marcos Juárez 2006-2014
Actas taquigráficas sesiones Voto electrónico
Actas taquigráficas Convencional Constituyente
Discursos de apertura de sesiones Concejo Deliberante

II JORNADAS DE DESARROLLO LOCAL REGIONAL

12 y 13 de Mayo de 2016 Villa María, Córdoba - Argentina

Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales

de la Universidad Nacional de Villa María

Red Cultural Zona Norte: una experiencia de articulación territorial a nivel local

MESA 3: Participación ciudadana, articulación público-privada.

Mario Villarreal

Biblioteca Popular "Madre Teresa de Calcuta" mvilla_ts@hotmail.com

Palabras claves: Territorio- Redes- Participación

Introducción

El trabajo aborda la construcción de la Red Cultural Zona Norte de la Ciudad de Córdoba proceso que se viene realizando desde el año 2012.

La Red Cultural Zona Norte es un espacio de articulación y cooperación territorial de instituciones estatales y no estatales que buscan llevar adelante iniciativas de calidad basadas en el enfoque de derechos. Desde la Red pensamos que la Cultura es un Derecho y que es necesario desarrollar acciones coordinadas para y con los niños/as y jóvenes y sus familias.y que las mismas estén basadas en el acceso irrestricto y un alto protagonismo social y de presencia del Estado.

Se funda en el interés manifestado por los establecimientos educativos zonales tanto de nivel municipal, como provincial y de distintos niveles (inicial, primario, secundario) en la promoción de iniciativas territoriales y barriales que tengan como centro el acceso a la cultura y la garantía de los derechos culturales de los vecinos tanto en la producción como el "consumo" (goce/disfrute) de los bienes culturales. Actualmente la integran 17 escuelas y a ellas se suman el trabajo realizado desde instituciones comunitarias (Biblioteca Popular Madre Teresa de Calcuta) y del ámbito empresarial (establecimiento Bagley).

En la ponencia se retomarán los conceptos de redes como un dispositivo de trabajo territorial y la forma que tal dispositivo fue utilizado para la conformación de la Red Cultural Zona Norte como así también el rol que tienen las organizaciones e instituciones en la participación social y comunitaria.

Finalmente se reflexionará sobre los alcances de tales dispositivos para el logro de objetivos colectivos y comunitarios.

EL trabajo aborda la construcción de la Red Cultural Zona Norte de la Ciudad de Córdoba.

Red Cultural Zona Norte

La Red Cultural Zona Norte es un espacio de articulación y cooperación territorial de instituciones estatales y no estatales que buscan llevar adelante iniciativas de calidad basadas en el enfoque de derechos. Desde la Red pensamos que la Cultura es un Derecho y que es necesario desarrollar acciones coordinadas para los niños/as y jóvenes y sus familias que estén basadas en el acceso irrestricto a las mismas con un alto protagonismo social y de presencia del Estado.

Se funda en el interés manifestado por los establecimientos educativos zonales tanto de nivel municipal, como provincial y de distintos niveles (inicial, primario, secundario) en la promoción de iniciativas territoriales y barriales que tengan como centro el acceso a la cultura y la garantía de los derechos culturales de los vecinos tanto en la producción como el “consumo” (goce/disfrute) de los bienes culturales. Actualmente la integran 19 escuelas y a ellas se suman el trabajo realizado desde instituciones comunitarias (Biblioteca Popular Madre Teresa de Calcuta) y del ámbito

empresarial (establecimiento Bagley).

En 2012 se conforma la Red en torno a la organización de la I Feria Barrial del Libro Infanto Juvenil, por iniciativa de dos instituciones, la Biblioteca Popular Madre Teresa de Calcuta y la escuela Gdor Dr Arturo Zanichelli, que sin recursos financieros deciden llevarla adelante. En ese transcurso se van sumando el establecimiento "Bagley" y otras instituciones educativas de la zona. Con el lema *"la curiosidad como vocación, la imaginación como motor..."* se desarrolló este importante evento donde asistieron más de 10.000 personas, participaron 16 establecimientos educativos (aparte de los de la Red), 3 días de actividades culturales, educativas y de promoción del libro. Recibimos apoyo de organismos tales como Museo Carafa, Agencia Córdoba Cultura, UEPC, SUOEM, Cooperativa de Trabajo GEN, Universidad Nacional de Villa María , entre otros.

Al finalizar ese año, la Red apoya la inauguración de la Biblioteca escolar de la escuela "Eva Duarte" con la presencia de María Teresa Andruetto.

En septiembre de 2013 se realiza la II Feria Barrial en la escuela primaria Eva Duarte, logrando una mayor participación de niños, niñas, adolescentes, docentes y familias en torno a la presencia del escritor e lustrador Istvansh y el homenaje a la escritora Laura Devetach. Al igual que en se primera edición, es una valiosa oportunidad para acercar las producciones culturales a este ámbito a la vez de incentivar la participación de la comunidad.

En el presente año esperamos desarrollar la III Feria del Libro Barrial Infanto Juvenil de la Zona Norte los días 7, 8 y 9 de Octubre en la escuela primaria Olegario Víctor

Andrade de barrio Villa Retiro, renovando nuestros objetivos y apostando por una participación creciente y el acercamiento de bienes culturales de mayor calidad.

Los establecimientos que conforman la Red son:

Escuela Municipal “Gdor Dr.Arturo Zanichelli”- Barrio Parque Liceo III Sección

Escuela primaria “Olegario Víctor Andrade”- Barrio Villa Retiro

Escuela primaria “Eva Duarte”- Barrio Parque Liceo Segunda Sección

Escuela primaria “Florencio Sánchez”- Barrio El Gateado

Escuela primaria “Clara Beatriz Altamirano”- Ciudad Villa Retiro

Jardín “Eva Duarte” Barrio Parque Liceo Segunda Sección

Jardín “Ricardo Rojas” Barrio Parque Liceo Segunda Sección

Jardín “Olegario Víctor Andrade”- Barrio Villa Retiro

Jardín “Voluntariado Argentino”- Ciudad Villa Retiro

IPEM 21 “Alfonsina Storni”- Barrio Parque Liceo Segunda Sección

IPEM 121 “Justo Pastor Páez Molina”- Barrio Jorge Newbery

Escuela Municipal “Escribano Juan Antonio Paredes” Villa Azalais (O)

Biblioteca Popular “Madre Teresa de Calcuta”- Barrio Parque Liceo Segunda Sección

Instituto Privado inicial y primario “Eva Franco”- Barrio Villa Retiro

Instituto Secundario Privado “Olegario Víctor Andrade”- Barrio Villa Retiro

Escuela Especial “Nuestra Señora de Itati”- Barrio Villa Retiro

CENMA “Parque Liceo”- barrio parque Liceo Segunda Sección

Establecimiento Bagley- Barrio Jorge Newbery

Redes

En la introducción señalábamos la motivación del acceso a la CULTURA como derecho por parte de vecinos/as, niños/as , jóvenes y adolescentes del norte de la ciudad de Córdoba.

Solo a partir del trabajo concreto de nuestro primer le pusimos “nombre” al espacio RED CULTURAL ZONA NORTE

Lo que nos lleva a nuestro primer supuesto: en el trabajo en redes: NO ES POSIBLE LAS REDES SI NOHAY PARTICIPACION. Es decir, no es posible un trabajo en red si hay “dueños de la red. En el presente artículo veremos los supuesto del trabajo en redes y comprenderemos el porqué de la centralidad de la participación.

El poder no está en la jerarquía sino en la capacidad de conseguir sus objetivos y para conquistar su poder se articulan con otras organizaciones en un proceso social de interdependencia, coordinan acciones en torno a objetivos. Las organizaciones están indisolublemente vinculadas a la sociedad. Por ello **redes es una forma de operar que implica el reconocimiento de esto: es colaborar y ayudarse a cumplir los objetivos de cada uno en una complementariedad desigual, es decir en el reconocimiento de las diferencias: de recursos, de capacidades, de posibilidades.**

Las redes permiten a las personas, grupos y organizaciones aunar esfuerzos, asegurar mayor profesionalidad, mayor eficiencia, y mayor influencia en la sociedad. Pero, que son las Redes para nosotros? **Redes es un concepto vincular**. Implica comprender los vínculos que se establecen entre personas. Internet es un ejemplo

de Red de redes, pero lo que se encuentra en internet a través de la red informática son las personas que se comunican. Son las personas que se presentan y que inician conversaciones. Por lo que Mario Rovere declara que : "**no se conectan cargos se conectan personas"** Cuando el director del Hospital y la enfermera del centro sanitario se juntan a planificar una campaña de vacunación son Juan y María los que piensan y diseñan la estrategia por lo que saben y lo que pueden manejar como recursos de sus organizaciones respectivas, son ellos en interacción los que garantizan con su compromiso la acción que diseñan.

Las redes buscan vincular heterogeneidades, asume la complejidad y buscan la articulación en las diferencias. Dice Mario Rovere, que **redes es como colocar una parrilla sobre la fragmentación,** crear puentes, pasarelas que posibilitan encuentros. **No es homogeneizar**, es articular desde el reconocimiento de las diferencias. La fragmentación de la sociedad es a la vez una desventaja ya que nos genera sensaciones de soledad pero también una ventaja que permite emerger al individuo, a las personas como posibilidad de que se generen vínculos.

Articular voluntades de las personas y los recursos y funciones que tienen distintos ámbitos, para que ellos produzcan en las relaciones que pueden crear nuevas realidades. Supone reconocer a las personas como productores de realidades, sin negar su dimensión de productos sociales surgidos en la socialización, pero con la capacidad de producir nuevas realidades (Peter Berger y Thomas Luckman "La construcción social de la realidad").

La Red Cultural Zona Norte y los supuestos que la orientan

Decimos, tomando los aportes de autores como Marios Rovere y Elina Dabas, que pensar/se en red implica **construir un sentido**, darle un para qué, una dirección común, que no oculte las diferencias, que respete el momento de adhesión y de permanencia como un **acto voluntario**. Que no convierta a la red en un adorno, un agregado, o una sobre-tarea de las ya habituales. El sentido de la red, no es solamente su valor ético y epistemológico sino que requiere un sentido práctico[1].

Desde el acto fundacional de la RED CULTURAL ZONA NORTE (RCZN) esto estuvo presente ya que el sentido que nos convocaba es romper la lógica de exclusión elitista y clasista de la Ciudad de Córdoba en el acceso de "bienes" culturales de los barrios alejados del centro y con una distancia también "social" por falta de infraestructura, entre otras situaciones. En el inicio éramos tres organizaciones (la biblioteca y dos escuelas) al que luego fueron sumándose el resto de instituciones educativas y otras NO se sumaron, marcando fuerte la dinámica de voluntariedad de pertenencia al espacio.

El trabajo en Red es un proceso necesariamente de **intercambio**, cada uno otorga y recibe: información, asistencia, formación, apoyo, recursos, etc. Para esto se establecerán **reglas** de funcionamiento, no necesariamente redactadas como estatuto o decálogo, pero si explícitas, conversadas, construidas en el mismo intercambio. La RCZN no tiene un estatuto se maneje en base a los registros de las

[1] "Redes para los sistemas de Salud" Mario ROVERE – Rosario, 1996

reuniones realizadas. Primero a través de un Libro de Actas pero esto era engorroso y se decidió realizar un registro post reunión, girarlo por correo y que ello funcione como “acta de la reunión”. A pesar de la cantidad de organizaciones la dinámica de las reuniones es ágil ya que se plantea un temario en base a las prioridades que se organizan a principio de año, siempre con el eje de DERECHO A LA CULTURA.

En la RCZN todos ponen: recursos monetarios, infraestructura, relaciones, vínculos, contactos, etc. Para dar una idea de la movilización de recursos que potencia este trabajo en el año 2013 la Feria Barrial del Libro Infanto Juvenil movilizo $180.000 de los cuales en efectivo se consiguió $10.000 aportado por organizaciones que apoyaron la Feria. El resto fue lo que movilizó cada uno pero potenciado en la RED : 10 cañones y 12 equipos de sonido de las escuelas y biblioteca más los prestados por organizaciones amigas. 30 colectivos pagados por las escuelas para movilizar a los niños/as, adolescentes y jóvenes. Pasajes de avión, estadías, almuerzos, catering pagados por empresas, Ministerio de Educación, Secretaria de Cultura de la Nación, entre otros. Sonido para los conciertos por ALMA. la presencia del Museo Carafa, Centro Cultural España Córdoba, etc., todo gestionado por cada integrante de la Red de forma colaborativa.

Cada red particularmente tomará la forma, la arquitectura que más le convenga para funcionar, no es necesario pensar en un centro sino en varios nodos que constituyan en algún momento el centro de convergencia necesario. En nuestro caso ese “centro” o “liderazgo” se conforma a partir de las Ferias del Libro que organizamos anualmente y allí la directora o director del establecimiento asume el

liderazgo por todas las implicancias organizativas, legales y administrativas de realizar durante tres días actividades de acceso a la cultura y con la presencia de más de 10.000 personas.

La forma que tomará la red, será la que mejor dibuje los vínculos reales que se establecen, la que mejor dé cuenta de las relaciones y el modo en que se establecen, porque esto no es un organigrama prediseñado, sino la resultante de las mejor forma que estos nodos pueden interactuar para vincularse.

Además de **la heterogeneidad** que imprimen las diferencias geográficas de los nodos, las diferencias de posibilidades, de modos de operar, de necesidades, de formas organizacionales, de idiosincrasias, de valores y creencias, etc. Otro elemento que le imprime heterogeneidad a la red es el nivel de involucramiento de cada uno de sus miembros, esto implica que cada uno participará y se comprometerá de un modo distinto, cómo cada uno lo pueda y quiera hacer. Respetar esta condición requiere mayor esfuerzo en la explicitación de las reglas que ordenarán el proceso de intercambio en la red. En este sentido en la RCZN no solamente fue creciendo en integrantes sino en formas de articular dicha heterogeneidad. Cada año se han sumado escuelas y también retirado otras porque al no ser una entidad de segundo grado, estructurada formalmente sus integrantes pueden entrar y salir de acuerdo a las prioridades institucionales , realidades y compromisos que pueden asumir cada año.

Entonces, **La red no es una estructura**, sino una forma de relacionarnos con otros que hemos reconocido como legítimos y valiosos.

Redes¿cómo?

¿Cómo podemos facilitar para que operemos en red con otros?

Para proponer redes, la primer exigencia **es implicarnos**, las redes no se diseñan, no se decretan, ni se imponen, no nacen de voluntades políticas, se construyen en un nivel de horizontalidad que permita vincular a los profesionales y a todas las personas. No tienen una propulsión de un lugar específico, sino que **generando espacios de articulación se desarrollan**. Se forman con múltiples nodos, espacios de concreción que se vinculan entre sí. La base de la red es siempre la autonomía de los sujetos, de las organizaciones de los que las construyen. Las redes se desarrollan cuando tienen un "para qué" compartido. Son una forma de dar una respuesta mejor a algo.

Mario Rovere plantea grados de profundización de la RED:

Estos son:

Reconocerse, Conocerse, Colaborar, Cooperar, y por último Asociarse.

¿Qué implica cada uno de estos niveles?

- **Reconocerse:** es el primer momento. Es descubrir que hay otros que hacen cosas parecidas o que tienen que ver conmigo. Es el principio mismo de la alteridad.

- Conocerse: es cuando me intereso por el otro. Pregunto, indago, e informo sobre lo que el otro sabe, conoce, cómo se ve el mundo desde el lugar que ocupa.
- Colaborar: este momento es de colaboración asistemática. Es decir no hay un programa definido, son actividades puntuales sin programarlas dentro de un esquema general.
- Cooperar: aquí la cosa es mas seria. Esto supone un problema común por lo tanto hay co-problematizacion (problemas comunes y diferentes) y una búsqueda de soluciones alternativas.
- Asociarse: en este nivel se profundiza alguna forma de contrato o acuerdo y significa compartir recursos.

El concepto principal que resume el ¿cómo trabajar en redes? Es la INTERDEPENDENCIA

Colaborar, complementarse, cooperando y reconociendo la desigualdad (de recursos, de intereses, etc.) entorno a objetivos. Pensar una política propia, incluyendo a otros. Para eso tenemos mecanismos muy sencillos que deben cobrar sentido desde esta perspectiva: la planificación participativa y la gestión compartida.

Participación personal, comunitaria y social

Dijimos anteriormente que sin participación no hay redes. También debemos tener presente que existen distintos niveles de redes: redes personales, comunitarias, sociales o globales, cada uno de estos niveles involucra a las personas de diferentes maneras y con distintos grados de complejidad.

Esta visión de niveles nos permite pensar a la participación también desde allí.

Se ha hablado mucho en torno a la participación y sus definiciones y características, plantearemos una definición que es para nosotros, que Uds. pueden compartir o no.

La participación es el "ejercicio fundamental de la democracia", es un ejercicio porque implica acción, movimiento y la democracia como marco inclusivo. deliberativo, de intercambio de significados entre las personas.

Declararlo es fácil, hace falta mecanismos técnicos y políticos (en su sentido amplio) para llevarlo adelante.

Lo importante es respetar que si la participación es deseada existan formas de llevarla adelante. Seguidamente plantearemos algunos ejes a tener en cuenta para lograr participación en un contexto de trabajo en red:

- *Contexto favorable.* Implica partir de una situación, de un problema, de un hecho. Es recuperar las historias presentes y pasadas para construir algo diferente. En nuestro caso fue las trayectorias de trabajo en el acceso a la cultura de las instituciones y la necesidad de dar visibilidad en el espacio territorial.

- *Acceso igualitario a la información*. Es fundamental que los distintos miembros de las redes tengan toda la información y que se contemplen situaciones para procesarla y compartirla. De nada sirve tener pilas y pilas de datos si no me son útiles para la acción. En la RCZN se comparte la información de contactos y vínculos en orden a lograr los objetivos. También de cursos, convocatorias y se trata de elaborarlos de manera conjunta en función de las posibilidades institucionales.
- *Capacitación, formación y acceso al conocimiento*. Nosotros partimos de la idea que podemos aprender trabajando juntos. La capacitación y formación no solo es académica sino que operando con otros podemos aprender técnicas y métodos para nuestro espacio de trabajo y de vida. Todo lo que vamos realizando es fuente de aprendizaje. Notamos en el lenguaje y las prácticas de organización un aprendizaje social en torno al trabajo colaborativo. Es algo que se transmite también a los nuevos integrantes a partir del relato y de la practica concreta.
- *Previsión y reconocimiento de los recursos en su sentido amplio*. Las redes no son algo instrumental administrativamente hablando. Por ello al contemplar nuestros recursos hay que verlos en sentido amplio: conocimientos, técnicas, contactos, agendas, dinero, espacios, muebles, etc. Este aspecto es central en la RCZN , el conjunto de acciones no hubieran podido llevar a cabo sin compartir recursos. Las reuniones se realizan en ámbitos de las instituciones, se utiliza toda la infraestructura (cañones, sonidos, bibliotecas escolares) , personal docente o técnicos, autores vía redes personales. Todo entra en un gran “pozo” siempre en

función de la actividad conjunta. Cada institución a su vez tiene su propia dinámica y uso de recursos.

- *Planificación y Ejecución co-gestionaria de las iniciativas*. Esto implica una planificación conjunta y una gran capacidad de negociación para definir entre todos quien es la persona indicada para actuar, porque cuando esta opere será la red quien este operando. En la coordinación y presentación de la RCZN , en la gestión con funcionarios de recursos, en la prensa…se van dando roles que mejor aporten a la Red.
- *Monitoreo y evaluación productos y procesos.* No solo bastan las buenas intenciones también es necesario evaluar los resultados y los procesos. Es decir quien fijó las metas? Fue una persona o entre todos? Fue democrático, dialogado o se impuso un saber sobre otro?. Este aspecto merece profundizarse pero se da de forma no estructurada en la programación de nuevas actividades ya que se evalúa los aciertos y errores pero no tenemos un esquema formal de evaluación.

Para finalizar este artículo queríamos compartir con Uds. una frase de una estudiosa sobre redes que a nosotros nos pareció actual e interpeladora.

"En el universo en RED, la certeza es menos importante que la creatividad y la predicción menos que la comprensión. El punto de partida no es ya nuestra extrañeza en el mundo, sino un sentimiento de profunda pertenencia, de legitimidad del otro, de su racionalidad, de su accionar y de la apertura a un diálogo emocionado

en una interacción que no niegue el conflicto sino que reconozca la diferencia como la única vía hacia la evolución." *Denise Najmanovich*

Bibliografía

- **Gregorio, L., Villarreal, M. (s/f):** "*Pensar en redes las organizaciones*" Ficha de cátedra TS V ETS Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba: Mimeo.
- **Najmanovich, D. (Agosto, 1994)**: *"¿De dónde sale el poder? Una perspectiva posmoderna de las organizaciones"*. Página 12.
- **Najmanovich, D. (1995)**: *"El lenguaje de los vínculos: de la independencia absoluta a la autonomía relativa*" en Dabas,E. "Redes el lenguaje de los vínculos" Buenos aires: Paidos.
- **Rovere, M. (1997):** *"Diseño y gestión de REDES en y para salud"* Material de Capacitación. Rosario:Mimeo.

II Jornadas de Desarrollo Local y Regional "Reflexiones y diálogo para la acción" y Primer Encuentro de Escuelas de Gobierno

Mesa 3 – Participación ciudadana, articulación público-privada**.**

Lic. Vanesa Villarreal[1]

Estado - nación: responsabilidad en la profundización del agronegocio en América Latina.

Después de la crisis económica, social y política del 2001, muchos análisis políticos volvieron a revalorizar las capacidades estatales para estudiar el comportamiento de los gobiernos en distintas esferas sociales. Sin embargo, al momento de realizar análisis sobre los distintos modelos de acumulación en América Latina –específicamente sobre el agronegocio- observamos que persiste un consensuado discurso *economicista*, dejando de lado una mirada *político-estatal* que ayudaría a complejizar aún más la trama social.[2] Esta situación es acompañada por un descreimiento en las capacidades de acción que poseen los gobiernos para modificar el escenario económico, al punto de desligar a los Estados de responsabilidades cuando se reconfigura un nuevo escenario.

En el presente trabajo partimos de la idea de que los Estados-nación latinoamericanos fueron reconfigurando sus capacidades estatales a través de determinadas acciones, las cuales posibilitaron el fortalecimiento de determinadas inversiones o la circulación de flujos de las exportaciones proveniente de los bienes primarios. Esta mirada de análisis implica considerar que los Estados-nación latinoamericanos, a través de sus modos de hacer y sus herramientas específicas, tienen responsabilidades en la configuración de nuestras sociedades desiguales, en general, y en la configuración de los modelos productivos dominantes, en particular.

En base al criterio formulado en el párrafo precedente, el objetivo de nuestro trabajo es esbozar una matriz conceptual para problematizar el accionar del aparato estatal en el contexto de los procesos de reprimarización económica en América latina. Para ello, pretendemos recuperar la noción de capacidades estatales dejando en evidencia los *modos de hacer* del Estado.

[1] UNVM – UNR. Docente UNVM. Tesista en el Doctorado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario. Correo electrónico: villarrealvanesa@gmail.com

[2] Tal discurso economicista se viene sosteniendo desde los años setenta del siglo pasado, habiéndose profundizado durante los años 1990 en pleno auge del neoliberalismo.

En una primera etapa, se definirán aspectos conceptuales sobre el rol activo y las capacidades estatales de los Estados-nación latinoamericanos, entendidos como complejos institucionales capaces de ejercer una influencia significativa en el ordenamiento económico productivo y en la distribución del poder de una sociedad nacional.

En una segunda etapa, articularemos la dimensión político-estatal con el contexto macroeconómico, ubicando a América Latina en la división internacional del trabajo en su rol preponderante actual como productora de bienes primarios. Si bien esta orientación productiva –primaria, extractivista- no es nueva en nuestro subcontinente, en la actualidad se inserta dentro de un nuevo ordenamiento mundial y se asocia a una nueva lógica de acumulación.

Finalmente, se elaborarán reflexiones finales orientadas a resumir la matriz conceptual presentada, relacionando estructuralmente el rol del Estado con la nueva configuración económica y social implicada por el modelo de desarrollo agrícola actualmente hegemónico.

Este trabajo de conceptualización resulta necesario respecto de la investigación que estamos llevando a cabo, pesquisa centrada en la relación entre el accionar del Estado provincial de Córdoba y los productores agrícolas relacionados con el agronegocio en el territorio provincial, en el período 1999-2015.[3]

Perspectiva de análisis: desentramando conceptos

- *Accionar del Estado- nación: capacidades estatales*

En este contexto en el que aparentemente el perfil económico ha acaparado todos los análisis sobre la reconfiguración capitalista, el Estado aparece como un agente innecesario e ineficaz para intervenir en los procesos de la economía. Esta idea denota un criterio pesimista donde la organización social vigente es considerada constante, ahistórica, eterna e imposible de transformarse o, en el mejor de los casos, de reformarse Desde nuestra perspectiva, ocurre lo contrario; coincidimos con Santos cuando, en relación con los procesos que nos ocupan, expresa: “Creer, sin embargo, que el Estado se ha vuelto innecesario es un error”. (2000: 206)

El Estado se construye como un actor activo en dos aspectos centrales: en un primer lugar, es capaz de administrar, consolidar, orientar y reproducir los impactos de las transformaciones internacionales en su territorio; asimismo, tiene la capacidad de contribuir

[3] “Estado cordobés y los señores del agronegocio. Modelo de desarrollo y actores favorecidos (1996-2015)”, tesis a presentar en el Doctorado en Ciencia Política en la Universidad Nacional de Rosario, dirigida por la Dra. María Franci Álvarez y Co-dirigida por la Dra. Adriana Chiroleu.

a asegurar un determinado "orden social" interno -también llamado *gobernabilidad,* a la que hace referencia Iazzetta (2012:139) beneficiando con sus políticas públicas preferentemente a determinados sectores sociales.

Según una amplia bibliografía, el aparato estatal se va modificando de acuerdo a las distintas formas de relaciones de poder configuradas en su contexto histórico.[4] El Estado, con sus propios medios, *favorece* (si bien no puede determinarlos por sí mismo) cambios estructurales en la sociedad, privilegiando, mediante la distribución de recursos económicos y políticos, los intereses de determinados actores y sectores de la sociedad. En la perspectiva de Guillermo O´Donnell: "el Estado garantiza y organiza la reproducción de la sociedad *qua* capitalista, porque se halla respecto de ella en una relación de *complicidad estructural*. El Estado es parte, como aspecto, de la sociedad –incluso, y primordialmente, de las relaciones capitalistas de producción" (1984: 219, las itálicas nos pertenecen). También podemos rescatar la metáfora que utiliza Durkheim para referirse al Estado como un "cerebro social"; con esta metáfora Durkheim alude, sobre todo, al rol fundamental del Estado como productor de las representaciones colectivas y las orientaciones políticas dominantes en la sociedad.[5]

En síntesis, el Estado "puede ser adjetivado como "capaz" frente a sus modos de intervenir ante determinados contextos" (Lattuada y Nogueira 2011: 32). Asimismo, asumir la idea de que el Estado es un agente necesario como garante en la producción y reproducción de las relaciones capitalistas, nos permite reconocer que sus intervenciones pueden favorecer disímiles e incluso opuestos objetivos: pueden contribuir a la democracia o, todo lo contrario, profundizar la desigualdad socioeconómica.

Siguiendo con la línea de análisis propuesta, nos resulta apropiado definir qué entendemos por el concepto de *Estado*. Este concepto nos remite a la instancia política que articula un sistema de dominación social. Su manifestación material es el conjunto interdependiente de instituciones que conforman el aparato en el que se condensa el poder y los recursos de la dominación política. (Oszlak, 2007:117) Para definir el Estado, es imprescindible determinar las interrelaciones que establece con el resto de las esferas de la vida social

[4] Para estudiar al Estado como relación social, véase Guillermo O`Donnell (1977), Rofman y Romero (1998), Garretón (2012), Stefanoni (2012) y Filgueira (2009).

[5] "Si el cerebro tiene su importancia, el estómago es un órgano también esencial, y las enfermedades del uno son amenazas para la vida, como las del otro. ¿A qué viene ese privilegio en favor de lo que suele llamarse el cerebro social? La dificultad se resuelve fácilmente si se nota que, donde quiera que un poder directo se establece, su primera y principal función es hacer respetar las creencias, las tradiciones, las prácticas colectivas, es decir, defender la conciencia común contra todos los enemigos de dentro y de afuera. Se convierte así en símbolo, en expresión viviente, a los ojos de todos. De esta manera la vida que en ella existe se le comunica, como las afinidades de ideas se comunican a las palabras que las representan, y he aquí cómo adquiere un carácter excepcional. No es ya una función social más o menos independiente, es la encarnación del tipo colectivo. Participa, pues de la autoridad que este último ejerce sobre las conciencias, y de ahí le viene la fuerza". (2004: 86-87)

En consecuencia, pensar el accionar estatal implica tener en cuenta los mecanismos de decisiones que posee para beneficiar el crecimiento o progresión de un determinado modelo de desarrollo.[6] En este sentido, Oszlak expresa: "Pensar la acción estatal como parte de un proceso social tejido alrededor del surgimiento, desarrollo y resolución de cuestiones que una sociedad (y ese Estado) consideran cruciales para la reproducción del orden social que se va conformando, constituye a mi juicio una concepción más sensible a las alternativas de la historia que materializaron sus protagonistas" (2007:125)

Desde distintas perspectivas teóricas se ha tratado de establecer la especificidad del rol que posee el Estado en la sociedad y las relaciones con el mercado. Si pensamos en la perspectiva *neomarxista*, que rescata el concepto de la autonomía relativa del Estado, podemos identificar situaciones concretas donde los mecanismos de decisión estatal influyen en el desenvolvimiento de una sociedad.

Sin embargo, el concepto de autonomía relativa da cuenta de un proceso de decisión que influye en el accionar del aparato estatal. En este sentido, podemos hacer mención a Peter Evans, quien construye el concepto de *autonomía enraizada* para referirse a una relación bilateral de intercambio permanente y generalizado entre el Estado y actores dominantes de ese momento. En palabras de Evans, "Los estados no son genéricos, sino que varían enormemente en su estructura interna y sus relaciones con la sociedad". (Citado por Ben Ross Schneider, 1999:11).

A los fines de complementar nuestra conceptualización del Estado con elementos que nos permitan determinar las acciones y responsabilidades estatales concretas en relación con procesos empíricos, nos resulta conveniente tomar de la corriente *neoinstitucionalista* el énfasis que propone en el análisis de la calidad de la intervención y de las capacidades estatales, otorgando más atención a aspectos internos del aparato estatal.[7] En grandes rasgos, cuando hacemos referencia a capacidades estatales – de ahora más CE-, estamos haciendo referencia a los *modos de hacer* del Estado.

Osvaldo Iazzetta trabaja el concepto de CE en dos niveles de análisis, ofreciéndonos un listado concreto de acciones que lleva adelante el Estado. El autor propone analizar las CE de dos maneras: a) CE de primer orden. Éstas son aquellas capacidades básicas que definen a un Estado a secas, detallando dos actividades concretas que debe realizar un Estado: la primera, erradicar la violencia y la segunda, disponer de recursos fiscales para afrontar responsabilidades públicas. b) CE de segundo orden: en este punto, Iazzetta supone un *Estado democrático* y capacidades específicamente relacionadas con este tipo de Estado,

[6] El concepto de desarrollo es multifacético, polisémico, derivado de múltiples interpretaciones y definiciones. El concepto de desarrollo dominante actualmente tiene una mirada productivista y eficientista. En un orden capitalista el Estado-Nación y los agentes y grupos vinculados con el modelo de desarrollo dominante se asocian para garantizar la rentabilidad de grandes inversores y gestionar marcos jurídicos que beneficien al capital, especialmente al más concentrado.

[7] Algunos autores y autoras referentes de esta escuela son Skocpol (1989) y Sikkink (1993).

las cuales suponen ciertos niveles de *estatidad* –como menciona Oscar Oszlak-. El Estado va sumando responsabilidades y tareas. En suma, mientras se vaya observando signos de más democracia, en una sociedad determinada, el Estado va adquiriendo más tareas y responsabilidad. Algunos ejemplos de este tipo de capacidades estatales son: autolimitación y racionalización del uso de la fuerza física, capacidades de extraer y redistribuir los ingresos obtenidos por vía fiscal para garantizar derechos ciudadanos, el Estado no sólo debe reunir capacidades administrativas para cumplir sus objetivos, sino que sus agencias también deben brindar un trato digno a los ciudadanos, capacidad de garantizar la realización de elecciones periódicas y competitivas, publicidad y rendición de cuentas.[8]

Asimismo, nos resulta pertinente en este trabajo diferenciar entre las CE y las capacidades de gobierno. En palabras de Iazzetta, "tal vez convenga distinguir entre capacidades de gobierno y estatales, a los fines de diferenciar aquellas que puede aportar temporalmente un gobierno de las provenientes de una construcción institucional del aparato estatal sostenida en el tiempo." (2012:140). En definitiva, las acciones de gobierno pueden consolidarse en términos estructurales, o simplemente definir normas y prácticas al interior del aparato estatal en un determinado momento, pues en ambos casos son los actores políticos quienes toman las decisiones.

Hasta aquí estamos en un plano de análisis al interior del aparato estatal, pero estamos perdiendo de vista la interrelación entre los actores del gobierno y los distintos sectores sociales. Por eso, a partir de la lectura del texto de Mario Lattuada y María Elena Nogueira observamos que los autores se refieren a las CE teniendo en cuenta este punto.

Los autores trabajan el concepto de CE, utilizando dos dimensiones de análisis: a) *capacidades políticas* y b) *capacidades administrativas*; este esquema conceptual nos resulta conveniente para ampliar nuestra mirada.

Las capacidades políticas, según Lattuada y Nogueira, son aquellas que "se identificará, en primer lugar, con la recepción de las demandas de la sociedad por parte de los gobernantes. Esto pone la cuestión en el inicio del ciclo de la política pública, más precisamente en la construcción de la agenda pública" (2011:34). Mientras, que las capacidades administrativas "por su parte, aparecen como complementarias a las

[8] Nos resulta necesario mencionar que al concepto de Estado democrático supone un Estado activo que a través de su *accionar* puede condicionar el desarrollo de sociedades capitalistas. Sin embargo, cuando hacemos referencia a las especificidades de las sociedades latinoamericanas y específicamente en Argentina, los niveles de *estatidad* –como menciona Oscar Oszlak- van a variar y van a marcar el grado de formación estatal que posee cada país. Esto resulta interesante porque muestra las especificidades de cada Estado Nación latinoamericano, a pesar de compartir el mismo escenario internacional. En este sentido, Osvaldo Iazzetta expresa: "Aun cuando el escenario global sea el mismo para toda la región, no afecta a todos los países por igual. Las situaciones difieren de un países a otro, y esa disparidad se manifiesta en el desempeño económico y las cuentas públicas, en el afianzamiento de sus instituciones y prácticas, como así también en la capacidad de sus Estados para amortiguar los efectos de la crisis sobre el orden doméstico". (2012: 138)

capacidades políticas y ambas construyen los pilares del término capacidad estatal". (2011:35)

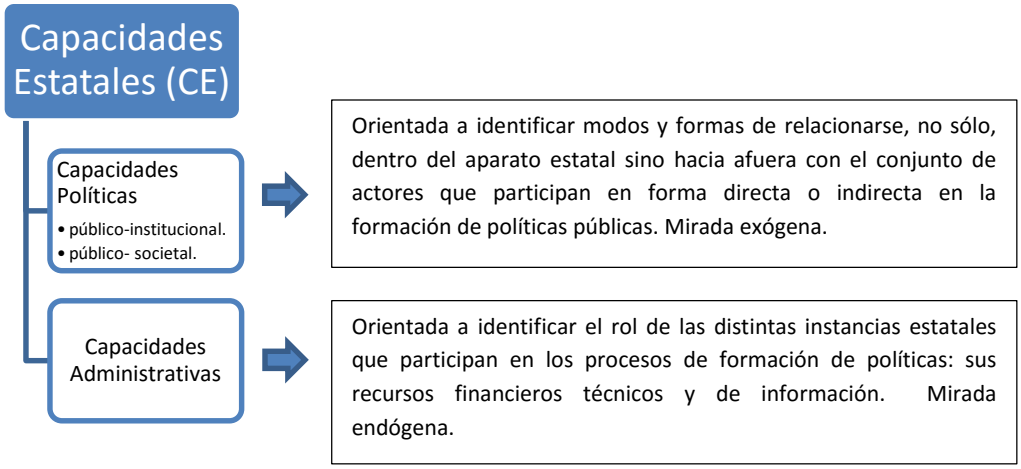
Para seguir desentramando el concepto de capacidades políticas, los autores lo separan en dos planos de análisis. Un primer nivel de análisis *público –institucional* para hacer referencia a los vínculos y relaciones que se construye con otros ámbitos del Estado (legislativo y judicial) y con otros Estados subnacionales (provinciales, municipales y comunas), en consonancia con el proceso de descentralización del Estado.[9]

Un segundo nivel de análisis - que depende de las capacidades políticas-, es el *público-societal* para referirse a la interrelación entre el Estado y los diversos actores de la sociedad civil involucrados en los procesos de elaboración de políticas públicas.

En cambio las capacidades administrativas, según Lattuada y Nogueira, se refieren al aparato organizacional, los factores organizativos y procedimientos existentes, haciendo hincapié en el recurso técnico, la organización y la coherencia interna en la toma de decisiones dentro del aparato estatal.

A continuación, introducimos un esquema conceptual en base a lo que hemos desarrollado hasta aquí:

[9] Esta idea nos permite visualizar el accionar del aparato estatal en el funcionamiento de iniciativas políticas que impulsan la descentralización. Retomamos la definición de descentralización presentada por Tulia Falleti quien al respecto sostiene: "la definición de descentralización que propongo en este artículo distingue entre tres tipos de medidas de descentralización: administrativa, fiscal y política. (…) La descentralización es un proceso de políticas públicas que transfieren responsabilidades, recursos o autoridad de los niveles más altos de gobierno a los más bajos." (2006: 320)
En la Argentina durante la década de 1970 se visualizan iniciativas políticas conducentes a descentralizar responsabilidades y funciones desde el gobierno nacional hacia las provincias y municipios. Sin embargo, este proceso de descentralización se profundizó durante los años del noventa del siglo pasado.
En el marco de la "Segunda generación de la Reforma del Estado"-década de los noventa-, se implementa un proceso de descentralización mediante el cual se otorgan mayores recursos, capacidades, responsabilidades y autoridad a las provincias desligando el poder perteneciente al gobierno nacional a otras instancias. Además de este proceso, que cambia la relación del Estado con respecto a la economía, podemos identificar un momento clave en la reconfiguración de las relaciones entre Estado, economía y sociedad: el momento en que se introduce la semilla transgénica que marca un antes y después en la producción agrícola.
Aquí, no sólo se pone el acento en el rol del gobierno nacional sino que, además, profundiza en el accionar estatal de las provincias como promotoras de un determinado desarrollo económico.



Cuando estudiamos las políticas públicas, estamos haciendo referencia a la modalidad del rol del Estado como componente central de la dominación política que asume con respecto a la sociedad civil. En este sentido, la política pública es una toma de posición frente a una cuestión que requiere solución. En este orden, los autores O`Donnell y Oszlak expresan: "en este trabajo nos ocupamos de cuestiones en las que el Estado, las haya o no iniciado, toma posición. Vale decir, explicita una intención de "resolverla", que se concreta en la decisión o conjunto de decisiones no necesariamente expresadas en actos formales. Una política estatal es esa toma de posición que intenta –o, más precisamente, dice intentar- alguna forma de resolución de la cuestión. Por lo general, incluye decisiones de una o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo, que constituyen el modo de intervención del estado frente a la cuestión. De aquí que la toma de posición no tiene por qué ser unívoca, homogénea ni permanente. De hecho, suele ser todo lo contrario, y las pretensiones que estamos tratando de introducir aspiran a facilitar el manejo conceptual de las ambigüedades y variaciones involucradas". (1981:112)

Frente a la compleja trama social, el aparato estatal no aparece como el único decisor y ejecutor sino que existen distintos actores que interactúan y definen modalidades de acción, conformando un conjunto complejo de medidas que son producto de la voluntad de gobernantes y funcionarios que interactúan y negocian con diversos actores sociales que intervienen en la elaboración de políticas públicas.

- *Profundización del modelo neoextractivista: agronegocio*

Como decíamos en la introducción, en la actualidad han comenzado a difundirse trabajos que retoman la idea de articular lo político con las esferas sociales y económicas para repensar la situación actual de nuestras sociedades, alentando el desarrollo de líneas de investigación enmarcadas en perspectivas integradoras y alejadas de reduccionismos de

larga data en el análisis político y social. Al respecto, Eduardo Gudynas sostiene: "Se argumenta que plantear el problema como la búsqueda de una nueva relación mercado-Estado es una simplificación. Esto se debe a que se coloca en un mismo plano, como si fueran categorías análogas, dos conceptos que en realidad son muy diferentes y no necesariamente conmensurables." (2009: 55)

En esta línea de trabajo, es necesario poder visualizar la lógica del Estado y el mercado en la asignación de los recursos y políticas públicas que tienden a favorecer la expansión de distintas actividades y modelos productivos, como es el caso de la agricultura globalizada. Como expresa Alejandro Rofman y Luis Romero: "es a través del proceso político –en otras palabras, del Estado- como una clase o grupo económico intenta establecer un sistema de relaciones sociales que le permiten imponer al conjunto de la sociedad un modo de producción propio.[…] Los procesos que tienen lugar en el contexto de la sociedad global no pueden seccionarse de acuerdo con sus categorías sectoriales, tanto como el análisis de la sociedad global exige conocer la intersección y jerarquías entre la estructura económica, sociales y políticas". (1998:11)

Las CE para definir las orientaciones de las distintas actividades productivas, constituyen - en el contexto de globalización- una eficiente herramienta que favorece el acrecentamiento y la concentración del poder económico a determinados actores sociales y en prejuicio de otros. En este sentido, Fernado Filgueira sostiene: "el Estado asumió un rol central en el proceso de desarrollo económico y social. Apoyado en las divisas generadas por productos primarios de exportación, los aparatos estatales de la región financiaron el crecimiento de las industrias orientadas a la producción doméstica por la vía de subsidios y diversas medidas proteccionistas." (2009:68)

Teniendo en cuenta la nueva dinámica del modelo productivo agrario hoy dominante, ésta conlleva una profundización de lo que Harvey denomina *acumulación por desposesión*: "una revisión general del rol permanente y de la persistencia de prácticas depredadoras de acumulación "primitiva" u "originaria" a lo largo de la geografía histórica de la acumulación de capital resulta muy pertinente, tal como lo han señalado recientemente muchos analistas. Dado que denominar "primitivo" u "originario" a un proceso en curso parece desacertado, en adelante voy a sustituir estos términos por el concepto de "acumulación por desposesión". (2005:113)

La explotación de bienes primarios no es una actividad novedosa en América Latina; sin embargo, en las últimas décadas fue profundizándose un modelo de acumulación en cuya matriz se han intensificado las actividades tendientes a la extracción y exportación de bienes naturales, con bajo valor agregado, todo lo cual fue concomitante con un proceso de centralización y concentración del capital financiero y tecnológico.

En América Latina y particularmente en la Argentina hay una gran tendencia a la monoproducción. Aquí nos parece pertinente desarrollar lo que entendemos por *agronegocio*. El agronegocio es una economía globalizada sustentada en una racionalidad capitalista que implica una homogeneización en la producción agrícola; esto es posible por su estrecha relación con el capital tecnológico, la biotecnología y el capital financiero, todo lo cual permite aumentar la productividad, rentabilidad y competitividad de los procesos productivos. El agronegocio supone una lógica vertical con pretensiones de homogeneizar la lógica de la producción agrícola, desplazando racionalidades alternativas, como la agricultura familiar o la agroecología. En este contexto, Svampa reflexiona: "no es casual que una parte importante de la literatura crítica de América Latina considere que el resultado de estos procesos es la consolidación de un *estilo de desarrollo neoextractivista*, que puede ser definido como aquel patrón de acumulación basado en la sobreexplotación de recursos naturales, en gran parte no renovables, así como la expansión de las fronteras hacia territorios antes considerados como "improductivos"". (2013:34, las itálicas nos pertenecen)

El término agronegocio fue introducido en 1972 por Ray Goldberg de la Harvard Business School, quien escribe: "El agronegocio ha sido, rápidamente reconocido como la actividad económica más importante del mundo, que emplea a más del 60 por ciento de la población mundial económicamente activa. Según le hemos definido en la Harvard Business School, consta de todos los participantes en el sistema de alimentación vertical, desde quien abastece al agricultor hasta el procesador, el distribuidor y el consumidor último… El agribusiness comprende a todos los individuos y organizaciones que participan en la producción, procesamiento, transporte, almacenamiento, financiación, regulación y comercialización de los abastecimientos de alimentos y de fibras en todo el mundo. En efecto, el agribusiness es un sistema de la semilla al consumidor compuesto de una serie de actividades estrechamente relacionadas que, juntas, permiten que la producción agrícola circule desde el bancal hasta el mercado… Las actividades y decisiones adoptadas en un punto del sistema afectan a los demás segmentos… La naturaleza del sistema y la necesidad de estrecha coordinación es en gran medida el resultado de las características agrónomas únicas del agribusiness" (citado en Gunder Frank, 1980:121)

Esta definición de agronegocio data de la década de los setentas del siglo pasado, es una definición que nos permite visualizar la lógica vertical de producción de alimentos en una determinada fase de desarrollo del capitalismo, donde la comida se convierte en un negocio. A través de esta mirada del agronegocio, podemos identificar la complejidad de relaciones de las actividades que componen la producción agrícola en ese momento histórico -más allá de que el pasaje citado corresponde a un momento histórico en el que el mundo aún no se encuentra en una etapa avanzada de lo que llamamos globalización-.

En relación con lo anterior, incorporamos la definición que emplean las autoras Carla Gras y Valeria Hernández del modelo agrícola: "entendemos aquí *agronegocio* como un

modelo o lógica de producción que, con variantes nacionales y locales (por la conjugación que los actores hacen de las lógicas macro con las historias y tradiciones propias), puede ser analizado en función de los siguientes elementos centrales: 1- la Transectorialidad […] 2- la priorización de las necesidades del consumidor global […] 3- la generalización, ampliación e intensificación del papel del capital en los procesos productivos agrarios. 4- La estandarización de las tecnologías utilizadas, con una intensificación en el uso de insumos industrial, y la generación de tecnologías basadas en la transgénesis (semillas) […] 5- El acaparamiento de tierras para la producción en gran escala, proceso en el que tienen participación central grandes corporaciones financieras y que imprime a las disputas por la tierra el carácter de un fenómeno global". (2013:25-26, las itálicas pertenecen a las autoras)

Accionar estatal: Capacidades estatales direccionadas a la expansión del modelo de agronegocio en América Latina

Las actividades agrícolas fueron parte de las transformaciones internacionales que provocaron una relación de dependencia entre lo industrial y el cambio tecnológico de lo que algunos llamaron la "Revolución Verde" durante el siglo pasado.[10]

Con la "revolución verde" impulsada a fines de la década de 1950 y en la de 1960 por Estados Unidos y luego expandida por numerosos países -entre ellos los países que conforman América Latina- se da inicio a un importante incremento en la productividad agrícola. Este proceso productivo tiene la especificidad de mejorar la siembra de maíz, trigo y otros granos, cultivando una sola especie con la utilización de grandes cantidades de agua, fertilizantes y plaguicidas. La introducción de innovaciones tecnológicas en la actividad permitió aumentar la rentabilidad en algunos de los sectores relacionados con la producción agrícola global. Al mismo tiempo, la nueva forma de producción fue desechando las técnicas y variedades tradicionales de cultivo. En palabras de Andre Gunder Frank: "La Revolución verde, merece recordarse, fue planteada a fines de la década de 1950 y en la de 1960 para detener a la roja, para abastecer las ciudades de alimentos y, por supuesto, para conseguir buenos negocios para los terratenientes, comerciantes y abastecedores nacionales y extranjeros de *inputs*. Todo esto se consiguió mediante la "transformación de la agricultura tradicional" con gran variedad de cosechas, el "milagro de la semillas", los "fertilizantes", la maquinaria agrícola, los regadíos, etc., en México, Filipinas, India y otros lugares del Tercer Mundo. (…) En otras palabras, el cambio

[10] El término "Revolución Verde" fue utilizado por primera vez en 1968 por el ex director de USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) William Gaud, quien destacó la difusión de las nuevas tecnologías y dijo: "Estos y otros desarrollos en el campo de la agricultura contienen los ingredientes de una nueva revolución. No es una violenta revolución roja como la de los soviéticos, ni una revolución blanca como la de Sha de Irán. Yo la llamo Revolución Verde."

tecnológico de la agricultura tienen como resultado una mayor desigualdad de los ingresos y la polarización de clases sociales". (1980: 139)

Este panorama internacional ha generado una configuración de la división internacional del trabajo cuya dinámica de intercambio comercial es desigual. En este marco, es significativa la mayor presencia de nuevos actores como son las empresas transnacionales que constituyen, a partir de este nuevo escenario, uno de los principales actores partícipes en la expansión agroindustrial que sentarán las bases para el desarrollo del agronegocio.

Las CE para definir las orientaciones de las distintas actividades productivas constituyen, en el contexto de la globalización, una eficiente herramienta que favorece el acrecentamiento y la concentración del poder económico de las empresas transnacionales. Por ejemplo, el patrón tecnológico en el que se asienta el nuevo modelo agrario refuerza perfiles de especialización que son promovidos por los gobiernos nacionales: estamos haciendo referencia a capitales fijos y constantes que permitirían que las redes relacionadas con el agronegocio puedan desarrollarse plenamente. En esta situación, en palabras de Carla Gras, se generan "políticas e instituciones públicas orientadas a salvar la brecha tecnológica con los países centrales" (2013: 30).

Con respecto a la nueva reconfiguración del contexto internacional, los *mercados locales* también sufrieron modificaciones. Si bien es erróneo hacer un análisis general del proceso, podemos decir que en muchos casos significó una desaparición de numerosas empresas nacionales provocando una mayor subordinación al capital extranjero y pérdida de autonomía en las decisiones de los agricultores. Esto genera, en cada Estado nacional, las condiciones para que las empresas transnacionales puedan actuar y disponer de los recursos naturales de cada país limitando el accionar autónomo de las empresas nacionales. En definitiva, este ordenamiento –así como el rol del Estado nacional en su trama-conduce a subordinar la producción a un mercado internacional cada vez más competitivo y configurado bajo los lineamientos de la división internacional de trabajo.

Las economías nacionales y regionales se ven cada vez más subordinadas a las fluctuaciones de la economía internacional porque los Estados-nación latinoamericanos fueron reconfigurando sus CE para fortalecer determinadas inversiones o mantener los flujos de las exportaciones. Ello se traduce en la poca capacidad de respuestas de los Estados-nación latinoamericanos frente a determinadas crisis internacionales. En última instancia, esta situación es producto de decisiones políticas que abandonaron algunas de las CE o las delegaron a ámbitos no estatales. Al mismo tiempo, no obstante, se observa que redireccionaron y fortalecieron otras tareas y CE con el objetivo de beneficiar a determinados grupos económicos relacionados con el agronegocio. En este orden, Eduardo Gudynas expresa: "buena parte de la expansión de este tipo de mercado se realizó con el concurso activo de los Estados. Si bien suele hablarse de un "achicamiento" del Estado, es más apropiado referirse a una reconfiguración del Estado-nación, por el cual algunas áreas

fueron transferidas a ámbitos no estatales, otras fueron abandonadas o ejecutadas con muy baja *performance*, mientras que en otras se registró un fortalecimiento. En el nuevo marco, el Estado-nación protege cierto tipo de relaciones económicas, asegura los flujos de capital (en especial la inversión extranjera), manipula las exigencias sociales y ambientales para que no impidan recibir inversiones o mantener flujos exportadores (notablemente en cuestiones de minería, hidrocarburos y agropecuaria) y asegura la protección, incluso policial y militar, de los enclaves extractivos". (2009:57)

Podemos mencionar cuatro aspectos claves que identifican la profundización del agronegocio en América Latina. En primer lugar, las relaciones políticas y económicas de los países de fines del siglo XX fueron promovidas por organismos internacionales que sentaron condiciones trascendentales para el desenvolvimiento de determinados modelos de desarrollos propios de cada país. La actuación de los organismos internacionales no implica que en ese proceso no haya tenido lugar la participación activa de agentes de la política, impulsando reajustes económicos internos, una reconfiguración del Estado Nacional, apertura, desregulación, mayor presión impositiva y en consecuencia, generando condiciones desiguales en la negociación de las deudas externas. En palabras de Teubal y Palmisano: "tales políticas de desregulación y apertura habrían de potenciar fundamentalmente a dos sectores de la economía que paulatinamente se transformaron en hegemónicos: el sector financiero, por una parte, y los sectores primario exportadores, en particular el agronegocio sojero por la otra. […] En toda América latina se establecieron regímenes especiales y leyes que favorecieron al modelo extractivo y la reprimarización de las economías impulsadas de la mano de grandes empresas transnacionales que lograron dominar sectores clave de las economías nacionales". (2015: 61-62)

Un segundo aspecto es el reordenamiento del sistema capitalista global que intensifica el comercio y las articulaciones del capital. Y como consecuencia, las políticas públicas nacionales de cada país son elaboradas fuera del ámbito del aparato estatal nacional; en definitiva son medidas que pertenecen a un programa internacional como son: políticas comerciales, políticas arancelarias, disolución de organismos estatales, entre otras. Esto ocasiona que determinados actores se reubiquen en este nuevo escenario y otros queden completamente excluidos.

En tercer lugar, y en relación con el punto anterior, es el reordenamiento de la división internacional del trabajo que reemplaza criterios de funcionamiento y competitividad en el mercado internacional. Esto provoca una concentración cada vez más pronunciada y la desaparición de economías nacionales y regionales. Puesto que las estructuras productivas son cada vez más veloces, especializadas y volátil, todas estas modificaciones fueron generadas por el crecimiento tecnológico.

Un cuarto aspecto de este momento es la presencia del capital internacional en las relaciones de producción, principalmente el *financiero*. Este punto pudo desarrollarse

gracias a la aceptación del Estado –nación para promover la desregulación del mercado, la precarización del empleo que facilita la flexibilidad y movilidad del capital transnacional. (Lattuada 2006: 90)

Determinados autores acuerdan que existen dos elementos centrales que llevaron a la profundización de la expansión del "modelo": a) Los biocumbustibles: debido al interés de Estados Unidos y otras potencias por sustituir el petróleo como principal combustible por otras fuentes energéticas; y, b) el papel que comienza tener China en el panorama mundial, una de cuyas expresiones es su creciente demanda de soja. Este panorama internacional ha generado una reconfiguración de la división internacional del trabajo cuya dinámica de intercambio comercial es cada vez más desigual. La incorporación de nuevos países emergentes con posibilidades de posicionarse en lugares dominantes, como es el caso de China, va imponiendo sus propias condiciones.

En definitiva, la economía de buena parte de los países latinoamericanos, se ha basado en la profundización de la exportación de bienes primarios en gran escala. En este sentido, Maristella Svampa sostiene: "en el último decenio, América Latina realizó el pasaje del consenso de Washington, asentado sobre la valorización financiera, al consenso de *commodities*, basado en la exportación de bienes primarios en gran escala". (2013: 30)

En este contexto y siguiendo con la conceptualización que plantea Svampa sobre esta nueva fase de producción -desde un punto de vista económico y social-, se verifica en el mercado internacional una importante demanda de *commodities*, especialmente desde países industrializados, que ha generado un proceso de reprimarización de las economías latinoamericanas, al acentuar la orientación de actividades extractivas, con escaso valor agregado. En este contexto, el proceso de reprimarización viene en consonancia con una tendencia a la pérdida de soberanía alimentaria de los Estados Nacionales. En este sentido, Da Silva, Gómez y Castañeda expresan que "el surgimiento de un conjunto de nuevos factores, transformaciones de los alimentos y la crisis energética, representan un riesgo para la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza" (2008:17). Dos notas características de este tipo de modelo de desarrollo, para los países latinoamericanos, son la pérdida de soberanía alimentaria y la profundización de la desigualdad social.

Reflexiones finales

De acuerdo a la matriz conceptual presentada en este trabajo, recapitulamos y mencionamos algunos aspectos discutidos hasta el momento.

Hemos realizado un análisis relacional con la precaución de no caer en indagaciones deterministas, sin desconocer, no obstante, la importancia de la esfera económica pero incorporando una dimensión político-estatal con el objeto de problematizar la compleja

trama social que implica el sistema de producción agrícola actual, destacando la participación de los distintos actores en la elaboración de políticas públicas. Los gobiernos poseen algunos instrumentos económicos, como subsidios, precios mínimos asegurados, apoyos crediticios que son utilizados para proteger y alentar determinados sectores sociales, encargados de promover determinadas actividades productivas como el agronegocio.

También, hemos observado que los Estados-nación latinoamericanos se han reconfigurado, abandonando o delegando tareas a ámbitos no estatales. Al mismo tiempo, otras capacidades estatales se fortalecieron en pos de favorecer la expansión de determinadas actividades productivas. Por eso, en este trabajo nos resulta más pertinente hablar de reconfiguración de los Estados y no de "achicamiento", como advierte Gudynas.

Estamos en presencia de una nueva fase de producción del capitalismo, donde América Latina se posicionó en desigualdad de condiciones en la división internacional del trabajo; si bien este posicionamiento no es nuevo –podemos advertirlo desde la conquista de América- lo que ha sucedido es una reconfiguración de nuevos posicionamientos y nuevas incorporaciones de actores que van a estar atravesados por innovaciones tecnológicas y la expansión del capital financiero, dos de las características principales que implica la producción agrícola global.

En definitiva, la desigualdad no sólo está presente en el posicionamiento de la división internacional del trabajo sino que el modelo neoextractivo-exportador, particularmente el agronegocio, ha profundizado la desigualdad social dentro de los países.

Reubicarse en una mejor posición o salirse de este ordenamiento económico es una *decisión política* y una deuda pendiente que deberían definir los gobiernos latinoamericanos. De igual manera, no modificar el lugar que posee América Latina en el mundo actual, también implica una decisión y una toma de posición, lo cual conllevará que nuestros países estarán destinados a continuar produciendo bienes con bajo valor agregado y sometidos a las fluctuaciones económicas, cada vez más subordinados a esa situación mundial y con márgenes de autonomía cada vez acotados. En definitiva, las capacidades estatales tienen enormes potenciales para corregir problemas en los mercados, pero también pueden acentuarlos.

El Estado –a través del accionar del gobierno- debe ser regulado por los ciudadanos, quienes deben apropiarse de la política. Los ciudadanos tienen que impulsar distintas estrategias para que los gobiernos democraticen los procesos de tomas de decisiones que afectan a la sociedad en su conjunto, poniéndose en debate, de una vez por todas, *¿qué modelo de desarrollo es pertinente profundizar? ¿qué intereses promover? ¿y a cuáles sectores favorecer?*

Referencias bibliográficas

- Durkheim, Émile (2004) *La División del Trabajo Social*. Buenos Aires. Ediciones Libertador.
- Falleti, Tulia (2006) "Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada" en *Desarrollo Económico,* Vol. 46, Nº 183 (octubre - diciembre).
- Filgueira, Fernando (2009) *El desarrollo maniatado en América Latina: estados superficiales y desigualdades profundas.* 1ª ed. –Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.
- Garretón, Manuel Antonio (2012) *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la concertación en Chile, 1990-2012*, Santiago de Chile, Arcis-Clacso.
- Gras, Carla y Hernández, Valeria (2013) "Los pilares del modelo de agribusiness y sus estilos personales". En: Gras, Carla y Hernández, Valeria (Coords.) *El agro como negocio. Producción, sociedad y territorios en la globalización*. Buenos Aires: Editorial Biblios.
- Gudynas, Eduardo (2009) "Estado y mercado en América Latina: una pareja despareja. Cuando el mercado es plural y el Estado es heterogéneo". En: *Revista Nueva Sociedad* Nº 221, mayo-junio.
- Harvey, David (2009) *El nuevo imperialismo*. Ediciones Loyola, 3ª edición, San Pablo.
- Iazzetta, Osvaldo (2012) "Capacidades estatales y crisis global. Apuntes para América Latina". En: Araníbar Arze, Antonio y Vázquez Calero, Federico (Coord.), *Crisis global y democracia en América Latina. Cuaderno de Prospectiva Política 2*. (137-162). Edición: Siglo veintiuno editores. Buenos Aires.
- Lattuada, Mario (2006) *Acción colectiva y corporaciones agrarias en la Argentina. Transformaciones institucionales a fines del siglo XX*. Editorial: Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Buenos Aires.
- Lattuada, Mario y Nogueira, María Elena (2011) "Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011)". En: *Estudios Rurales. Publicación de Centro de Estudios de la Argentina Rural.* Bernal, Vol. 1 Nº1.
- O´ Donnell, Guillermo (1984) "Apuntes para una teoría del Estado". En: Oszlak, Oscar, *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós.
- Ozslak, Oscar y O´Donnell Guillermo (1981) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" en: *Centro de Estudios de Estado y Sociedad* (CEDES), Buenos Aires. Documento G.E. CLACSO Nº 4.

- Ozslak, Oscar (2007) “Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico- metodológico para su estudio”. En Acuña, Carlos, H. (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires y en Estudios CEDES, Vol. 1, Nº 3, 1978: Buenos Aires, Argentina.
- Romero, Luis A. y Rofman, Alejandro B. (1998) *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Schneider Ross, Ben (1999) “Las relaciones entre el Estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: Una revisión de la literatura reciente.” En: *Desarrollo económico*, vol. 39 Nº 153. (abril- junio)
- Rubio, Blanca (2010) “Crisis mundial y soberanía alimentaria en América Latina”. En: *Revista económica Mundial* 29.
- Stefanoni, Pablo (2012) “Comparación del futuro de la democracia entre Venezuela, Bolivia y Ecuador”. En: Dargatz, Anja y Zuazo, Moira (Editoras) *Democracias en transformación. ¿Qué hay de nuevo en los nuevos estados andinos?*. Friedrich Ebert Stiftung, La Paz, Bolivia.
- Svampa, Maristella (2013) “Consenso de los Commodities” y lenguajes de valoración en América Latina. En *Nueva Sociedad* Nº 244, marzo –abril de 2013.
- Teubal, Miguel y Palmisano, Tomás (2015) “¿Hacia la reprimarización de la economía?. En torno del modelo extractivo en la posconvertibilidad.” En: Realidad Económica. Nº 296. Noviembre y diciembre. (55-75)

II JORNADAS DE DESARROLLO LOCAL REGIONAL

12 y 13 de mayo de 2016 – UNVM

MESA 3: Participación ciudadana, articulación público-privada.

Título: "La organización comunitaria y el trabajo en red como herramientas de transformación social"

Autor: Esp. Zuliani Oscar Federico[1]

Resumen:

El presente trabajo tiene por objetivo compartir la experiencia de las prácticas en servicio desarrolladas en la Mesa de Gestión de Arguello (MGL) de la ciudad de Córdoba, desde agosto del año 2013 hasta mayo de 2015. Las mismas se dieron en el marco de la Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y la Universidad Nacional de Lanús.

Las MGL son un dispositivo de intervención utilizado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación que se forman para la articulación de los diferentes actores territoriales, proponiendo y promoviendo el diálogo y la participación local. El objetivo principal es la adecuación de la respuesta institucional a la realidad particular de las comunidades, trabajando desde la promoción y la integralidad de las problemáticas sociales, rescatando, fortaleciendo y apoyando las acciones pre –existentes; de manera de lograr una gestión asociada de programas o proyectos sociales con anclaje territorial a nivel local y con sostenibilidad en el tiempo.

Los ámbitos de gestión asociada o cogestión entre el Estado y actores de la sociedad civil aparecen con fuerza en las últimas décadas, principalmente como modo de respuesta a políticas de dudoso resultado cuando se tomaban todas las decisiones a nivel central, sin tener en cuenta la opinión de los actores locales, a veces como beneficiarios,

[1] Docente de la Universidad Nacional de Villa María en la Carrera de Desarrollo Local y Regional. fedezuliani81@hotmail.com

otras como ejecutores de estas. También han sido un modo de respuesta de las organizaciones locales frente a la fragmentación social resultante de la aplicación del paradigma neoliberal en nuestro país y en el resto de América Latina. Esto generó una fuerte fragmentación y atomización social, que fue promovida y acompañada también con la implementación de determinadas políticas sociales dispersas y fragmentadas.

El objetivo propuesto para esta instancia es la reflexión en torno a un caso concreto de articulación multiactoral, la MGL de Arguello, la cual constituye un dispositivo de articulación, participación y construcción entre actores sociales en el territorio, cuyo objetivo es la reconstrucción de lazos y la generación de estrategias colectivas como abordaje de las problemáticas que atraviesan la comunidad. En este sentido, analizaremos las acciones que se han llevado a cabo desde la misma, la dinámica de funcionamiento como espacio de trabajo en red, pero también nos proponemos reflexionar sobre las condiciones pre-existentes en el territorio sobre las cuales se asentó esta experiencia concreta que ha tenido y tiene resultados muy diferentes a otras que se desarrollaron en el mismo sentido.

Palabras claves: organización comunitaria, trabajo en red, Mesa de gestión local.

“La organización comunitaria y el trabajo en red como herramientas de transformación social”

La experiencia de la Mesa de Gestión Local de Arguello

Introducción

El neoliberalismo, que se comenzó a implantar en América Latina, y particularmente en nuestro país en el año 76, no debe ser considerado solamente como un modelo económico. El mismo contiene una visión del mundo, de la sociedad y de las personas que excede su doctrina económica y que por las consecuencias que hemos vivido y que padecemos hasta ahora se muestra, además, como una filosofía también política, social y cultural.

Este proceso se acompañó con las políticas “económicas” del Consenso de Washington, como la privatización de empresas públicas (la mayoría de sectores estratégicos), la desregulación, la descentralización, la tercerización, la flexibilización laboral, el endeudamiento, la apertura económica; y cuyo objetivo principal fue la reducción del aparato estatal. Por supuesto que todas estas medidas tuvieron fuertes impactos en lo social, principalmente en la ruptura de los lazos sociales y en la exclusión de muchos argentinos y argentinas del acceso a los bienes, servicios y derechos básicos.

Una clave para comprender el período neoliberal en américa latina es que en el mismo *“…se desvincula la pobreza de los problemas de renta, distribución del ingreso, desarrollo tecnológico y poder entre distintos grupos sociales, naciones y regiones, para reducirla a un problema más subjetivo e individual, respecto de los recursos y habilidades personales*” (Daniel G. Delgado, 2002) [2]. En el mismo sentido, Binder[3] propone reflexionar sobre lo que denomina la “cultura del naufragio”, que refiere a una de las estrategias de

[2] Daniel García Delgado. Organizaciones de la sociedad civil y política social. El problema de la articulación “Estrategias de articulación de políticas, programas y proyectos sociales en Argentina”, 30 y 31 de Mayo del 2002, Universidad Nacional de Quilmes.

[3] BINDER A: “La Sociedad Fragmentada” en ROVERE, M: Redes. Hacia la construcción de redes en salud: los grupos humanos, las instituciones, la comunidad, Rosario, Instituto de la Salud Juan Lazarte y Secretaría de Salud Pública Municipalidad de Rosario, Grafic Arte, Enero 2000, pp 157-167.

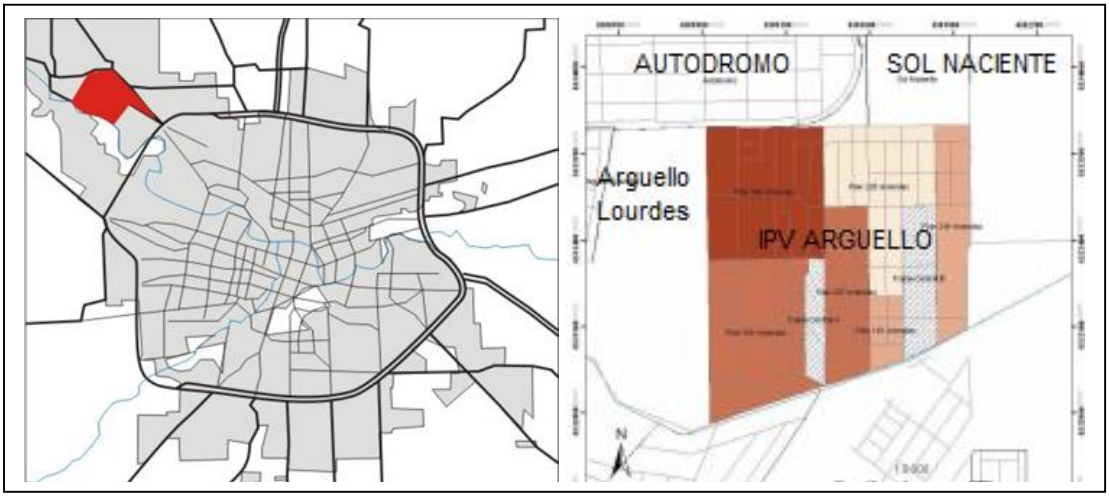
fragmentación orientada a la ruptura del presente. La misma consiste en el enaltecimiento de la vida propia, individual. Promueve mecanismos vinculados con el valor de la propia imagen, la idea de que la felicidad se puede obtener de manera aislada, desconectándose del resto del colectivo al que pertenezco, aun cuando ese colectivo se está hundiendo. La cultura del naufragio aleja a la persona de la posibilidad de encontrarse con otros/as, y de ver en ello una posibilidad de construcción legítima o necesaria. Los vínculos con otros/as diferentes o ajenos a mi realidad son excepcionales y, cuando se dan, se asocian a diversas posibles formas de la filantropía o la caridad.

El neoliberalismo generó una fuerte fragmentación y atomización social, que fue promovida y acompañada también con la implementación de determinadas políticas sociales dispersas y fragmentadas. Fueron años de una fuerte des-ciudadanización, entendida como un proceso de "*creciente pérdida identitaria de los sujetos respecto a los procesos de inclusión social y participación de la riqueza creada socialmente*" (Kirchner, A. 2004)[4].

En ese contexto la ciudad de Córdoba no fue la excepción, donde desde los ámbitos provinciales y municipales también se llevaron adelante políticas de matriz neoliberal.

Algunas particularidades sobre el territorio:

La Mesa de Gestión de Arguello comprende un territorio ubicado al noroeste de la Ciudad de Córdoba, como podemos observar en el mapa.



[4] Alicia Kirchner, Ministra de Desarrollo Social Argentina. II Congreso Nacional de Políticas Sociales, Mendoza, 2004, Resúmenes de Paneles Asociación Argentina de Políticas Sociales.

Uno de los barrios que comprende el territorio de trabajo de la MGL es el IPV Argüello, que está compuesto por un conjunto de 6 planes habitacionales diferentes (IPV 360, IPV 227, IPV 164, IPV 150, IPV 224 Granja de Funes 2, IPV 288) construidos en dos etapas entre los años ´83 y ´99. Son urbanizaciones llevadas a cabo por el Instituto Provincial de la Vivienda (IPV) y dirigidas a dos sectores: familias de clase media y familias de sectores populares que residían en distintas villas de emergencia, las cuales fueron erradicadas de las mismas y relocalizadas. Ninguno de los planes tiene el final de obra, razón por la cual las familias no cuentan con la escritura de su vivienda[5]. También forman parte de la zona de influencia de la MGL: Autódromo, Blas Pascal, Villa Hermana Sierra, Nuevo Progreso, Cooperativa Atalaya, Arguello Lourdes; estos barrios son heterogéneos, con sectores habitados por estratos socioeconómicos medios y, principalmente, bajos. Ciudad Sol Naciente es un "Barrio Ciudad" construido por el Estado Provincial e inaugurado en el año 2008. Allí se asentaron 638 familias provenientes de distintas villas de emergencia de la ciudad de Córdoba. En ese sentido, y a diferencia del resto de los barrios, cuenta con asfalto, desagües pluviales, alumbrado público, veredas, cordón cuneta y equipamiento en las plazas.

La zona muestra un incremento poblacional acelerado en los últimos años. Según datos censales, entre 1991 y 2001[6] ese crecimiento fue del 368%. Si a eso le sumamos la población que se asentó en el barrio Ciudad Sol Naciente, hoy toda la zona cuenta con alrededor de 25.000 habitantes. Según datos del censo 2001(el último disponible con datos por barrio), la mitad de ésta pertenece al cohorte etario de entre 5 y 24 años de edad y casi el 80% de las personas poseen una edad de 0 a 39 años, por lo cual la población es mayoritariamente joven. Podemos decir, a su vez, que hay una cantidad equiparada de hombres y mujeres: el 49, 53% son varones, y el 50,47% mujeres.

Tomando el total de la población que abarca la zona de influencia del Centro de Participación Comunal (CPC)[7] de Arguello, según datos censales de 2001, la mayoría de

[5] Pedrazzani, Carla Eleonora. Territorialidades Urbanas y Fronteras Simbólicas. Un análisis desde las políticas habitacionales implementadas en IPV de Argüello de la Ciudad de Córdoba. Argentina. 2011.
[6] Dirección Provincial de Estadísticas y Censos. http://estadistica.cba.gov.ar/
[7] CPC: Centro de Participación Comunal. El total de la población estimada en la zona comprendida por este CPC es de 142.955 habitantes.

las personas (un 70% aproximadamente) viven en familias de tipo nuclear. En tanto, un 23% de la población forma parte de familias de tipo extendida. A su vez, se identifica un 3% de personas en hogares unipersonales y un 3% en familias compuestas[8]. Cabe aclarar aquí, que la fuente consultada no otorga datos específicos en relación a familias monoparentales.

Considerando en particular el territorio que comprende la MGL de Arguello, que como planteamos anteriormente abarca una población de 25.000 habitantes aproximadamente, podemos encontrar familias de tipo nuclear, como así también familias monoparentales, en las que en la gran mayoría de los casos son mujeres a cargo de sus hijos/as. También podemos identificar familias extendidas, en las cuales conviven mujeres (con pareja o no) con sus hijos/as, junto a otros parientes, tales como hermanos, padres o madres, hijos con sus propias familias, etc. A su vez, hay familias conformadas por hombres y mujeres, con sus hijos de otras parejas. Podemos también hacer referencia a personas que viven solas o parejas jóvenes que conviven, sin hijos. Además, notamos muchos casos de mujeres de entre 14 y 20 años que son madres, mujeres de alrededor de 30 años que son madres de tres hijos/as o más. Las madres jóvenes, en la mayoría de los casos continúan viviendo con sus familias de origen.

El territorio donde se desarrolló la práctica está en la periferia de la ciudad, muy alejado del centro y con solo tres líneas de ómnibus que llegan a él, cuya demora promedio del trayecto al centro es de 1 hora aproximadamente, pudiendo extenderse media hora más en horarios pico.

Las condiciones habitacionales son deficitarias en su mayoría[9], los servicios públicos son escasos y de mala calidad. Es una zona de difícil acceso porque sus calles son de tierra y no están mantenidas, tampoco hay cordón cuneta y las veredas son escasas. Corre agua servida por ambos lados de la calzada en toda la zona, lo que genera también acumulación de agua en algunas bocacalles y pozos, que las hacen casi intransitables con vehículos. Por esta razón, los ómnibus del transporte urbano de pasajeros solo transitan por

[8] Dirección de Estadísticas y Censos de la Provincia de Córdoba, 2006.
[9] Según la Observación General Nº 4. El derecho a una vivienda adecuada (1991) http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo81/files/Cap-tulo_2.pdf Pagina 40.

la única calle asfaltada de la zona y a veces terminan antes su recorrido por el mal estado en que se encuentra la misma.

El servicio de recolección de residuos pasa tres veces por semana; excepto cuando llueve, que no circula, y a su vez no abarca a toda la zona. Esto genera acumulación de basura en las calles y en los espacios verdes.

Todos los barrios cuentan con agua potable, sin embargo no todas las viviendas están conectadas. El servicio de luz eléctrica es deficitario, porque los transformadores que hay en la zona no son suficientes y esto genera cortes del servicio eléctrico recurrentes. Por su parte, el servicio de alumbrado público no cubre todas las calles y no se realiza el mantenimiento adecuado.

La comunidad cuenta con cuatro escuelas primarias, tres de las cuales poseen Jardín de Infantes; además del Jardín Maternal Municipal "Garabatos" y el Jardín de Infantes "Dr. Luis Lezama". En cuanto a instituciones educativas de nivel medio, en IPV Arguello se encuentra el IPEM Nº 18, en Arguello Lourdes el IPEM N° 23 anexo y en Ciudad Sol Naciente una Escuela con el mismo nombre. También hace cuatro años que en la zona funciona un Centro de Enseñanza de Nivel Medio para Adultos, en la escuela nocturna J. M. Estrada.

Hay dos centros de salud municipales, uno ubicado en barrio Autódromo y otro en IPV Arguello (Centro de Salud N°57), y un Centro de Atención Primaria de la Salud dependiente del estado provincial, ubicado en Sol Naciente. Vale remarcar que el hospital público más cercano se encuentra a 10km.

Los clubes de la zona, el Club Atlético Argentino Peñarol localizado en Bº Autódromo y el Club Deportivo Atalaya en Bº Argüello Lourdes, no llegan a contener a la mayor parte de la población infanto-juvenil, quienes tampoco cuentan con otros espacios públicos en los cuales desarrollar diversas actividades vinculadas con su derecho a la recreación y el juego, por el mal estado de las plazas o su utilización para otros fines como estacionamiento de carros, pasteo de caballos, basurales, rutas alternativas para los

vehículos y lo que viene sucediendo cada vez en mayor medida, la construcción de viviendas sobre estos espacios.

También encontramos diversas organizaciones y actores que trabajan en el territorio: el Centro Vecinal "2 de Septiembre" de IPV Arguello, el Centro Vecinal de Granja de Funes II, el Centro Vecinal de Arguello Lourdes, la Guardería "Cielito del Sur", Comedor "Lucerito", Centro de Promoción Infantojuvenil "Juana Azurduy", la Radio Comunitaria "Rimbombante", la Fundación CRESOL, Fundación "Amor por la Integración", Asociación Una Mano Amiga (Iglesia Monte Sinaí), Centro Cultural Shiwëñ, Centro de Actividades Juveniles del IPEM 18, Centro de Actividades Infantiles de la Escuela Sol Naciente, la Red Agenda IPV, Radio Popular la Ranchada, las agrupaciones partidarias La Jauretche y el Movimiento Evita, la organización TECHO, Centro Comunitario de barrio Blas Pascal, el CPC de Arguello, los y las técnicos del Centro de Referencia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Es un territorio urbano compuesto por familias que son víctimas de la informalidad laboral desde hace años, las políticas impulsadas por el gobierno nacional anterior como la AUH, la pensión por madres de 7 hijos, por vejez y por discapacidad han tenido una fuerte incidencia en la calidad de vida de los sujetos. Han generado el acceso al consumo, a la posibilidad de contar con ingresos fijos mensuales que permiten sustentar los gastos mínimos del hogar y que complementan otros ingresos que estas familias se procuran para la reproducción. Probablemente sean las políticas de mayor impacto en el territorio de los últimos años, además de las de vivienda, a las que se accede sin intermediarios, siendo en estos casos transferencias directas de dinero mensuales para que los sujetos dispongan según sean sus necesidades. Vale la pena recordar que la mitad de la población del territorio pertenece al cohorte etario de entre 0 y 24 años, lo que permite imaginar el impacto de la AUH y el PROGRESAR en las familias y también en los negocios del barrio de semejante inyección de dinero en una zona históricamente postergada. Además, también encontramos muchas madres de 7 hijos o más y personas mayores de 70 años que hoy son titulares del derecho de previsión que les corresponda (jubilación o pensión).

Dinámica social territorial, Mesa de Gestión Local y acciones desarrolladas.

La dinámica social en el territorio refleja situaciones de cohesión y fragmentación de la trama de actores, articuladas en realidades complejas, inscriptas también en un contexto macro que interactúa con el territorio creando y recreando, construyendo y de-construyendo representaciones sociales, imaginarios sociales, modos de participación y construcciones discursivas.

A nivel de la comunidad, podemos identificar una fuerte fragmentación entre las personas de los diferentes barrios que componen la zona. Esto se vincula en parte con las políticas de vivienda aplicadas en la década del ´90 y 2000, a través de las cuales poblaciones que vivían en villas y asentamientos fueron expulsados de distintos espacios de la ciudad para ser relocalizados (territorialización de la pobreza + gentrificación). Este modo de conformación de los diferentes barrios de la zona ha llevado a la demarcación de fronteras simbólicas entre las poblaciones, a partir de representaciones y estigmas de unos grupos poblaciones sobre otros, evidenciándose conflictos entre ellos.

Es interesante pensar cómo el poder dominante utiliza estrategias de fragmentación para convertir la mayoría de los grupos sociales en minorías[10] discriminadas, en grupos sociales aislados y enfrentados entre sí, siendo esta discriminación reproducida por las mismas minorías. Esto dificulta la constitución de una mayoría con posibilidad de construir hegemonía política, condicionando la instauración de una democracia transformadora. Es un proceso político cultural de dominación.

En palabras de Binder A., "la fragmentación de la sociedad, como estrategia de poder, busca construir o fabricar grupos sociales aislados, "minorías" en el sentido de la definición dada precedentemente, y busca generar prácticas de "guerra" entre esas minorías, logrando un control social horizontal, que involucra a esos mismos grupos

[10] *Una "minoría" es un grupo social, relativamente aislado de otros grupos sociales, con una imposibilidad absoluta de adquirir la hegemonía política en un contexto social determinado, con nula o muy escasa posibilidad de producir políticas sociales y que, por lo tanto, sufre, como sujeto pasivo, prácticas arbitrarias por parte de otros grupos sociales (de diferente o igual condición que ella) y es sometida a condiciones de vida por debajo del respeto a los derechos humanos fundamentales, sin posibilidades de obtener defensa o protección, por razón de su misma condición. (BINDER, 1991, p. 02)*

sociales en una relación víctima-victimario, dual y cambiante. La sociedad fragmentada es la condición de nuestros pueblos, trabados en contradicciones superficiales, desorientados respecto a objetivos comunes, imposibilitados de asumir luchas colectivas. La fragmentación implica estrategias de desorientación. La sociedad fragmentada implica una mayoría -y a veces un pueblo entero- que ha perdido el rumbo de su propia causa nacional" (1991, p. 02).

También se observa una fragmentación entre "jóvenes" y "adultos", ya que los segundos ven a los primeros como una amenaza para su seguridad, en un contexto en que la criminalización de la pobreza y la juventud es parte de una política del estado provincial y de un discurso mediático dominante a nivel local y nacional. Una mención aparte merece lo ocurrido el 3 y 4 de diciembre del año 2013, cuando en Córdoba se produjeron los "saqueos". En ese momento, según cuentan los mismos vecinos del barrio, al no haber policía y persistir un estado de temor generalizado, se armaron barricadas en las esquinas de las manzanas como medio de protección. Los jóvenes jugaron un papel crucial en el armado y vigilancia de los mismos, lo que generó que los y las vecinas que habitualmente ven a los jóvenes como una amenaza, se unieron y colaboraron con ellos. En esas dos noches, los jóvenes dejaron de ser los "chicos de la esquina", con lo que eso implica en términos de representaciones sociales, para ser los jóvenes del barrio defendiendo a sus familias y vecinos.

A su vez, reconocemos otras dinámicas y situaciones que conviven con lo dicho anteriormente, que evidencian un fuerte grado de cohesión comunitaria y una lucha contra la fragmentación social. Nos referimos, por ejemplo, a la creación y sostenimiento de diversas organizaciones por parte de los vecinos del territorio (Cooperativa Juana Azurduy, Asociación Cielito del Sur, Radio Rimbombante). Esto refleja la capacidad de los/as vecinos/as de generar iniciativas colectivas y trabajar junto a otros para el logro de diversos objetivos. Como conquista importante fruto de la movilización y organización comunitaria podemos nombrar la instalación en la zona del Centro de Salud Municipal N° 57. Otros dos ejemplos que ilustran esta situación son la conformación de la Red Agenda IPV del año 2004 y el festejo del Día del Niño desde la MGL los últimos tres años. La Red Agenda IPV, que está conformada mayormente por organizaciones e instituciones presentes en IPV

Arguello, tiene por objetivo trabajar articuladamente las problemáticas del conjunto habitacional. Esta Red se conforma a partir de la toma del Centro de Salud Municipal N° 57 que se encuentra ubicado en el mismo barrio. La toma se hizo para reclamar la reparación de una pared del mismo que se había caído y el Estado no daba una solución. Desde ese momento, comenzaron a trabajar sobre diversas problemáticas del barrio en lo que podríamos denominar, tomando a Rovere, una "Red para", caracterizada por objetivos comunes compartidos. En cuanto al festejo del Día del Niño, el mismo se realizaba todos los años en cada barrio y lo hacía cada organización por separado, con algunas excepciones. Sin embargo, a partir del año 2013 se comenzó a organizar de manera conjunta entre las organizaciones e instituciones que son parte de la MGL, eligiendo algún espacio común, planificando las actividades, dividiendo tareas y responsabilidades. Es así que en el año 2014 se realizó nuevamente de manera conjunta el festejo en el Barrio Ciudad Sol Naciente, donde participaron alrededor de 400 niños y niñas de toda la zona. Pensando desde el enfoque de Redes, y a la MGL como una Red o un nodo de una Red, podemos aseverar que esto indica un nivel de vínculos de Cooperación entre los miembros de la misma, que se viene observando también en otras actividades desarrolladas; tales como la implementación de dos proyectos conjuntos vinculados al trabajo con niños, niñas y jóvenes denominados "Malabaristas de Nuevos Mundos" y "Nuestro Norte Suena"; la organización de movilizaciones barriales en reclamo contra la violencia policial contra los/as jóvenes y por la erradicación de basurales a cielo abierto, el pronunciamiento colectivo sobre diversas temáticas, la construcción de mapeos colectivos, la realización de cursos de oficios y de gestión de emprendimientos, entre otras.

En cuanto al vínculo entre Instituciones y Comunidad, la MGL pretende ser una herramienta que favorezca la cohesión y el trabajo conjunto, la construcción de ciudadanía, el empoderamiento de los actores locales, la participación política, la gestión asociada y la reconstrucción del tejido social desde un abordaje territorial. Constituye un dispositivo de intervención con una perspectiva territorial, a través de la cual se propone "*desarrollar y potenciar la vida democrática, teniendo como eje el desarrollo local para la activación de recursos, las potencialidades y el pleno desarrollo de las capacidades de cada comunidad. Se propone profundizar las acciones de promoción y prevención socio-comunitarias, como también lograr una mayor participación, cooperación e integración de las instituciones*

involucradas en estas tareas para responder de manera integral a las demandas y necesidades planteadas" (Cuadernillo Introductorio. 2013: 11)[11].

Como espacio de trabajo en red, en la MGL, hay actores que participan esporádicamente y otros que sostienen su participación de manera constante. Tomando a M. Rovere, queremos precisar que cuando *"hablamos de redes no nos estamos refiriendo a la mera descripción de relaciones sociales e instituciones sino a ciertas formas deconstructivas de estas relaciones que permitan la emergencia, la insumisión, la reconstrucción del sujeto en formas no subordinadas para ir más allá de lo que Foucault resaltaba cuando decía "el sujeto sujetado"" (Rovere M. 2002: 02)[12]*.

La Mesa de Gestión ha servido, entre otras cosas, como dispositivo para incorporar o ampliar la participación en red a otros actores, para organizar el trabajo, para la construcción de miradas colectivas sobre el territorio y para generar nuevas actividades. En general, se observa entre las instituciones y organizaciones un alto grado de cohesión, con relaciones que son positivas logrando buenas articulaciones y proyectos conjuntos. En ese sentido, H. García plantea que "*la cohesión comunitaria permitirá en el futuro a estas comunidades emprender otros proyectos de mejoramiento físico y de calidad de vida; y los vínculos con el exterior permitirán tener más herramientas para participar activamente en el desarrollo de la ciudad y el país a través de los mecanismos de ciudadanía y participación democrática*" (Hernández García, 2005: 3).

Por otro lado, en la MGL también subsisten tensiones vinculadas con el grado de representatividad o autonomía que tienen algunos actores institucionales que participan de la misma. Con esto nos referimos a casos en los que determinadas instituciones del Estado a nivel macro no tienen interés en participar y generar acciones conjuntas a nivel comunitario e incluso presentan fragmentación y dispersión en sus prácticas de gestión; mientras que a nivel micro, o comunitario, los actores (trabajadores y técnicos) que pertenecen a dichas

[11] Cuadernillo Introductorio. Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario. 2013.
[12] Rovere Mario. Redes Nómades en Wolfberg Prevención en Salud Mental. "Algunas reflexiones desde una práctica de intervención institucional". Lugar Editorial Buenos Aires 2002.

instituciones en el territorio abordan cotidianamente su tarea desde una perspectiva diferente, que reconoce en el trabajo en red en la comunidad una herramienta indispensable para el abordaje de las problemáticas sociales (por ejemplo, los profesionales del centro de salud municipal).

Resulta importante mencionar el hecho de que los ámbitos de participación barrial cuentan con una gran mayoría de participación femenina. En las reuniones de la Mesa de Gestión Local, un 90% de las personas que concurren son mujeres. A su vez, los centros vecinales, el Comedor "Cielito del Sur", el Centro de Promoción Infantojuvenil Juana Azurduy, la Radio Comunitaria "Rimbombante", la Fundación CRESOL, entre otras, se sostienen principalmente por la acción y el trabajo de mujeres, quienes también ocupan los roles de conducción y/o representación en dichos espacios.

La mayoría de las mujeres que participan en espacios de organización barrial, también realizan trabajos extradomésticos y son las encargadas de las tareas domésticas en sus hogares. En este punto, resulta notable el hecho de que, a pesar de que reconocen la situación de desigualdad en la que se encuentran en muchos casos en relación a sus parejas, a través de sus discursos y prácticas se reproducen los dispositivos de poder que operan en dichas situaciones. Esto se evidencia en comentarios y actitudes que reflejan y refuerzan el rol maternal, conyugal y doméstico exclusivo de las mujeres. Respecto a esto, se expresa en el Documento La subordinación de Género y Trabajo Territorial: "*La naturaleza social del Poder implica la existencia de dispositivos que regulan las instituciones, construyen la subjetividad de hombres y mujeres y legitiman la desigualdad. Los dispositivos de poder exigen para su funcionamiento la reproducción de un sistema de legitimación, en los discursos y las prácticas"*[13]. A esto, debemos sumar el rol que cumplen muchas veces los eslabones locales de la cadena que implica el desarrollo de cualquier política pública. Es decir, en muchos casos los sentidos y posicionamientos manifiestos en la planificación de las políticas públicas llegan totalmente tergiversados o invisibilizados al territorio, de la mano de agentes ejecutores que reproducen la discriminación y el maltrato contra las mujeres.

[13] Documento "La Subordinación de Género y Trabajo Territorial". Seminario Perspectiva de Género en las Políticas Sociales. Año 2012.

Condiciones preexistentes en el territorio

El territorio donde funciona la MGL ha estado históricamente movilizado y también ha necesitado organizarse para el acceso a derechos, situación que ha sido la regla para la supervivencia de muchos sectores populares durante el neoliberalismo. A pesar que la MGL de Arguello funciona como espacio de articulación desde los primeros meses del año 2012, y desde ese entonces cuenta con la participación de dos profesionales del CDR que vienen trabajando junto a los actores locales, no debemos olvidar la lucha compartida y el ejercicio de ciudadanía desde el reclamo del acceso a derechos. En ese sentido, este espacio tiene capacidad de gestión y de organización y sus actividades, acciones, y luchas se van a seguir desarrollando, porque es el camino que la comunidad ha elegido y va a seguir construyendo como lo hace desde hace muchos años; camino este, que es y seguirá siendo potenciado y fortalecido con la presencia sostenida del Estado en el territorio.

La MGL de Arguello constituye un dispositivo de articulación, participación y construcción entre actores sociales en el territorio, cuyo objetivo es la reconstrucción de lazos y la generación de estrategias colectivas como abordaje de las problemáticas que atraviesan la comunidad. La construcción en y desde el territorio, la multiplicidad de actores involucrados, la sistematicidad de espacios de diálogo, planificación, trabajo y evaluación, entre otros, también vienen a marcar fuertemente la puesta en juego de nuevos paradigmas; no sólo en la implementación sino también en la definición de las políticas públicas.

La MGL promueve y fortalece la organización comunitaria. En este sentido, entendemos a la misma como *"(...)un proceso gracias al cual una comunidad identifica sus necesidades u objetivos, les da un orden de prioridad, acrecienta su confianza en ella y su voluntad de trabajar para satisfacer esas necesidades o esos objetivos, encuentra los recursos internos y/o externos necesarios para su cumplimiento o su satisfacción, actúa en función de esas necesidades o esos objetivos, y manifiesta actitudes y prácticas de*

cooperación, de colaboración en la comunidad…" Murray Ross (en Organización comunitaria: Teoría, principios y prácticas, 1967)[14].

La MGL busca construir con los actores locales las miradas sobre las situaciones problemáticas que los atraviesan, comprendiendo y considerando sus propias perspectivas. También constituye un modelo de intervención que incorpora las particularidades de la comunidad, promoviendo espacios participativos de articulación entre los actores del territorio, respetando las prácticas preexistentes.

En este sentido, podemos ver reflejada en estos procesos de organización la relación que existe, según Binder, entre las definiciones de democracia y sociedad fragmentada. Mientras se manifiestan, como mencionamos anteriormente, diversas características de la sociedad fragmentada; la experiencia que viene desarrollando la MGL y otras redes en funcionamiento muestra las condiciones para un ejercicio real de la democracia. Como plantea Binder: "*Una sociedad en la que existen muchos grupos sociales organizados, que establecen entre sí formas de cooperación o alianza fundadas en su capacidad de negociación y pacto, que aspiran a construir formas de hegemonía política a través del ejercicio cotidiano del poder y que tienen, incluso, capacidad para generar estrategias de autodefensa, es una sociedad que podrá tener o no una democracia social y participativa, pero que se encuentra en condiciones de tenerla*" (BINDER, 1991, p.7).

El mismo autor, plantea como estrategias de resistencia contra la fragmentación, la recuperación del futuro como espacio de la política, la recuperación del análisis histórico y la recuperación de la capacidad de encuentro (a nivel personal, grupal y colectivo). Podemos decir entonces que la experiencia que viene desarrollando la MGL en particular, y otras organizaciones en general, contienen manifestaciones de estas estrategias de resistencia. Nos referimos, por ejemplo, a la organización colectiva de actividades culturales (cine móvil, elaboración de cortos sobre el barrio, biblioteca itinerante, proyectos con niños, niñas y jóvenes), recreativas (día del niño, murga) y de incidencia política (marchas por mejoras en el sistema de transporte, en el centro de salud, etc.); a la recuperación de la memoria de las luchas y conquistas de la comunidad, a la construcción

[14] Cuadernillo del Módulo de Organización Comunitaria y Promoción Social. Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario. 2013.

de visiones y proyecciones comunes, a la construcción de discursos contra hegemónicos (Radio Comunitaria Rimbombante y el grupo de Rap Zona de Cuarentena), entre otras.

Conclusiones

Cuando uno piensa y proyecta espacios de participación comunitaria, tiende a poner en juego expectativas e imaginarios que los idealizan como lugares donde las relaciones, las decisiones y los acuerdos se dan sin conflicto. Sin embargo, como aprendizaje valioso de la práctica desarrollada, comprendemos hoy más claramente, que *"las interacciones no pueden pensarse desprovistas de conflictividad, pero ya no pueden analizarse o resolverse desde una lógica bipolar simplista, sino que su complejidad conlleva la imposibilidad de observar en el espacio local un lugar para establecer "ganadores" y "perdedores", sino que obliga a reconocer en cada acción el sentido profundo y la tendencia a la reproducción o naturalización de "lo mismo", o a la promoción de construcciones de sedimentación de largo plazo de nuevas relaciones y significaciones de la trama socio-política"* (Cuadernillo de Organización Comunitaria y Promoción Social. 2013: 95)[15].

Hoy estamos convencidos de que es necesaria la presencia del Estado en el territorio, la articulación con los actores locales, la integralidad en la gestión, planificando de abajo hacia arriba, promoviendo la participación comunitaria. El nuevo rumbo de las políticas públicas y específicamente las sociales, son el camino que se debe continuar para lograr el desarrollo social, económico, cultural y político de un país libre y soberano, con justicia social y acceso a derechos para todos y todas.

[15] Ídem.

Bibliografía

- ✓ ACEVEDO P., AQUIN N.: Desde la "comunidad" hacia el espacio poblacional. Ponencia presentada al Encuentro de Investigadores en temáticas urbanas: Lo urbano en el pensamiento social. Instituto Gino Germani, Noviembre de 2000.
- ✓ Apunte del Módulo Políticas Sociales. Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario. 2013.
- ✓ Apunte del Módulo Trabajo Interdisciplinario del Abordaje Territorial. Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario. 2013.
- ✓ BINDER A: "La Sociedad Fragmentada" en ROVERE,M: Redes. Hacia la construcción de redes en salud: los grupos humanos, las instituciones, la comunidad, Rosario, Instituto de la Salud Juan Lazarte y Secretaría de Salud Pública Municipalidad de Rosario, Grafic Arte, Enero 2000, pp 157-167.
- ✓ COSTAMAGNA, Pablo. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Argentina. CEPAL. Serie Desarrollo Territorial 001. Santiago, Chile. Disponible en: http://bscw.mexicaligranvision-uabc.mx/pub/bscw.cgi/d6157/Politicas e Instituciones para el Desarrollo Económico Territorial El Caso Argentina.pdf
- ✓ Cuadernillo introductorio. Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario. 2013.
- ✓ Cuadernillo del Módulo de Organización Comunitaria y Promoción Social. Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario. 2013.
- ✓ FRANKEL, D: Homo Sacer- Nuda Vida - Derechos Humanos, Compendio del artículo "Radicalidad del Mal Banal y Mesianismo en las Políticas Públicas", Revista Cátedra Paralela (en prensa dic 2014).

- ✓ GARCÍA DELGADO, DANIEL. Organizaciones de la sociedad civil y política social. El problema de la articulación "Estrategias de articulación de políticas, programas y proyectos sociales en Argentina", 30 y 31 de Mayo del 2002, Universidad Nacional de Quilmes.
- ✓ GARCÍA DORA. "El grupo. Métodos y técnicas participativas" Buenos Aires, 2001 Espacio.
- ✓ GARCÍA D., ROBLES C., ROJAS V., TORELLI A. El trabajo con grupos. Aportes teóricos e instrumentales. Buenos Aires, 2008, Espacio.
- ✓ GRASSI, E., "La familia: un objeto polémico", Buenos Aires septiembre de 1996 en Sociedad – UBA.
- ✓ HERNÁNDEZ GARCÍA, J. (2005). Participación Y Hábitat: ¿sueño posible o relación no deseada?. En Revista INVI Nº 55, Volumen 20. Bogotá.
- ✓ IAMAMOTO M. La metodología en el Servicio Social lineamientos para el debate. Extraído de Borgianni E., Montaño C. Metodología y Servicio Social: hoy en debate. 2000 Cortez.
- ✓ NEIROTTI, NERIO. Estado, Gobierno, Sociedad y Políticas Publicas. Programa de Formación de Dirigentes en Gestión Pública y Social. UNLa, 2014.
- ✓ PNUD. "Políticas públicas para la inclusión social de la población afrodescendiente". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Centro Regional para América Latina y el Caribe. 2011.
- ✓ Municipalidad de Córdoba, Córdoba Ciudad en Cifras, Julio 2012.
- ✓ PAROLA, R. Acción colectiva e intervención profesional. Consideraciones teóricas-metodológicas a propósito del Trabajo Social Comunitario. En Boletín Electrónico Sura. N° 59. Junio, 2001.

- ✓ PEDRAZZANI, CARLA ELEONORA. Territorialidades Urbanas y Fronteras Simbólicas. Un análisis desde las políticas habitacionales implementadas en IPV de Argüello de la Ciudad de Córdoba. Argentina. 2011.
- ✓ Revista Regional de Trabajo Social Año XIV Nro.19 Tema: "Calidad en la Gestión Social". Cuestiones acerca de la Gestión Social. Año 2000. EPPAL.
- ✓ ROBIROSA, MARIO; CARDARELLI, GRACIELA Y LAPALMA ANTONIO. Turbulencia y Planificación Social. Lineamientos metodológicos de gestión de proyectos sociales desde el Estado. Siglo XXI de España Editores-UNICEF. 1990. Capítulo 4.
- ✓ ROVERE, MARIO. Redes en Salud; los grupos, las instituciones, la comunidad. El Ágora ediciones. Córdoba. 2006.
- ✓ ROVERE MARIO. Redes Nómades en Wolfberg Prevención en Salud Mental Lugar Editorial Buenos Aires 2002.
- ✓ ROVERE, MARIO Y MARÍA DEL CARMEN TAMARGO. 2005. Redes y Coaliciones o Cómo Ampliar el Espacio de lo Posible. Buenos Aires: Mimeo. Disponible en www.gestionsocial.org. Accedido en junio, 2008.
- ✓ SIEMPRO, Sistematización de la MGL Argüello.
- ✓ VILAS, CARLOS M: "Política Social ¿Hacia un nuevo paradigma?". (----). Buenos Aires. Disponible en: http://cmvilas.com.ar/index.php/articulos/12-politicas-publicas/77-politica-social-hacia-un-nuevo-paradigma
- ✓ VILAS, CARLOS M. Más allá del Consenso de Washington: Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional (2002). Buenos Aires.
- ✓ YACOBAZZO, SUSANA. Módulo Planificación Estratégica. Especialización en Abordaje Interdisciplinario de las Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario. 2005.

- ✓ Zuliani, Oscar Federico, Cuaderno de Campo, Práctica en la MGL de Arguello. 2013.



MESA 4

Capacidades institucionales en la gestión de proyectos de contenido histórico

Capacidades para la gestión local. Mesa 4

Primer Autor: Dra. Malvina Rodríguez. Universidad Nacional de Villa María (UNVM). La Rioja 1579. Villa María, Cba. malvirodriguez@gmail.com

Segundo Autor: Lic. Carla Achilli. Universidad Nacional de Villa María (UNVM). José Hernández Arregui 1182. Villa María, Cba. carliachilli@gmail.com

Palabras Claves: Capacidades institucionales - barrios – historia local y regional

Resumen:

El propósito general de esta ponencia es describir y analizar la política y gestión del Instituto Municipal de Historia de la Municipalidad de Villa María (IMH), así como también realizar algunas inferencias generales de las capacidades institucionales que dicho organismo posee para alcanzar los objetivos propuestos en la normativa de creación existente. El IHM fue creado por ordenanza municipal en el año 2011 y se encuentra enmarcado bajo la órbita de la Secretaría de Gobierno de la Municipalidad de Villa María. El IMH tiene como objetivo general el estudio, la ponderación y la enseñanza de los procesos y acontecimientos históricos de la ciudad y la región. Está conformado mayormente por historiadores y profesionales de otras disciplinas de las ciencias humanas y sociales, que contribuyen ad-honorem al conocimiento y divulgación de la historia local y regional. Desde su creación, el IMH ha realizado convenios de cooperación educativa, científica y cultural con la Universidad Nacional de Villa María y con instituciones de nivel terciario de la ciudad. Asimismo, ha realizado visitas institucionales, capacitaciones y asesoramiento a otras entidades similares de la provincia. Cada año se organizan congresos, talleres, intervenciones en medios de comunicación y se coordinan publicaciones. Sin embargo, el IMH no ha alcanzado aún su máximo potencial en cuanto al trabajo de cooperación con instituciones barriales como escuelas y centros vecinales, en actividades educativas, culturales, investigación, extensión y transferencia. El estudio de las capacidades institucionales, tanto del IMH como de su contexto institucional, desde su creación hasta la actualidad, puede develar algunas estrategias de intervención que inserten al IMH con mayor intensidad en la dinámica cultural de los distintos barrios de la ciudad.

Introducción

El 30 de diciembre del año 2011, el Concejo Deliberante de la ciudad de Villa María, a través de la Ordenanza Nº 6461, dispuso la creación del Instituto Municipal de Historia de la ciudad de Villa María (IMH) en dependencia directa de la Universidad Popular de la Municipalidad de Villa María (actualmente bajo dependencia de la Secretaría de Gobierno). Fue creado con el antecedente de la Junta Municipal de Historia de la ciudad y con el objetivo general de rescatar, preservar, estudiar y difundir el pasado histórico local y regional.

La finalidad primordial de la institucióne el estudio, la ponderación y la enseñanza de los procesos y acontecimientos históricos de la ciudad y la región, como así también la vida y obra de las personalidades de nuestra historia.

Las competencias propias de la institución analizada son las siguientes:

a) La investigación histórica y los estudios historiográficos, críticos, filosóficos, sociales, económicos, educacionales, jurídicos y políticos referidos a la acción pública y privada de todas y todos aquellos que, abogaron por una Villa María y Región de raíces nacionales, populares, democráticas y federalistas.
b) La elaboración de publicaciones y organización de eventos culturales, viajes, seminarios, congresos, jornadas, reuniones académicas y de investigación científica.
c) La creación de museos, archivos y registros documentales, biográficos, bibliográficos, iconográficos, numismáticos, filatélicos y similares, como así también, la realización de concursos y cursos literarios, históricos y musicales, entre otros, pudiendo otorgar distinciones y premios.
d) La administración, guarda, protección, clasificación, sistematización y codificación de toda documentación edición, colección, publicación y demás elementos inherentes al acervo del Archivo Histórico de esta ciudad.
e) La sistematización, codificación, fichaje, computarización, etc., del material histórico existente y de los que ingresen con posterioridad al Archivo Histórico Municipal (AHM), así como también las informaciones acerca de los elementos de los que pueda tenerse noticias de su existencia en lugares privados y que fueren susceptibles de ser consultados.
f) Tendrá a su cargo la difusión de los fines del AHM y el uso responsable de los elementos documentales confiados a su tutela.
g) La cooperación con autoridades, instituciones y personas respecto del contexto histórico y de la conservación y seguridad de los establecimientos, edificios, lugares

históricos, obras de arte y demás elementos rescatados o que se recuperen en el futuro, vinculados con el objetivo del Instituto.

h) La puesta en marcha de un banco de datos, archivo gráfico, biblioteca, hemeroteca, cinemateca y videoteca, sin invadir la jurisdicción de otras instituciones científicas o historiográficas.
i) Elaborar políticas de coordinación y cooperación con los Institutos Universitarios y terciarios de la ciudad y región dedicados a la formación de especialistas en la materia.
j) Coordinar con las localidades de la región las acciones tendientes a la conservación del patrimonio histórico regional.
k) Toda otra actividad que tienda a resaltar y estudiar a las personas y personajes que han habitado nuestro suelo y el de la región.-

Respecto a la conformación del Instituto el mismo se constituye en un cuerpo integrado por historiadores, investigadores especializados, aficionados o idóneos en los temas que sean de competencia del Instituto. En cuanto a la conducción del IMH, se encuentra dirigido por una Comisión Directiva (los miembros de la misma tienen una duración de 2 años), con los siguientes cargos: presidente; vicepresidente, secretario, tesorero, protesorera, 3 vocales titulares, 3 vocales suplentes y una comisión revisora de cuentas, con tres miembros titulares y un miembro suplente. En cuanto al presidente del IMH, se estableció con fuerza de ordenanza que estaría presidido por la persona que a tal efecto designe el Departamento Ejecutivo Municipal, previa propuesta de una terna en asamblea general ordinaria[1]. Para poder llevar a cabo todas las funciones, el IMH podrá contar con los siguientes recursos:

a) Las partidas que se determinen en el Presupuesto Municipal.
b) Los provenientes de donaciones y legados.
c) Los intereses y rentas que devenguen las inversiones de los recursos obtenidos.
d) Los fondos provenientes de convenios o acuerdos con instituciones públicas o privadas que celebre el Instituto.
e) Lo que recaude, por cursos, eventos.-

Es bajo dicha normativa que el IMH desarrolla todas sus actividades y enmarca su funcionamiento general.

[1]Los presidentes del IMH, desde su creación hasta la actualidad, fueron: Horacio Cabezas (2011), Malvina Rodríguez (2012-2016), María Laura Gilli (2016-2018).

Política y gestión del Instituto Municipal de Historia

A continuación se realiza una descripción de todas las tareas llevadas a cabo desde la creación del IMH hasta la actualidad en relación a cada una de las funciones establecidas por ordenanza:

a) *La investigación histórica y los estudios historiográficos, críticos, filosóficos, sociales, económicos, educacionales, jurídicos y políticos referidos a la acción pública y privada de todas y todos aquellos que, abogaron por una Villa María y Región de raíces nacionales, populares, democráticas y federalistas:* respecto a esta función, el IMH ha llevado a cabo diversos estudios en temáticas vinculadas a la historia local y regional. Uno de ellos fue el trabajo centrado en el *"**Túnel subterráneo en la Escuela Domingo F. Sarmiento"**,* donde se realizó una visita al establecimiento educativo, acompañados por un profesor de la Universidad Nacional de Río Cuarto con el fin de aportar conocimientos sobre el origen incierto del túnel.

b) La elaboración de publicaciones y organización de eventos culturales, viajes, seminarios, congresos, jornadas, reuniones académicas y de investigación científica: con respecto a esta competencia, el IMH ha desarrollado las siguientes actividades:

- **"Historia y Memorias de la Ciudad":** se realizó un encuentro que reunió vecinos "memoriosos" de la ciudad, quienes abordaron relatos, anécdotas y curiosidades sobre la historia local y regional, así como sobre el patrimonio cultural de la ciudad.
- **Participación en Congresos:** El IMH ha participado de diversos congresos tales como el Congreso Iberoamericano de Revisionismo Histórico y el Congreso de Historia Argentina; ambos organizados por el Instituto Nacional de Revisionismo Histórico e Iberoamericano "Manuel Dorrego" (Instituto Dorrego) en la ciudad de Buenos Aires. La finalidad de participación fue, no sólo, promocionar y difundir las actividades y propósitos del Instituto e instalarlo en el ámbito académico como institución pública dedicada al estudio y ponderación de la historia local y regional; sino también, se tuvo como objetivos contribuir a la generación de un intercambio académico y construir lazos cooperativos con diversos actores presentes en ambos eventos.
- **Organización de las Jornadas de Historia y Memoria Local y Regional:** Desde el año 2013 a la actualidad, el IMH organiza anualmente las Jornadas de

Historia y Memoria Local y Regional con la siguiente estructura: Conferencia inaugural a cargo a un historiador reconocido y mesas temáticas con exposiciones de diferentes trabajos. En el año 2013, la conferencia inaugural de las Jornadas, estuvo a cargo del Dr. Alberto Lettieri, miembro del Instituto Dorrego, quien disertó acerca de: "El papel de la historia y de la memoria local y regional en el marco del nuevo revisionismo histórico". En el 2014, la conferencia inaugural de las Jornadas, estuvo a cargo de la Lic. Nélida Milagros Agüeros, responsable del Programa Historia Oral Barrial de la Municipalidad de Córdoba - Secretaría de Cultura de la Municipalidad de Córdoba, quien disertó sobre: "Historia Local, Memoria/s y Patrimonio Cultural. Potencialidad de las Fuentes Orales". Durante el 2015, las Jornadas adoptaron otra modalidad y se llevaron a cabo junto con la Universidad Nacional de Villa María con su proyecto "Participación política y social de las mujeres desde 1999 a la actualidad en la ciudad de Villa María", PUHAL, SPU. En dicho marco se llevaron a cabo dos talleres: en primer lugar, el Taller: *"En un cruce de caminos: Historia Reciente, Historia Oral e Historia con Mujeres"* dictado por la Dra. Cristina Viano y, en segundo lugar, el Taller *"Memoria e identidad local: La familia, los vecinos, el barrio y la ciudad"* dictado por la Dra. Laura Gili, la Lic. Carla Achilli y el Prof. Gerardo Russo, todos miembros del IMH.

- **Jornadas "Revolución, Integración e Independencia":** las mismas se organizaron en el marco del Gran Congreso Federal "Camino al Bicentenario de la Independencia" dependiente de PUHAL, SPU. Allí, estuvieron presentes Juan Martin Guevara (hermano del CHE), Diana Hamra por la Universidad Nacional de Avellaneda y Elizabeth Theiler, decana del IAPCS de la Universidad Nacional de Villa María. Año 2015.

- **Compilación y Publicación de Libros:** A partir de las ponencias presentadas durante las I Jornadas de Historia y Memoria Local y Regional, el IMH planificó la compilación de las mismas y concretó la publicación de un libro[2] con la finalidad de contribuir al proceso de formación y conocimiento de los acontecimientos históricos de la ciudad y la región por parte de los ciudadanos villamarienses. De igual manera con respecto a las II Jornadas, que aún se encuentra en prensa.

[2] Rodriguez, Malvina y Achilli, Carla (Comp.): "Aportes a la Historia Local y Regional. Primeras Jornadas del Instituto Municipal de Historia de la Ciudad de Villa María", Editorial Mediterránea, 2014.

- **Programa de Extensión Universitaria "Percepciones ciudadanas de la Villa María Centenaria":** El proyecto se encontró orientado a construir la complejidad de las diversas representaciones, percepciones que tienen los ciudadanos y ciudadanas de los espacios geográficos de nuestra ciudad, a fin de contribuir a la diversidad y heterogeneidad de una nueva síntesis de la historia e identidad local. La iniciativa se encaminó a brindar a la ciudadanía villamariense un canal de expresión y participación a través de la producción de un programa de radio "Villa María Centenaria", que apuntó a (re)construir la identidad local a través de la reflexión sobre el pasado, el presente y el futuro. El programa, realizado durante el año 2014, fue difundido a través de la Radio Municipal "Tecnoteca", contribuyendo a la elaboración genuina, orientada al desarrollo local y a la reflexión histórica de los contenidos mediáticos.

c) *La creación de museos, archivos y registros documentales, biográficos, bibliográficos, iconográficos, numismáticos, filatélicos y similares, como así también, la realización de concursos y cursos literarios, históricos y musicales, entre otros, pudiendo otorgar distinciones y premios:* en relación a este punto, el IMH participó de un proyecto con el Programa "Universidad Joven" de la Universidad Nacional de Villa María, que implicó la reproducción y difusión de audiovisuales que recuperan la historia local desde la política, la educación, la salud así como arquitectura y urbanismo, serie denominada "Memorias del Viento". A su vez, en el 2015 llevó a cabo un proyecto de postales denominadas "Villa María Centenaria" con motivo de recordar los 100 años cumplidos de la declaración de ciudad. En el año 1915 por disposición del Gobierno de la Provincia de Córdoba, Villa María es declarada ciudad. Desde aquellas instancias iniciales, hasta la actualidad, Villa María ha tenido un crecimiento exponencial visibilizado en la cantidad de habitantes, nuevas industrias, obras de infraestructuras, instituciones educativas y otras cuestiones, que la alejaron de aquella tradicional ciudad-pueblo para convertirla en un polo de atracción de capitales y personas que generan transformaciones socioeconómicas y culturales, que hasta el momento poco se conocían o eran parte de la realidad de las grandes ciudades. Desde el Instituto Municipal de Historia de la Municipalidad de Villa María se pretendió trabajar dicha realidad con la finalidad de contribuir a la reconstrucción de la Memoria Villamariense a través de una publicación centrada en postales fotográficas.

d) *La administración, guarda, protección, clasificación, sistematización y codificación de toda documentación edición, colección, publicación y demás elementos inherentes al acervo del Archivo Histórico de esta ciudad.*

e) *La sistematización, codificación, fichaje, computarización, etc., del material histórico existente y de los que ingresen con posterioridad al Archivo Histórico Municipal, así como también las informaciones acerca de los elementos de los que pueda tenerse noticias de su existencia en lugares privados y que fueren susceptibles de ser consultados.*

f) *Tendrá a su cargo la difusión de los fines del Archivo Histórico Municipal y el uso responsable de los elementos documentales confiados a su tutela.*

Respecto a estos tres últimos puntos, se presentó la dificultad en asumir estas responsabilidades por cuanto tanto los integrantes de la Comisión Directiva como los miembros del IMH no poseen rangos de funcionarios ni empleados municipales, y por ende, carecen de las competencias mínimas para asegurar la administración del Archivo Histórico, razón por la cual se elaboró un proyecto de modificación de la Ordenanza Municipal a fin de que el Archivo continúe bajo la administración de Patrimonio Histórico y las autoridades correspondientes.

g) *La cooperación con autoridades, instituciones y personas respecto del contexto histórico y de la conservación y seguridad de los establecimientos, edificios, lugares históricos, obras de arte y demás elementos rescatados o que se recuperen en el futuro, vinculados con el objetivo del Instituto:* en relación a esta competencia, el IMH llevo a cabo un **Ciclo de Cine "Memoria, Verdad y Justicia"** conjuntamente con el espacio INCAA de Villa María.El objetivo del mismo fue proyectar películas alusivas a la fecha, provistas por el Espacio INCAA, a las escuelas de nuestra ciudad y realizar una contextualización de las mismas a fin de poder ampliar el conocimiento de las temáticas abordadas.

Por otra parte, y con motivo de haberse cumplido el 25 de mayo de 2014, 40 años de la desaparición física de uno de los máximos exponentes del pensamiento nacional "Arturo Jauretche", el Instituto Municipal de Historia, en cooperación con la Universidad Popular - Municipalidad de Villa María, rindió homenaje a través de una conferencia a cargo de su sobrino Ernesto Jauretche (periodista y escritor argentino).

h) *La puesta en marcha de un banco de datos, archivo gráfico, biblioteca, hemeroteca, cinemateca y videoteca, sin invadir la jurisdicción de otras*

instituciones científicas o historiográficas. El IMH ha constituido una pequeña biblioteca propia constituida por materiales recuperados de la antigua Junta de Historia, publicaciones de sus miembros así como donaciones de libros presentados en eventos organizados así como de otras publicaciones de conferencistas o invitados a jornadas y congresos.

i) *Elaborar políticas de coordinación y cooperación con los Institutos Universitarios y terciarios de la ciudad y región dedicados a la formación de especialistas en la materia:* de acuerdo a esta finalidad, el IMH avanzó con la firma de convenios marco de cooperación con el Profesorado Gabriela Mistral, la Escuela Normal Superior Víctor Mercante, los Institutos Académicos Pedagógicos de Ciencias Humanas y Ciencias Sociales de la U.N.V.M. y el Instituto de Educación Superior del Centro de la República (INESCER) con el fin de asociar esfuerzos para desarrollar en forma conjunta proyectos de carácter cultural, científico y educativo, para beneficios de docentes y estudiantes y al conjunto total de la comunidad.

   Por otra parte, durante el 2015, el IMH participó, cooperativamente, junto con la Universidad Nacional de Villa María, a través de los Institutos Académicos Pedagógicos de Ciencias Humanas y Ciencias Sociales, de la Diplomatura en Historia Argentina y Latinoamericana. La Diplomatura se propuso reformular críticamente la historiografía dominante en el sistema cultural, educativo y comunicacional argentino en proyección latinoamericana; vinculando esta discusión reflexiva con los diferentes actores de cada comunidad a partir de la realización de instancias de formación presencial y virtual; fomentando una representación plural, multidisciplinaria y federal en la investigación y divulgación histórica sobre nuestro país en el marco de América Latina.

   Sumado a lo anterior, el IMH desde el año 2015 forma parte de los Proyectos *"Participación política y social de mujeres desde 1999 a la actualidad en la ciudad de Villa María* "y *"Herencias Sociales y memorias mínimas en el sudeste de Córdoba. Cultura, Historia, Sociedad y Región (Ciclo de Conferencias y Talleres)",* ambos producto de una convocatoria del Programa Universitario de Historia Argentina y Latinoamericana de la Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación de la Nación.

   Los proyectos tienen como finalidad generar conocimiento de nuestra historia reciente local en interacción con los procesos políticos y sociales vividos a nivel

nacional y latinoamericano y, lograr crear un espacio de intercambio internacional e interdisciplinario de producciones científicas sobre estudios latinoamericanos de sociedad, patrimonio cultura, historia, política y región.

j) Coordinar con las localidades de la región las acciones tendientes a la conservación del patrimonio histórico regional: Con el propósito de lograr un intercambio cultural y aunar esfuerzos respecto al patrimonio cultural local y regional, el IMH llevó a cabo su programa de cooperación institucional, estableciendo intercambios con varios centros históricos de la región. En dicho marco, se concretó visita de integrantes del Centro de Estudios Históricos de la ciudad de Bell Ville con quienes se encuentra planificado la firma de un convenio marco para la cooperación entre ambas instituciones. En segundo lugar, se realizó una visita institucional al Museo de Usos y Costumbres de la localidad de Etruria donde se intercambiaron experiencias y se llevó a cabo un asesoramiento integral por parte de miembros del IMH al mismo. Además, se realizó una visita institucional al Archivo Histórico de la Ciudad de Rio Cuarto, con el cual se encuentra planificada la firma de un convenio marco para la cooperación entre ambas instituciones.

k) Toda otra actividad que tienda a resaltar y estudiar a las personas y personajes que han habitado nuestro suelo y el de la región: dentro de este punto, el IMH concretó un viaje institucional a la localidad de Manuel A. Ocampo, localidad que lleva el nombre del fundador de nuestra ciudad. Allí se iniciaron conversaciones con vistas a formular un vínculo amistoso que podría culminar con un hermanamiento de carácter social e institucional de ambas poblaciones.

Por otra parte, el IMH se sumó al trabajo cooperativo en marco del NODO Audiovisual Tecnológico Villa María, perteneciente al Programa de Polos Audiovisuales de la Televisión Digital Abierta (TDA). De tal manera, el IMH no sólo participa en los plenarios realizados por el NODO, sino también de las diversas convocatorias que se realizan. La institución formó parte de un proyecto de ficción llamado “La Casa de la Abuela” basado en leyendas urbanas.

A partir de lo relatado, creemos importante realizar algunas inferencias respecto a la capacidad institucional del IMH para llevar a cabo todas las funciones previstas por ordenanza.

Análisis de Capacidad Institucional para la gestión de proyectos de contenido histórico

Con relación al punto anterior, resulta interesante efectuar un análisis de las capacidades institucionales y los posibles déficits que presenta el Instituto Municipal de Historia de la ciudad de Villa María en materia de desarrollo de proyectos de contenido histórico siguiendo la metodología de análisis elaborada por Oslack y Orellana (2000).

De acuerdo a tales autores, los diferentes problemas que surgen en una organización/institución representan un déficit en el sentido de que se hace presente una separación entre la acción que debe realizarse y lo que lo que la organización/institución hace o desea hacer. De acuerdo con el autor de la metodología SADCI, Alain Tobelem, existen diferentes factores que provocan problemas a nivel de tareas y son los siguientes:

A) Déficits relacionados con leyes, reglas, normas y reglas de juego: en muchos casos, las organizaciones no se encuentran capacitadas para realizar determinadas tareas por la existencia de trabas normativas; es decir, la presencia de leyes o decretos que impiden expresamente ciertas acciones o vacíos jurídicos que no permiten a las mismas a realizarlas. También existen factores culturales o pautas de interacción socialmente aceptadas, que actúan a veces como restricciones o condicionamientos para la ejecución de ciertas tareas.

De acuerdo a ello, en el Instituto Municipal de Historia de la ciudad de Villa María no observamos, en principio, la existencia de este déficit en tanto el funcionamiento del mismo se encuentra totalmente normalizado y reglado. El IMH fue creado por la Ordenanza Municipal Nº: 6461 en donde se contempla legalmente su funcionamiento general. Por lo tanto, no se da un déficit en materia normativa-legal en tanto se encuentra determinado bajo esa órbita el tipo de "servicios" que debe prestar la organización.

No obstante, el déficit se halla en la superposición normativa existente con el Archivo Histórico Municipal (AHM) de la Municipalidad de Villa María en tanto asignación de competencias. Es decir, tanto el AHM como el IMH tienen la función de administración, guarda, protección, clasificación, sistematización y codificación de toda documentación edición, colección, publicación y demás elementos inherentes al acervo del AHM por lo que a la hora de ejecutar tal función se producen algunos inconvenientes en la toma de decisiones de ambas unidades organizativas.

Sumado a ello, otra inconsistencia normativa se da origen con la disolución de la Universidad Popular de la Municipalidad de Villa María y consiguiente unificación de funciones en la Secretaria de Gobierno y Vínculos Comunitarios. Es decir, el IMH por ordenanza depende administrativamente de la Universidad Popular, unidad organizativa que ha sido disuelta a fines del 2015 con el cambio de gestión de intendencia. Dicha modificación no ha sido contemplada normativamente, por lo que el Instituto normativamente depende de una unidad administrativa que en la actualidad no existe, pero en la práctica esta bajo la órbita de otra secretaría.

B) Déficits relacionados con relaciones interinstitucionales: en ciertas ocasiones, para el cumplimiento de determinadas políticas es necesaria la colaboración de un conjunto de organizaciones. En el caso del Instituto Municipal de Historia, se trabaja fuertemente con instituciones universitarias y terciarias, principalmente con la Universidad Nacional de Villa María con la que se han llevado a cabo numerosas actividades. Además, la institución ha trabajado cooperativamente con otras dependencias de la Municipalidad de Villa María.

No obstante, el déficit puede hallarse, parcialmente, en la ausencia de trabajo conjunto con instituciones comunitarias y/o barriales, dado que desde el IMH no se han llevado a cabo acciones directamente orientadas hacia esas instituciones, más allá de que todas las actividades del IMH son abiertas a todo público.

C) Déficits relacionados con la estructura organizacional interna y distribución de funciones: la estructura organizacional interna es muy importante a fin de establecer qué unidades organizativas son las responsables del cumplimiento de determinadas tareas. Es aquí, donde se presentan los déficits de nivel interinstitucional en el plano intraorganizacional. Es decir, para el cumplimiento de las tareas es preciso establecer qué unidades organizativas serán las responsables. Para ello, es necesario el relevamiento de indicadores sobre la situación organizativa interna de la unidad analizada: el Instituto Municipal de Historia.

En toda organización, pública o privada, cada unidad organizativa tiene la autoridad de producción de acuerdo a sus competencias asignadas. En el caso del Instituto Municipal de Historia, tiene como competencia asignada rescatar, preservar, estudiar y difundir el pasado histórico local y regional. Es decir, el estudio, la ponderación y la enseñanza de los procesos y acontecimientos históricos de la ciudad y la región, como así también la vida y obra de las personalidades de nuestra historia con alcance de producción directa de resultados (P). Sobre él, tiene intervención vinculante

(Iv) el ápice estratégico; es decir, el departamento ejecutivo de la Municipalidad de Villa María tiene autoridad de intervenir en las actividades del IMH y poder de veto sobre el mismo. Además de ello, se reserva la competencia de control (C), ya que tiene la potestad de controlar las actividades que realiza.

Ahora bien, es posible notar que – formalmente – hay una alta concentración de autoridad en el ápice estratégico, que reúne en sí las competencias de intervención vinculante (Iv) y control (C) sobre el IMH. Sin embargo, esta formalidad no se traduce en un funcionamiento bajo parámetros rigurosos; por el contrario, existe plena libertad de acción y decisión por lo que no existe la estructura de "cuello de botella" que se da cuando las unidades inferiores sólo pueden realizar actividades previa autorización de unidades superiores.

De acuerdo a las misiones y funciones de cada unidad organizativa, es posible identificar la existencia de un déficit en el sentido de que la organización se ocupa de la mayor parte de las actividades establecidas por ordenanza no pudiendo dar cumplimiento a otras que se enmarcan normativamente por diversas razones que se tratarán en puntos siguientes. Ejemplo de ello es la ya mencionada función de sistematización, codificación, fichaje, computarización, etc., del material histórico existente y de los que ingresen con posterioridad al Archivo Histórico Municipal.

Respecto a la estructura interna del Instituto, es posible afirmar que posee una distribución de las tareas y funciones evitando superposiciones entre las mismas. Sin embargo, presenta un déficit respecto al volumen de recursos humanos en tanto sólo cuenta con un solo personal administrativo rentado. La comisión Directiva trabaja ad-honorem por lo que la disponibilidad de tiempo es acotada, reduciendo así el nivel de actividades que se pueden llevar a cabo desde la institución.

Si bien la organización no posee un manual de misiones y funciones establecido, no existen ambigüedades en términos de responsabilidades, es decir, se puede ejercer un control de las tareas a pesar de que no esté plasmado en ningún lado quien tiene responsabilidad de las mismas. Finalmente, se visualiza una cooperación mutua entre los diferentes miembros de la Comisión Directiva y miembros en general respecto al desarrollo de ciertas acciones lo que se traduce en una unidad articulada.

D) Déficits relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras: en este punto se debe establecer la cantidad de recursos de que disponen las organizaciones y las necesidades de insumos adicionales específicos, expresados en términos físicos o financieros. Es decir, la relación entre lo que se tiene y lo que se

necesita tener para determinados objetivos. En el caso del Instituto Municipal de Historia, la relación estaría dada a través de los recursos que disponen para llevar a cabo sus funciones y por los recursos que necesitan para ello.

El IMH es una institución que se encuentra equipada en términos de recursos edilicios y materiales, no de igual correspondencia respecto a recursos financieros y humanos; razón por la cual hay una no correspondencia entre estructura y función.

Tal vez el mayor déficit que presenta el IMH es en cuanto a los recursos financieros y humanos. Respecto al primero, el IMH no posee una partida presupuestaria propia, sino que depende del presupuesto anual de la Dirección de Patrimonio Histórico, por lo que por cada gasto que se debe realizar se necesita previa autorización del director del mismo que a su vez corresponde a la partida presupuestaria de la Secretaría de Cultura, quien tiene la autoridad de determinar si el gasto se efectúa o no. Si bien ello representa ciertas limitaciones a la hora de ejecutar muchas de las funciones que el IMH tiene asignadas normativamente, muchas otras se realizan gracias a la cooperación interinstitucional existente, fundamentalmente con la Universidad Nacional de Villa María.

Respecto a los recursos humanos, al no tener una partida presupuestaria propia y depender financieramente de otras unidades administrativas, el IMH se encuentra limitado al momento de incorporar personal a su funcionamiento diario en tanto no posee la facultad adquisitiva para ello. Como consecuencia, todas las actividades son realizadas por el personal administrativo existente con la colaboración de miembros de la Comisión y miembros en general de acuerdo a la tarea a desempeñar. Ello se traduce en una gran limitación a la hora de realizar muchas actividades.

E) Déficits relacionados con políticas de personal y sistemas de recompensas*:* en una organización, las políticas de personal en general y de remuneraciones en particular, son relevantes para llevar cabo cualquier tipo de proyectos y, generalmente, cualquier tipo de actividad. De acuerdo a Hintze, Jorge (2002), *"el régimen de personal o de recursos humanos consiste en las reglas de juego mediante las que se establece la manera en que se: 1) ingresa a la organización, 2) ocupan puestos de trabajo en la estructura, 3) ocupan niveles en la jerarquía de recursos humanos, 4) obtienen aptitudes y actitudes laborales y 5) egresa de las organizaciones"*. El ingreso a la organización se refiere al proceso por el cual se genera un acto contractual entre personas y organización, mediante el que se pacta la prestación de un servicio, en un determinado tiempo, a cambio de una retribución. En este sentido, existe más de una

manera de contratar, que van desde la disponibilidad para realizar una tarea, a la entrega inmediata de una prestación. En el IMH se puede observar una sola forma de contratación para el ingreso a la administración pública: “facturante”, en tanto existe un solo personal rentado a través de la modalidad de prestación de servicio como monotributista.

Respecto a la ocupación de los puestos de trabajo hace alusión al cumplimiento de ciertos requisitos y actitudes para poder “ocupar” los mismos. Son reglas que se aplican una vez que la persona ya es parte de la institución o son elegibles para serlo. En el IMH no se da un déficit a nivel de ocupación de los puestos (administrativo y Comisión Directiva), en tanto que se encuentran ocupados por personas que poseen las capacidades para poder desempeñarlos.

En relación a la jerarquización, se refiere básicamente a los requisitos para acceder a determinadas jerarquías en las escalas internas a la organización, por lo general son los llamados escalafones o estatutos del personal. Aquí el déficit se encontraría en la ausencia de carrera administrativa adentro de la organización en tanto el personal rentado bajo la categoría de “facturante” queda exento de la misma hasta el momento de rendir concurso y quedar normado bajo el escalafón municipal.

En lo referente a las capacitaciones y formación, se hace alusión a los procesos de adquisición de capacidades. En este sentido, desde el IMH o desde otras áreas de la Municipalidad no se han realizado cursos de capacitación sobre funciones administrativas para el personal, sino que se han dado instancias de formación disciplinar desde las actividades desarrolladas por el IMH. Por otra parte, se ha avanzado, tanto desde la Municipalidad como del propio IMH, en lo respectivo a la incorporación de valores que son propios de la organización por parte de los empleados.

Por último, el egreso se refiere a las condiciones en las que se puede finalizar la relación contractual. Esto se encuentra sumamente ligado al modo en que se da el ingreso de cada persona a la planta, ya que va a depender de las condiciones del ingreso para determinar la forma que va a tomar el cese de la función. Generalmente, en cualquier organización, el egreso se da cuando se deja de producir valor y se está pagando el costo de mantener un personal que no produce, pero el caso de las administraciones públicas es diferente. En el IMH, el ingreso fue a través de facturación y en este sentido, se respeta a la persona y el lugar que ocupa en la organización, en tanto y en cuando se adapte a la misma y responda a sus tareas correctamente.

Respecto al régimen salarial, éste consiste en el establecimiento de la remuneración que un empleado recibe por las tareas realizadas en su puesto de trabajo. Los salarios pueden ser percibidos en relación a tres cuestiones: 1) la naturaleza de las funciones desempeñadas en la estructura organizativa, 2) las características o condiciones particulares de los recursos humanos y 3) a las condiciones del desempeño. En el caso del IMH depende exclusivamente del régimen salarial de la Municipalidad de Villa María y responde básicamente a "…retribuciones asociadas a la estructura organizativa y (…) a las características de los recursos humanos", ya que las mismas tienen que ver con las funciones que la planta de personal desempeña en la institución, con el lugar que ocupan en el escalafón, con el ejercicio o no de jefaturas o titularidad de unidades organizativas, como también, con las diferentes políticas de reconocimiento y compensación de condiciones individuales (capacitación, antigüedad, formación, etc.) y no con los productos o resultados que producen con sus tareas por la razón de que no se realiza una evaluación del desempeño de los recursos humanos.

F) Déficits relacionados con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto*:* en este punto lo que se realiza es una evaluación de la capacidad de las personas encargadas de la implementación de las tareas. Se trata de establecer su categoría jerárquica, su grado de conocimiento y si éste es suficiente, lo mismo que el nivel de información que maneja, su motivación y habilidades. Como se ha dicho anteriormente, el IMH se compone en su mayoría por recursos humanos que han continuado con estudios terciarios y/o universitarios. En fin, la planta total de personal de la organización analizada, se compone en su mayoría por recursos humanos calificados y capacitados para desempeñarse en el puesto de trabajo correspondiente. Razón por la cual, no se da la existencia de tal déficit.

Reflexiones finales y propuestas de intervención.

Como se ha dicho, en las organizaciones existen distintos inconvenientes que se vuelven obstáculos al momento de realizar determinadas tareas. A partir de ello, resulta interesante resumir cuales son los diferentes problemas que presenta la organización analizada para la gestión de proyectos de contenido histórico y en base a ello plantear algunas propuestas de solución:

- **Déficits relacionados con leyes, reglas, normas y reglas de juego:** Superposición normativa existente con el Archivo Histórico Municipal de la Municipalidad de Villa María en tanto asignación de competencias. Inconsistencia normativa con la

disolución de la Universidad Popular de la Municipalidad de Villa María y consiguiente unificación de funciones en la Secretaria de Gobierno y Vínculos Comunitarios. *Alternativa de solución:* modificación y adecuación de Ordenanza de creación del IMH.

- **Déficits relacionados con la estructura organizacional interna y distribución de funciones:** Incumplimiento de algunas funciones designadas por ordenanza. Reducido volumen de recursos humanos rentados. *Alternativa de Solución:* asignación de al menos una persona más rentada, creación de actividades que respondan a las funciones que al momento no se cumplen por parte del IMH y coordinación de las mismas por parte de los recursos disponibles.
- **Déficits relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras:** Escasos recursos financieros y humanos. *Alternativa de Solución:* generación de recursos a través de modalidades no tradicionales de financiamiento e incorporación de becarios, pasantes, practicantes o talleristas al IMH.
- **Déficits relacionados con políticas de personal y sistemas de recompensas:** Ausencia de carrera administrativa adentro de la organización.*Alternativa de Solución:* adecuación integral con respecto al régimen municipal.

Finalmente, cabe destacar que el análisis precedente ofrece un diagnóstico institucional y alternativas de solución con factibilidad de ser atendida como propuesta por el gobierno local, en tanto en la actualidad se encuentra en funciones una nueva gestión municipal que se encuentra aún en período de evaluación y reestructuración de algunas áreas.

Bibliografía:

Hintze, Javier: "Administración de Estructuras Organizativas", Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica para la Organización Pública TOP, Buenos Aires,http://www.top.org.ar

Hintze, Jorge: "Capacidad Institucional y Profesionalización: El Enfoque ORH", VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 2002.

Hintze, Jorge: "Guía para la Evaluación de la Capacidad Institucional", Tecnología para la Organización Pública TOP, http: //www.top.org.ar

Iturburu, Mónica: “Municipios Argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de Gestión Local”, Instituto Nacional de administración Pública, 2ª edición.

Oscar Oszlak y Edgardo Orellana: “El Análisis de la Capacidad Institucional: aplicación de la metodología SADCI”. Tecnología para la Organización Pública TOP, http: //www.top.org.ar

Rodriguez, Malvina y Achilli, Carla (Comp.): “Aportes a la Historia Local y Regional. Primeras Jornadas del Instituto Municipal de Historia de la Ciudad de Villa María”, Editorial Mediterránea, 2014.

II Jornadas de Desarrollo Local Regional Reflexiones y diálogo para la acción
Primer encuentro de Escuelas de gobierno

Mesa temática 4

La configuración del Estado Local en la cooperativización de empresas recuperadas. El caso de la Cooperativa 7 de febrero de la ciudad de Villa María (Provincia de Córdoba – Argentina)

Emanuel Barrera Calderón[1]

De la mano de la eclosión de la crisis del neoliberalismo, los gobiernos locales fuertemente identificados con líderes políticos que recientemente se hacían cargo de las nuevas funciones adquiridas producto de la descentralización y la privatización de los servicios públicos (Iturburu, 2000), se encuentran con este panorama, empresas en quiebra y aumento del desempleo. En algunos casos, la respuesta fue un proceso complejo que logró la continuidad de la fuente laboral a través del traspaso de la tenencia y de la gestión a sus trabajadores (de allí la noción de *recuperación*). Su singularidad nos invita a una reflexión sobre las posibilidades y los límites de este proceso en un contexto de mercado capitalista concentrado (La Serna, 2004).

En este sentido, Wyczykier (2009) conceptualiza cómo el proceso se remonta desde mediados de los 90 donde las empresas comienzan a tener diversas dificultades en la producción. Ante esta situación, Buffa, Pensa y Roitman (2008) sostienen que el empresario procede a un vaciamiento sistemático y a maniobras dolosas, precarizando las condiciones laborales. De esta manera, los trabajadores ocupan la empresa en búsqueda de continuidad, en el marco de innumerables focos de resistencia dando comienzo a una larga lucha para resguardar su fuente laboral. Tal como lo señalan Buffa, Pensa y Roitman (2008; 3), en este panorama *"el Estado en un principio reprime, desconoce, aísla y asume la defensa de los intereses de los empresarios"*. Paralelamente, diversas organizaciones como sindicatos, asambleas barriales, cooperativas, grupos de derechos humanos, partidos

[1] Becario Doctoral de Conicet – UNVM. Docente de la UNVM. Investigador de RIILESS. ebarreracalderon@gmail.com

políticos, centros de estudiantes, piqueteros e intelectuales apoyan a los trabajadores, comenzando un debate sobre las posibilidades y las perspectivas jurídicas, económicas y políticas de la *recuperación*. Así se instala el conflicto en la agenda de la sociedad local, a veces nacional e internacional.

En síntesis, el proceso legal y político nacional de *recuperación* de empresas en quiebra, integrado por la existencia de capital social, entendido como capital humano con experiencia y formación (Caracciolo Basco y Foti Laxalde, 2003; Putman, 1994), y disponibilidad de tecnologías invisibles de los grupos de interés (Viguera, 1998; Hintze, 2008), como la influencia histórica del movimiento cooperativo, propiciaría los elementos necesarios para la recuperación y cooperativización de las Empresas Recuperadas.

En este contexto, se intentará analizar el rol del Estado Local villamariense en el complejo proceso de *recuperación* de la Cooperativa 7 de febrero. Para lograrlo, la metodología utilizada implicó la lectura e interpretación de fuentes bibliográficas, así como el diseño de matrices de información documental.

Palabras claves: *Estado Local – Empresas recuperadas – Cooperativa 7 de febrero*

Introducción

Desde fines de la década del noventa, cobra visibilidad el fenómeno de recuperación de empresas como alternativa a la desocupación, lo que implica la puesta en marcha de procesos de autogestión por parte de los trabajadores.

La ciudad de Villa María no fue ajena a esta realidad, dándose experiencias de recuperación de empresas y conformación de cooperativas de trabajo. Entre éstas podemos nombrar: la Cooperativa de Trabajo "Comunicar" (la cual surge en diciembre de 2001, y nuclea a trabajadores de prensa, que llevan adelante la edición del periódico "El Diario del Centro del País"), la Cooperativa "El Sol" (que originariamente se ocupaba del riego de calles y en la actualidad amplió su actividad al sector de la mecánica de motocicletas), la Cooperativa "7 de Febrero", (conformada en 2006, cuyos miembros realizan las tareas de separación de residuos sólidos urbanos de la ciudad), entre otras. A los fines de esta ponencia, nos concentraremos en esta última experiencia.

"7 de Febrero" surge a comienzos del año 2006, cuando la Municipalidad de Villa María rompe el contrato con la empresa encargada de la separación y tratamiento de los residuos sólidos urbanos (RSU) por mal funcionamiento y propone, como solución a la situación de los empleados de la firma, la creación de una cooperativa de trabajo.

Así, en febrero se conforma la Cooperativa, integrada por 48 ex empleados de la empresa CORBAM, quienes serían los encargados de llevar adelante el proceso de separación de los residuos, recibiendo la concesión del predio del basural por diez años, y el uso de la maquinaria embargada a la empresa. El proceso de conformación de "7 de Febrero", se encuentra atravesado por una serie de factores que han hecho que la cooperativa sufra ciertos altibajos, entre los que podemos nombrar: la renuncia de trabajadores (lo que dificulta la generación de lazos entre sus miembros), inestabilidad económica (fluctuación de salarios, imposibilidad de mantener la maquinaria) y la carencia de un equipo permanente de capacitación y formación en gestión y valores cooperativos.

En este contexto, en una primera instancia, problematizaremos la concepción de Estado (particularmente Estado Local) en su componente relacional con los demás actores que intervienen en los diversos conflictos laborales. Para luego, en una segunda instancia, caracterizar los procesos de recuperación y cooperativización de empresas en quiebras en

Argentina. Ambos análisis intentarán generar las herramientas para entender la configuración del Estado local villamariense en el mencionado caso de recuperación.

La cuestión de(l) Estado. Un enfoque estratégico relacional

Poulantzas en el año 1979 publica su libro "Estado, poder y socialismo", modificando su estructuralismo, y vinculando más al Estado con las relaciones de fuerzas y conflictos de la sociedad civil. El autor identifica las dos visiones del Estado más difundidas, contra las cuales va a discutir: la que define al Estado como una cosa-instrumento[2], y la que lo concibe como un sujeto con total autonomía de la clase dominante[3].

Estas dos visiones comparten el hecho de que captan la relación entre Estado-clases y fracciones dominantes como una relación de exterioridad: en un caso, la clase dominante absorbe al Estado vaciándolo de su poder (Estado-cosa) y en el otro el Estado se opone a la clase dominante (Estado-sujeto). Poulantzas sostiene que "el Estado, capitalista en este caso, no debe ser considerado como una entidad intrínseca, sino –al igual que sucede, por lo demás, con el Capital- como una relación, más exactamente como la condensación material de una relación de fuerzas entre clases y fracciones de clase, tal como se expresa, siempre de forma específica, en el seno del Estado" (1979: 154).

No obstante, el Estado no se reduce meramente a esta relación de fuerzas, sino que presenta "una opacidad y resistencia propias": un cambio en las relaciones de poder entre clases se verá reflejado en el aparato estatal, pero no de forma directa e inmediata sino que cristalizará "bajo una forma refractada y diferencial según sus aparatos". Es decir, la política del Estado no es monolítica y totalmente coherente con los intereses de una fracción de la clase dominante, sino que "debe ser considerada como el resultado de contradicciones de clase inscritas en la estructura misma del Estado" (Poulantzas, 1973: 159).

Estas contradicciones deben analizarse teniendo en cuenta dos planos. El primero es el de la relación entre las fracciones de la clase dominante y el Estado, en este punto el Estado sigue representando un papel organizativo con respecto a esas fracciones, ya que representa los intereses a largo plazo de un "bloque de poder" formado por varias de ellas.

[2] Al respecto, el autor afirma que ésta "es la vieja concepción instrumentalista del Estado instrumento pasivo, si no neutro, totalmente manipulado por una sola clase o fracción, en cuyo caso no se reconoce al Estado ninguna autonomía" (Poulantzas, 1979: 154).

[3] En este caso, Poulantzas indica que esta concepción "remonta a Hegel y ha sido recogida por Max Weber y la corriente dominante de la sociología (la corriente institucionalista-funcionalista). Esta concepción confiere dicha autonomía al poder propio supuestamente ostentado por el Estado y a los portadores de ese poder: la burocracia y las elites políticas, en especial". Ibidem.

La *autonomía relativa* en este caso proviene del hecho de no depender de una fracción determinada, sino de una relación de fuerzas al interior del bloque de poder.

El segundo plano es el de la relación entre el Estado y las clases subalternas. A diferencia de Lenin y Gramsci, Poulantzas (1973) sostiene que la contradicción entre clases dominantes y dominadas no queda afuera del Estado: "El Estado condensa no sólo la relación de fuerzas entre fracciones de bloque en el poder, sino igualmente la relación de fuerzas entre éste y las clases dominadas" (Poulantzas, 1973: 169). Sin embargo, la existencia de las clases populares no se materializa en el Estado de la misma forma que las clases dominantes, ya que no aparecen a través de aparatos que concentren un poder propio sino a través de focos de oposición al poder de las clases dominantes.

El autor menciona que "sería erróneo (...) llegar a la conclusión de que la presencia de las clases populares en el Estado significa que tienen allí poder, o que podrían tenerlo a la larga, sin que haya habido una transformación radical de ese Estado, del poder" (Poulantzas, 1973: 172). Es así como nos formamos la imagen de un Estado que no es un bloque monolítico, sino un "estratégico campo de batalla", en el cual la política estatal está plagada de virajes repentinos, retrocesos, aceleraciones y frenazos, cuyo origen no hay que buscar en la falta de planificación gubernamental o en la incapacidad del personal dirigente.

En consonancia, el dualismo que Jessop (2008) advertía en el debate marxista con respecto a la relación entre Estado y Capitalismo fue lo que motivó el desarrollo del Enfoque Estratégico–Relacional (EER) en los 80'. Mientras algunos observaban que el Estado era el soporte de la acumulación, materializando y vehiculizando una lógica unitaria y abstracta de la economía capitalista, otros abonaban la lucha de clases como el ámbito en que se define el devenir de la sociedad capitalista de tal modo que el Estado, sus formas y funciones vienen a reflejar una relación de fuerzas particular.

El problema de estas posiciones, es que descuidan los efectos de la lucha política sobre la totalidad social y su reproducción, problema que el EER puede zanjar. Esta posibilidad se sustenta en un doble deslizamiento conceptual: primero, desde una lógica abstracta, unitaria y esencializada hacia otra mas concreta, competitiva y contingente, y segundo, desde la teoría de la lucha de clases hacia un abordaje que privilegie modalidades más concretas de la lucha socio–económica y que considere cómo estas afectan la reproducción de la dominación de clase y de la acumulación capitalista. En suma, el EER

llama la atención sobre lo problemático del Estado y del mantenimiento de la cohesión social bajo la hegemonía burguesa (Jessop, 2008).

De esta manera, podemos definir al Estado a partir del análisis estratégico–relacional, "como una abstracción racional re–especificada de diferentes maneras y con diferentes propósitos" (Jessop, 2014: 25). En resumen, Jessop sostiene que el núcleo del aparato estatal puede ser definido como un conjunto distintivo de instituciones y organizaciones cuya función socialmente aceptada consiste en definir y hacer cumplir las decisiones colectivamente vinculantes en una población dada en nombre de su interés común o voluntad general (2014). Esta definición amplia identifica al Estado en términos de sus características genéricas como una forma específica de organización macropolítica con un tipo específico de orientación política.

El análisis estratégico se puede llevar más lejos si permitimos una medida de auto – reflexión de algunos actores respecto a las identidades y los intereses que orientan sus estrategias. Como es el caso de este trabajo, un análisis estratégico relacional examinaría cómo un determinado aparato estatal podría privilegiar algunos actores, algunas identidades, algunas estrategias, sobre otras.

A partir de la década de 1990 el esquema teórico descripto integró un nuevo componente al tiempo que Jessop analizaba la *governance* local en Gran Bretaña. En paralelo en Argentina, los Estados Locales atravesaron una profunda transformación en sus competencias que estuvo determinada, entre otros procesos por la reestructuración económica, el desmantelamiento del Estado del bienestar a escala nacional y provincial (Coria, 2009), que determinaron una creciente presión sobre los municipios para resignificar sus viejas funciones y desarrollar otra serie que hasta ese momento eran competencia de niveles superiores de gobierno.

El cambio de contexto implicó un cambio en el papel limitado que históricamente han desempeñado los gobiernos locales. A las serie de funciones de regulación y control de la infraestructura urbana, de las actividades económicas y de la prestación directa de la ayuda social, se agregan la defensa del consumidor, la seguridad ciudadana y el rol activo en materia de desarrollo sustentable (Iturburu, 2000). Tres dimensiones que han pasado a estructurar la agenda de todos los Estados Locales.

El contexto que acompañó esta refuncionalización estuvo determinando por restricciones presupuestarias (vinculadas a una presión tributaria débil y al estancamiento en la transferencia de recursos estables); y a niveles relativamente bajos de eficacia en la implementación y ejecución de políticas. Este último aspecto resultado de capacidades de gestión no desarrolladas en su plenitud.

Las nuevas funciones y la resignificación de las funciones tradicionales provocaron la difusión de un nuevo tipo de misiones y objetivos de la organización municipal e incentivaron la aparición de nuevas tecnologías de gestión (Cravacuore, 2002). De esta manera, fenómenos tales como la desocupación, la pobreza, la inequidad en la distribución del ingreso, el predominio del capital y la reconversión productiva en un mundo globalizado (Svampa, 2003); combinados con otros procesos como las políticas de descentralización, privatizaciones y desregulación, la destrucción de las economías regionales, la polarización de las fronteras del Estado central (Iturburu, 2000) y la crisis de representación política y social (Novaro, 2002; Cheresky, 2000), entre otros, han desembocado en un fenómeno de la "municipalización de los problemas" (Bitar, 2002).

Estos cambios comenzaron a desarrollarse tras la necesidad de una nueva articulación entre el Estado y la sociedad civil. La cuestión radica en que, dadas las condiciones económicas, sociales y políticas- institucionales que atravesaba el país en la década del 90, *lo local* adquiere una nueva relevancia y significación. Los territorios locales pasan de desempeñar un papel meramente administrativo a encontrarse con la necesidad y obligación de cumplir un rol gubernamental (Iturburu, 2000). Frente a lo "lejano" que era el Estado, la comunidad comenzó a depositar (aparentemente) su confianza en lo local (en lo que se conoce más de cerca).

En este marco, la configuración de los Estados Locales frente a problemas específicos como el cierre de empresas, generalmente fue mutando a medida que el conflicto se visibilizaba a través de determinados mecanismos como por ejemplo a través de los medios de comunicación. De los actores involucrados en el proceso de recuperación, el Estado Local cumple una función determinante en la apropiación de los medios de producción y la posterior cooperativización.

Las empresas recuperadas en Argentina. Contexto sociohistórico y actores intervinientes

La crisis de finales del 2001 hizo visible un abanico de movimientos sociales que se fueron conformando desde mediados de los 90 como respuesta al saqueo neoliberal (Novaro, 2002). Desocupados, ahorristas, asambleas barriales, entre otros actores, cuestionaron los resultados del modelo desde un sinnúmero de demandas logrando algunos momentos efímeros de articulación. Tanto el movimiento obrero como la participación de los trabajadores (como sujeto colectivo) fue borrosa y pareció ausente (Buffa, Pensa y Roitman, 2008).

Sin embargo apareció en escena un actor social que interpeló al sistema en tanto trabajador frente al riesgo latente de dejar de serlo (Arroyo, 2009). Se trata de las Empresas Recuperadas para el Trabajo (ERT).

Tal como se dijo, la crisis produjo una ola de quiebras y cierres de empresas tanto en el sector industrial como en el de servicios (Fajn, 2003; Vuotto, 2007). En algunos casos (180 para ser más precisos) la respuesta fue un proceso complejo de *recuperación* que logró la continuidad de la fuente laboral a través del traspaso de la tenencia y de la gestión a sus trabajadores.

Nos encontramos así frente a un hecho social que impresiona como inusual, ya que no es simplemente un grupo de personas que se asocia para crear una cooperativa, sino que la *recuperación* como asociación participativa es inducida por la necesidad de mantener en funcionamiento sus empresas, las cuales de otro modo dejarían de trabajar (Mohamad, 2006).

Como sostienen Buffa, Pensa y Roitman (2008), este proceso que alcanzó su pico en el 2002 conjuga rasgos de los llamados "nuevos movimientos sociales" (democracia y horizontalidad), el sindicalismo combativo (estrategias de resistencia) y el cooperativismo (forma jurídica que posibilita la autogestión). Su singularidad nos invita a una reflexión sobre las posibilidades y los límites de este proceso en un contexto de mercado capitalista concentrado. La cuestión de las ERT se encuadra en la discusión mas amplia sobre si es posible construir vínculos de otro tipo en una sociedad capitalista.

En la historia del capitalismo han aparecido una y otra vez experiencias de autogestión, pero conviene reconocer como rasgos originales de las ERT aquellos que

condensan tres vertientes: movimiento obrero, cooperativismo y nuevos movimientos sociales.

Las ERT nacieron al calor de formas de lucha propias del movimiento obrero (la ocupación de los establecimientos) pero desbordaron las típicas demandas sindicales (Buffa, Pensa y Roitman, 2008); se sumaron a la emergencia de nuevos movimientos sociales, aunque no se articulan desde el territorio sino desde la producción (Coraggio, 2005); su origen se aproxima muy poco al cooperativismo tradicional si bien se nutren en sus principios. A modo de conjetura sostenemos que en el proceso de *recuperación* de empresas podemos señalar una *regularidad* en su desarrollo y una *dispersión* en los caminos seguidos (Buffa, Pensa y Roitman, 2008; Mohamad, 2006; Arroyo, 2009).

La regularidad tiene la impronta del contexto. Las sucesivas quiebras y cierres de empresas de la década del 90 produjeron resistencias, algunas diluidas, otras retomadas como movimientos de desocupados. Pero en la efervescencia pre y fundamentalmente post diciembre del 2001 la *recuperación* de la fuente de trabajo apareció como un interrogante que desafiaba el orden naturalizado. ¿Por qué no mantener la fuente laboral? ¿Por qué no hacer nuestra su propiedad? ¿Por qué no producir sin patrones? ¿Por qué no administrar y gestionar nuestra empresa? Preguntas que implican una autorreflexión colectiva sobre lo "instituido" que va creciendo en el tumulto de las luchas compartidas.

Esta vez más detalladamente y citando nuevamente a los autores Buffa, Pensa y Roitman analizaremos la sucesión de acontecimientos (generalizados a partir de las experiencias) que vivieron las ERT en Argentina:

> "Desde mediados de los 90 (y en consonancia con el contexto de desindustrialización y de caída del mercado interno) las empresas comienzan a dar claras señales de dificultades en la continuidad de la producción.
>
> Ante las dificultades el empresario opta por proceder a un vaciamiento sistemático y a maniobras dolosas, precarizando las condiciones laborales mediante atrasos importantes en los salarios, suspensiones, despidos, trabajo en negro, contratos basura.
>
> Los empresarios intentan proceder al cierre, en la mayoría de los casos con la vista puesta en el mercado financiero o a un nuevo comienzo, con el capital y los medios de producción que extrajeron de las empresas en crisis.
>
> Los trabajadores toman la empresa para evitar el vaciamiento y la discontinuidad, en el marco de innumerables focos de resistencia que se extienden por el país.
>
> (…) Se instala un proceso deliberativo: organizaciones de diverso tipo (sindicatos, asambleas barriales, cooperativas, grupos de derechos humanos, partidos políticos, centros de estudiantes, piqueteros e intelectuales) rodean a los trabajadores, comenzando un debate sobre las posibilidades y las perspectivas jurídicas, económicas y políticas de la recuperación." (Buffa, Pensa y Roitman, 2008: 3)

A partir de lo anterior, el conflicto aparece en la agenda pública local, alcanzando a veces la nacional e internacional. A la par, no solo crece la resistencia sino también la riqueza de los debates y el surgimientos de nuevos liderazgos. Los trabajadores realizan en pocos días un aprendizaje político de gran magnitud (Buffa, Pensa y Roitman, 2008). La formación de este colectivo que establece vínculos nuevos, poco habituales en condiciones de trabajo cotidiano, reviste gran importancia en la resolución del conflicto y la continuidad de la empresa recuperada. Este momento es definitorio para los trabajadores, ya que deberán definir sus intereses personales y fundamentalmente los colectivos.

A partir de allí, se abre una larga etapa complicada de negociaciones y arreglos institucionales que incluyen los aspectos jurídicos, económicos, financieros y organizativos. En la mayoría de los casos esto continúa hasta el presente y produce reacomodamientos que se acompañan con las dificultades y logros en la gestión del día a día de la empresa.

Finalmente, el eje de la disputa por las empresas se traslada a los ámbitos del Estado, donde lo jurídico y lo económico tienen un papel relevante.

La cooperativa 7 de febrero. La emergencia de la empresa recuperada

La provincia de Córdoba no fue ajena al contexto de quiebra y recuperación de empresas, dándose experiencias de recuperación y conformación de cooperativas de trabajo en diferentes ciudades. Entre las que podemos nombrar: la Sociedad Anónima Pauny, con participación obrera, que en diciembre de 2001 reabre las puertas de la ex fábrica Zanello en Las Varillas. La Cooperativa Clínica Junín, recuperada por los trabajadores de ese sanatorio, y la Cooperativa de Trabajo "La Prensa Ltda", ex diario Comercio y Justicia, que desde 2002 funcionan en Córdoba y las 5 experiencias[4] que se pueden encontrar en la ciudad de Villa María.

A comienzos del año 2000, frente a un contexto de declaración de Emergencia Ambiental en toda la provincia, se elaboran una serie de políticas con el fin de dar solución al "problema de la basura". Se proponía una nueva forma de tratamiento de los Residuos Sólidos Urbanos (RSU), que implicaba el cierre o clausura de los basurales a cielo abierto y

[4] Las 5 experiencias de Empresas Recuperadas de la ciudad de Villa María son: La cooperativa "Comunicar" (medio de comunicación gráfico), Cooperativa "San José" (dedicada a la rectificación de motores), Cooperativa "Ctalamuchita" (se encarga del barrido y limpieza de calles y lugares públicos), Cooperativa "El Sol" (ocupada en el riego de calles en un comienzo pero ahora también dedicada a la reparación de motocicletas) y la que estamos analizando en este trabajo, Cooperativa "7 de febrero".

su reconversión en vertederos controlados. Este proceso, suponía, la realización paralela de un plan de difusión y capacitación sobre el manejo de la recolección y procesamiento de residuos; y se promovía la privatización de los basurales de diferentes ciudades.

En Villa María, la adopción de estas políticas asumió ciertas particularidades: en primer lugar la privatización del basural surgió desde una iniciativa privada, lo que permitió enmarcar la propuesta dentro de la política "basura cero", llevada adelante por la Secretaría de Ambiente del municipio. Además, el proyecto no contó con el apoyo de programas dependientes del gobierno provincial, ni del gobierno nacional. La iniciativa provenía de la empresa CORBAM S.A, que proponía un proyecto para realizar el tratamiento de la basura, basado en la clasificación, recuperación, reciclado y tratamiento de los residuos producidos en la ciudad, tanto domiciliarios, como industriales y patógenos. En mayo de 2003, el municipio le otorga la concesión a CORBAM S.A, y en el mismo mes se inaugura la planta para el tratamiento de los residuos, en el predio del basural.

Al poco tiempo de realizar sus tareas, la empresa recibe denuncias por mal funcionamiento por parte de propietarios de los campos aledaños. Desde la Agencia Córdoba Ambiente, se autoriza la evaluación del proyecto y la realización de un estudio de impacto ambiental para la planta de tratamientos de RSU y para la planta de Tratamiento de Residuos Industriales y Peligrosos.

Finalmente, el 20 de enero de 2006 la municipalidad le quita la concesión a la empresa CORBAM por una serie de irregularidades, tanto en el tratamiento de los residuos, como en la situación de los empleados. Respecto al primer aspecto, se acumulaba basura sin tratar y restos de la separación en predios aledaños al basural, además la empresa traía residuos patógenos de la ciudad de Córdoba. En relación a los trabajadores, éstos no contaban con las medidas de higiene y seguridad pertinentes: no tenían seguros de trabajo (el contrato con la ART estaba anulado), no habían recibido la capacitación pertinente en relación a la realización de sus tareas, y se les adeudaban salarios. Por otra parte, la empresa no poseía servicio de Higiene y Seguridad, los lugares de trabajo no eran higiénicamente aptos, no existían en planta registros ni cartelera indicativa de los riesgos laborales y sólo parte del personal contaba con los elementos de protección adecuados.

En este contexto, desde el municipio, se propone la creación de una Cooperativa de Trabajo para dar solución a la situación de los empleados de la firma, para ello,

representantes del Área de Ambiente, realizan reuniones con los ex trabajadores en las semanas previas a la conformación de la entidad. En febrero de 2006 se conforma la Cooperativa "7 de Febrero", integrada por 48 ex trabajadores de la empresa CORBAM, a quienes se les otorga en comodato el galpón donde realizan los trabajos, la estructura en maquinaria y las herramientas que se le habían embargado a la firma destituida. Además, de un subsidio económico, y de brindarles, en primera instancia, capacitación en cooperativismo, y asesoramiento legal y administrativo a cargo de abogados y contadores de la municipalidad.

De esta manera, al formar parte de las negociaciones generadas por el municipio al rescindir el contrato con CORBAM (que establecían que se aseguraría la fuente de trabajo de los ex empleados), esta Cooperativa pasaba a formar parte del proyecto general de tratamiento de los RSU, dependiente del Área de Ambiente, enmarcado en el plan "basura cero".

El desarrollo del emprendimiento cooperativo, implicaba tanto una dimensión ambiental, que incluía la separación y selección de los residuos domiciliarios que llegan al predio del basural, para recuperarlos y venderlos; y, consecuentemente, el compromiso de generar menor cantidad de basura en el vertedero. Como una dimensión social, postulando la inclusión de los sujetos por medio del trabajo. Este proyecto se complementaría con la separación domiciliaria de los residuos, haciendo una clasificación en cada hogar, lo que facilitaría y optimizaría el trabajo realizado por los miembros de la cooperativa (dicho plan se aplica desde 2009, en algunos barrios de la ciudad).

Frente a las dificultades económicas, hasta principios del año 2010, la Cooperativa siguió brindando servicios a la empresa EMRE, manteniendo el convenio firmado en el año 2008. Además, desde el año 2009, se convirtieron en prestadores de servicios del municipio local, realizando tareas de limpieza y mantenimiento en diferentes dependencias públicas.

En abril de 2010, el municipio local firmó un convenio con la empresa "Innviron S.A.", la cual comenzaría a realizar el tratamiento de los RSU en la ciudad, reemplazando a EMRE S.A. Este convenio se enmarcaba en una Unión Temporal de Empresas (UTE), entre las empresas Medio Ambiente S.A. (encargada de las tareas de recolección de los RSU), "Innviron S.A.", y la Cooperativa "7 de Febrero".

Finalmente, la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Córdoba, rechazó el emplazamiento de la planta de gasificación propuesta por Innviron S.A., por no presentarse las pruebas de impacto ambiental correspondientes. Frente a esta determinación, la empresa realizaría el tratamiento de los RSU por enterramiento, y "7 de Febrero", se encargaría de la separación de los residuos y del mantenimiento del predio del basural, manteniéndose las condiciones anteriores.

Si tenemos en cuenta los factores por los que se encuentra atravesada y los actores que participan, la decisión de conformar la Cooperativa "7 de Febrero", pareció más una salida provisoria a un escenario coyuntural, para dar solución a la situación de los trabajadores, que la apuesta a un emprendimiento cooperativo (Delgado, 2011).

La configuración del Estado local villamariense. Entre la dependencia y la autonomía

Bob Jessop sostiene que el Estado tiene que ser "visto como un ente con vida e intereses propios al margen de cualquier presión social o función de preservación del orden, también como una desnuda máquina de poder al servicio de quien se hiciera con el control de sus instrumentos ideológicos y del uso de la violencia" (2014: 160).

Así desde lo económico, Jessop argumenta que el Estado es dominante solo en una compleja situación co-evolutiva. Por ello, no hay relaciones de dominio sino que se trata de algo histórico y diferencial, relacional y contingente. De esta manera, el Estado Capitalista tiene la obligación de ser funcional y garantizar en última instancia el sistema capitalista.

La concepción del Estado como relación social, que venimos trabajando, rompe con la idea de que el Estado es una variable independiente del resto del entramado social. No le supone una realidad aparte como si fuera un ente con vida propia, pero tampoco lo supedita a la economía.

El lenguaje cotidiano a veces representa al Estado como un sujeto. Otros lo refieren como una cosa. Pero éste no es un sujeto ni una cosa. El Estado cambia de forma y apariencia en función de las actividades que desarrolla, de las escalas en las cuales opera, de las fuerzas políticas que actúan hacia él, de las circunstancias en las cuales aquellos y este último actúan.

Esto puede identificarse en nuestro caso de estudio, donde de las cinco experiencias de empresas recuperadas, tres son prestadoras de servicios públicos, donde el Estado Local

tuvo un rol preponderante para que se convirtiesen en cooperativas y de esa manera mantengan su fuente laboral.

De hecho, Delgado (2011) menciona que los trabajadores asociados de la Cooperativa “7 de febrero” afirman que aceptaron la oferta de cooperativización como alternativa a la posibilidad de quedar sin empleo, tratándose de una iniciativa proveniente del municipio.

Basado en la literatura sobre las diversas experiencias de recuperación de empresas en todo el país, se puede reflexionar sobre dos momentos en la relación Estado-Empresa Recuperada. Primero, la creación de la cooperativa de trabajo, donde los trabajadores no sólo problematizan su fuente de trabajo sino que también redefinen su rol como trabajador, dejan de ser asalariados para apropiarse de los medios de producción. Aquí el rol del Estado es garante de la propiedad privada. Luego un segundo momento, una vez que los trabajadores conforman la cooperativa, el proceso de democratización laboral logra su mayor anclaje, el Estado cambia completamente su visión para contener, promover y consolidar esa nueva cooperativa que entra en funcionamiento. en la ciudad de Villa María.

En este caso, la situación podría pensarse en un sentido inverso. El Estado local como promotor de la recuperación pero no generador de instancias de autonomía de la cooperativa. Sostiene Delgado (2011), la historia de “7 de Febrero”, está caracterizada por una lógica subsidiaria, tanto desde las autoridades municipales, como desde los asociados.

Reflexiones finales

En los últimos años, han asumido las Cooperativas de Trabajo la última opción frente a la posible pérdida del empleo, convirtiéndose en un recurso para impedir que cierre la empresa. Por lo que estos emprendimientos están bastante alejados del ideario del cooperativismo de otras épocas. Este aspecto implica una serie de dificultades, no sólo a la hora de llevar adelante el proceso productivo (cabe destacar las condiciones materiales con las que se hallan los trabajadores, ya que las empresas, muchas veces se encuentran en un estado de deterioro generalizado, la maquinaria y la tecnología son obsoletas, y se carece de capital para invertir en las mismas); sino también al momento de generar instancias participativas o lograr la cohesión interna del grupo. (Fajn, 2002).

Las relaciones con el Estado Local, si bien, por un lado, condicionan la autonomía e independencia del emprendimiento. Por el otro, les permiten a los asociados negociar una serie de beneficios (generalmente en términos económicos). Esta experiencia, se ha caracterizado por tener a lo largo de su funcionamiento una lógica subsidiaria, sin generarse una apuesta a la obtención de beneficios económicos desde el crecimiento de la Cooperativa, fomentando el ahorro o la producción.

Uno de los factores que inciden para que la experiencia de "7 de Febrero" no logre constituirse como cooperativa con grado de organización instituido, es la falta de instancias de aprendizaje en el mundo laboral de los sujetos afectados como trabajadores-asociados, que les brinden las herramientas para llevar adelante el proceso (Delgado, 2011).

BIBLIOGRAFÍA.

- Buffa, Adolfo, Roitman Susana y Pensa, Dalmira. "Democratización laboral en Empresas Recuperadas de Córdoba: aproximaciones a un estudio comparativo". En: Iniciativas solidarias y cooperativas en el Mercosur – 1º Seminario Internacional PROCOAS. pp. 203-212. ISBN 978-9974-0-0456-6. Editorial PROCOAS. Buenos Aires. 2008.
- Caracciolo Basco, Mercedes; Foti Laxalde, María del Pilar. "*Economía solidaria y capital social. Contribuciones al desarrollo local"*. Editorial Paidós. Buenos Aires. 2003.
- Castel, Robert. *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado.* Paidós, Buenos Aires, 2006.
- Coraggio, José Luis: "Es posible otra economía sin (otra) política? Colección El Pequeño Libro Socialista. Editora La Vanguardia. Buenos Aires, 2005.
- Fajn, Julio Gabriel. *Cooperativa de Recuperadores de Residuos. Exclusión Social y Autoorganización.* Cuaderno de Trabajo N°2- Octubre de 2002. Departamento de Ciencias Sociales, Centro Cultural de la Cooperación, Ediciones del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, 2002. Edición virtual: http://www.centrocultural.coop. (Consultado 10 de julio de 2008).
- -La Serna, Carlos: "La cambiantes condiciones de emergencia de la economía solidaria". En La Serna Carlos (coord.) La economía solidaria en Argentina. Programa Modernidad y Políticas Sociales, IIFAP. Universidad Nacional de Córdoba. 2004a.
- ..... "La Economía Solidaria en Argentina, entre las necesidades y las aspiraciones". IIFAP, UNC, Córdoba, 2004b.
- -Lavaca: "Sin patrón. Fábricas y empresas recuperadas por sus trabajadores" Lavaca Editora. Buenos Aires, 2007.
- Poulantzas, N. Poder político y clases sociales. *Papers: revista de sociologia*, (1), 202-205. 1973
- Rofman, Alejandro. *Desarrollo regional y exclusión social. Transformaciones y crisis en la Argentina.* Amorrortu, Buenos Aires, 2000.
- -Ruggeri, Andres: "Las empresas recuperadas en Argentina. Desafíos políticos y socioeconómicas de la autogestión" en www.trabajoyautogestion.com.ar. 2005.

- Vuotto, Mirta: “El cooperativismo de trabajo y la promoción del empleo. El caso de la Argentina” en Vuotto (comp.) La co-construcción de las políticas publicas en el campo de la economía social. Prometeo. Buenos Aires, 2007
- Wyczykier, Gabriela: Sobre los procesos de autogestión y re-colectivización laboral en la Argentina actual” en Polis Revista de la Universidad Bolivariana Vol. 8 Nª 24, p 197-220. 2009

TESIS, PONENCIAS Y ARTÍCULOS CONSULTADOS

- Delgado, María Florencia. El trabajo como elemento socializador en un contexto de precarización laboral y autogestión. El caso de la Cooperativa “7 de Febrero”. Universidad Nacional de Villa María. Tesis de Licenciatura, inédita. 2011
- Fontenla, Eduardo. *Cooperativas que recuperan empresas y fábricas en crisis.* Universidad Nacional de Lanus (UNLa). Departamento de Planificación y Políticas Públicas (DPPP). Red de Investigadores Latinoamericanos de Economía Social y Solidaria. http://:www.riless.org. 2007.
- Peixoto de Albuquerque, Pablo. *Autogestión*. Red de Investigadores Latinoamericanos de Economía Social y Solidaria. http://:www.riless.org.
- Roitman, Susana. *Trabajo y tecnología en una fábrica de tractores: de Zanello a Pauny.* Tesis de Maestría, inédita. 2008.

FUENTES PERIODÍSTICAS CONSULTADAS

- “El Diario de Villa María”. 31 de diciembre de 2004. *Acuerdo entre los cirujas, CORBAM y la Municipalidad.*
- “El Diario de Villa María”. 26 de diciembre de 2005. *Cooperativa "La Unión"- Reclamo por trabajo.*
- “El Diario de Villa María”. 27 de diciembre de 2005. *El municipio evaluará propuesta de cirujas.*
- “El Diario de Villa María”. 26 de enero de 2006: *CORBAM: levantaron clausura y embargaron los bienes*

- “El Diario de Villa María”. 24 de febrero de 2006. *La Municipalidad demandó a CORBAM por daños.*
- “El Diario de Villa María”. 26 de febrero de 2006. *Conflictos en la ex CORBAM.*
- “El Diario de Villa María”. Marzo 2006. *Promueven la declaración de "emergencia ambiental"*

II Jornada de Desarrollo Local y Regional:" Reflexiones y diálogo para la acción". Primer encuentro de Escuelas de Gobierno.

MESA: 4 PONENCIA: Mundiacipalización. Nuevas posibilidades para el desarrollo local.

Mter. Gustavo Luque (UNVM-UNC) Mter. Fabiana Calderón (UNVM) Lic. Mariano Andreis (UNVM) Gianoni Matías (UNVM)

PALABRAS CLAVES: ***Gobiernos locales- Sociedad Civil- Desarrollo- Vinculación Internacional.***

Presentacion:

A raíz de la mayor vinculación y articulación producida a escala mundial, las relaciones entre los distintos actores y la manera de relacionarse entre ellos a nivel internacional, han variado de forma sustancial en los últimos tiempos.

Esta situación se encuentra reflejada en la participación de la sociedad civil, quién viene logrando un espacio de acción y expresión, cada vez mas importante, en los organismos internacionales

Tampoco han escapado a esta realidad los gobiernos locales en sus distintos niveles, quienes deben cumplir permanentemente mayores funciones y tareas y el espacio internacional les ofrece nuevas y numerosas oportunidades.

Tal es así que, a su tradicional y cada vez más complicada gestión local, se le ha adicionado la necesidad de una exteriorización de sus funciones y que algunos autores han denominado mundiacipalización.

Todas esas actividades, como herramienta política para una más eficiente gestión, deben ser tema de agenda y práctica constante, como una necesidad y oportunidad que presenta el ámbito internacional.

LA VINCULACIÓN LOCAL E INTERNACIONAL

Es importante señalar en un comienzo, la necesidad de diferenciar el concepto de "gestión internacional", un término más amplio en su alcance, con el habitual significado que se realiza de Política Exterior.

La Política Exterior y sin pretender realizar formulaciones teóricas al respecto, ya que escaparía al propósito del presente trabajo, es entendida como una política pública ejercida por los Estados en función de sus intereses y objetivos nacionales, con respecto a sus relaciones con los otros actores de la sociedad internacional. Desde esta perspectiva el estado es considerado como el actor principal y básico de las relaciones internacionales, como asimismo, uno de los problemas predilectos de atención por parte de los estudiosos de la sociedad internacional.

En tanto que por "gestión internacional" se entiende la actividad que no se limita exclusivamente a lo realizado desde el ámbito gubernamental central, resultando en consecuencia mucho más abarcativa ya que involucra tanto al sector público, en sus distintos niveles, como al sector privado; ambos en sus múltiples manifestaciones y actividades.

En este último sentido, se advierte que el escenario mundial ha cambiado y tanto la sociedad civil como los actores municipales y locales en general, han visto la necesidad de incursionar en el ámbito internacional, produciendo una modificación en las relaciones entre el Estado Nacional y los gobiernos sub-nacionales.

Esta situación, no sólo se produce en el territorio argentino, sino que se origina también a nivel mundial promoviendo, entre otros aspectos, el surgimiento de diversos canales para integrarse a un mundo cada vez más complejo y dinámico.

No olvidemos, por otra parte, que la misma Unión Europea ha puesto de manifiesto la importancia de los entes sub-nacionales y como respuesta a ello, creó el Comité de Regiones. En el Alba (Alternativa Bolivariana), se encuentra el Consejo de Movimientos Sociales, con una serie de redes sociales, a fin de construir dicha asociación a partir los pueblos.

Por otra parte y en concordancia con lo expresado, se observa en los procesos de integración la necesidad de una mayor participación de la sociedad civil, lo que ha llevado a nuevos desafíos en cuanto a encontrar los canales de comunicación más adecuados.

En ese sentido y principalmente a partir de mediados de los años ochenta, como consecuencia del retorno a la democracia por varios países de América Latina, empezaron a surgir con fuerza reclamos y críticas ciudadanas que exigieron ser escuchadas. De esta

manera se empezaron a generar organizaciones/entidades que, a través de un esfuerzo constante, fueron promoviendo e impulsando sus requerimientos.

Aparecieron asimismo, varios movimientos de vecinos/residentes que, desde una perspectiva de unión, empezaron a desarrollar una estrategia de inserción internacional. Si bien sus propuestas no eran decisivas, ni obligatorias para los organismos internacionales las mismas tuvieron el poder suficiente de ser incluidas en la agenda de dichas organizaciones; es decir, que el tema fuera abordado y discutido.

Como expresa el Foro de Diplomacia Ciudadana[1], desde esos humildes orígenes de los movimientos sociales, se fueron transformando en redes nacionales y regionales pasando a tener presencia en toda reunión y encuentro a los que creyeron conveniente hacer llegar sus propuestas. Había nacido, expresa, el ciudadano global, portador de una nueva diplomacia ciudadana.

Dicho Foro Ciudadano, nace en México con la participación de cuarenta y seis representantes de redes y organizaciones de América Latina y el Caribe con una vasta experiencia en diferentes reuniones internacionales, define en su estatuto lo que entienden por Diplomacia Ciudadana: "*Al conjunto de esfuerzos, tanto de cabildeo y negociación como de denuncia y movilización, dirigidos a incidir en ciertas instancias de gobierno y en los organismos multilaterales. Creemos que la creciente participación ciudadana en acciones diplomáticas que antes se reservaban casi exclusivamente a los Estados es parte del esfuerzo por democratizar las relaciones internacionales y los foros multilaterales"*.

Este acomodamiento de las Relaciones Internacionales, en los cuales los ámbitos sub-nacionales han empezado a incursionar en el escenario mundial ha dado lugar a lo que algunos analistas denominan Paradiplomacia**.** Todos los actores empiezan a incursionar en el plano internacional, en la construcción de proyectos más amplios y variados que, llevan necesariamente, a una transformación de su espacio de actuación.

[1] Foro de Diplomacia Ciudadana: www.forodiplomaciaciudadana.org.

Entendemos por Paradiplomacia, al conjunto de actividades desarrolladas por unidades subnacionales que, de una manera individual o conjunta, realizan una accion internacionl de manera complementaria y compoatible con la diplomacia conducida por el gobierno central, haciendo énfasis en lo local/regional.

Por otra parte, la descentralización operada en diversos niveles y las tendencias a escala mundial, han generado una mayor trasnacionalización de los actores y de temas locales. Consecuentemente, este proceso ha hecho acentuar e incrementar la participación de las distintas regiones y provincias en el ámbito internacional.

La Teoría de Interdependencia Compleja, en donde los Estados no son los únicos actores en el ámbito de las Relaciones Internacionales acompañan y dan sustento a esta nueva forma de actuación, donde los gobiernos provinciales, municipales, organizaciones no gubernamentales, empresas, ciudadanos y otros, han encontrado fuera de sus "naturales fronteras" un espacio de convergencia, cooperación, crecimiento y reflexión.

A su vez, dicha Teoría se basa en algunas características fundamentales que coadyuvan a explicar este proceso, a saber: las múltiples vías de negociaciones existentes, la ausencia de jerarquía entre los temas de agenda internacional y a su vez, que los Estados no constituyen los únicos actores del sistema internacional.

Lógicamente, toda esta situación ha producido una readaptación del Estado ya que los gobiernos sub-nacionales –como actores internacionales en la actualidad– han originado un desafío a la soberanía de exclusividad en la vinculación externa de los países. Requiriendo y exigiendo, a su vez, una mayor vinculación y coordinación entre el Estado y los diferentes actores sub-nacionales ya que muchos temas pueden brindarse en forma paralela y simultánea, e incluso, con diversos enfoques.

Por actores sub-nacionales entendemos a las "unidades institucionales" que forman parte de un gobierno de un Estado Nacional como ser las ciudades, estados, regiones, provincias u otros poderes locales.

La forma tradicional en que los Estados han venido manifestando su política exterior, ha sido a través de la vía diplomática pero, las nuevas vinculaciones externas, de los diversos y nuevos actores, ha generando una nueva forma de comunicarse con el

exterior. De esta manera se fortalece y adquiere fuerza el resurgimiento de la Paradiplomacia.

A la Paradiplomacia, algunos autores la denominan microdiplomacia, podemos definirla de una manera sencilla, como las acciones internacionales llevadas a cabo por entidades de gobierno no centrales e incluso por la sociedad civil, directamente con el exterior.

En conceptos más acabados y tomando palabras de Mauricio Fronzaglia podemos expresar que "*es el conjunto de actividades desarrolladas por unidades sub-nacionales de manera separada o conjunta –conforme su grado de autonomía– que realizan una acción internacional pudiendo ser éstas, complementarias, paralelas u opuestas con la diplomacia conducida por el gobierno central"*.

Compartimos lo expresado por el Profesor Zeraqui[2], de la Maestría de Estudios Internacionales de México, en cuanto este nuevo concepto viene a romper con el paradigma tradicional del estadocentrismo y abre nuevos canales de estudios en las Relaciones Internacionales.

En ese marco, el ámbito municipal va a tomar un papel clave en la manera abordar esos procesos asociativos y de hacer llegar las inquietudes y propuestas de su ciudadanía. Por otro lado, no olvidemos, que es éste el que está más cerca de la gente, de sus problemas y aspiraciones y al mismo tiempo, el que mayor exposición adquiere.

Se ha posibilitado, de este modo, involucrar a la sociedad civil en los procesos de integración a través de dichos canales municipales, constituyendo, al mismo tiempo, un gran desafío en la forma y manera de construir las adecuadas vías de comunicación.

El ámbito internacional puede contribuir y colaborar a superar las dificultades locales y, lamentablemente, en muchas oportunidades las vinculaciones externas del estado nacional no han contemplado correctamente los problemas y realidades regionales. En otros casos, las oportunidades que el escenario externo presentaba, no han llegado a comunicarse en tiempo y forma a las diversas localidades del interior territorial por parte del poder central.

[2] http://spanish.safe-democracy.org/2007/02/20/que-es-la-paradiplomacia/

También es justo mencionar que, los gobiernos centrales, se han visto desbordados muchas veces en sus tareas por la nueva realidad que se presentaba y ello llevo la necesidad que fueran los propios actores sub-nacionales, los que salieran al ámbito internacional.

Un claro ejemplo de este accionar, lo constituyen las áreas de comercio exterior de las distintas provincias, quienes salieron con sus respectivas ofertas exportables en busca de negocios internacionales y, consecuentemente, de mayores beneficios para su región.

En ese sentido y preciso mencionar que, la Provincia de Córdoba fue una de las pioneras en la gestión internacional y más puntualmente, en la búsqueda de mercados e inversiones externas llevadas a cabo, en forma conjunta, por el sector público y privado. De esta manera se trató de consolidar las relaciones comerciales internacionales de la Provincia y promover el potencial exportador de la misma.

En los últimos años, casi la totalidad de las Provincias Argentinas han realizado acciones y gestiones tendientes a una mayor vinculación externa, ya sea en forma aislada o en conjunto con otras y abarcando, a su vez, múltiples y varios temas (apertura al Pacífico, turístico, cultural, búsqueda de financiamiento, político, ambiental…) en síntesis, la inserción internacional adquiere un carácter multidimensional que, de ninguna manera se agota a los ámbitos económicos/comerciales.

MERCOSUR COMO ÁMBITO DE ACCIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Por otra parte, los procesos de integración en sus distintos niveles de asociación, constituyen otra forma de actuación internacional en el sistema mundial y el MERCOSUR ha dado lugar a que estos actores sub-nacionales encuentren un espacio de diálogo y trabajo.

Entre estos espacios, en los cuales los gobiernos locales van encontrando sus esferas de cooperación, observamos a la "Red de Mercociudades"[3], como un proceso de complementación e integración, conjuntamente con el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos, todo ello dentro del MERCOSUR.

[3] http://es.wikipedia.org/wiki/Mercociudades

Red de Mercociudades, representa en la actualidad, uno de los principales medios de participación de los municipios de la región en el proceso de integración del MERCOSUR. La misma, podríamos expresar, es el resultado de una toma de conciencia de que las ciudades y pueblos constituyen espacios de creciente importancia y, consecuentemente, no pueden estar ajenos a la construcción de los procesos de integración territorial.

Consideramos que ignorar la dimensión social en los procesos de integración, lo cual involucra necesariamente su participación en los ámbitos de edificación asociativa, significa evitar que las raíces de dicho proceso alimenten y enriquezcan el desafío mancomunado en el que se encuentran sus miembros.

Mercociudades es la principal Red de gobiernos locales el MERCOSUR. Fue fundada en 1995 con la participación de Asunción, Montevideo, Rosario, Córdoba, LaPlata, Porto Alegre, Florianóplis, Curitiba, Brasilia, Salvador y Río de Janeiro.

En la actualidad cuenta con 303 ciudades asociadas de Argentinas, Brasil, Uruguay, Paraguay, Venezuela, Chile, Bolivia, Perú y Colombia; donde viven más de 114 millones de personas.

Este nuevo espacio dentro del MERCOSUR ofrece a los municipios una nueva realidad institucional. El desempeño paradiplomatico de las instancias subnacionales puede hacer posible la evolución de este proceso integrador. Las Mercociudades persiguen objetivos de desarrollo como lo son la participación en la estructura del MERCOSUR; creación de redes y unidades técnicas; intercambio de experiencias; convenios y servicios recíprocos entre los municipios; planificación de acciones vinculadas al crecimiento y desarrollo urbano; cooperación inter municipal, etc.

Este crecimiento de relaciones entre los municipios conlleva una integración que va de lo micro a lo macro, lo que fortalece la dimensión subestatal de dicho enclave. El poder local apunta a la descentralización de las decisiones, estas se pueden dar de manera vertical ascendente (sociedad-Estado) o en sentido inverso (Estado-sociedad). La primera reclama mayor autonomía en la toma de decisiones locales-regionales y la segunda propone que las comunidades locales adquieran nuevas competencias.

La descentralización que proponen las mercociudades en la toma de decisiones siempre están en relación directa con las políticas del Estado-Nación al que pertenecen, pero sin embargo permiten mayor flexibilización para que las decisiones se adecuen a las realidades locales, permitiendo mayor democratización en los procesos integradores.

De esta manera, se pretende impulsar la creación de redes de ciudades en el proceso de integración regional y crear los mecanismos de comunicación entre las mismas a fin de facilitar el intercambio de experiencias e informaciones.

Se facilita, de este modo, el acceso de los ciudadanos a centros municipales de investigación, desarrollo tecnológico y de la cultura mucho más amplios, como al mismo tiempo, al tratamiento y búsqueda de soluciones a problemas comunes.

No obstante el avance que representó en su momento, la Red de Municipios, la misma no tenía representación dentro de la estructura jurídica administrativa del MERCOSUR. Este inconveniente fue superándose en el año 2000, con la creación de REMI –Reunión Especializada de Municipios e Intendencias– como órgano auxiliar del Grupo Mercado Común. El resultado de dicha fundación, fue producto de la Resolución 90/00 del Grupo Mercado Común y de la Decisión 59/00 del Consejo del Mercado Común.

Como toda construcción política, los hechos van mostrando las debilidades y fortalezas de cada accionar, en este caso se observó que si bien los Municipios habían encontrado su espacio de actuación, los estados federados, las provincias y departamentos habían quedado relegados como actores sub-nacionales, pese a la importancia que los mismos representan. La Red Mercociudades sigue siendo debil y padece de algunos problemas políticos, como estructurales y financieros. A continuación nombraremos alguno de ellos:

- Inexperiencia en el ámbito internacional y de actuación en red
- Aumento descontrolado de ingreso de ciudades a la red
- Falta d participación activa de los miembros, falta de presupuesto, mala circulación de información
- Desarticulación entre el trabajo técnico y el trabajo político y ejecutivo

- Heterogeneidad de los miembros

Fue de esta manera e inspirados en un sentido amplio y abarcador que, en septiembre del año 2001 se crea el Foro de Gobernadores del MERCOSUR, tendiendo a una mayor inclusión.

Posteriormente y con el propósito de subsanar los inconvenientes generados, en diciembre de 2004, en la Cumbre de Belo Horizonte, a través de la resolución del Consejo del Mercado Común, Decisión 41/04, se creó el **Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR.**

De esta manera el recientemente creado Foro Consultivo, sustituye a la antigua Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI) y se encuentra conformado por dos comisiones: el Comité de Municipios y el Comité de Estados Federados, Provincias y Departamentos, los cuales tienen como finalidad *"estimular el diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal, estadual, provincial y departamental de los Estados Partes del Mercosur"* (Art. 1 Resolución 41/04).

A su vez, el Foro Consultivo podrá "proponer medidas destinadas a la coordinación de políticas para promover el bienestar y mejorar la calidad de vida de los habitantes de los Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos de la región, así como formular recomendaciones (no de carácter vinculante) por intermedio del Grupo Mercado Común".

Es importante destacar que Mercociudades, a diferencia de la REMI, no ha dejado de existir. A través del Comité de Municipios, que forma parte del Foro Consultivo, ha adquirido una mayor importancia institucional e incluso, la Secretaría Ejecutiva de Mercociudades asume la coordinación del Comité de Municipios.

Es necesario subrayar que la Red de Mercociudades trabaja por medio de catorce unidades temáticas entre las cuales podemos mencionar: cultura, cooperación internacional, desarrollo social, ciencia y tecnología, desarrollo urbano, educación.

El Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR quedó definitivamente instalado en enero de 2007, en el marco de la XXXII Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR de Río de Janeiro. El presidente anfitrión, Luiz Ignácio Lula da Silva, que abrió la I Reunión del Foro, destacó que la

importancia del mismo y que dicha entidad, permitirá acelerar el proceso de integración. En dicha oportunidad, conocida como la Carta de Río, se continuó con el proceso de integración respaldando la creación de la Ciudadanía Mercosuriana y una entidad Sudamericana.

Dicho acto significó, entre otros aspectos, un logro de los gobiernos locales, regionales y nacionales ya que vieron materializados sus anhelos de encontrar definitivamente un espacio de participación de "abajo hacia arriba" en cuanto a sus preocupaciones y desafíos y otorgando, asimismo, una mayor participación y legitimidad al proceso de integración.

Posteriormente, en junio de 2007 en la ciudad de Asunción se aprueba el Reglamento Interno del Foro Consultivo –Declaración de Asunción– que cuenta con 26 artículos de fondo y uno de forma y donde se consignan como principios fundamentales los valores de transparencia, pluralismo y tolerancia.

Entre los días 26 y 27 de septiembre de 2007, en la ciudad de Montevideo y en oportunidad de la V Reunión de Coordinadores del Foro Consultivo, los representantes de Argentina y Uruguay manifestaron algunas observaciones al proyecto conocido como la Declaración de Asunción.

Si bien su esencia y alcance se mantienen sin modificaciones, se otorga una mayor amplitud en cuanto al establecimiento de vínculos y consultas y también en lo que hace, entre otros aspectos, a la necesidad de reuniones previas a las del Consejo del Mercado Común por parte del Foro Consultivo.

Finalmente, se aprobó el Reglamento Interno con los técnicos del Grupo Mercado Común, dictándose al respecto la Resolución Nº 26/07.

De esta manera, el Foro Consultivo adquiere, podríamos expresar, su "carta de ciudadanía" y puede incorporarse al MERCOSUR, de un modo activa. Todo ello, por otra parte, genera una mayor responsabilidad entre los miembros del Foro ya que se obtuvo una valiosa autopista de comunicación para la canalización de inquietudes y proyectos; de aquí en más, es responsabilidad de ellos el generar y tratar los temas que le preocupan.

BREVE SÍNTESIS DEL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN

1995	**Mercociudades** en Paraguay pero no tenía representación dentro de la estructura jurídica del MERCOSUR.
2000	Creación de **REMI, Reunión Especializada de Municipios e Intendencias.** Si bien los Municipios habían encontrado su espacio de actuación, los estados federados, las provincias y departamentos habían quedado relegados.
2001	Se crea el **Foro de Gobernadores del MERCOSUR**, tendiendo a una mayor inclusión.
2004	Se crea el **Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR:** **a)** Comité de Municipios. **b)** Comité de Estados Federados, Provincias y Departamentos Desaparece el REMI. Mercocuidades asume la coordinación del Comité de Municipios.
2007 enero	El Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR quedó definitivamente instalado en Brasil, al llevarse a cabo la I Reunión del Foro: Se conoce como la *Carta de Río*. Se procura la creación de la Ciudadanía Mercosuriana y una entidad Sudamericana.
2007 Junio	En Paraguay, Asunción, se aprueba el Reglamento Interno del Foro Consultivo – Declaración de Asunción.
2007 septiembre	V Reunión de Coordinadores del Foro Consultivo, en Montevideo, Uruguay. Se realizan algunas observaciones a la Declaración de Asunción. Se aprueba el Reglamento Interno.

El Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR y los respectivos Comités de gestión, se han constituido en un valioso instrumento que cuenta con los responsables de los municipios, estados federados y provincias para llevar a cabo, no sólo una tarea más eficiente sino también para lograr insertar a sus regiones en el proceso de integración regional y beneficiarse con las posibilidades que el mismo ofrece.

De esta forma, los municipios y ciudades, después de largos años de trabajo y reuniones, han podido alcanzar un lugar de privilegio en el MERCOSUR y han podido incorporar una mirada local a los procesos de integración regional que es necesario consolidar y ampliar.

Tampoco se puede dejar de mencionar en estas líneas el programa "**SOMOS MERCOSUR**"[4], iniciativa lanzada durante la presidencia temporal de Uruguay en el año 2005, que tiene como objetivo involucrar a la ciudadanía en el proceso de integración regional, generando nuevas esferas para que la sociedad civil y los gobiernos locales puedan debatir y participar de los procesos decisorios.

SOMOS MERCOSUR es un programa de acciones sociales, políticas y culturales acordado entre los gobiernos y la sociedad civil organizada de los países miembros del MERCOSUR y su propósito fundamental es obtener resultados tangibles que permitan hacer visibles los beneficios que el proceso de integración tiene para el ciudadano.

Consideramos oportuno consignar que, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de nuestro país, ha conformado un Consejo Consultivo de la Sociedad Civil a fin de fomentar y promover la participación de la sociedad civil en el desarrollo de los procesos de integración regional. El mismo trata de generar un constante intercambio de información y fomenta la participación de empresas, cámaras, sindicatos, universidades y otros sectores sociales. De esos encuentros han participado, entre otras entidades, la Federación Agraria Argentina, la Unión Industrial Argentina, Asamblea de Pequeñas y Medianas Empresas, la Confederación de Trabajadores Argentinos,

[4] http://www.somosmercosur.net/somos-mercosur

generándose un espacio de participación para formular demandas e intercambio de opiniones.[5]

[5] http://ccsc.mrecic.gov.ar/

CONSIDERACIONES FINALES

Por último y a manera de resumen, podemos expresar que en la actualidad existen múltiples canales y oportunidades a través del MERCOSUR para una mayor participación local. En tal sentido, podemos mencionar –entre otros– el Foro Consultivo Económico y Social, que tiene la función de representar a sectores de la sociedad civil, como de las centrales sindicales, las confederaciones industriales, del Comercio, de la Agricultura y de Transporte.

En síntesis, el compromiso es de todos, no tenemos tiempo, ni excusa para no participar máxime cuando la realidad exige y reclama el fortalecimiento del desarrollo regional y municipal y el escenario internacional/regional está brindando una alternativa.

Entonces, todos estos movimientos de participación ciudadana y rutas de enlace con los sectores gubernamentales provinciales y municipales, han encontrado su senda de comunicación y han pasado a constituir una actividad permanente que no puede ser ignorada. Muchas de estos encuentros y reuniones participativas, se llevan a cabo en el marco de las Reuniones de Presidentes del MERCOSUR.

Sin temor a equivocarnos, podemos expresar que la globalización conlleva múltiples desafíos y sinsabores pero, indudablemente, los procesos de integración regional, el desarrollo sostenido, la participación ciudadana y el crecimiento equilibrado, son objetivos que no pueden quedar ausentes de dicho proceso y los mecanismos participativos para tal finalidad se van logrando; hay que conocerlos, fortalecerlos y saber utilizarlos.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

COLACRAL, Miryam y ZUBELZÚ, Graciela, "Las Provincias y sus Relaciones Externas", *Cuadernos de Política Exterior Argentina,* Diciembre 1994.

DE MARSILIO, Ernesto, *Metodología de Investigación en Paradiplomacia,* , 2006-2007.

FRONAZAGLIA LOBOTA, Mauricio, "Gobiernos Locales e Integración Regional", II Curso sobre Integración Regional, Gobiernos Locales y Sociedad Civil, .

GANGANELLI, María Laura, "La actividad internacional de los municipios", Instituto de Relaciones Internacionales, Junio/noviembre de 2007.

PINTO, Julio (Comp.), *Entre la Integración y la Fragmentación Regional. El desafío político de nuestro tiempo,* EUDEBA, 2009.

ZUBELZÚ, Graciela (Dra.) y IGLESIAS, Valeria (Mag.), Investigación: "Provincias y Relaciones Internacionales", CARI, 2005.

Fundación de Mercociudades; estatutos, organización

Declaración de Asunción

Carta de Río y sus correspondientes anexos

Decreto de creación del Foro Consultivo. En http:// www.mercociudades.org

Título: La integración intermunicipal como alternativa para viabilizar la autonomía municipal en Mendoza (Argentina).

Autor: Dr. Enzo Ricardo Completa

Resumen:

Luego de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, las provincias argentinas se encuentran obligadas a reconocer la autonomía municipal en sus constituciones en el orden institucional, político, administrativo y económico financiero. Transcurridos más de veinte años luego de la reforma, algunas provincias aún incumplen el mandato constitucional, lo que ha generado consecuencias lamentables para sus gobiernos locales. El presente trabajo se focaliza en el caso de Mendoza, advirtiendo acerca de la necesidad de promover una reforma integral de su régimen municipal que contemple el reconocimiento del poder constituyente municipal y garantice el derecho de asociación intermunicipal. En función de estos desarrollos, se reflexiona en torno a las restricciones normativas más relevantes que dificultan la ejecución de proyectos asociativos de carácter intermunicipal, a los efectos de determinar el grado de autonomía que efectivamente detentan los municipios en la provincia y de sugerir criterios para fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales de Mendoza.

Palabras clave:

Autonomía municipal; cooperación intermunicipal; gobierno subnacional; reforma constitucional

Tittle: Inter-municipal integration as an alternative to promote municipal autonomy in Mendoza (Argentina).

Abstract:

After the reform of the National Constitution in 1994, the provinces are obligated to recognize municipal autonomy in their constitutions in the institutional, political, administrative and economic order. After more than twenty years of the reform, some provinces still violate the Constitution, which has led to unfortunate consequences for local governments. This paper focuses on the case of Mendoza, warning about the need to

promote a comprehensive reform of the municipal regime that includes the recognition of the municipal constituent power and guarantees the right of inter-municipal association. Based on these developments, it reflects on the most relevant legal restrictions that hinder the implementation of joint projects of inter-municipal character, for the purposes of determining the degree of autonomy that actually hold the municipalities in the province and to suggest criteria to strengthen the institutional capacity of local governments of Mendoza.

Keywords:
Municipal autonomy; inter-municipal cooperation, subnational government; constittutional reform.

La integración intermunicipal como alternativa para viabilizar la autonomía municipal en Mendoza (Argentina)

Autor: Enzo Ricardo Completa[1]

> "Los municipios son y serán siempre entidades políticas con autonomía. Si las normas dicen otra cosa, ocurrirá algo análogo a lo que acontecería si una norma dijera que algunos seres humanos no son personas; seguirán siendo personas aún cuando su capacidad jurídica, su libertad, sus derechos, quedaran muy limitados y estrangulados".
>
> **Germán Bidart Campos (1989)**

Introducción:

A lo largo de su vida institucional, la Provincia de Mendoza no ha promovido reformas constitucionales que consagren la autonomía municipal. De hecho, las reformas de la constitución provincial han sido muy poco frecuentes, especialmente durante las últimas décadas. Prueba de ello es que la constitución actual acaba de cumplir 100 años en febrero de 2016 y que desde hace más de veinte incumple el mandato impuesto por el artículo 123° de la Constitución Nacional incorporado en ocasión de la reforma de 1994, por medio del cual se obligó a las provincias a reconocer la autonomía municipal y a reglar su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo y económico financiero. Como consecuencia de este incumplimiento, los municipios mendocinos continúan rigiéndose en base a lo dispuesto en una Ley Orgánica de Municipalidades que data del año 1934 y que posee serias contradicciones como consecuencia de múltiples e inconexas reformas parciales.

[1] Lic. en Ciencia Política y Administración Pública (Universidad Nacional de Cuyo), Máster en Ciencia Política y Sociología (FLACSO) y Dr. en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario). Docente e investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNCuyo. Becario Posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

En materia de cooperación intermunicipal, si bien el ordenamiento jurídico provincial no prohíbe la creación de organismos asociativos municipales atenta notoriamente contra el dinamísmo que requiere la gestión asociada, imponiendo restricciones a la cooperación financiera entre municipios, a la obtención de la personería jurídica de carácter público estatal por parte de los organismos intermunicipales, a la contratación de personal técnico, a la adquisición conjunta de equipos y maquinarias, a la concesión de avales y créditos recíprocos y a la prestación de servicios y realización de obras públicas de forma mancomunada.

La mayoría de los organismos intermunicipales creados en la provincia, de esta forma, funcionan de hecho, sin una figura jurídica ni competencias claramente reconocidas, lo cual ha condicionado su funcionamiento y desempeño. En adición a lo anterior, los mismos se han visto afectados por la coexistencia de otras restricciones y déficits de capacidad propios de la situación de debilidad institucional que afecta a los gobiernos locales de la provincia, tales como la falta de recursos presupuestarios, físicos y humanos suficientes para cumplir con las funciones asignadas; las pertenencias político-partidarias de las autoridades locales y disfuncionalidad de las estructuras internas microrregionales y consorciales para ejecutar programas y proyectos.

El presente trabajo pretende alertar sobre esta situación y promover algunos criterios que permitan a las autoridades gubernamentales de la provincia llevar a cabo un proceso de reforma integral del régimen municipal que se focalice en el reconocimiento de la autonomía municipal a partir del fortalecimiento del derecho de asociación municipal y de la eliminación de las restricciones institucionales que al presente dificultan o impiden la coordinación de acciones entre gobiernos locales, otros niveles de gobierno y el sector privado.

Autarquía versus autonomía municipal: ¿un debate superado?

Históricamente se ha considerado a los gobiernos locales argentinos como entidades autárquicas dentro del territorio provincial. Así, según comenta Alberto B. Bianchi, la conquista española trasplantó al nuevo continente el régimen municipal, que en líneas

generales constituyó un fiel reflejo del viejo municipio castellano. Y si bien al momento de la colonización el municipio en España había llegado a un estado de postración y decadencia, en América, por el contrario, surgió vigoroso y representó un papel decisivo en la vida de las instituciones indianas. Lamentablemente, este período de florecimiento de las instituciones locales se vio frustrado tras la implantación -tanto en Indias como en España- de la práctica de enajenar en pública subasta al mejor postor los cargos públicos, cuya provisión correspondía a la Corona (Bianchi, 1989: 50).

Durante la época de la independencia nacional las instituciones locales (denominadas cabildos) recuperaron el protagonismo político de la mano de los caudillos provinciales. Dicho protagonismo, sin embargo, duró muy poco, ya que en 1821 la Junta de Representantes de la Provincia de Buenos Aires –adicta al centralismo de Bernardino Rivadavia, por ese entonces Ministro de Gobierno del Gobernador Martín Rodríguez- disolvió por ley a los cabildos de la provincia por considerarlos instituciones arcaicas no acordes con los tiempos que corrían. Quince años más tarde, aproximadamente, todas las provincias habían imitado a Buenos Aires, suplantando a sus instituciones locales por otras de carácter provincial. Como consecuencia de estas medidas, llegado el año 1853, los municipios ocupaban un lugar de escasa importancia dentro de la vida institucional argentina. "Prueba de ello lo constituye el hecho de que Alberdi no les dedicó párrafo alguno en su Proyecto de Constitución y que la Constitución sancionada aquel año apenas se ocupó de los mismos en la breve referencia que trae su artículo 5º" (Bianchi, 1989: 52).[2]

Por intermedio de dicho artículo se impuso a las provincias la obligación de asegurar el "régimen municipal"[3], una frase ambigua que dividió a la doctrina nacional entre quienes interpretaban la letra de este artículo en el sentido de "municipio-gobierno" con facultades

[2] Constitución Nacional de 1853, articulo Nº 5: "Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo a los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones."

[3] La frase "régimen municipal" no figuraba en el proyecto original de la Constitución Nacional diseñado por Juan Bautista Alberdi. La frase fue incorporada por el convencional cordobés Juan del Campillo (quien luego tendría a su cargo la transcripción en puño y letra del primer original de la constitución) y fue aprobada sin discusiones por la asamblea. La polémica sobre el significado de la frase vendría después y se extendería hasta fines del siglo pasado.

de autodeterminación política, y en el sentido de "municipio-administración", entendido como institución dedicada a la solución de los conflictos domésticos de la comunidad y a la prestación de los servicios públicos locales, carente de influencia política en niveles importantes de decisión (Fernández, 2001: 12).

Promediando el año 1870 la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) se pronunció a favor de la autonomía municipal, en consonancia con la tradición hispano colonial y con las tesis de Juan Bautista Alberdi (Fallo 9; 279: "García, Doroteo c/Provincia de Santa Fe", 1870). Unas décadas más tarde, sin embargo, la Corte cambió de idea y adhirió a la tesis de la autarquía cuando sostuvo que los municipios no eran más que "meras delegaciones de los poderes provinciales circunscriptas a fines y límites administrativos (art. 52°)" (Fallos 114: 282: "Ferrocarril del Sud c/Municipalidad de La Plata", 1911), sentencia que fue luego reafirmada por la Corte en el año 1916 (Fallos 123: 313) y en 1942 cuando sostuvo que los municipios "no son entidades autónomas, ni bases del gobierno representativo, republicano y federal" (Fallos: 194: 111: "Labella de Corso, Gilda y otros c/Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires", 1942).

Finalmente, la CSJN volvió a fallar a favor de la autonomía municipal en el año 1989 en el famoso fallo titulado "Rivademar, Ángela Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario", en donde el Alto Tribunal consideró a los municipios como "entidades autónomas de segundo grado". Esta sentencia reviste una enorme trascendencia pues, por su intermedio, se devolvió formalmente a los municipios la autonomía perdida 78 años atrás.

De acuerdo a lo expresado en el considerando número ocho del fallo, la Corte sustentó la autonomía municipal fundando su opinión en la descripción de diversos caracteres municipales "que mal se avienen con el concepto de autarquía", tales como su origen constitucional frente al meramente legal de las entidades autárquicas; la existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, ausente en tales entidades; la imposibilidad de la supresión o desaparición de los municipios, dado que la Constitución asegura su existencia, lo que tampoco ocurre con los entes autárquicos; el carácter de legislación local de las ordenanzas municipales frente al de resoluciones administrativas de

las entidades autárquicas; el carácter de personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario de los municipios (art. 33° del Código Civil de la Nación, Vélez y Greco: 2006) frente al carácter posible o contingente de los entes autárquicos; el alcance de sus resoluciones, que comprende a todos los habitantes de su circunscripción territorial y no sólo a las personas vinculadas, como en las entidades autárquicas; la posibilidad de creación de entidades autárquicas en los municipios, ya que no parece posible que una entidad autárquica cree a otra entidad autárquica dependiente de ella; y la elección popular de sus autoridades, inconcebible en las entidades autárquicas.

La incorporación del artículo 123° en la C.N. reformada de 1994 ratificó la postura tomada por la CSJN en el fallo de 1989, cortando así la vieja discusión doctrinaria y jurisprudencial que desde los albores de la patria oscilaba entre considerar a los municipios como entidades autárquicas o autónomas dentro del territorio provincial. Por intermedio de este artículo se estableció la obligación de las provincias de asegurar el carácter autónomo de los municipios y de reglar su alcance y contenido en cuatro categorías u órdenes diferentes (institucional, político, administrativo y económico financiero), lo que en la práctica ha generado una multiplicidad de regímenes municipales en las provincias, con profundos matices entre sí en torno a la forma de organización, competencias, delimitación territorial y categorización de los municipios.

En lo que respecta a los cuatro órdenes que comprende la autonomía municipal, el orden *institucional* supone la posibilidad para los municipios de dictar su propia Carta Orgánica mediante una convención constituyente convocada a tales efectos. En este sentido, las provincias se encuentran facultadas a categorizar a sus municipios determinando cuáles de ellos detentarán este atributo y cuáles no, dependiendo de sus particularidades demográficas, políticas y socioeconómicas. Las cartas provinciales que reconozcan este atributo a uno o más municipios pueden regular el alcance y contenido de las Cartas Orgánicas imponiendo requisitos básicos para su sanción o contenido, sometiendo estos

documentos a revisiones profundas por parte del Poder Legislativo provincial e incluso a su aprobación o rechazo.[4]

En segundo lugar se encuentra el orden *político*, por el cual se asegura a los municipios la potestad de elegir a sus propias autoridades de manera democrática y de regirse por ellas, de escoger entre distintas formas de gobierno y sistemas electorales, de determinar el grado de participación ciudadana en la gestión local y de decidir sobre la elección y/o destitución de los funcionarios locales, siempre y cuando estos aspectos no estén regulados en las respectivas constituciones provinciales.

El orden *administrativo*, por su parte, supone para los municipios la facultad de organizarse, administrar su gestión y ejercer el poder de policía local sin interferencia de ninguna autoridad provincial o nacional, pudiendo determinar libre y autónomamente qué servicios municipales deben prestarse y que obra pública debe construirse, en que tiempos, con qué recursos y mediante que tipo de procedimientos.

Finalmente, el orden *económico y financiero* implica para los municipios la posibilidad de crear y recaudar tasas, impuestos, patentes, multas y contribuciones con el fin de cubrir los gastos de la gestión y de promover el desarrollo socioeconómico de la comunidad local, por supuesto con algunas limitaciones. En este sentido, por más que se reconozca a los municipios el más alto grado de autonomía en este orden, el ordenamiento jurídico vigente impone algunas limitaciones a sus potestades tributarias entre las que destacamos las siguientes:

- Imposibilidad de establecer tributos sobre materias imponibles taxativamente vedadas por el ordenamiento jurídico nacional[5] o provincial[6].

[4] En caso de que las Cartas Orgánicas que sancionen los municipios no estén supeditadas a control legal o político alguno, los mismos gozarán de autonomía institucional o constituyente de carácter *pleno e irrestricto.* En cambio, si las Cartas Orgánicas deben ser sometidas a la Legislatura para su aprobación o rechazo los municipios que las sancionaron gozarán de autonomía plena aunque limitada. Finalmente, en caso de que la carta provincial no reconozca uno o más ordenes de autonomía a los municipios, se hablará entonces de autonomía semiplena e incluso de autarquía.

[5] A modo de ejemplo, el artículo 75º inciso 1 de la Carta Magna otorga al Congreso Nacional la facultad de establecer derechos de importación y exportación.

[6] Entre las materias imponibles provinciales expresamente vedadas a los municipios encontramos el impuesto automotor y el impuesto inmobiliario.

- Imposibilidad de establecer impuestos análogos a los nacionales (Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos) y provinciales (Convenio Multilateral, 1977, y Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, 1993).

Corresponde a las provincias -al sancionar o reformar sus constituciones- reconocer a uno o más municipios radicados en su territorio todos los atributos de la autonomía (en cuyo caso gozarían de autonomía plena) o bien, solamente, la autonomía política, administrativa y económica-financiera, con excepción de la autonormatividad constituyente (autonomía semiplena o relativa).

El grado de autonomía alcanzado por los municipios, de esta forma, varía en cada provincia según sus particularidades demográficas, socioeconómicas y políticas. En este sentido, el deber impuesto a las provincias de consagrar la autonomía municipal en sus constituciones no implica que todos los gobiernos locales deban gozar de este status jurídico. Siguiendo a María Gabriela Ábalos (2006), "en una misma provincia podrán coexistir municipios con un status de autonomía plena y otros con una autonomía semiplena o relativa acorde con su propia realidad. No obstante ello, lo que no podrá la provincia es desconocer la autonomía institucional a todos sus municipios, pues estaría incumpliendo el mandato constitucional ya que existiría un orden en el cual no se aseguraría un mínimo de autonomía" (p.80).

Como veremos a continuación, el caso de la Provincia de Mendoza se presenta como un claro ejemplo de incumplimiento del mandato impuesto por la C.N. en materia de reconocimiento de la autonomía municipal, situación que ha provocado significativas desventajas a todos los municipios de la provincia, especialmente al momento de trabajar de manera asociada.

<u>El artículo 123° de la C.N. en las constituciones provinciales. El caso de Mendoza.</u>

Transcurridas dos décadas desde la reforma constitucional de 1994 se observa que el mandato impuesto a las provincias de asegurar la autonomía municipal ha sido cumplido por un total de veinte provincias, de las cuales cuatro condicionan el ejercicio del poder

constituyente municipal a lo dispuesto por sus respectivas Legislaturas.[7] En cuanto a las provincias aún no consagran la autonomía municipal en sus constituciones, son tres: Mendoza, Santa Fe y Buenos Aires, las cuales aún no reconocen la autonomía municipal plena a ninguno de sus municipios, desconociendo de esta forma el poder constituyente municipal.[8]

Claramente, la ausencia de una cláusula que imponga un límite temporal a las provincias para adecuar sus constituciones a lo dispuesto en la Carta Magna permitió a algunas de ellas extender la condición autonómica semiplena de sus municipios, con consecuencias lamentables para los mismos.

En la Tabla N° 1 se detalla el momento histórico en que las provincias argentinas reconocieron la autonomía municipal en función de la jurisprudencia de la CSJN, del proceso político-institucional que se inauguró en Argentina a partir del retorno de la democracia en el año 1983 y de la última reforma de la Constitución Nacional realizada en 1994.

Como puede apreciarse, con la notable excepción del antecedente autonomista santafecino de la Constitución provincial de 1921 (solo vigente durante el período 1932-1935), fue recién a partir de la década del 50 cuando comenzó a producirse una significativa evolución en el constitucionalismo provincial orientada a considerar a los municipios como entidades autónomas dentro del territorio provincial.[9] Luego del retorno de la democracia en 1983 se

[7] (3) Se trata de las provincias de Neuquén (1957/94), Salta (1986/98), Chubut (1994) y Tucumán (2006).

[8] Santa Fe reformó por última vez su Constitución en abril de 1962. El caso de esta provincia resulta paradojal si se tiene en cuenta, por un lado, que fue en esta misma provincia donde se suscitó el conflicto que luego llevaría al "*leading case*" Rivademar c/ la Municipalidad de Rosario, y por el otro, que promediando el año 1921 la provincia de Santa Fe dictó una Constitución sumamente progresista que garantizó por primera vez en el país el carácter autónomo a sus municipios. En cuanto a Buenos Aires, su constitución no se mantuvo invariable luego de la reforma constitucional de 1994 sino que fue modificada apenas un mes después de concluida la misma con el objetivo de permitir la reelección al gobernador Eduardo Alberto Duhalde. La Convención Constituyente, sin embargo, desconoció la obligación impuesta por el artículo 123° de la C.N. en materia de autonomía municipal, dejando que sus municipios continúen rigiéndose en base a las disposiciones constitucionales contenidas en la Constitución Provincial de 1934. En lo que respecta al caso de Mendoza, se hará referencia al mismo en detalle a continuación.

[9] Tal cual se reseña en los fundamentos del fallo "*Rivademar, Ángela Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario*" (1989), las constituciones provinciales que reconocieron la autonomía provincial durante esta década fueron las de las provincias de Chubut (arts. 207°, 208° y 210°); Río Negro (arts. 168°, 176°);

puso en marcha un nuevo proceso de reformas constitucionales a favor del reconocimiento de la autonomía municipal plena, proceso que toma fuerza y se consolida con posterioridad a la reforma de 1994, la que terminó de sepultar todo intento de volver a considerar a los municipios como entidades de naturaleza autárquica.

Con respecto a las tres constituciones provinciales que aún no reconocen la autonomía municipal de carácter pleno a ninguno de sus municipios, en la Tabla N° 1 se deja constancia de la fecha de su última reforma. Para el caso de Mendoza, la última reforma constitucional data del año 1916, lo que la convierte en la carta provincial más antigua del país. Un hecho sumamente curioso puesto que, en su momento, esta misma Constitución fue considerada de avanzada en el mundo por reglamentar el trabajo de mujeres y menores e incluir el tratamiento de diversos derechos sociales con anterioridad a la sanción de las constituciones de Querétaro (México-1917) y Weimar (Alemania-1919), pilares del constitucionalismo social, que dieron origen al Estado de Bienestar a partir del reconocimiento de derechos a los trabajadores (Área de Políticas Públicas, UNCuyo, 2012).

Con posterioridad a esta reforma, la Constitución de Mendoza sufrió reformas fallidas en el año 1943[10], 1949[11] y 1965[12], y diez enmiendas de un solo artículo en 1939, 1943, 1959, 1964/65, 1985, 1989, 1990, 1997, 2005 y 2009, efectuadas sin que se convoque a una Convención Constituyente. Estas enmiendas fueron posibles porque los artículos 223 y 224 de la Constitución Provincial admiten la reforma de un artículo por año siempre y cuando la Legislatura declare la necesidad de reforma de este artículo y el pueblo la vote afirmativamente en las posteriores elecciones provinciales a diputados.

Formosa (arts. 140°, 143°); y Neuquén (arts. 182°, 184°, 186°); todas de 1957, de la constitución de Misiones (arts. 161°, 170°), de 1958; y la de Santiago del Estero (art. 156° bis, inc. 1) de 1932.

[10] Declarada la necesidad de reforma de la Constitución Provincial mediante la ley N° 1.486, se convocó un referéndum popular para el día 3/1/1943, el cual fue aprobado por el 75% de los votantes, un número elevado que sin embargo sólo representó al 38% de los inscriptos en el padrón electoral. El golpe de Estado del 4/6/1943 impidió a los convencionales constituyentes cumplir con sus funciones (Diario Los andes, 2004).

[11] La Constitución de 1949 sólo tuvo vigencia hasta 1955 cuando el gobernador de facto Busquets la derogó por el decreto-ley N° 2.158/56 que declaró vigente a la Constitución Provincial de 1916 y modificatorias.

[12] La reforma constitucional de 1965 fue objeto de innumerables críticas por no respetar el principio del *poder constituyente constituido*, al abordar una temática para la cual no había sido convocada la reforma. En este sentido, una vez reunida la Convención Constituyente, la misma se declaro "soberana", modificando el sistema de elección del gobernador y vicegobernador (art. 120°), punto que no había sido incluido en la ley Nº 2.732. Dicha modificación tuvo plena aplicación en las elecciones provinciales de 1966. Luego de esto, y tras las enmiendas de 1985 y 1989, las reformas introducidas quedaron tácitamente derogadas.

TABLA Nº 1

Reconocimiento de la autonomía municipal en las constituciones provinciales

Período histórico	Provincia	Año de la reforma constitucional y artículo por el que se reconoció la autonomía	Fecha de la última reforma	Numeración actual del art.
Período 1911 -1983 Provincias que reformaron su Constitución después fallo "*Ferrocarril del Sud c/Municipalidad de La Plata*" y antes del inicio del actual período democrático.	**Mendoza**	—	**11/02/1916**	—
	Santa Fe	1921 (art. 149)	**14/04/1962**	—
	Neuquén	1957 (art. 184)	17/02/2006	271
	Río Negro	1957 (arts. 168 y 176)	03/06/1988	225
	Formosa	1957 (art. 177)	07/07/2003	180
	Misiones	1958 (arts. 161 y 170)	22/12/1988	161 y 170
Período 1983-1989 Provincias que reformaron su Constitución por última vez después del inicio del nuevo período democrático y antes de la reforma de la Constitución Nacional de 1994.	San Juan	1986 (art. 247)	—	247
	La Rioja	1986 (art. 154)	20/05/2008	168
	Jujuy	1986 (art. 178)	—	178
	Salta	1986 (art. 170)	07/04/1998	170 y 174
	S. del Estero	1986 (art. 220)	26/11/2005	204
	San Luis	1987 (art. 248)	—	248
	Córdoba	1987 (art. 180)	14/09/2001	180
	Catamarca	1988 (arts. 244 y 245)	—	244 y 245
	T. del Fuego	1991 (art. 169)	—	169
	Corrientes	1993 (arts. 158)	08/06/2007	216
Período 1994 en adelante Provincias que reformaron su Constitución después de la reforma de la Constitución Nacional de 1994.	**Bs. Aires**	—	**13/09/1994**	—
	Santa Cruz	1994 (art. 141)	27/11/1998	141
	La Pampa	1994 (art. 115)	—	115
	Chubut	1994 (art. 224)	—	224
	Chaco	1994 (art. 182)	—	182
	Tucumán	2006 (art. 132)	—	132
	Entre Ríos	2008 (231)	—	231

Fuente: Elaboración propia, en base a Constituciones Provinciales.

Además de estas enmiendas, se sancionaron dos leyes que declararon la necesidad de reforma total o parcial de la constitución de Mendoza (Ley N° 5.197/87 y Ley N° 6.896/01). Desafortunadamente, ambos intentos no prosperaron porque la Suprema Corte de Justicia de Mendoza determinó que no se alcanzó la mayoría de votos requerida para convocar a la Convención Constituyente (mitad mas uno de los "electores o empadronados" y no de los "votantes" a favor de la reforma). En consecuencia, y a pesar de las modificaciones efectuadas por el mecanismo de la enmienda, en términos generales Mendoza mantiene vigente el texto constitucional de 1916. Esto se explica, por un lado, si se tiene en cuenta la complejidad del procedimiento de reforma (que establece una mayoría especial muy exigente para viabilizar una reforma), y por el otro, debido a la cultura política provincial, respetuosa del principio republicano de la alternancia y por ende renuente a modificar el principio de no reelección del gobernador con el fin de evitar la entronización de caudillos o estructuras clientelares de dominación social.

En materia de régimen municipal, sin embargo, el texto constitucional vigente plantea serias restricciones al funcionamiento de los municipios, tanto de manera individual como asociada. Desde una perspectiva restringida el mecanismo de la enmienda permitiría solucionar el incumplimiento del mandato impuesto por el artículo 123° de la C.N., en cuyo caso bastaría con modificar un artículo a los efectos de incluir los lineamientos generales de la autonomía municipal, dejando luego a la Ley Orgánica de Municipalidades y/o cartas orgánicas que se sancionen, según el caso, la reglamentación acorde con cada realidad local.

De no avanzarse en este sentido, algunos juristas señalan que se corre el riesgo de poner en peligro la autonomía de la provincia, "ya que podría acarrearle a su constitución una posible declaración de inconstitucionalidad por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación por infringir el mandato impuesto por el artículo 123º de la C.N., así como también, la intervención federal" (Ábalos, 2006: 83).

Desde la lógica política consideramos altamente improbable que el gobierno nacional intervenga a una provincia con el fin de asegurar el régimen municipal autonómico pleno, en virtud de que las tres posibles causales que motivarían esta intervención federal (contenidas en el artículo 6º de la C.N., a saber: garantir la forma republicana de gobierno, repeler invasiones exteriores y por requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición o por invasión de otra provincia) no guardan relación alguna con el régimen municipal.

Esto no menoscaba, sin embargo, la imperiosa necesidad de modernizar el régimen municipal de Mendoza y del resto de las provincias que aún no reconocen la autonomía municipal, a los efectos de modificar aquellas cláusulas (constitucionales e infraconstitucionales) que generan restricciones al funcionamiento individual y asociado de los municipios, obligando a los mismos a solicitar autorización a la Legislatura o a comportarse en base a lo dispuesto en las resoluciones emanadas de organismos administrativos provinciales.

La articulación en la gestión local

Durante las últimas décadas, los gobiernos locales argentinos experimentaron un proceso de redefinición de sus roles como consecuencia de la globalización, de la crisis del Estado de Bienestar y del proceso de reforma del Estado, a través del cual se dio inicio a un proceso de cesión de funciones desde la administración pública central hacia la esfera gubernativa local. Como consecuencia de este complejo entramado de transformaciones, y en el marco de una creciente municipalización de la crisis política y socioeconómica nacional, las administraciones municipales comenzaron a transformarse en verdaderas gestoras de políticas públicas para la promoción del desarrollo local, lo que supuso el desarrollo de prácticas orientadas al fortalecimiento y/o adquisición de nuevas capacidades de gestión que permitieran atender a una agenda local ampliada (García Delgado, 1997; Cravacuore, 2007; Completa, 2014).

Debido a que el ámbito de resolución de las problemáticas de ésta nueva agenda municipal excede en la mayoría de los casos los límites territoriales y capacidades individuales de los gobiernos locales, la cooperación y el asociativismo intermunicipal comenzaron a emerger como alternativas para su tratamiento.

Siguiendo a Claudio Tecco (2007), existen dos modalidades diferentes de gestión asociada municipal, las cuales –a riesgo de simplificar- resumen las distintas estrategias y arreglos institucionales elaborados por los municipios de manera voluntaria y ascendente (nunca impuesta desde niveles superiores de gobierno)[13] para superar la fragmentación política e institucional de los territorios en los que se asientan: el modelo *supramunicipal* y el *intermunicipal*.

El primer modelo supone la creación de un nuevo nivel de gobierno, con legitimidad política directa y autonomía plena (institucional, política, administrativa y económica-financiera) al cual se articulan, de modo subordinado, las instituciones locales preexistentes. El modelo *intermunicipal*, por su parte, consiste en la construcción de acuerdos voluntarios entre gobiernos locales, los cuales conservan su autonomía y su legitimidad política, asociándose sólo para prestar (por sí o por terceros) determinados servicios o coordinar la ejecución de programas y/o proyectos específicos. Una modalidad, ésta última, ciertamente más ventajosa que la supramunicipal, que no debilita la autonomía de los municipios asociados y que además resulta compatible con las constituciones provinciales en cuanto a la prohibición de crear nuevos niveles de gobierno, intermedios entre los municipios y las provincias.

En adición a lo anterior, el modelo intermunicipal presenta la ventaja de posibilitar su puesta en práctica de modo gradual. A modo de ejemplo, un organismo intermunicipal puede constituirse a los fines de prestar ciertos y determinados servicios o coordinar políticas públicas específicas, dejando en sus estatutos las puertas abiertas, tanto para el

[13] Los procesos de regionalización intraprovincial generalmente son promovidos por gobiernos provinciales afectados por alguna variante del inframunicipalismo con el fin de fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales, de aumentar su eficiencia en la prestación de servicios públicos o de facilitar la implementación de procesos de descentralización o desconcentración administrativa. Se trata, de esta forma, de procesos de agrupamiento municipal descendentes, promovidos "de arriba hacia abajo" (mediante normativas que fijan los límites de las regiones creadas y sus competencias administrativas) y no de iniciativas espontáneas y voluntarias, promovidas por los propios actores involucrados.

ingreso de nuevos municipios como para incorporar nuevas cuestiones a la agenda de la organización. Esta mayor flexibilidad de la alternativa *intermunicipal* es un factor a tener en cuenta, ya que los espacios funcionales cambian más rápidamente que los espacios institucionales. En efecto, los sistemas urbanos regionales y sus vinculaciones con el contexto nacional e internacional experimentan rápidas modificaciones, en las que inciden los cambios económicos y tecnológicos a escala global. Sin embargo, los territorios institucionales no se adaptan tan fácilmente a dichos cambios. En países como Argentina, en donde no existen antecedentes de gobiernos metropolitanos (supramunicipales) y se posee una tradición municipalista arraigada no resulta sencillo construir una nueva institucionalidad que sustituya a la anterior. El régimen federal argentino en general, abona la posibilidad de construir de modo flexible, gradual y mediante consenso social una nueva institucionalidad intermunicipal (Tecco; 2001).

De manera paulatina esta nueva institucionalidad ha ido emergiendo y consolidándose a partir de la celebración de acuerdos asociativos intermunicipales, de los cuales normalmente suele derivar la creación de nuevas entidades a cargo de la administración de los proyectos comunes. De acuerdo a Daniel Cravacuore (2006: 6-7), dentro del arreglo institucional argentino prevalecen dos tipos de organismos intermunicipales, caracterizados de la siguiente manera:

a- Consorcios públicos: Generalmente constituidos por gobiernos locales de escaso tamaño o población para la prestación de uno (monofuncional) o varios (plurifuncional) servicios públicos, para la construcción de obras públicas y/o realización de diversas tareas propias de la administración local, como la compra de suministros y bienes en conjunto.

b- Microrregiones: A diferencia de los consorcios, los entes microrregionales suponen un nivel de coordinación más grande por parte de los gobiernos locales asociados, quienes no se vinculan solamente para prestar un determinado servicio público sino para construir instancias de desarrollo

> colectivo mucho más vastas, que comprendan todos los órdenes de la administración local.

De acuerdo a los datos suministrados por la *Segunda Encuesta Nacional de Asociaciones Municipales* realizada en el año 2011 por la Universidad Nacional de Quilmes en conjunto con la Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación, se estima el número de organismos intermunicipales en Argentina en alrededor de 100. Diferentes razones motivaron su surgimiento, destacándose entre ellas la necesidad de motorizar procesos de desarrollo local y la resolución de problemáticas compartidas por gobiernos locales geográficamente cercanos entre sí. En este sentido, la totalidad de las microrregiones y consorcios fueron conformados por gobiernos locales limítrofes, lo que nos habla de la importancia que todavía conserva la dimensión territorial y las relaciones de vecindad en el ámbito local.

En términos generales, las articulaciones intermunicipales han alcanzado diferentes niveles de complejidad y desarrollo dependiendo, fundamentalmente, de las variaciones que presentan en la cantidad, pertenencia territorial y características de los actores involucrados. En cuanto a los promotores de los procesos asociativos, se destaca el rol de los intendentes municipales como principales impulsores y sostenes de estas iniciativas. En este sentido, y a pesar de que muchas de las problemáticas abordadas por las microrregiones y consorcios involucran jurisdiccionalmente a otros niveles de gobierno, en su totalidad fueron creados por iniciativa de las autoridades locales, lo que confirma la falta de interés de los gobiernos provinciales por la promoción de estos procesos, así como también (aunque en menor medida) del gobierno nacional, el cual durante las últimas décadas ha promovido este tipo de arreglos institucionales de manera intermitente a través de diversos planes y programas.

En cuanto a la modalidad de gestión microrregional, existen dos grandes modelos: el de gerencia autónoma (por el cual los gobiernos locales delegan la coordinación del ente a uno o más funcionarios contratados especialmente para que se dediquen de manera exclusiva a su gestión) y el de coordinación delegada del ente en uno o más funcionarios pertenecientes a las plantas de personal temporario o permanente de los municipios asociados (Cravacuore, 2006).

Para el caso argentino, la dirección y coordinación general de las actividades realizadas recae directamente en la figura de los intendentes y/o de alguno de sus colaboradores más cercanos, lo que revela el alto grado de personalismo que afecta a la gestión intermunicipal en la provincia. Esta situación ha generado numerosos conflictos entre los municipios asociados como consecuencia de la "excesiva atención" que suelen prestar los intendentes a cargo de las microrregiones con respecto a las necesidades de sus propios municipios y en desmedro de los intereses del conjunto.

A los efectos de corregir esta situación resultaría importante que los organismos intermunicipales contaran con una organización administrativa sólida y compleja, con órganos directivos, deliberativos, técnicos y de control con competencias y funciones diferenciadas, representativos de todos los gobiernos locales que participan en el mismo. Para el caso de la mayoría de las microrregiones y consorcios, sin embargo, su estructura administrativa se encuentra muy poco desarrollada, lo que ha atentado contra la continuidad del trabajo asociativo. En este sentido, por lo general no cuentan con una estructura administrativa formalizada con funciones claramente delimitadas, equipos técnicos capacitados y con dedicación exclusiva a la gestión intermunicipal y/o mecanismos de monitoreo y control de las acciones ejecutadas.

El cuadro de debilidad institucional que afecta a estas articulaciones se agrava por la ausencia de planes estratégicos intermunicipales, estatutos, reglamentos internos y/o manuales de funciones que aseguren la implementación de los programas y proyectos asociativos, lo que da cuenta del escaso nivel de complejidad organizacional que poseen y de su disfuncionalidad estructural para el logro de los objetivos y metas propuestas.

Para el caso específico de Mendoza, gran parte de estos problemas se derivan de la normativa excesivamente restrictiva que posee la provincia en materia de autonomía, cooperación y asociativismo municipal. En este sentido, si bien el ordenamiento jurídico provincial no contiene cláusulas que prohíban expresamente la suscripción de acuerdos intermunicipales y/o la creación de organismos asociativos municipales de ningún tipo, esto

no significa que el funcionamiento de los organismos creados no se encuentre condicionado por la normativa vigente. De hecho, tras analizar la legislación mendocina se ha podido constatar que, bajo la forma de vacíos legales y autorizaciones, aún subsisten importantes controles sobre el derecho de los municipios de cooperar o asociarse entre sí con fines de interés común en materia de su competencia.

A modo de ejemplo, el art. 75° inciso 3 de la Ley Orgánica de Municipalidades Nº 1.079 otorga a los Concejos Deliberantes la facultad de proveer y reglamentar los servicios de aguas corrientes, sanitarios, usinas de electricidad, gas, tranvías, teléfonos, y demás servicios análogos, ya sea por cuenta de la municipalidad o por concesiones, estableciendo que cuando la explotación de estos servicios comprenda más de un departamento, se requerirá sanción de cada una de las municipalidades afectadas, "*debiendo someterse asimismo a la aprobación de la Legislatura*".

Una cláusula igualmente restrictiva para la cooperación intermunicipal se fija en el artículo 168º de la referida norma, según el cual los Concejos Deliberantes podrán ordenar la municipalización de cualquier servicio público, mediante combinaciones financieras, explotaciones mixtas, cooperativas o contrataciones de empréstitos destinados al pago de las expropiaciones, "*sometiendo los convenios respectivos a la Legislatura en los casos del artículo 73º inciso 6 de esta ley*.[14] *En materia de servicios municipalizados, las comunas entre sí podrán celebrar convenios y, en general, ponerse de acuerdo para su establecimiento, organización y funcionamiento*". Como puede apreciarse, si bien la norma habilita a los municipios a suscribir convenios entre sí para la prestación conjunta de uno o más servicios públicos, se establece como requisito previo que las municipalidades cuenten con la autorización de la Legislatura, lo que importa una grave restricción a los procesos cooperativos intermunicipales.

Otra restricción normativa que dificulta la emergencia o consolidación de procesos asociativos intermunicipales se encuentra en la Ley N° 6.243/94, que habilita a los municipios a constituir, por convenio escrito, *Concejos de Cooperación Intermunicipal*, una denominación ciertamente confusa que no tiene un correlato en ninguna provincia o en

[14] Los casos a los que se refiere dicha cláusula corresponden a la solicitud de empréstitos y uso del crédito.

el extranjero. Según el artículo 3º de la referida norma, los convenios que originen estos concejos deberán contener, al menos, "*la acción o tarea a desarrollar en conjunto por los municipios firmantes; los aportes económicos y los recursos para el cumplimiento del fin a emprender y las condiciones de su administración; la forma de distribución de los beneficios y la creación de un ente de control de carácter interjurisdiccional o la asignación de tal rol a otra institución pública creada o a crearse, que permita en caso de afectarse poderes concurrentes con la provincia, la participación del Poder Ejecutivo en la fiscalización y evaluación técnica que deben adoptarse en beneficio de la seguridad de la población*".

Respecto del funcionamiento de los Concejos de Cooperación Intermunicipal, la ley establece que los mismos deben reunirse, como mínimo, una vez por mes; pudiendo constituir fondos comunes en cuenta bancaria especial y contratar al personal que sea estrictamente indispensable para el estudio de las necesidades, soluciones comunes y el cumplimiento de las medidas que tome. Las decisiones de los concejos, por su parte, deben ser adoptadas por simple mayoría y no obligan sino a aquellos municipios que las ratifiquen por ordenanza dictada por su Concejo Deliberante (HCD).

Como puede apreciarse, la norma en cuestión impone numerosos requisitos y reglamentaciones a aquellos municipios que deseen conformar Consejos de Cooperación Intermunicipal, hecho que ciertamente ha atentado contra la libre asociación de municipios para la ejecución de acciones de interés común de su competencia. Seguramente por esta razón, transcurridas dos décadas desde la sanción de la norma de referencia no se creó ningún Concejo de este tipo en la provincia, aunque sí diez microrregiones y seis consorcios públicos por fuera de esta normativa.

Finalmente, debemos hacer referencia a las restricciones contenidas en la ley Nº 6.957/02 (y a su modificatoria Nº 7.804/07), que autoriza a los municipios a crear consorcios entre sí, con la nación, la provincia u otras provincias, para la promoción y/o concreción de emprendimientos de interés común que tengan como fin el fomento territorial y el desarrollo regional. Según se establece en su artículo 4º, "*los consorcios serán autorizados*

a funcionar, previa aprobación de sus estatutos y demás requisitos legales que disponga la Dirección de Personas Jurídicas, quien otorgará, cuando así corresponda, la personería jurídica propia a los consorcios".

En este caso las restricciones a la articulación intermunicipal provienen de una dependencia administrativa provincial de segundo orden dependiente del Ministerio de Trabajo, Justicia y Gobierno, la cual se encuentra habilitada para autorizar el funcionamiento de los consorcios públicos intermunicipales, pudiendo denegarles su carácter de personas jurídicas por incumplir alguno de los requisitos legales fijados por esta misma repartición pública. Distinta suerte corren las microrregiones, a las cuales el gobierno provincial en ningún caso les otorga personería jurídica, estatus legal que les permitiría ser consideradas sujetos de derecho y crédito de carácter nacional e internacional, contraer préstamos, contratar personal propio (independiente de las plantas de personal municipales) y recibir concesiones por parte del gobierno provincial.

Consultado respecto de la posibilidad de que las microrregiones tramiten su personería jurídica, el responsable de la Dirección de Personas Jurídicas de la provincia durante el período 2007 - 2011, Esc. Jorge Romera[15], fue concluyente: "no podemos otorgarles este estatus jurídico porque las microrregiones no se encuentran tipificadas en el artículo 33º del Código Civil de la República Argentina" (Romera, 2008). Según este artículo, las personas jurídicas se dividen entre públicas y privadas, teniendo carácter público: a) el Estado nacional, las provincias y los municipios; b) las entidades autárquicas, y c) la Iglesia católica; y carácter privado: a) las asociaciones y fundaciones, y b) las sociedades civiles y comerciales o entidades que conforme a la ley tengan capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, aunque no requieran de autorización expresa del Estado para funcionar.

"La única posibilidad para que las microrregiones tramiten su personería jurídica –concluye el escribano Romera (2008)- es que las mismas modifiquen sus estatutos constitutivos anteponiendo la palabra *asociación* a la de *microrregión*, tal cual se ha hecho con algunos

[15] Director de Personas Jurídicas, Ministerio de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos de la provincia de Mendoza.

consorcios públicos". Una solución cuanto menos inapropiada desde nuestra perspectiva, puesto que terminaría desnaturalizando el carácter público de las articulaciones, obligando a los municipios que las integran a rendir cuentas ante una dirección administrativa provincial.

Un criterio diferente se sigue en la provincia de Córdoba, en donde su Fiscalía de Estado reconoció a los organismos intermunicipales su carácter de personas jurídicas públicas debido a que reúnen los requisitos básicos que la doctrina administrativa de la provincia establece para asignarle a un ente este carácter, a saber: creación legal (por ordenanza), fin público específico (establecido en la Constitución Provincial, vinculado a la prestación de servicios, realización de obras públicas y cooperación técnica y financiera) y capital aportado por el Estado (en este caso por los municipios, que son entes estatales).[16] En esta provincia, el reconocimiento de la personería jurídica a las microrregiones se deriva del artículo 190º de la Constitución Provincial, cláusula que habilita a los municipios a constituir organismos intermunicipales y que, a nuestro entender, debería hacerse extensiva al resto de las constituciones provinciales que aún no garantizan el poder constituyente municipal.

A modo de valoración y síntesis de la regulación legal analizada, pueden extraerse las siguientes conclusiones: en primer término, la asociación entre gobiernos locales se presenta como un fenómeno escasamente regulado en el ordenamiento jurídico, tanto nacional como provincial. En este sentido, a diferencia de lo que ocurre en otros países en donde se otorga rango constitucional al derecho de asociación municipal, la Constitución Nacional se limita a consagrar la autonomía municipal, delegando a las provincias la regulación del alcance y contenido de esta autonomía en el orden institucional, político, administrativo y económico financiero. En cuanto a las constituciones provinciales, sólo unas pocas incluyen cláusulas que regulen la creación, competencias y/o funcionamiento de los organismos intermunicipales. El resto, por su parte, guarda silencio al respecto o se circunscribe a "habilitar" a los municipios a suscribir acuerdos para la prestación de

[16] Fiscalía de Estado de la Provincia de Córdoba. Dictamen Nº 912/83.

servicios públicos y/o para la realización de obras o actividades de interés común de su competencia.

Respecto de la normativa de carácter infraconstitucional sancionada en las provincias, por lo general resulta bastante escueta, desactualizada e imprecisa, circunscribiéndose básicamente a "autorizar" a los gobiernos locales a conformar organismos asociativos municipales para la prestación de servicios y realización de obras públicas. En este sentido, bajo la forma de autorizaciones aún subsisten importantes controles legales sobre el derecho de los municipios de cooperar o asociarse entre sí con fines de interés común en materia de su competencia. Esto se evidencia claramente en la regulación que realizan las legislaciones provinciales (especialmente en Mendoza) con respecto a la naturaleza jurídica de los organismos intermunicipales, en donde se advierten serios impedimentos a que los entes intermunicipales sean considerados personas jurídicas de derecho público.

Un estudio realizado hace algunos años por Bárbara Altschuler (2003) sustenta esta conclusión. Según la autora, la mayoría de los organismos intermunicipales argentinos funcionan de hecho, sin una figura jurídica y una institucionalidad afianzada, lo cual representa una de las principales dificultades para el reconocimiento formal y legal de estos organismos y para la actuación de los mismos como entes intermedios ante los gobiernos provinciales, nacional e incluso con el exterior. Esta situación se agrava para el caso de los organismos intermunicipales conformados por actores de diferentes provincias y países, ya que resulta mucho más difícil encontrar una figura jurídica que se adapte a los regímenes municipales que regulan a los gobiernos locales involucrados (Altschuler; 2003: 15).

Finalmente se destaca el exceso de reglamentarismo de ciertas normas, hecho que no sólo atenta contra la autonomía administrativa, política e institucional de los municipios sino que retrasa o dificulta el desarrollo de estrategias cooperativas intermunicipales. En este sentido, no consideramos correcto –y mucho menos oportuno o conveniente- que el gobierno nacional o las legislaturas provinciales avancen sobre la regulación de materias tales como el contenido de los convenios intermunicipales, los aportes económicos y las condiciones de administración de los recursos asignados por los municipios a los proyectos

conjuntos, la periodicidad de las reuniones y/o la metodología para la toma de decisiones, cuestiones que entendemos deben ser resueltas libremente por las autoridades de los municipios involucrados en base a sus características particulares y a la naturaleza de los programas o proyectos que deseen emprender.

Propuesta de reforma

Como se ha dejado en evidencia, la falta de reconocimiento de la autonomía municipal en la Constitución de Mendoza ha atentado contra el dinamismo que requiere la gestión intermunicipal, imponiendo restricciones legales a la cooperación económica-financiera entre los municipios, al acceso a fuentes de financiamiento externas, a la contratación de personal técnico, adquisición de equipos y maquinarias de forma conjunta, prestación de servicios y ejecución de obras públicas de manera asociada. En este sentido, entre otras tantas restricciones vigentes los municipios no tienen permitido sancionar sus propias Cartas Orgánicas, por lo que su funcionamiento se encuentra regulado en la Ley Orgánica de Municipalidades N° 1.079 y en una serie de leyes y decretos reglamentarios emanados de la Legislatura y el Poder Ejecutivo Provincial.

De acuerdo a Daniel Cravacuore (2006: 9) las provincias suelen antipatizar con el asociativismo intermunicipal, dado que éste fomenta los lazos entre los políticos locales, emancipándolos e incrementando su poder de negociación. Para el caso de Mendoza, no se han detectado resistencias activas a la creación de organismos intermunicipales, sino que las resistencias se expresaron más bien de forma pasiva, no reconociendo a las microrregiones y consorcios públicos como interlocutores válidos y mostrándose poco colaborativo con sus proyectos.

A modo de síntesis del escenario descripto, desde el punto de vista del régimen legal el proceso asociativo intermunicipal analizado ha quedado librado a la iniciativa de los intendentes, quienes conforman y sostienen estas entidades bajo su exclusiva responsabilidad política y financiera. Claramente, este escenario ha condicionado la efectividad de los programas y proyectos llevados a cabo por los mismos, los que además

se vieron afectados por la coexistencia de otras restricciones y déficits de capacidad propios de la situación de debilidad institucional que afecta a los gobiernos locales de la provincia y gran parte del país.

Si al presente los gobiernos locales se asocian entre sí dando origen a organismos intermunicipales de diferente naturaleza se debe exclusivamente a la vocación cooperativa que manifiestan los mismos y no al mandato o autorización expresa de ninguna normativa o cláusula constitucional. En este sentido, el régimen municipal mendocino se encuentra en mora legislativa y constituyente, encontrándose pendiente su reforma total o parcial desde el año 1994.

En términos generales, se propone reconocer la autonomía municipal en la Constitución Provincial manteniendo la estructura departamental (un municipio por cada departamento) y distinguiendo entre dos categorías organizativas municipales, a denominarse municipios y comunas, siendo el número de habitantes el criterio distintivo entre una y otra. De acuerdo a esta propuesta, la Constitución Provincial deberá reconocer a los dieciocho municipios de Mendoza su carácter autonómico pleno (en el ámbito institucional, político, administrativo y económico financiero, respetando de esta manera la idiosincrasia y la historia local); mientras que a las comunas que se creen en el interior de cada departamento (en aras de alcanzar mayores niveles de descentralización administrativa, económica y política, favoreciendo de esta forma a comunidades locales populosas o alejadas de las cabeceras departamentales) solo se les negaría la autonomía institucional, pasando a regirse por la Ley Orgánica de Municipalidades que sancione la Legislatura.

Siguiendo a Gabriela Ábalos, no nos parece apropiado que la constitución reformada fije la cantidad de habitantes a tener en cuenta para la diferenciación entre municipios y comunas. Si se desea darle perdurabilidad a la norma suprema provincial, debe dejarse tal aspecto en manos de la legislación infraconstitucional, lo que oportunamente permitirá receptar los cambios que surjan del crecimiento demográfico (Ábalos; 2006:87).

Respecto del procedimiento para la reforma, consideramos inadecuado reconocer la autonomía municipal a través de la enmienda o reforma de un solo artículo, conforme al procedimiento estipulado en el artículo 223º y concordante de la constitución provincial. Quienes plantean esta alternativa pretenden modificar el artículo 197º reconociendo una autonomía plena a la totalidad de los municipios y una autonomía semiplena a las comunas que se creen en su interior, dejando un amplio margen de reglamentación a la Ley Orgánica de Municipalidades y a las Cartas Orgánicas que se sancionen.

Si bien esta alternativa resulta mucho más factible en términos políticos que la realización de una reforma total o parcial, la enmienda de un solo artículo obligaría a los constituyentes a acotar demasiado el espectro de la reforma, relegando a un número importante de cláusulas y disposiciones.

En este sentido, y de acuerdo al análisis efectuado, si se desean superar las restricciones institucionales señaladas debería propiciarse una reforma integral del régimen municipal que no se limite al simple reconocimiento de la autonomía en la Constitución Provincial, sino que avance, además, sobre otros aspectos que completan la organización municipal, entre ellos: composición, elección y duración de los cargos electivos locales; representación de todos los departamentos en la Cámara de Senadores de la Legislatura Provincial; incorporación de mecanismos de democracia directa en la esfera local y reconocimiento de la capacidad impositiva municipal.

En adición a lo anterior, consideramos fundamental que la reforma incorpore un artículo por medio del cual se reconozca expresamente el derecho de asociación municipal para la prestación de servicios, la realización de obras públicas y la cooperación técnica y financiera para la ejecución de actividades de interés común. Dicho artículo deberá garantizar el carácter de personas jurídicas públicas a los organismos intermunicipales, lo cual facilitará el funcionamiento de los mismos, permitiéndoles contratar personal, efectuar gastos de manera conjunta y acceder a fuentes de financiamiento provinciales y nacionales (subsidios, concesiones públicas, etc.). De avanzarse en este sentido, en pos del fortalecimiento de la gestión asociada y de la eliminación de las trabas legales que

restringen el proceso asociativo municipal, se daría un paso sumamente importante hacia la efectivización de la autonomía municipal en la provincia, aún cuando formalmente todavía no se reconozca a la misma en su constitución.

Finalmente, cabe efectuar una última recomendación, en aras de que la reforma que eventualmente se promueva en el régimen municipal de Mendoza tenga el efecto esperado. Nos referimos al diseño e implementación de políticas públicas nacionales y provinciales de fomento a la cooperación intermunicipal orientadas al mediano y largo plazo (que superen al menos el período de una gestión de gobierno), lo que facilitará la creación de agrupaciones estables de municipios y su funcionamiento, extendiendo los beneficios de la cooperación intermunicipal a todos los gobiernos locales de la provincia.

Entre las acciones que podrían promoverse en este sentido se encuentra la creación de una unidad administrativa provincial que brinde asesoramiento y asistencia técnica y jurídica a los organismos intermunicipales que lo requieran; la creación de un Banco de Experiencias Locales para la difusión de las "buenas prácticas intermunicipales"; la puesta en marcha de programas de capacitación para el personal municipal en materia de gestión pública asociada y el otorgamiento de subsidios o créditos blandos para financiar iniciativas productivas, construcción de infraestructura, adquisición de materiales y contratación del recurso humano necesario para garantizar el sostenimiento y continuidad de las iniciativas.

A 100 años de la última reforma constitucional, los municipios de la provincia reclaman se les reconozca como entidades autónomas dentro del territorio provincial. Numerosas comunidades locales, por su parte, claman por mayores cuotas de autonomía en el orden político, económico y administrativo, a los efectos de poder elegir libremente a sus autoridades, administrar sus servicios y disponer de sus recursos de la forma que mejor les parezca. El cambio en materia de régimen municipal en Mendoza es impostergable. Desde nuestra perspectiva, favorecer la cooperación intermunicipal permitiría viabilizar el proceso de reconocimiento de la autonomía municipal, fortaleciendo las capacidades de los gobiernos locales a través del establecimiento de acuerdos que movilicen el potencial de

todos los actores locales y extralocales en pos del desarrollo y mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

Referencias bibliográficas

Ábalos, M. G. (2006). *Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial*. Mendoza: EDIUNC.

Altschuler, B. (2003). "*El asociativismo municipal como estrategia de desarrollo económico en la Argentina"*. Ponencia presentada en el V Seminario REDMUNI, 09 y 10 de octubre de 2003. Mendoza, Argentina.

Bianchi, A. (1989). La Corte Suprema ha extendido carta de autonomía a las municipalidades. *Revista La Ley*, 1989-C: 47.

Caso Ferrocarril del Sud c/ Municipalidad de La Plata, Fallos 114:282 (Corte Suprema de Justicia 01 de junio de 1911).

Caso García, Doroteo c/ Provincia de Santa Fe, Fallos 9:279 (Corte Suprema de Justicia 21 de julio de 1870).

Caso Gilda Labella De Corso y Otros c/ Municipalidad De La Ciudad De Buenos Aires, Fallos 194:111 (Corte Suprema de Justicia 23 de octubre de 1942).

Caso P. Césari y Cía. c/ la Empresa del Ferrocarril Central Argentino, s/cobro de pesos, Fallos 123:313 (Corte Suprema de Justicia 18 de febrero de 1916).

Caso Rivademar, Ángela c/ Municipalidad de Rosario, Fallos 312:326 (Corte Suprema de Justicia 21 de marzo de 1989).

Completa, Enzo Ricardo (2014). Microrregiones intermunicipales. Nuevas tácticas cooperativas en la arena local. En: "III Premio a la Innovación y Mejoramiento de las Políticas Públicas 2012. Categoría Maestría". Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP, ISBN 978-987-9483-33-6. Ciudad autónoma de Buenos Aires.

Congreso de la Nación (1994). *Constitución de la Nación Argentina.* Santa Fe.

Constitución de la Provincia de Buenos Aires. 1994.

Constitución de la Provincia de Catamarca. 1988.

Constitución de la Provincia de Chaco. 1994.

Constitución de la Provincia de Chubut. 1994.

Constitución de la Provincia de Córdoba. 1987 y 2001.

Constitución de la Provincia de Corrientes. 1993 y 2007.

Constitución de la Provincia de Entre Ríos. 2008.

Constitución de la Provincia de Formosa. 1957 y 2003.

Constitución de la Provincia de Jujuy 1986.

Constitución de la Provincia de La Pampa. 1994..

Constitución de la Provincia de La Rioja. 1986 y 2008.

Constitución de la Provincia de Mendoza. 1916.

Constitución de la Provincia de Misiones. 1958 y 1988.

Constitución de la Provincia de Neuquén. 1957 y 2006.

Constitución de la Provincia de Rio Negro. 1957 y 1988.

Constitución de la Provincia de Salta. 1986 y 1998.

Constitución de la Provincia de San Juan. 1986.

Constitución de la Provincia de San Luis. 1987.

Constitución de la Provincia de Santa Cruz. 1994 y 1998.

Constitución de la Provincia de Santa Fe. 1921 y 1962.

Constitución de la Provincia de Santiago del Estero. 1986 y 2005.

Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego. 1991.

Constitución de la Provincia de Tucumán. 2006.

Constitución de la República Argentina. Años 1853 y 1994.

Cravacuore, D. (2006). Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina. *Medio Ambiente y Urbanización,* Año 22, Nº 64: 3-16.

Cravacuore, Daniel (2007). "Los municipios argentinos (1990-2005)", en Cravacuore, Daniel e Israel, R. (Comp.), *Procesos políticos comparados en municipios de Argentina y Chile (1990-2005)*, Buenos Aires: UNQ - UAC.

Diario Los Andes. "La reforma de la Constitución de Mendoza". 11 de agosto de 2004. Disponible en: http://archivo.losandes.com.ar/notas/2004/8/11/un-120571.asp

Fernández, C. (2001). La autonomía en los municipios argentinos, en Fernández, Carlos (Coord.) *Cuadernos de Economía,* Nº 56. La Plata: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Fiscalía de Estado de la Provincia de Córdoba. Dictamen Nº 912, 1983.

García Delgado, Daniel (1997). "Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina", Buenos Aires: FLACSO, Oficina de Publicaciones del CBC (UBA) y UCA de Córdoba.

Ley Nacional N° 8.157. Convenio Multilateral. 22 de diciembre de 1977.

Ley Provincial de Mendoza, Orgánica de Municipalidades Nº 1.079, 1934, H. Legislatura de Mendoza (Ley General Vigente con Modificaciones).

Ley Provincial de Mendoza, declarando la necesidad de reforma de la Constitución Provincial, N° 5.197, 1987. H. Legislatura de Mendoza.

Ley Provincia de Mendoza de Concejos de Cooperación Intermunicipal, Nº 6.243, 1994, H. Legislatura de Mendoza. (Ley General Vigente).

Ley Provincial de Mendoza, declarando la necesidad de reforma de la Constitución Provincial, N° 6.896, 2001. H. Legislatura de Mendoza.

Ley Provincial de Mendoza sobre conformación de Consorcios Públicos en la Provincia de Mendoza, Nº 6.957, 2001, H. Legislatura de Mendoza. (Ley General Vigente).

Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, suscripto entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, 12 de agosto de 1993.

Romera, J. L. (17 de diciembre de 2008). Entrevista realizada al Esc. Jorge Liberto Romera.

Tecco, C. (2001). *Regiones Metropolitanas ¿fragmentación político-administrativa o gestión asociada? Aportes para una discusión sobre la Región Metropolitana Córdoba*. Administración Pública y Sociedad. N° 14, IIFAP, UNC.

Tecco, C. (2007). *Regiones Metropolitanas ¿fragmentación político-administrativa o gestión asociada? Aportes para una discusión sobre la Región Metropolitana Córdoba*. Administración Pública y Sociedad. N° 14, IIFAP, UNC.

Universidad Nacional de Cuyo. Área de Políticas Públicas. "Recomendaciones para una reforma institucional de la Provincia de Mendoza". Año 2012.

Universidad Nacional de Quilmes. *Segunda Encuesta Nacional de Asociaciones Municipales. Año 2011*.

Vélez, D. y Greco, R. (2006). *Código Civil de la República Argentina.* Buenos Aires: Legis Argentina.

II Jornadas de Desarrollo Local Regional Reflexiones y diálogo para la acción

Mesa 04 – Capacidades para la gestión local

Turismo literario como una alternativa innovadora para el desarrollo local: El caso de la ciudad de La Plata y una novela de Bioy Casares.

Melina Corrado – Lic. en turismo - Universidad Nacional de La Plata

Doctorando en Desarrollo Territorial – Universidad Nacional de Río Cuarto

Ruta Nac. 36 – Km 601 - Código Postal X5804BYA;

Río Cuarto, Córdoba, Argentina

melina.corrado@econo.unlp.edu.ar

Turismo e innovación: oportunidades para el desarrollo local

Dado el creciente proceso de globalización actual y los problemas de desarrollo que presentan ciertos territorios, ha surgido la necesidad de comenzar a pensar todo tipo de nuevas alternativas para el desarrollo, conjuntamente con la necesidad de pensar el desarrollo a diferentes escalas (Boisier, 2001).

Para este trabajo, el concepto de *desarrollo local* tomado de autores como Alburquerque, Boissier y Vázquez Barquero, no intenta en lo más mínimo despreciar la importancia de los factores estructurales en el desarrollo de un país. Sino que, justamente, entiende como condición necesaria y recíproca a la relación entre desarrollo local/regional y a la transformación estructural que requiere el desarrollo nacional. Comprendiendo a la escala local como el nivel de análisis adecuado para la propuesta que se intentará presentar. Y la importancia de articular las políticas a nivel macro, con aquellas iniciativas de desarrollo local que posibiliten la participación de los actores políticos locales y la misma comunidad local (Vázquez Barquero, 2010).

El argumento de este trabajo se sustenta en la importancia de la endogeneidad del desarrollo, en concordancia con la idea de que el desarrollo local permite redescubrir, reactivar y propulsar las potencialidades de un territorio en todas sus dimensiones: económica, natural, sociocultural, política e institucional (Alburquerque, 1997). Y en este sentido, la propuesta de un circuito turístico innovador, se presenta como alternativa para la activación de un conjunto recursos potencialmente turísticos, en el ámbito local de la ciudad de La Plata.

El turismo es una actividad socioeconómica de alto impacto, positivo y negativo, que se mantiene en auge desde el fin de la Segunda Guerra Mundial (Jafari, 2007). Una adecuada planificación y gestión de la actividad turística debe ser capaz de maximizar los

beneficios del turismo, y minimizar su impacto negativo. Cuando tales condiciones son dadas, el turismo puede constituirse en un factor clave para el desarrollo local (Varisco, 2008). Y a este respecto, la innovación es una de las claves que impulsa nuevas formas en el turismo.

Según las ideas de Schumpeter (cit. en Neffa, 2000) el concepto de innovación engloba a todas las nuevas combinaciones de medios de producción que resulten en nuevos productos, nuevos métodos de producción o comercialización, nuevos mercados, nuevas fuentes de materias primas, nuevas formas de organización de los mercados, de las empresas y cadenas productivas, y/o nuevas instituciones o cambio de las existentes.

Así, se puede considerar una innovación la propuesta de un circuito turístico como un "nuevo producto" por medio de la activación de recursos potencialmente turísticos, a partir de la relación entre literatura y turismo, que, si bien no es algo completamente nuevo en el mundo, puede ser radicalmente innovador en el ámbito de una determinada localidad en la que nunca ha sido implementado.

Dentro del extenso marco teórico que ofrecen los conceptos de desarrollo local, turismo e innovación, este trabajo se ocupará específicamente del turismo literario, como propuesta innovadora, que podría favorecer al desarrollo local a través de la activación de las potencialidades endógenas (recursos patrimoniales potencialmente turísticos). Con este objetivo, se toma el caso de la ciudad de La Plata y una novela de Adolfo Bioy Casares.

Turismo Literario

Una aproximación al estudio teórico del turismo literario rápidamente evidencia que son pocos los autores que han dado una definición de este concepto. A pesar de que la literatura ha motivado viajes desde siempre y que la relación entre turismo y literatura no es algo nuevo, el estudio del turismo literario *per se* no presenta amplios precedentes.

El turismo literario es definido por Magadán Diaz y Rivas García (2011) como "*una modalidad de turismo cultural que se desarrolla en lugares relacionados con los acontecimientos de los textos de ficción o con las vidas de los autores. Un nuevo turismo cultural que imbrica la ficción en el mundo real"*

El arquitecto Jorge Valencia (2014) define para el diccionario turístico del sitio boletín-turístico.com, que turismo literario es toda *"motivación turística cultural de visitar las ciudades o localidades donde se gestaron obras literarias de especial*

significado o dónde sus autores dejaron alguna huella, así como los lugares a los cuales estuvieron vinculados en algún momento de su vida".

Por su parte, Smith (2013) considera al turismo literario como la mera expresión base de la relación entre turismo y literatura y define sintéticamente "literary tourism as *a form of cultural travel based on writers and literary works."*[1]

De las pocas definiciones de turismo literario que se han recopilado se obtiene una primera aproximación sobre lo que implica esta tipología de turismo cultural: turistas que viajan con el objetivo de conocer lugares relativos a la vida de los escritores, los personajes y las obras de ficción. En adición, el turismo literario emerge indefectiblemente del turismo cultural. Sus dos elementos básicos: turismo y literatura, son dos facetas de la cultura (Magadan Díaz y Rivas García 2011; Smith, 2013).

Por otra parte, la relación entre turismo y literatura es algo más profunda. Nuevas definiciones podrían agregar otros aspectos en relación a la literatura de viajes, a la función del libro como guía turística o al viaje en búsqueda de la inspiración para la creación de obras literarias.

Smith (2013), por su parte, afirma que como una definición no formal de turismo literario, puede decirse que *"Literary tourism can be defined as a form of cultural tourism that involves travel to places and events associated with writers, writers' works, literary depictions and the writing of creative literature."*[2]

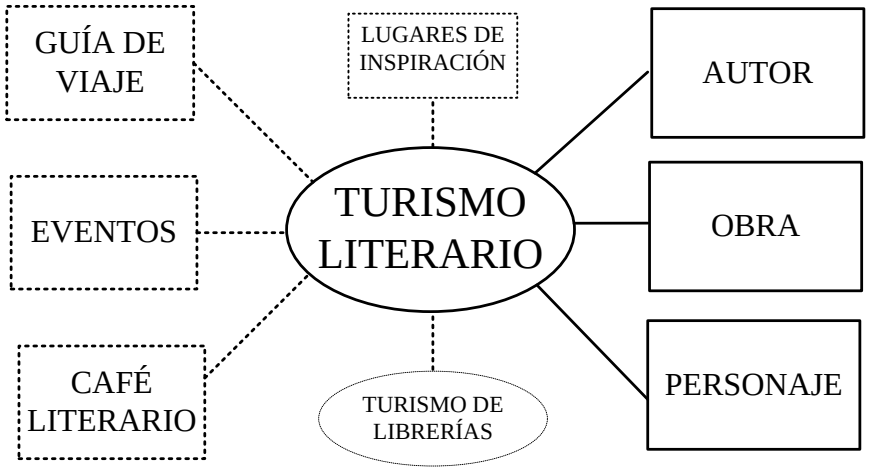
Otra dimensión del turismo literario que tiene lugar es la conformada por los cafés literarios (Blanco Martín, 2014). Si bien este tipo de establecimientos ha ido perdiendo presencia con el tiempo, en algunos lugares existen y configuran experiencias de turismo literario. Hoy en día, existen cafés literarios que cuentan con bibliotecas. Uno puede disfrutar de un libro mientras consume, o bien puede comprar la obra deseada. Cabe aclarar que, en este caso, la tipología turística en cuestión roza el límite de pasar a lo que se denomina como turismo de librerías, aunque no existen estudios formales de dicha tipología.

Asimismo, los eventos relativos a la presentación de libros, conferencias de autores, homenajes a escritores y otros eventos especiales relativos a la literatura, constituyen otra dimensión del turismo literario (Magadán Díaz y Rivas García, 2011).

[1] Traducción de la cita: *"Turismo literario: forma de viaje cultural que se basa en escritores y obras literarios".*
[2] Traducción de la cita: *"El turismo literario puede definirse como una forma de turismo cultural que implica viajar hacia lugares y eventos asociados a escritores, al trabajo de los escritores, a representaciones literarias, y a la escritura de literatura creativa".*

Magadán Díaz y Rivas García (2011) incluyen en el concepto de turismo literario a las guías de viaje tradicionales, ya que son las encargadas de guiar el viaje de quienes las utilizan, e inclusive, sostienen que las mejores guías son aquellas que poseen la capacidad de generar el deseo de conocer todos los lugares que se han plasmado en su soporte. A su vez, los autores mencionados afirman que cualquier relato puede constituirse como guía de viajes por el hecho de que los libros tienen la facultad de motivar a cualquier persona a conocer los paisajes, lugares y/o itinerarios que contienen en sus páginas.

FIGURA 1. FORMAS DE TURISMO LITERARIO



Fuente: Elaboración propia (2015) en base a Magadán Díaz y Rivas García (2011), Valencia (2014), y otros

En la FIGURA 1, entonces, se aprecian las principales formas de turismo literario que son aquellas basadas en los lugares que transita el autor en su vida o muerte, los lugares descriptos en las obras, o los itinerarios de los personajes. Como formas secundarias, aparecen las guías de viaje, los cafés literarios y algunos eventos especiales relacionados con la literatura. A su vez, como formas terciaras, aparecen los lugares de inspiración para la escritura (aquellos que viajan para inspirarse y crear obras literarias); y el turismo de librerías, que como se ha mencionado constituiría otra tipología turística íntimamente relacionada con el turismo literario.

El turismo literario constituye una novedosa forma de turismo que rompe con los estándares tradicionales y puede promocionarse a través del fomento a la lectura; sin recaer en las formas tradicionales de promoción como son la radio, la televisión o la folletería.

Además, Magadán Díaz y Rivas García (2011) afirman que el turismo literario cuenta con la particularidad de que no se desarrolla solo en grandes ciudades ni requiere de

excepcionales características geográficas o naturales. Esta tipología puede desarrollarse tanto en metrópolis como en pequeños pueblos o estados, que cuenten con algún recurso literario. Constituyéndose así, en una excelente oportunidad para el desarrollo local, por medio del impulso de las potencialidades endógenas de un territorio.

PERFIL DEL TURISTA LITERARIO

A los fines de definir el perfil sociocultural de los turistas que podrían ser destinatarios del circuito de turismo literario que se pretende proponer, se han realizado 243 entrevistas extensivas[3] (Ander Egg, 2004). Debido al alto número de repetición de este método se presentan a continuación algunos gráficos en los que pueden visualizarse algunas de las características generales del grupo.

El grupo ha sido seleccionado intencionalmente a los efectos que competen esta investigación. Se trata de un grupo compuesto en su mayoría de jóvenes y adultos, en proporciones similares, y adultos mayores en menor medida. Se conforma por platenses y residentes de esta ciudad en su mayoría y es predominado por estudiantes y personas que poseen un cierto nivel de educación formal y, en general, son aficionados a la lectura.

Gráfico 1: Edad

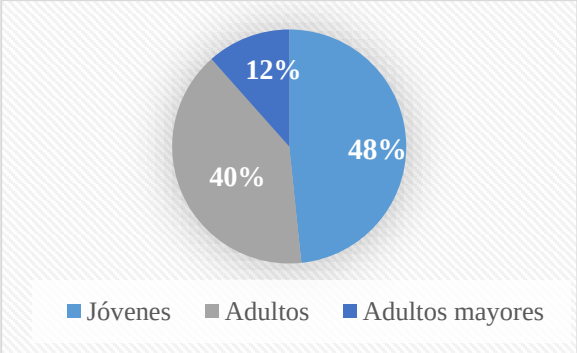


Gráfico 2: Sexo

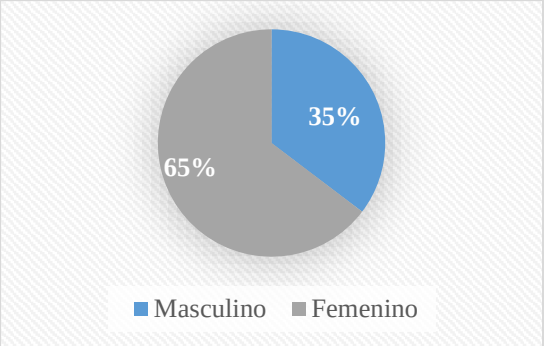


Gráfico 3: Lugar de origen

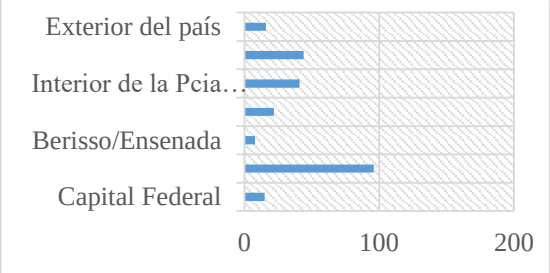
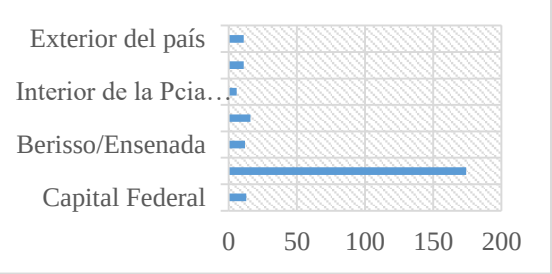


Gráfico 4: Lugar de residencia



[3] Aclaración: el grupo seleccionado no corresponde a una muestra aleatoria en el sentido convencional metodológico, ni ha sido sometido al análisis de la significación de las diferencias ni otros métodos de la estadística, ya que se trata de una investigación cualitativa que no pretende resultar en cuantificaciones.

Gráfico 5: Estado civil

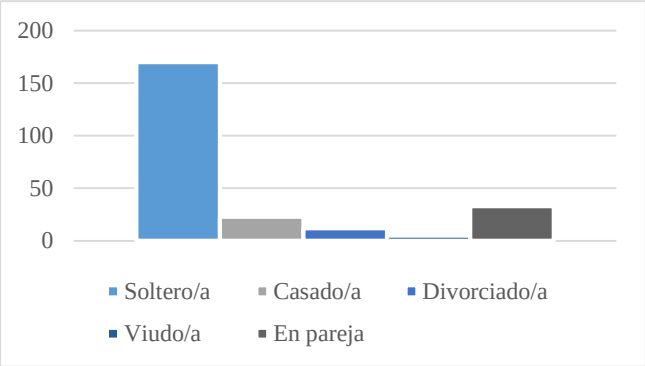


Gráfico 6: Ocupación

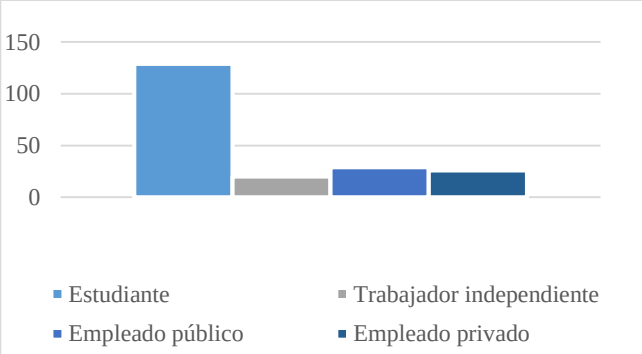
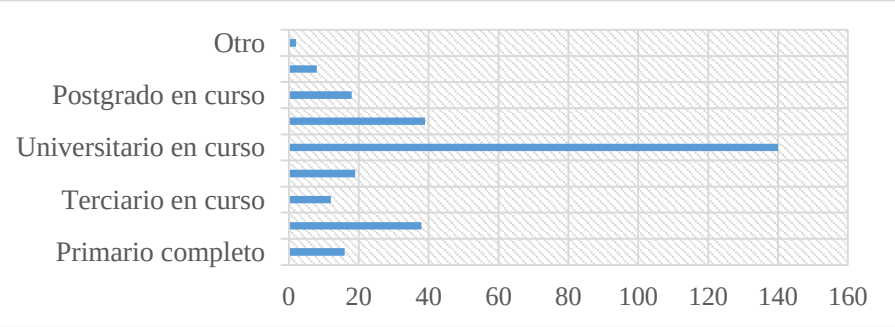


Gráfico 7: Nivel de educación



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas extensivas (2104-2015)

Con la información presentada hasta aquí, se define el perfil sociocultural de los turistas potenciales que se han entrevistado. Resulta conveniente entonces, presentar a continuación algunos resultados de la entrevista directamente relacionados al tema de este trabajo.

En la siguiente tabla (TABLA 1) se combinan algunas variables que se han dividido entre residentes y no residentes de la ciudad de La Plata, para obtener un panorama más claro. Sin embargo, no se observan grandes diferencias en los aspectos contemplados, entre residentes y foráneos. A priori, es un buen indicio para la propuesta del circuito que se plantea en este trabajo, ya que resultaría una experiencia potencial no solo para residentes, sino también para visitantes.

Una de las variables que se presentan en la Tabla 1 es el nivel de lectura del grupo, según su autoconsideración, referido en una escala de 1 a 10 (siendo 1: Nulo; 10: Ávido). Para su mejor comprensión se han tomado dos intervalos según corresponde: Alto nivel de lectura (mayor que 5) o Bajo nivel de lectura (menor o igual que 5). Como se anticipó, y puede observarse claramente, se trata de un grupo en el que predominan ávidos lectores.

A su vez, puede apreciarse el porcentaje de personas que no había oído hablar del turismo literario anteriormente es muy significativo (entre el 80 y casi 90%), pero, de todos modos, en su mayoría han respondido que les genera interés y estarían dispuestos a realizar una experiencia de turismo literario en la ciudad. En este sentido, cabe aclarar que se trata de un grupo de aficionados al turismo (97%), como se muestra en el Gráfico 8. Y que, a su vez, dentro de este grupo la mayoría prefiere al Turismo Cultural (60%), dentro de las grandes categorías que se han sugerido, como se observa en el Gráfico 9.

Grafico 8: Afición al turismo

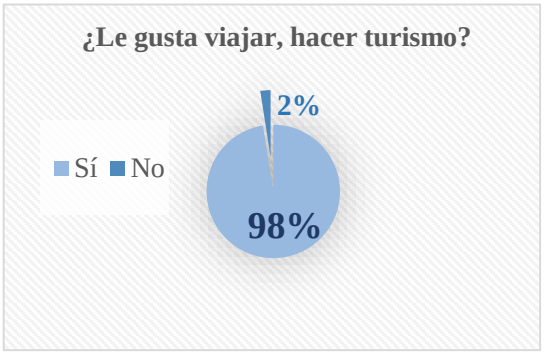


Gráfico 9: Tipología turística preferida

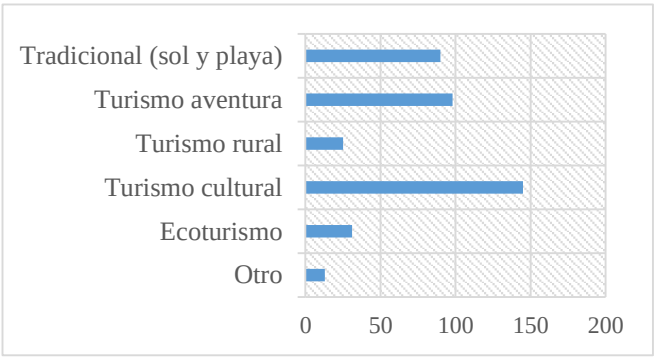


TABLA 1: Grado de lectura, conocimiento e interés sobre Turismo Literario

		Residentes	No residentes
Grado de lectura (autoconsideración)	*Bajo*	**48**	**12**
		28%	17%
	Alto	**126**	**57**
		72%	83%
¿Ha oído hablar sobre Turismo Literario anteriormente?	*Sí*	**39**	**14**
		22%	20%
	No	**135**	**55**
		78%	80%
¿Le interesaría realizar una experiencia de Turismo Literario en la ciudad de La Plata?	*Sí*	**147**	**60**
		84%	87%
	No	**27**	**9**
		16%	13%

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas extensivas (2104-2015)

Asimismo, el grupo entrevistado demostró gran interés (85%) en participar de una experiencia de turismo literario en La Plata. Es por ello que resultó interesante indagar en los motivos o desencadenantes de este interés.

En este caso, al buscar coincidencias en las respuestas, aparecen varias: por un lado, un primer grupo que manifiesta interés en la experiencia de turismo literario en sí (independientemente del lugar en el que se realizaría). Por otro lado, aquellos que se expresan como interesados en conocer más sobre la ciudad en la que residen o en la que han nacido (La Plata, en este caso). Y luego aparece un tercer grupo de respuestas que aluden al hecho de aprender, conocer algo nuevo. Asimismo, en varios casos, que se podrían agrupar en un cuarto grupo, aparece una suerte de combinación entre estas posturas.

Otro de los motivos que se observa repetidamente es el hecho de que no existen propuestas similares en la ciudad, que a su vez se sustenta en la opinión de algunos que creen que este tipo de experiencias de turismo literario podría enriquecer y/o diversificar la oferta turística platense. A su vez, aparecen quienes se manifestaron interesados en realizar una experiencia de este estilo, por no haber vivenciado algo similar anteriormente.

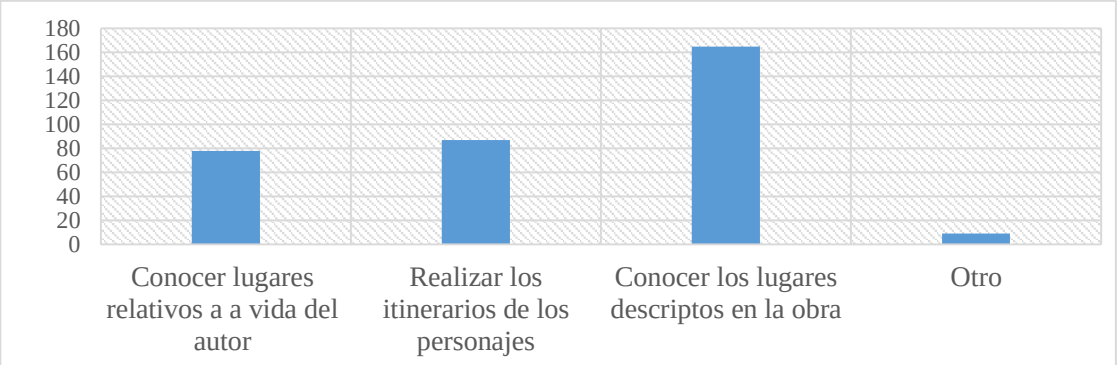
Los conceptos *interesante, novedoso, enriquecedor, diferente,* entre otros, aparecen repetidas veces en las respuestas brindadas por el grupo. En un conjunto de respuestas más elaboradas, se presentan aquellos que aluden a lo que en este trabajo se ha presentado como las distintas formas de turismo literario.

Al interpelar al grupo entrevistado acerca del tipo de experiencia de turismo literario que preferirían realizar en el caso de tener la posibilidad de hacerlo, se tuvo en cuenta a las 3 variantes que se han estudiado en este trabajo, con la opción de elegir "otro" tipo de variante.

Como se observa en el Gráfico 9, la variante preferida es aquella que consiste en conocer los lugares descriptos en la obra (elegida por el 68% del total del grupo), luego se posicionan las experiencias relativas a seguir los itinerarios de los personajes (elegida por el 36 % del total del grupo) y por último se posicionan las que implican conocer lugares relativos a la vida del autor (elegida por el 32% del total del grupo), seguida por "otro" (elegida por el 4% del total del grupo).

Este último, un porcentaje muy poco significativo que se asume que podría aludir a los cafés literarios, las guías, o turismo de librerías, que son otras variantes asociadas al turismo literario, como se ha presentado anteriormente.

Gráfico 10: Variante de turismo literario preferida[4]



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas extensivas (2104-2015)

Es llamativo que, a pesar de estos resultados, se ha corroborado que la mayor parte de las experiencias de turismo literario que se ofrecen son relacionadas con los lugares relativos a la vida del autor, sobre todo en lo que respecta a Buenos Aires (casas de Cortázar, Borges, Arlt, Ocampo, etc.) e inclusive en La Plata (casa de López Merino, Casa de Almafuerte).

Por lo tanto, resulta interesante presentar circuitos que comprendan el resto de las variantes de turismo literario mencionadas. Es por ello que ha resultado pertinente aprovechar la obra de Bioy Casares, "La aventura de un fotógrafo en La Plata", para presentar un circuito turístico platense que invite a conocer los lugares descriptos en la obra, al tiempo que se intenta seguir el itinerario del personaje.

La Plata literaria: Ciudad de las diagonales, los tilos y los poetas

La Plata es la capital de la Provincia de Buenos Aires (Argentina) y cabecera del partido de La plata. Se encuentra a 56 km al sudeste de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, capital de la República Argentina[5]. Antiguamente solía llamarse "ciudad de Los Tilos", sin embargo, hoy es conocida popularmente como "La ciudad de las Diagonales"[6]. En el mundo de la literatura se conoce a La Plata como la "ciudad de los poetas".

[4] Para este apartado, el análisis se ha realizado sobre un total de 339 selecciones (cada entrevistado podía seleccionar más de una opción).
[5] Sitio Oficial de la municipalidad de La Plata: http://www.laciudad.laplata.gov.ar/ Recuperado por última vez el 18 de abril de 2016
[6] DIARIO HOY (1998). "La Plata: ciudad de las diagonales, los tilos y los estornudos". Nota publicada el 2 de noviembre de 1998, La Plata, Buenos Aires, Argentina. (pp. 20 y 21).

MAPA I: Localización de la Ciudad de La Plata



Fuente: Google Maps (2015)

La Plata es por excelencia una ciudad del arte. Desde su arquitectura y sus instituciones para la formación y exhibición de artistas, sus teatros, conservatorios, museos, centros culturales y bibliotecas emblemáticas; hasta sus manifestaciones de arte actuales (Finnocchi, 200). Además, es posible afirmar que la plata posee un tinte literario desde sus orígenes. Existen grandes figuras de la literatura que han signado la ciudad desde el momento de su fundación (Pilía, 2011).

Según Pilía (2008) la historia de literatura platense guarda ciertas similitudes con la historia de la literatura argentina. En ambos casos, las primeras manifestaciones se dieron por parte de autores extranjeros. Entre los primeros autores en la historia literaria platense aparecen figuras como Enrique Rivarola y Pedro Bonifacio Palacios, alias Almafuerte, hasta alrededor de 1890, y poco más tarde Francisco López Merino (1904-1928).

La impronta literaria que se forjó en aquellos días para la ciudad de La Plata se ha mantenido, de una u otra forma, hasta la actualidad. La presencia de instituciones de formación muy importantes como la Universidad de La Plata, obras de autores reconocidos y un gran número de escritores platenses se han encargado de mantener encendida la llama de la literatura en la ciudad (Finocci, 2009; Aramburu y Pilía 2009).

La aventura de un fotógrafo en La Plata

La aventura de un fotógrafo en La Plata, es un libro publicado en 1985 por el renombrado autor argentino Adolfo Bioy Casares. La selección de este libro para el caso de este trabajo se fundamenta justamente en la vinculación de una obra de un famoso autor con la ciudad. Más allá de la riqueza literaria de la obra en sí, el hecho de que un personaje de ficción haya recorrido las calles de esta localidad, escenario de dicha obra, constituye una excelente oportunidad para generar una experiencia de turismo literario.

Por otra parte, la importancia de esta obra se presenta en sus singularidades. La agudeza de este autor para describir a La Plata (Ortale, 2015) y el sentir de los personajes (principalmente del protagonista) en sus rincones, transforman a este libro en una obra distintiva, con gran potencial para el turismo literario en dicha ciudad.

Las referencias puntuales a sitios platenses presentes en este libro de Bioy, demuestran que el autor la ha recorrido personalmente y se ha documentado (Ortale, 2015). De este modo, se refuerza aún más el valor de "La aventura" para el turismo literario. Se constituye de interés para los 3 tipos de variantes de turismo literario consideradas en esta investigación: (a) conocer lugares ligados a la vida del autor: el autor estuvo aquí; (b) visitar ciudades escenario: La Plata es escenario de la historia; (c) realizar los itinerarios de los personajes: el protagonista recorre ampliamente la ciudad.

Asimismo, el hecho de que el protagonista de este libro es un fotógrafo que recorre la ciudad con una cámara (un elemento común de la experiencia turística), constituye otro de los motivos que sea adecua a la propuesta aquí presentada.

Circuito de turismo literario: "La aventura de un fotógrafo en La Plata"

"El fotógrafo Almanza vive una historia especial en la novela, mientras inmortaliza, acaso sin darse cuenta, a una ciudad rica en valores y en misterios que no puede descifrar"

(Ortale, 2015).

Nicolás Almanza, el protagonista de *La Aventura de un fotógrafo en La Plata* (Bioy Casares, 1985), llega a la ciudad de La Plata con el objetivo de tomar fotografías para un anuario de Ciudades de la Provincia de Buenos Aires. Él trabajaba en un pequeño estudio fotográfico en Las Flores. Apenas atendía en el mostrador, pero "medio de rebote" le asignan esta tarea y decide viajar. Almanza nunca hubiese imaginado lo que le depararía la ciudad de las calles diagonales.

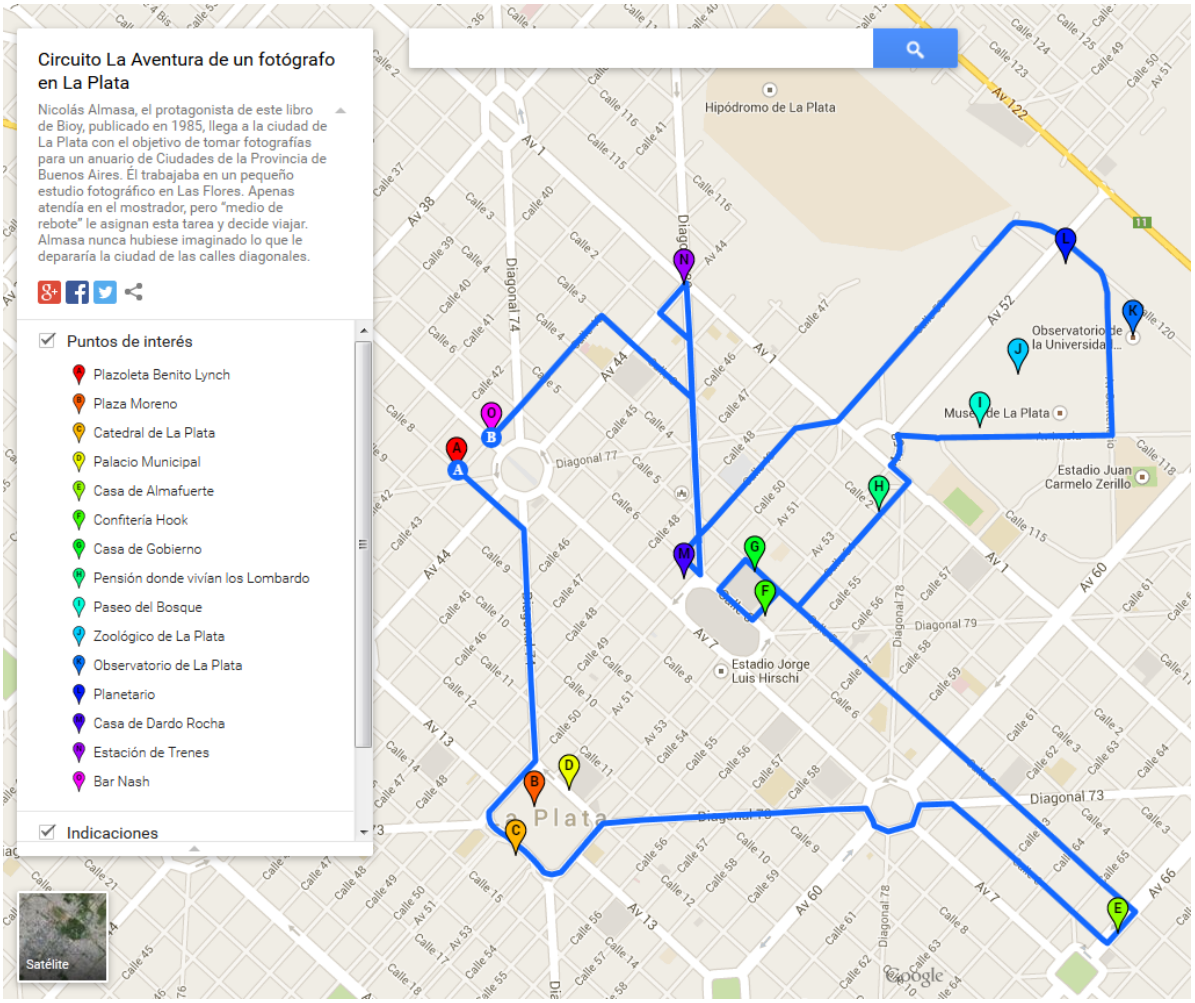
Propuesta del Circuito de Turismo Literario

A continuación, se presentará el itinerario final del circuito que se propone. Este circuito, que se origina a partir de la obra La aventura de un fotógrafo en La Plata de Adolfo Bioy Casares (1985) se fundamenta en la relación turismo-literatura, y a su vez se nutre de la relación turismo – fotografía y literatura – imagen.

Esta propuesta ha sido posible luego de un debido proceso de investigación, análisis y evaluación que consistió en los siguientes pasos:

1) Analizar la obra en busca de potenciales lugares o puntos de interés.
2) Realizar el inventario preliminar de los sitios potenciales.
3) Filtrar aquellos lugares que no existen en la actualidad (ya sea porque se trata de sitios ficticios o porque se han modificado o desaparecido debido al paso del tiempo).
4) Reestructurar el inventario con los sitios existentes en la actualidad.
5) Realizar una nueva selección de puntos de interés teniendo en cuenta factores de cercanía, nivel de atractividad, infraestructura, accesibilidad y relevancia en el sentido del circuito, entre otros factores que pudieran influir para la inclusión o exclusión de lugares para el circuito.
6) Diseño preliminar del circuito
7) Revisión
8) Presentación final

MAPA II: Circuito "La aventura de un fotógrafo en La Plata" – Modelo de presentación



Mapa interactivo: https://www.google.com/maps/d/edit?mid=zWqLGej3Rfu4.kXJPot_0G0Ng

Fuente: Elaboración propia (2015) utilizando la herramienta Google Maps

Algunas recomendaciones para la gestión del circuito propuesto

Como se ha mencionado, al hablar de desarrollo local, la planificación y la gestión son aspectos fundamentales, así como la participación de la comunidad local en estos procesos, de modo que se incluya a los protagonistas de desarrollo en la gestión de su propio desarrollo.

En este sentido, al considerar esta propuesta, será propicio aplicar, en la medida de lo posible, los conceptos de gobernanza y gobernabilidad en su implementación, a través de acuerdos público-privados, (necesariamente, dados los sitios que se incluyen: museos, plaza y Paseo del Bosque, café y bares, etc.) y contando con la participación de la comunidad local en su máxima expresión posible.

Al mismo tiempo, cabe considerar que esta propuesta tal como se presenta, resulta adecuada ya que se integraría a una modalidad de turismo dentro de las condiciones de

sostenibilidad: no compromete el aprovechamiento de los recursos para las generaciones futuras, y es respetuosa del ambiente y de la cultura local. De hecho, coincide ampliamente con lo que podría interpretarse como parte de los rasgos culturales del ámbito local de la ciudad de La Plata: el arte, la arquitectura, la literatura.

Es por ello que se recomienda fuertemente mantener estos criterios en todas las posibles implementaciones o modificaciones de esta propuesta, y de los productos y servicios asociados que pudieran integrarse o surgir en torno a la misma. Y, asimismo, en las propuestas o implementaciones análogas que pudieran ejecutarse en otras localidades.

Es decir, si en la puesta en práctica del circuito (o circuitos análogos) surgieran modificaciones propias de la práctica, no debiera de ninguna manera aceptarse cambios que pudieran atentar contra las condiciones de sostenibilidad del turismo, ni contra la inclusión de la comunidad local y la participación de los actores políticos locales.

Conclusiones

A partir del trabajo realizado es posible concluir que el turismo literario se presenta como una oportunidad innovadora para propulsar el desarrollo local, a través del aprovechamiento de las potencialidades endógenas, ejemplificadas en este caso en potenciales recursos turísticos, en el marco de la relación entre turismo y literatura.

Si bien el turismo literario no es una "innovación radical" en el sentido de que existen amplios precedentes en cuanto a dicha modalidad turística, puede pensarse como innovación en aquellos ámbitos locales en los que dicha modalidad no ha sido previamente explorada. Y de este modo, constituirse en una nueva oportunidad de desarrollo.

A partir del caso analizado, en la ciudad de La Plata y una novela de Adolfo Bioy Casares, fue posible realizar una aproximación al perfil del turista literario potencial para este tipo de circuito, revelando información muy valiosa para la implementación de la propuesta.

A este respecto, también se logró determinar que en general se desconoce al turismo literario como modalidad específica, pero que, al darlo a conocer, los turistas en su mayoría se muestran entusiasmados con la idea y con buena predisposición para experimentarlo.

Por otra parte, se logró identificar el deseo que predomina en cuanto al turismo literario por parte de los turistas, que es el de conocer lugares descriptos en las obras;

aunque la oferta actual de esta modalidad suele encontrarse más bien orientada a experiencias en torno a las casas de los escritores.

Es claro que la puesta en práctica del circuito requeriría cuestiones de gestión que no se han profundizado. Sin embargo, se han brindado claras recomendaciones para su posible gestión y la formulación de propuestas análogas. En tales recomendaciones se destaca que se deben respetar los criterios de sostenibilidad, gobernanza y gobernabilidad, a fines de que el turismo efectivamente se constituya como oportunidad de desarrollo y no se manifiesten, o al menos se minimicen, los impactos negativos que podría traer aparejado.

Bibliografía

ALBURQUERQUE, Francisco (1997). *Metodología para el desarrollo económico local.* Documento de trabajo: Dirección de Desarrollo y gestión local. LC/IP/G. 105. 24 de febrero de 1997.

ANDER EGG, Ezequiel (2004) Métodos y técnicas de investigación social – Técnicas de recogida de datos e información. Editorial Lumen. Buenos Aires, Argentina. Aramburu, María Elena y Pilía Eduardo (2009). Historia de la Literatura de La Plata. Ediciones La Comuna, La Plata, Buenos Aires, Argentina.

BOISIER, Sergio (2001). *Desarrollo (local) ¿De qué estamos hablando?* Artículo publicado en Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local. Editorial Homo Sapiens, Rosario, 2001.

BIOY CASARES, Adolfo (2005). La aventura de un fotógrafo en La Plata. Emecé Editores. Buenos Aires, Argentina. (Primera publicación: 1985)

BLANCO MARTÍN, Esther (2014). La literatura como recurso turístico: los cafés literarios de Madrid. Tesis de Grado, Universidad de Valladolid. Segovia, España.

FINOCCHI, Eduardo A. (2009) El álbum de La Plata. Sitio Web Homenaje a la ciudad. La Plata, Argentina. Recuperado de: http://elalbumdelaplata.blogspot.com.ar/ el 21 de noviembre de 2014

JAFARI, Jafar (2007) *Modelos de turismo: Los aspectos socioculturales e*n Lagunas D. (coord.): Antropología y turismo. Claves culturales y disciplinares. Ciudad de México, México. (pp 47-69M

Magadán Díaz, Marta y Rivas García, David (2011). *Turismo Literario.* Oviedo, España. Septum Ediciones.

NEFFA, Julio César (2000). Las innovaciones científicas y tecnológicas: una introducción a su economía política. Buenos Aires, Trabajo y Sociedad - CEILPIETTE/CONICET- Lumen-Humanitas.

ORTALE, Marcelo (2015). *La luz única y neblinosa de La Plata*. Nota sobre la novela La aventura de un fotógrafo en La Plata, publicada en el Diario "El Día" el 7 de junio de 2015, La Plata, Buenos Aires, Argentina.

PILÍA, Eduardo et al (2008) Documento de presentación de la Cátedra Libre de Literatura Platense Francisco López Merino; Universidad Nacional de la Plata. Ciudad de La Plata, Argentina.

PILÍA, Eduardo (2011). La Plata en su poesía. Nota publicada en la Edición especial del Diario el día por su 127º aniversario.

SMITH, Yvonne (2013). *From the Grand Tour to African Adventure: Haggard-inspired literary tourism.* Department of Historical and Heritage Studies, University of Pretoria. Pretoria, Sudáfrica.

VALENCIA, Jorge (2014) Diccionario turístico online. Recuperado de: http://www.boletin-turistico.com/diccionarioturismo/Diccionario-1/T/TURISMO-LITERARIO-1146/ el 13 de abril de 2016

VARISCO, Cristina (2008) Desarrollo turístico y desarrollo local: La competitividad en los destinos turísticos de sol y playa. Tesis de la Maestría en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina.

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio (2010) Diversidad territorial y desarrollo endógeno en Argentina. Revista Cultura Económica, Año XXVIII • Nº 77 /78, septiembre 2010: pp. 46-72.

IIJORNADAS DE DESARROLLO LOCAL REGIONAL

MESA 4: PONENCIA: **La gestión ambiental municipal: indicadores, evaluación y seguimiento**

Primer autor: Dra ANA EMAIDES (UNVM_UNC); Segundo autor: Esp. Ma LILIANA SALERNO (UNVM_UNC); Tercer autor: Prof. GRACIELA RODRIGUEZ (UNVM_UNC); Cuarto autor: Mag. JUAN BALUSSI (UNVM_UNC); Quinto autor: Mag. DANIELA PAREDES (UNC)

Plabras claves: desarrollo sustentable; gestion ambiental; indicadores de desarrollo.

I. INTRODUCCION

La presente investigación, realizada en el año 2010, estuvo enmarcada en el Programa de Desarrollo Sustentable en la Región Centro. En AL las ciudades se han caracterizando por procesos de crecimiento y expansión económica, simultáneamente con procesos de deterioro de la calidad de vida en referencia a indicadores de pobreza y precariedad urbana. Esta "doble cara" de las ciudades, pero especialmente ***la pobreza, la desigualdad y asimetrías en el acceso a los beneficios del desarrollo,*** son sin duda el mayor y prioritario desafío para lograr que la dinámica de las ciudades pueda alcanzar sostenibilidad en materia social, ambiental y económica.

Es decir, llevar a cabo los esfuerzos necesarios para integrar objetivos económicos, sociales y ambientales, como propone el modelo de desarrollo sostenible y aprovechar, en la medida de lo posible, las oportunidades relacionadas con la aparición de nuevos mercados ambientales.

Para lograr un cambio *sustancial el objetivo debe centrarse en fortalecer la capacidad de los gestores municipales para la formulación y gestión de las políticas de desarrollo sostenible y programas de reducción de la pobreza urbana a nivel local*. Para ello, es necesario **un adecuado diagnóstico de la problemática ambiental y de las condiciones previas necesarias para impulsar políticas de desarrollo sostenible**. **Es, en ese espacio que los centros académicos de la región deben acercar estudios que proporcionen herramientas para alcanzar estos objetivos**.

En este marco es que nos propusimos en el año 2010, los siguientes objetivos de investigación:

1) Indagar acerca de la existencia y de sus contenidos y características de programas formales de la educación ambiental en la enseñanza primaria
2) Indagar acerca de la tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria y su evolución y de la tasa de egreso de la educación general básica y su evolución.
3) Indagar acerca de la participación de representantes de Villa María, en consejos nacionales de desarrollo sostenible y de la evolución de la participación del Gasto social en el PBI de Villa María
4) Indagar acerca de la evolución de la proporción de la población con ingresos inferiores a la paridad del poder adquisitivo y acerca de la evolución de la tasa de crecimiento del número de pobres

En proyectos anteriores se había descripto y sistematizado la legislación de gestión ambiental vigente en el municipio y en la ciudad de Córdoba y se había realizado un estudio de las

industrias radicadas en la ciudad de Villa y sus alrededores que, para la Secretaría de Comercio de la Provincia de Córdoba, eran consideradas de Alto Impacto Ambiental y por ende sujetas a la legislación correspondiente. De las mismas se indago acerca de si habían realizado el estudio de impacto al instalarse, si realizaban eco-auditorias ambientales, si estaban informadas de la legislación y si el Municipio las auditaba.

La idea era que estos estudios pretendían ser la base para realizar un seguimiento año a año de la evolución de los indicadores y de ese modo, la Gestión Ambiental continuar en la línea trazada o hacer los cambios necesarios.

LOS INDICADORES DE DESARROLLO SUSTENTABLE

Armonía entre ambiente y desarrollo. Con pobreza no hay armonía ambiental

Es importante aclarar de qué hablamos cuando hablamos de Desarrollo Sustentable. En ese sentido primero explicaremos qué entendemos por desarrollo. Para ello, se debe diferenciar entre la "definición implícita en el paradigma dominante y el verdadero sentido del concepto de desarrollo" (Merenson, 2001). La esencia misma del paradigma dominante es la permanente búsqueda de metas materiales; es eso lo que se ha dado en llamar "desarrollo", un proceso de transformación de la sociedad, que en la definición de Osvaldo Sunkel, se caracteriza por una expansión de la capacidad productiva, la elevación de los promedios de productividad por trabajador y de ingresos por persona, cambios en la estructura de clases y grupos y en la organización social, transformaciones culturales y de valores, y cambios en las estructuras políticas y de poder, todo lo cual conduce a una elevación de los niveles medios de vida.

El objetivo final del desarrollo debería ser la mejora general de la calidad de vida de las personas y en tal sentido se podría definir como la expansión de opciones o alternativas respecto a un mejoramiento equitativo y sostenible de la calidad de vida humana.

En principio, la sustentabilidad requiere de amplitud en el sentido sectorial, ya que todos los grupos sociales y sectores económicos deben participar y beneficiarse del proceso de desarrollo. Luego, la sustentabilidad requiere de amplitud en sentido geográfico, ya que la participación y los beneficios del desarrollo no deben estar dirigidos a regiones específicas de un país, sino que debe involucrar e incluir a todas las regiones. Además, la sustentabilidad requiere amplitud en lo temporal, ya que busca el bienestar, tanto de las presentes como de las futuras generaciones.

En síntesis, el desarrollo sustentable es un desarrollo holístico y ello implica que debe considerar las seis dimensiones del bienestar humano: la social; la económica; la ecológica; la política; la cultural y la espiritual.

El reconocimiento de que los patrones de producción y consumo habían alcanzado niveles insostenibles llevó a la convocatoria a la Conferencia de Río en el año 1992. Años más tarde, durante la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible se evalúo el avance en los compromisos adoptados en Río 92 y se trazaron nuevas metas. En este marco, se lanzó la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible (ILAC), que refleja las singularidades, visiones y metas de la región, teniendo en cuenta ante todo la vigencia del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de los estados.

En Argentina, entre las líneas de acción de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable puesta de manifiesto en la **Agenda Ambiental Nacional 2004**, se encuentran la construcción de Indicadores de Desarrollo Sostenible (IDS) y la Construcción de Estadísticas Ambientales. En consonancia con ello, en nuestro país, se conformó en el ámbito de la Unidad Secretario de la SAyDS, el Área de Indicadores de Desarrollo Sostenible y Estadísticas Ambientales.

Los indicadores de aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental han cobrado envergadura en los últimos tiempos. Estos indicadores, también llamados de desempeño de la gestión ambiental, permiten dar seguimiento y monitoreo a las normas ambientales vinculadas al estado de recursos y regulaciones de la actividad productiva. Los indicadores son importantes para el uso sostenible y el manejo de los recursos ambientales ya que pueden orientar la formulación de políticas al proporcionar una valiosa información acerca del estado actual de los recursos a evaluar y de la intensidad y la dirección de los posibles cambios, subrayando además, los temas prioritarios

En el marco de este proceso, Argentina ha construido numerosos indicadores generados por los distintos organismos del Estado Nacional y de los Estados Provinciales.

Nosotros entendemos que, poder contar con un sistema de indicadores sobre el estado y tendencias del desarrollo sostenible en el país, aplicables a distintos niveles y escalas, **debe constituirse en elemento esencial para la generación y comunicación de políticas públicas.**

En este trabajo se propuso *evaluar parte de la realidad institucional ambiental, en la Ciudad de Villa María* para identificar los problemas y sus posibles instancias superadoras. Por ello se seleccionaron algunos de los indicadores de Desarrollo Sostenible construidos por el Área de Indicadores de Desarrollo Sostenible y Estadísticas Ambientales.

Como decíamos antes, el trabajo pretendía dejar sentados lineamientos para el establecimiento de una **red consultiva** para garantizar que los resultados se empleen y que la iniciativa sea sostenible. Ello será posible porque permitirá disponer de una herramienta que facilite las políticas de acción en materia ambiental y el seguimiento de los indicadores que permita mejorar el manejo del medio ambiente a nivel local. Es de esperar que este análisis lleve al diseño de un

programa de acción local y regional adecuado a las circunstancias del país, teniendo en cuenta la relación entre el cumplimiento de la normativa, la situación actual del medio ambiente, la cultura y la participación ciudadana

Como dijimos, el trabajo está enmarcado en el Programa "La problemática del desarrollo sustentable en la Región Centro". Es ese marco, nuestro interés es poder definir lineamientos que ayuden a fortalecer la capacidad institucional de **los municipios de la región en materia de formulación, gestión y comunicación de políticas, programas y proyectos de sostenibilidad urbana a nivel local** ya sea generando espacios para la discusión y el diseño de lineamientos de Políticas Públicas locales para el Desarrollo Sostenible y contribuyendo a crear **mecanismos de comunicación** destinados a los actores locales para acceder a la información de las Negociaciones Internacionales, Tratados y Acuerdos Ambientales.

INDICADORES DE DESARROLLO SOSTENIBLE: Porcentaje de la población que vive por debajo de la línea de pobreza y Porcentaje de la población que vive bajo la línea de indigencia

El porcentaje de población bajo la línea de pobreza, es un indicador que refleja la proporción de personas en hogares cuyos ingresos no alcanzan para satisfacer un conjunto de necesidades básicas alimentarias y de servicios determinadas a partir de una canasta básica de bienes y servicios.

La relevancia del Indicador para el Desarrollo Sostenible esta dada por el hecho de que la medición de los niveles de pobreza reviste gran importancia para evaluar el desarrollo sostenible. La relevancia de este Indicador para el Desarrollo Sostenible está dada en que la medición del porcentaje de la población con ingresos por debajo de la línea de indigencia, es de importancia ya que abarca a la población con ingresos que no alcanzan a cubrir las necesidades mínimas estipuladas de subsistencia. Erradicar la indigencia es una meta para alcanzar un desarrollo que abarque a toda la población.

INDICADORES DE DESARROLLO SUSTENIBLE: tasa de egreso por nivel educativo y tasa de Abandono de Nivel Primario

El indicador para el desarrollo Sustentable, tasa de egreso por nivel educativo, es el porcentaje de una cohorte de alumnos matriculados en el primer grado/año de estudio de un ciclo o nivel de enseñanza en un año escolar dado, que alcanzará el último grado/año del ciclo/nivel. A partir de la sanción de la Ley Nacional de Educación, los niveles educativos son Inicial, Primario, Secundario (que se divide en ciclo básico y ciclo orientado) y nivel Superior. El indicador se presenta para los niveles primario y secundario (con su apertura en ciclos).

La relevancia del Indicador para el Desarrollo Sustentable está fundamentada en que la adquisición de conocimientos básicos y la formación de habilidades cognitivas son aspectos que se esperan lograr con la enseñanza básica. Son además condiciones indispensables para que los niños tengan capacidad de procesar la información, seleccionar lo relevante y continuar aprendiendo. Además, la educación es uno de los ejes centrales para alcanzar el desarrollo sostenible.

Este indicador proporciona una estimación del porcentaje de niños que comienza el primer grado de cada nivel y egresa del mismo. De hecho y como una limitación, este indicador es una estimación, ya que se realiza por el método de reconstrucción de cohortes de grupos de estudiantes (que emplean las tasas de promoción, repitencia y abandono). El Indicador tasa de Abandono de Nivel Primario, mide el porcentaje de alumnos de un nivel que no se matriculan en el año lectivo siguiente.

La relevancia del Indicador para el Desarrollo Sostenible es que la permanencia de los niños en el sistema educativo es una condición esencial para lograr una equidad en la distribución del capital social y cultural, indispensable al bienestar humano y la implementación de un desarrollo sostenible. Nos proporciona una estimación del porcentaje de niños de nivel primario que abandonan el sistema educativo en una año determinado.

INDICADOR DE DESARROLLO SOSTENIBLE: existencia de programas formales de educación ambiental en la enseñanza primaria

En base a la Meta ILAC 6.1 de Educación ambiental se propuso: *Mejorar y fortalecer la incorporación de la dimensión ambiental en la educación formal y no formal, en la economía y en la sociedad.* El indicador seleccionado, es la existencia de programas formales de educación ambiental en la enseñanza primaria. En este caso, el objetivo del presente trabajo consistió en: Indagar acerca de la existencia y de sus contenidos y características de programas formales de la educación ambiental en la enseñanza primaria

III. DESARROLLO DEL INDICADOR POBREZA E INDIGENCIA

Panorama de la pobreza e indigencia de la Argentina del Siglo XXI

Un informe del PNUD de fines del **2002**, daba cuenta de que en la Argentina la brecha entre el 20% de los ingresos más bajos y el 20% de los ingresos mas altos se había duplicado en los últimos 7 años. Un informe del BID de marzo del **2003** afirmaba que el 40% de los argentinos vivía con menos de un dólar diario, límite que para el BID necesita el nivel de indigencia. Más de un 60% ganba menos de dos dólares diarios, que para el BID traza el umbral de la pobreza. Según el INDEC para octubre del **2002** un 57,7% eran pobres.

Para agosto **del 2003**, el en ese entonces Director de la oficina local de la CEPAL, Dr. Gerchunoff, explicaba: "*Lamentablemente el gran problema de economías como la argentina es que tienen épocas de expansión que no generan derrame y que son aprovechadas por los que tienen mayores ingresos. Luego se vienen las crisis, que siempre las pagan los mas pobres*". S**e requiere un crecimiento sostenible.** En el año **2003,** el universo de quienes percibían ingresos crecía, pero del lado de los deciles que agrupaban a los menos pudientes y se calculaba que un 45,1% de los asalariados no tenía aportes jubilatorios, contra el 38,4% de octubre del 2001, sin contar el mas elevado nivel de informalidad y cuentapropismo. Un avance de la economía en negro.

Un análisis de la CEPAL de marzo del **2006** afirmaba que los más ricos en la Argentina tienen muchas similitudes con los de mayor fortuna en Europa. En cambio, el 20% mas pobre, esta por debajo de los mas pobres de Costa Rica y Albania

Para diciembre del **2007,** la nueva presidencia recibía una Argentina en mejores condiciones. El analfabetismo se ubicaba en un2,1%, contra un 2,8% en el 2001. Para este año solo cinco de cada 10 alumnos no termina el colegio secundario. El desempleo esta en un dígito, 8,1%. Este mismo año la inflación era del 10%. La esperanza de vida 74,8 y el PBI per capita de 14.280

En cuanto a la Distribución del Ingreso, el 10% mas rico ganaba 30 veces lo que gana el 10% mas pobre, a pesar de que e**ntre el 2003 y el 2007 el PBI creció un 51,1%.**

En junio de **2008** el Instituto Nacional de Estadística y Censos -INDEC- de la República Argentina publicó un "**controvertido"** informe sobre la cantidad de personas que, en el mencionado país, viven en la pobreza e indigencia. Según informó el INDEC, mientras que en el primer semestre del año 2007 el 23,4% del total de la población argentina era pobre y el 8,2% era indigente, en la actualidad el 20,6% de los argentinos viven en situación de pobreza y el 5,9% en la indigencia.

En discrepancia con estos datos, por un lado, el Observatorio de la Deuda Social Argentina (perteneciente a la Universidad Católica Argentina) publicó un estudio de acuerdo al cual hacia fines del año 2007 -aproximadamente- el 30% de la población argentina vivía en situación de pobreza; y, por otro lado, según afirmaba el economista argentino Tomás Raffo, quién pertenecía a la Central de Trabajadores Argentinos, "*el verdadero número de pobres se acerca a los 13 millones (lo cual representa el 32,9 % de la población argentina) y la indigencia a casi 5 millones (es decir el 12,7% de la totalidad de argentinos)".* Así mismo, y también en desacuerdo con la información dada a conocer por el INDEC, el en ese entonces presidente de la Comisión Episcopal de Pastoral Social, Monseñor Jorge Casaretto, sostenía "*nuestra percepción es que en estos momentos está aumentando la pobreza. En nuestras Cáritas parroquiales la gente pide más alimentos que antes";* y, por su parte, el Obispo de La Rioja, Monseñor Roberto Rodríguez, afirmó *"como la deuda social*

no sólo mide el ingreso económico sino también la posibilidad de educación, de acceso a la salud y al trabajo, la suma de todas esas variables, no coincidiría con el INDEC".

EL INDICADOR DE POBREZA E INDIGENCIA PARA LA CIUDAD DE VILLA MARIA. SU EVOLUCIÓN.

En la publicación de la UNVM de noviembre del **2002** "La situación del desarrollo humano en el aglomerado Gran Villa María", se daban los siguientes datos:

- el índice de necesidades básicas satisfechas para el aglomerado Gran Villa María en julio del 2002 fue de: 0,691(el valor mínimo es 50% y máximo 95%)

El ingreso real per cápita de la Región era de 1571 dólares anuales, por debajo del mínimo sugerido por Naciones Unidas para esa fecha

- el índice de matriculación combinada primaria, secundaria, terciaria era de 0, 747 (valor máximo 100%)

De la investigación "*Mecanismos de soportabilidad social y dispositivos de regulación de las sensaciones desde los sujetos involucrados en acciones colectivas"*, realizada por el Instituto de Investigación de la Universidad Nacional de Villa María, se llevo adelante una recopilación de la información estadística disponible con el objetivo de mapear los niveles de pobreza y necesidad básicas insatisfechas de la ciudad de Villa María en el período de estudio (2001-2007), podemos extraer datos de la situación de estos indicadores.

En un trabajo elaborado por el Centro Estadístico del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Villa María (CESICS), denominado"La Situación Social de los Hogares de Villa María". Se realizó un el relevamiento en agosto de 2002.

De este trabajo es posible obtener una aproximación de la pobreza e indigencia por ingresos de la ciudad de Villa María para el año **2002**.

Haciendo una rápida lectura del mismo, se evidencia una fuerte presencia de hogares en situación de pobreza por ingresos, a la que debe sumarse un grupo también importante de hogares que no llegan a cubrir los requerimientos nutricionales mínimos de sus miembros.

Por otro lado el Consejo de Profesionales de Ciencias Económicas de la Provincia de Córdoba (CPCE), calcula desde el mes de octubre de **2006** la *Canasta Alimenticia Nutricional* (CAN) y la *Canasta Total* para los principales centros urbanos de la provincia de Córdoba11. Dicho estudio tiene como objetivo principal analizar "cómo afecta el alza de los precios al gasto que realizan las familias de clase media de las ciudades seleccionadas, en la adquisición de una canasta de alimentos y bebidas". Así, toma en cuenta la variación de los precios en ochenta productos de acuerdo a un patrón de consumo de clase media de la provincia de Córdoba. Esto implica una

variación en tipo y número de productos que se tienen en cuenta para calcular CAN, a diferencia de los tenidos en cuenta por el INDEC para la estimación de la CBA, basada en patrones de consumo de sectores populares.

Ahora bien teniendo en cuenta los valores de ambas canastas, el costo de la CAN en mes de octubre de **2006** para la ciudad de Villa María se ubicó en los $240,94 para un adulto equivalente12, en tanto que para el INDEC el mismo mes, la CBA costó $127,88; es decir casi un 47% menos. Esta diferencia entre ambas canastas, su ubicó en el mes de septiembre de **2008** en el orden del 67%, costando $142,51 la CBA calculada por el INDEC y $429,18 la CAN para el adulto equivalente.

Así mismo, mientras que para el INDEC la variación interanual de la CBA –tomando como base octubre de 2006– fue para octubre de 2008 de apenas un 11,9%; mientras que el que la CAN se incrementó un 71,3% entre octubre de 2006 y el mismo mes de 2008.

Más allá de las notables diferencias para registrar el aumento del costo de vida entre ambos indicadores, es posible advertir el marcado incremento en los valores para un período de tiempo relativamente corto. Así mismo, y centrando la atención en la CAN el incremento del 67% en el valor de la misma en tan solo 2 años, indica – cuando menos – **un espectacular aumento de la población que no llega a cubrir el valor de la canasta para la clase media propuesta por el CPCE.**

Este dato resulta por demás interesante si se tiene en cuenta que la AAM – responsable del diseño metodológico del NSE utilizado por el Centro Estadístico de la UNVM– modificó la forma en que se construía este indicador desde 1996 porque el mismo no registraba el aumento que había experimentado la población del sector marginal hacia el año 2002 (AAM, 2006).

DESARROLLO DEL INDICADOR: Existencia de programas formales de educación ambiental en la enseñanza primaria

Si bien la Ley Nacional de Educación, reconoce la necesidad de la Educación Ambiental aún mantiene prácticamente inmodificada esta mirada básicamente desarrollista, tecnológicamente optimista que apuesta al crecimiento económico como formula de mejoramiento tanto de las condiciones ambientales, como del bienestar y la calidad de vida. Una postura que lejos de considerar y enfocar críticamente los riesgos derivados de los procesos tecnológicos, simplemente propone acompañarlos, asumiendo la necesidad de prevenir el impacto ambiental. Tampoco propone conceptos que ayuden a estructurar el campo de la Educación Ambiental en el marco de la educación nacional y no propone ubicar la misma en espacios estratégicos de la estructura educativa.

En el nuevo paradigma se invierte la relación entre las partes y el todo. Las propiedades de las partes solo pueden ser entendidas desde la dinámica del conjunto. En definitiva, no existen en modo alguno **partes**. Lo que llamamos parte es simplemente una pauta en una "red inseparable de relaciones"

Los problemas son sistémicos, no pueden ser entendidos aisladamente. Es decir que están interconectados y son interdependientes. Son distintas facetas de una misma crisis, que es en gran parte una crisis de percepción. Para la misma hay que buscar soluciones sostenibles (perdurables).

Sin embargo, en los materiales impresos que se envían desde la Nación y la Provincia a las Instituciones escolares, pudimos indagar que se dice y que se propone acerca de la Educación Ambiental en las instituciones escolares.

En una primera revisión encontramos lo siguiente:

- En el libro: **Propuesta curricular Nivel Primario 1º y 2º ciclo EGB.**
  - En los Contenidos Actitudinales se habla de *"disposición favorable hacia la indagación y la búsqueda de respuestas de problemas del ambiente"*
  - En los contenidos conceptuales y procedimentales de la educación tecnológica se menciona: *impacto ambiental* de las actividades de obtención de materia primas y de producción, transporte y distribución y *relevamiento de los aspectos positivos y negativos de la tecnología en el ambiente*
- En el libro: **Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (nap), correspondiente al primer ciclo EGB/ Nivel Primario.**
  - En Ciencias Naturales para Tercer Año se mencionan entre otros objetivos el de promover: "La actitud de curiosidad y el hábito de hacerse preguntas y anticipar repuestas… las características y *los cambios del ambiente*…"
- En el Libro de: **Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (nap) de las Ciencias Naturales,**
  - Se menciona como objetivo prioritario: "*El reconocimiento del hombre como agente modificador del ambiente y de su importancia en su preservación"*
  - En la propuesta de contenidos se pregunta: ¿Cómo puede afectar el ser humano las relaciones tróficas *del medio ambiente?*
  - Se proponen además como contenidos *el análisis acerca del uso de energías alternativas a los hidrocarburos y su relación con el impacto ambiental. Este análisis lo presentan con preguntas como; ¿Si todos los habitantes del planeta avanzaran hacia niveles de consumo como los Estados Unidos?*
  - Se propone el conocimiento *acerca de la atmósfera y la contaminación atmosférica para hablar así del calentamiento global como su principal efecto*

Además la Ley de Educación de la Provincia de Córdoba, en su artículo 29, inc. f, específicamente dice:

- "**La educación primaria contribuirá decisivamente a la formación integral y asistencia del alumno, creando condiciones favorables para su activa integración familiar y socio-cultural y el desarrollo de los siguientes aprendizajes fundamentales":**

a) Las competencias básicas para su autoeducación, enfatizando la participación reflexiva, crítica y responsable y la capacidad creativa y comprensiva del educando.

b) Los aprendizajes instrumentales relativos a la lecto-escritura, la matemática, la comunicación en sus diferentes formas y la educación física, la educación estética y la introducción al manejo de los medios simbólicos de expresión.

c) La comprensión y recreación de los conocimientos científicos y tecnológicos básicos y relevantes.

d) La comprensión y el conocimiento de los procesos históricos y sociales y sus relaciones con la identidad regional, nacional y universal.

e) El desarrollo de actitudes para la convivencia democrática y solidaria y el fortalecimiento del sentido de pertenencia regional y nacional, con apertura a la comprensión y solidaridad entre los pueblos.

*f) La educación para la salud y **la valoración y conservación del medio ambiente** y el uso creativo del tiempo libre.*

Acabamos de describir que la Educación ambiental forma parte de los contenidos curriculares y de una ley de educación. Sin embargo antes, eso no había ocurrido. La Educación ambiental comenzó a ser incluida, en Argentina, en diferente forma y con distinto énfasis, desde la reforma constitucional de 1994 en las leyes que regulan el manejo del ambiente, pero no en las de educación. La anterior ley federal de educación solo abrió espacios para la incorporación de contenidos mas actualizados sobre algunos temas y aspectos del impacto ambiental de los procesos tecnológicos y algún acercamiento de los enfoques científicos sobre el ambiente mas centrados en el aprovechamiento de los recursos naturales que en la defensa del patrimonio ambiental, y prevaleciendo una mirada todavía muy sesgada desde las ciencias naturales, con escasa participación de enfoques sociales.

De las entrevistas realizadas a directivos de las instituciones escolares y las **encuestas** realizadas a personal docente, maestros y profesores hemos podido analizar que la educación ambiental se trabaja desde distintas áreas,

SISTEMATIZACION DE ENTREVISTAS Y ENCUESTAS: Observaciones y conclusiones

Los contenidos de la ENTREVISTA A DIRECTORES NIVEL PRIMARIO Y EGB, tenían previsto algunas propuestas, pero como se realizaron personalmente hay algunas entrevistas más ricas en sus respuestas que otras.

De la pregunta acerca de que si la educación ambiental ¿es parte de los contenidos que se le enseña a los alumnos? , obtuvimos un 100% de respuestas afirmativas, aunque algunos comentarios

que indicaban ciertas dudas sobre el tema. Esto queda más claro cuando se pregunta el tiempo o que la educación ambiental se ha incorporado a la currícula básica de aprendizaje pues en cinco de las entrevistas no supieron responder. En el resto, van desde quienes nos dijeron *"Siempre estuvo presente en la currícula, se ha transversal izado en los últimos años, en proyectos específicos, en algunas instituciones*" y "*Si, desde siempre. Esta en los contenidos curriculares, además se trabaja con contenidos consecutivos en los distintos años. No solo en el nivel inicial sino en todos los niveles. Se trabaja con proyectos institucionales. Este año no se realizaron proyectos*", hasta quienes nos dieron fechas, desde el 200, hace cinco años, hace cuatro, viene de la Provincia.

Ante la pregunta acerca de si existe algún delineamiento por parte del estado Nacional y Provincial en este tema, la sorpresa es que hubo dios entrevistadas que contestaron que NO. Una de las respuestas, también negativa resulto un poco contradictoria pues dijeron "*NO. No hay delineamientos de cómo trabajar, a veces llegan pero nosotros no nos basamos en ellos. Tenemos criterios institucionales para trabajar los temas.*

De las respuestas positivas, destacamos, las bases curriculares de Córdoba y NAP, **además de Cuadernillo de Educación ambiental como propuesta transversal, y el folleto de prevención de incendios**

Respecto a si la institución cuenta con su propio proyecto sobre el tema, muchas contestaron en forma negativa y solo una respuesta dio cuenta de la existencia, fue el que nos dijo "*La institución cuenta con proyectos institucionales".* Además nos encontramos con respuestas que confunden los temas de salud, dengue y tabaquismo como cuestiones ambientales, aunque sin duda tienen relación o con campaña para juntar tapitas, limpieza, papel, salidas a la naturaleza

La propuesta del Ministerio de Educación acerca de la educación ambiental es que la misma **se imparta de forma transversal** y no como contenido de una o mas disciplinas. La gran mayoría manifestó que esta como contenido en las Ciencias Naturales, muchas veces también en las Ciencias Sociales, también aparece como proyecto de un grado o un tema, como la quema de basura. En algunos casos el cuadernillo y sus propuestas ha servido para darle transversalidad, pero solo a una actividad. Solo tres entrevistas afirmaron con seguridad que se lo bajaba en forma transversal.

En algunos casos manifestaron tener otras actividades mas allá de las curriculares, como charlas y salidas- viajes con especialistas-.

En cuanto a la a actitud de la comunidad educativa, alumnos, maestros, padres, etc. frente a la problemática ambiental, nos encontramos con situaciones muy diferentes, desde quienes nos contestaron que era lo mismo que nada. El compromiso esta pero vemos que después en la realidad desaparece. Hay proyectos que se realizan pero nunca se obtienen respuestas. Se trabaja mucho con

proyectos que tienen muy poco impacto. Hasta respuestas que dan cuenta de que demuestran interés. Los padres son concientizados. Los alumnos al momento de salir a una visita al campo, saben que tienen que llevar una bolsita para tirar los rehuidos, ellos se preocupan e interesan por cuidad el medio ambiente, eso es porque se les crean hábitos desde la institución. Hay mayor preocupación por parte de los alumnos y nuestro afán es que sea multiplicador hacia las familias. La respuesta de una directora en una escuela urbano-marginal sintetiza las razones que muchas veces impiden ese compromiso "*No, no…poco y nada, es muy difícil. A los papas los tenemos con alguna actividad que los invitamos al aula a hacer un dibujo y vienen…pero cuesta un montón…,incluso nos cuesta que el chico mismo cuide a la escuela".* Lo realmente sorprendente fueron las respuestas acerca de la participación de los organismos municipales y/ o provinciales en relación a este tema. Desde un "*Las autoridades no hacen nada*", hasta quien contesto, "*El año pasado entregaron plantines*". Solo una entrevistada respondió que si participan con aportes de materiales y asesoramiento. Nuevamente las respuestas de las directoras de las escuelas mas pobres da cuenta de la realidad

Muy pocas instituciones tienen una actividad integradora respecto a la educación ambiental, los escasos ejemplos son: en los últimos tres a los, laboratorio de control de calidad. Política sobre medio ambiente propia de la institución bajada en todas las materias. Participación en la Feria de Ciencias

Los resultados de las encuestas son por demás contradictorios, a veces coinciden con las conclusiones de las entrevistas en general, a veces ni siquiera coinciden con la entrevista a la directora de la misma institución y muchas veces son diferentes las

DESARROLLO DEL INDICADOR: El gasto Público social en la Ciudad de Villa María y la participación del municipio en la cuestión ambiental

En cuanto a la **participación del Municipio en Consejos y reuniones Ambientales Nacionales y Regionales**, tenemos muy pocas referencias de sus actividades de participación. La Argentina participa del **Consejo regional latinoamericano Consumo y producción sustentable para America Latina y el Caribe. En nuestro país existe el Consejo nacional de desarrollo Sostenible y** los Consejos Regionales.

El 16 de Noviembre de 2006, en Argentina, se llevó a cabo la **VIII Reunión de la Comisión Asesora Nacional del Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación** (CAN). Disponemos si de información acerca de la agenda de actividades propuesta y ejecutada en el propio ejido municipal, entre ellas el proyecto separe en casa. Aparentemente una agenda muy trabajada aunque, por otro lado, las entrevistas y encuestas tomadas en las instituciones escolares de

la Ciudad de Villa María nos indican que, el Municipio no se ocupa o preocupa de la educación ambiental. La Subsecretaria Ambiente y servicios Públicos nos entrego un listado de actividades programadas

El Gasto Social Municipal

Al analizar el gasto público resulta reparar en su doble carácter: la materialización en pagos destinados a adquirir bienes y servicios, retribuir factores o realizar transferencias y la capacidad de ofrecer servicios a los ciudadanos sin que estos realicen desembolsos como contrapartida. Debido a este doble carácter, a partir del gasto público se identifican dos tipos de colectivos: quienes reciben los pagos de gastos y quienes utilizan los bienes y servicios públicos. Queda de ésta manera configurados dos criterios el del flujo monetario, que intenta localizar los receptores de los pagos de gastos y el del colectivo de beneficiarios, que intenta localizar quienes perciben beneficios por usufructuarlo.

El tratamiento del cálculo del gasto público social en el ejido municipal de Villa María implica partir de la clasificación combinada del gasto público jurisdiccional y por finalidad y funciones del gasto. El objeto que persigue la información que presenta esta clasificación es poder apreciar la función principal que estiman darle las jurisdicciones al gasto público. En particular el gasto público social son las acciones inherentes a la prestación de servicios de Educación, cultura, ciencia y técnica; Salud, Agua potable y alcantarillado, Vivienda y urbanismo, Promoción y asistencia social, Previsión social, Trabajo, Otros servicios urbanos.

De dicha clasificación combinada surge una tabla que permite inferir aunque no de la mejor manera el Gasto social.

Información presupuestaria nacional, provincial y municipal

Las fuentes de datos disponibles son los presupuestos de la Municipalidad de Villa María, de la Provincia de Córdoba por ubicación geográfica y el Presupuesto del gobierno Nacional por ubicación geográfica. Este último responde al criterio del flujo monetario

A los efectos de analizar la evolución del Gasto Social en el Municipio de Villa María y dado que la información disponible difiere, en su presentación año a año, metodológicamente se procedió de la siguiente manera:

1. Para los casos en que se dispuso del presupuesto de gastos nominativos, se tuvo en cuenta el rubro *transferencias,* presuponiendo que en el mismo se imputan gastos sociales tales como subsidios, programas de ayuda, planes jefes y jefas, etc.
2. Para los casos en que se dispuso además del discurso del jefe de gobierno Municipal, se tuvo en cuenta las enunciaciones respecto a gastos sociales que fueron consideradas.

3. Para el caso en que se dispuso de un presupuesto con mayor grado de desagregación, se tuvieron en cuenta los rubros específicos relacionados con el gasto social.

V. DESARROLLO DEL INDICADOR. Tasa de matriculación y tasa de egreso por nivel educativo

El Indicador Tasa de egreso por nivel educativo, es el porcentaje de una cohorte de alumnos matriculados en el primer grado/año de estudio de un ciclo o nivel de enseñanza en un año escolar dado, que alcanzará el último grado/año del ciclo/nivel. A partir de la sanción de la Ley Nacional de Educación, los niveles educativos son Inicial, Primario, Secundario (que se divide en ciclo básico y ciclo orientado) y nivel Superior. El indicador se presenta para los niveles primario y secundario (con su apertura en ciclos).

La relevancia del Indicador para el Desarrollo Sostenible se basa en que la adquisición de conocimientos básicos y la formación de habilidades cognitivas son aspectos que se esperan lograr con la enseñanza básica. Son además condiciones indispensables para que los niños tengan capacidad de procesar la información, seleccionar lo relevante y continuar aprendiendo. Además, la educación es uno de los ejes centrales para alcanzar el desarrollo sostenible.

Este indicador es una estimación, ya que se realiza por el método de reconstrucción de cohortes de grupos de estudiantes (que emplean las tasas de promoción, repitencia y abandono). Por otro lado, considera sólo la escolarización en la educación común (es decir, no incluye la educación especial y de adultos).

ALUMNOS EN LAS ESCUELAS PRIMARIAS DE LA CIUDAD DE VILLA MARIA

Según estadísticas del Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, de la Nación, cuya fuente es Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) de la Secretaría de Educación. Respecto a la educación estatal y privada en la Ciudad de Villa María, del total de alumnos en 1º grado, observamos lo siguiente:

Primario y 1º grado, observamos que en jurisdicción privada siempre aumenta el número de alumnos y en jurisdicción estatal, aumenta y luego disminuye

Primario y 6º grado, observamos que en jurisdicción privada primero disminuye notablemente el número de alumnos y luego aumente pero sin alcanzar el numero de 2006 y en jurisdicción estatal aumenta todos los años

En general la Ciudad de Villa María observamos que alrededor de un 60 % de los alumnos están en jurisdicción estatal, para la provincia de Córdoba tenemos la información que sobre un total de 54.543 establecimientos, 3.612 son estatales, casi un 80%.

Según datos proporcionados por la fuente ya citada disponemos de estadísticas de la Provincia de Córdoba que nos permitieron algunas observaciones.

Algunos comentarios

Nuestro interés al momento de realizar este estudio fue diseñar una primer base estadística, por cierto incompleta, que pudiera transformarse en los indicadores de gestión ambiental factibles de poder generar un seguimiento de la evolución de los mismos.

Argentina ha adherido a los indicadores ambientales, la provincia de Córdoba y la ciudad de Villa María, poseían, al momento de realizarse el estudio una de las legislaciones ambientales más avanzadas de la Argentina, solo es cuestión de ponerlas en práctica.

Bibliografía y fuentes consultadas

- Agencia Córdoba Ambiente. Legislaciones ambientales.
- Arenas, Federico. ¿El ordenamiento sustentable del territorio regional?. Los gobiernos regionales ante la necesidad y la realidad. Revista de geografía, Norte Grande, número 030. Pontifica Universidad Católica de Chile. 2003
- Ballesteros Arturo Curiel, Natividad Covarrubias Tovar, coordinadores. EDUCACIÓN AMBIENTAL COMUNITARIA
- Boletín Onteaiken Nº 6 – Diciembre 2008.El contexto socioeconómico de Villa María tras la crisis de 2001: la importancia de la mirada en la construcción de los indicadores de pobreza. Por Alejandra Peano, Florencia Delgado y Lucas Aimar
- Campaner, G.. La Educación ambiental en el currículo escolar. Un estudio de caso. Tesis de Maestría. Revista de Educación en Biología. ADBiA. 1999
- CESICS (2003) La situación social de los hogares en Villa María. Serie Estudios
- CPCE (2008) Canasta Básica Nutricional. Río Cuarto, Villa María y San Francisco.
- Conclusiones del II Congreso Iberoamericano de Educación Ambiental. Mexico 1997
- Comisión Asesora de Economía. Instituto de Economía. http://www.cpcecba.org.ar/
- Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre la Agencia Córdoba Ambiente Sociedad del estado y el Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba.
- Cumbre de Población y Desarrollo. 1994.Cumbre Mundial sobre asentamientos humanos., Hábitat II. 1996.Cumbre Mundial de Medio Ambiente en Johannesburgo. 2004
- Global Governance for Sustainable Development. The Need for Policy Coherence and New Partnerships. Ginebra 2008. Asistí como ponente.
- González Gaudiano, Edgar y Fedro Guillén Rodríguez, coordinadores. Escuela, Universidad Y Educación Ambiental
- Estadísticos y Econométricos Nº 2. IAPCS- UNVM.
- Merenson, Carlos. Estrategia nacional de desarrollo sustentable. 2001
- 1º Jornada nacional de intercambio de experiencias educativo ambientales. Sec. de Ambiente y desarrollo sustentable. Nov. 2004
- Secretaría de Educación Ciencia y tecnología de la Nación. Estadísticas.
- Trellez Solís Eloísa, César Quiroz, coordinadores. Posición regional sobre las propuestas de Tbilisi frente a la agenda 21
- Página Web Oficial del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)

II Jornadas de Desarrollo Local Regional

Reflexiones y diálogo para la acción.

Primer encuentro de Escuelas de gobierno

Mesa Temática 4: Capacidades para la gestión local.

La Descentralización de Servicios Públicos. El caso del agua y saneamiento.

Autores: Estrada, Gabriela[1] – Kehoe, María Eugenia[2]

Palabras Claves: descentralización – servicios públicos – desarrollo territorial

Resumen

En el presente trabajo se examinan las cuestiones relacionadas con la *Descentralización* y el *Desarrollo territorial*, que continúan siendo una idea-fuerza (o matriz conceptual, según Sergio Boisier, 2004) y que no pierde vigencia ni en su análisis ni en su constante transformación. Centrándose en el proceso de descentralización de los servicios públicos y específicamente en el sector de agua y saneamiento. Las formas organizativas, resultado de este proceso, han delimitado nuevas relaciones entre los niveles superiores de gobierno y gobierno local, los nuevos roles de los gobiernos municipales han generado un nuevo contexto político. Entendiendo que la descentralización es un proceso que busca construir una nueva forma de organización del Estado y favorecer una relación distinta entre el Estado y la sociedad, encaminado a transferir responsabilidades, competencias, recursos, poder de decisión y capacidad institucional, desde el nivel central hacia los gobiernos locales. El primer interrogante que surge es el siguiente: ¿Se ha logrado esto con dicho proceso?

Si bien son varios los autores (Alburquerque, 2004; Silva Lira, 2005; entre otros) que tratan en sus trabajos los beneficios de la descentralización, ya sea sobre su impacto sobre del desarrollo local o sobre la competitividad de las empresas; se encuentran otras visiones como las de Carlos A. de Mattos (1990), que plantea que *no parece sensato sostener que una reforma de carácter político-administrativo, por sí sola, sea capaz de modificar el tipo de sociedad en que se implanta y que no se puede afirmar categóricamente que la descentralización sea un medio realmente eficaz para promover un amplio desarrollo local.*

[1] Estrada, Gabriela. Universidad Nacional de Río Cuarto. gestrada@fce.unrc.edu.ar

[2] Kehoe, María Eugenia. Universidad Nacional de Río Cuarto. ekehoe@fce.unrc.edu.ar

La metodología adoptada consistió en una evolutiva revisión bibliográfica acerca del concepto de descentralización (como categoría) y las diferentes posturas o visiones ideológicas; focalizando en aquellos trabajos que conceptualizan a esta categoría específicamente en relación a la provisión de agua y saneamiento y al desarrollo territorial. Luego de identificadas las características fundamentales de la relación entre dichas categorías, se procedió a analizar los esquemas institucionales en los municipios que integran el AGRC (Aglomerado Gran Río Cuarto).

Desde esta perspectiva, se delimitan los contornos del debate sobre la descentralización de servicios públicos (caso agua y saneamiento) y el desarrollo territorial y, más específicamente, las especificidades del Aglomerado Gran Río Cuarto.

El argumento central de este trabajo sugiere que en el caso específico del sector de agua y saneamiento, luego del proceso de descentralización, llevado a cabo en Argentina, se puede observar que quedó configurado un nuevo y complejo sistema de responsabilidades y atribuciones entre los distintos niveles de gobierno. Los municipios, además de cumplir con sus funciones tradicionales (prestación de servicios públicos, gestión administrativa, organización del espacio urbano, regulación de la vida comunitaria), comenzaron a desempeñar un rol significativo en temas tales como promoción económica, desarrollo social, medio ambiente, salud, seguridad, entre otros. Los montos de las inversiones en estos servicios son de considerable magnitud para los niveles municipales y muchas veces los resultados de las mismas no concuerdan con los tiempos políticos, viéndose los gobiernos locales incentivados a otorgar prioridad a la obtención de objetivos de corto plazo, transfiriendo el problema (de mayor costo del capital, menores inversiones y, por ende, menor cobertura y/o calidad) a generaciones (y administraciones) futuras.

1- Introducción

El presente trabajo se enmarca dentro del Proyecto de Investigación "Políticas para el desarrollo territorial: Producción y calidad de vida"[3]. El mismo tiene como objetivo realizar estudios de diagnóstico y propuestas de políticas públicas para los ámbitos regional y nacional a partir de modelar la información existente; entre los temas a abordar, se encuentran el rol del estado a través de políticas públicas locales ante las

[3] Proyecto de Investigación: "Políticas para el Desarrollo Territorial: Producción y Calidad de vida". Directora: Lic. Ana VIANCO. En el marco del Programa "Producción de Datos y Econometría Aplicada" bajo la dirección del Dr. A. Baronio. PPI S.C.y T. 2016-2018 - IDR. FCE. UNRC

fallas de mercado -para hacer más competitivas a las regiones- y el desarrollo de la producción y los servicios sociales -para mejorar la calidad de vida de la población regional- articulando las políticas públicas de los municipios que la conforman. Bajo este marco, se observa que el desarrollo del *territorio*, lleva consigo incorporado una creciente demanda de los servicios urbanos, y es por ello que en el presente trabajo se analiza el sector de agua y saneamiento y las características de este servicio público, ya que éstos conforman sistemas elementales para garantizar la calidad de vida y las posibilidades de desarrollo de los habitantes de una región. La disponibilidad y el acceso, al agua y saneamiento, tienen efectos fundamentales en diversas dimensiones: salud, educación, inclusión social e ingreso/consumo. Por lo que se plantea realizar un análisis sobre el esquema institucional existente en el territorio en que se encuentra inmerso el proyecto que es el Aglomerado Gran Río Cuarto (AGRC), estudiando cuál fue el recorrido institucional de dicho sector (ubicado dentro de los servicios públicos) en lo referido al proceso de descentralización.

Con la descentralización, comienzan a surgir nuevos roles para los diferentes niveles de gobierno. La función de provisión pública de servicios a partir de las reformas institucionales que devinieron en transformaciones –políticas y económicas- generó modificaciones en la gestión pública respecto de las competencias y responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno.

A continuación se presentan cuatro apartados para el tratamiento del tema propuesto. En el primero de ellos, se trata de las diferentes concepciones de la descentralización y su relación con el desarrollo territorial. A continuación, se analiza el nuevo rol de los estados a partir de dicho proceso. Se dedica una sección a describir cual ha sido y es en la actualidad el marco institucional en el que se ha desenvuelto dicho sector y por último se plantea una conclusión sobre la problemática analizada, destacando algunos aspectos considerados claves.

2. Descentralización, desde diversas visiones

La descentralización es definida, generalmente, como un proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado, hacia las administraciones subnacionales: estatales y municipales en los países federales, y regionales y locales en los países

constitucionalmente unitarios (Gabriel Aghon, 1993)[4]. S. Boisier (2004)[5], sostiene que la descentralización va más allá de una reforma en la administración pública e involucra un cambio estructural en la sociedad pues implica modificaciones en el tejido político y social de la Nación. Por su parte, M. Manzanal (2005)[6] afirma que es indudable la connotación positiva de la descentralización, por su posibilidad intrínseca de afianzar las formas democráticas de gobierno a través del ejercicio de una política cercana a los problemas de a la población; pero a pesar de que las "finalidades explícitas" han sido siempre positiva es necesario ir más allá de estas apariencias favorables.

C. De Mattos (1990)[7], plantea que frente al conjunto de afirmaciones en el sentido de que la descentralización es un instrumento idóneo para mejorar la democracia social, la participación popular, la justicia social y el desarrollo local, la primera interrogación que surge naturalmente es: ¿cómo una reforma de tipo político-administrativo puede lograr tan profundas transformaciones en la base estructural de un ámbito nacional donde imperan un conjunto de determinaciones y condicionamientos cuya gravitación hasta ahora han apuntado en otra dirección?

Musgrave (1992) en la teoría clásica de los bienes públicos, justifica la distribución de competencias entre diferentes niveles de gobierno en base a dos objetivos contrapuestos: la obtención de economías de escala y externalidades, de un lado, y el reconocimiento de la heterogeneidad de las preferencias locales, de otro.

A pesar de las diferentes visiones que desde la teoría pueda realizase sobre "*la descentralización*" lo cierto es que la nueva gestión de los gobiernos locales la incorpora como una herramienta fundamental, no sólo a favor de los municipios y su fortalecimiento, sino también en pos de la acción pública y su integración con la privada, y que el estado establezca una relación fluida y participativa con los ciudadanos[8].

Los diversos procesos observados en las economías latinoamericanas, dieron cuenta de que generalmente se persiguió el objetivo de las transferencias desde la jurisdicción central hacia las inferiores, con el propósito de disminuir las desigualdades

[4]Aghon, Gabriel (1993). Marco conceptual de la Descentralización Fiscal

[5]Boisier, Sergio (2004). *Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente.*

[6] Manzanal, Mabel (2005) *Descentralización, Recursos y poder político de los gobiernos provinciales en argentina. Contraste y contradicciones para el desarrollo nacional.*

7 De Mattos, Carlos (1990). *La descentralización, ¿Una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?* ILPES. Cuadernos de Economía; No. 14. Bogotá, 1990. pp. 173-194

[8] Estrada, G. y ot. (2000): *El proceso de descentralización como motor del desarrollo local.* V Congreso Internacional del CLAD.

entre ellas. ¿Qué desigualdades? Las derivadas de la capacidad de generar recursos propios para financiar las demandas o necesidades en su jurisdicción, generalmente en aumento.

Es discutible que algunas opiniones sostienen que la descentralización no establece un "poder local" que contrapese de manera eficiente lo que haría el gobierno central. Más bien, sólo se permite el reconocimiento de funciones nuevas cuya multiplicidad potencia un nuevo espacio, cual puede ser por ejemplo, el denominado regional. Pero sí es evidente que la descentralización ha reconocido la legitimidad de los gobiernos locales, aún con una autonomía limitada.

La respuesta del Estado y los organismos de desarrollo a las demandas e iniciativas de actores locales se plasmó en la incorporación de la dimensión regional en la planificación económica y en el diseño de políticas públicas. Es decir las consideraciones espaciales y territoriales en dicha planificación.

En suma, la tendencia hacia la descentralización política y económica del Estado surge como un modelo opuesto al "centralismo". Parte también de una reforma más profunda del Estado que incluye el político, por la transferencia de facultades a territorios subnacionales o subcentrales, y el económico, por la transferencia de decisiones sobre producción de bienes y servicios desde los gobiernos hacia sectores privados o de conformación mixta.

En Latinoamérica, las economías se han identificado por la desigualdad y la pobreza y han sido diversas las políticas que desde los distintos gobiernos en cada país, han tratado de implementar a fin de revertir dichas "estructuras" tan regresivas en la distribución de ingresos, entre otros aspectos. Políticas o instrumentos que han tenido dispar resultado. Así, las *transferencias* desde los gobiernos centrales hacia las jurisdicciones inferiores, han tratado de mitigar las desigualdades entre las mismas, sin desconocer que el problema radica en las desiguales capacidades de generar los recursos propios para financiar las demandas en su jurisdicción.

La reforma de la Constitución en 1994 –en Argentina- implicó el *status constitucional* de los regímenes nacionales de coparticipación, con lo cual se pensó en poner fin al complejo esquema de distribución de fondos coparticipables. Cuestión que aún hoy no se ha logrado. Sin embargo, ello obligó a los gobiernos provinciales a revisar sus leyes y normativas en pos de la modernización de los propios estados.

3. Desarrollo y política territorial

La política territorial no es vista como la suma del ordenamiento del territorio y la política regional, más bien comprende, de manera transversal, todas las acciones que se pueden realizar en las jurisdicciones estatales y locales para promover el crecimiento de todos los territorios que comprenden un país. Mirar a las políticas de desarrollo en un ámbito regional contribuyó a considerar las desigualdades que se pueden traducir en políticas que relacionen variables macroeconómicas o de tipo estructural, pero añadió una dimensión especial que es la síntesis de los aspectos económicos, sociales y ambientales de las políticas sectoriales. Pero particularmente se ponen de relieve las iniciativas sectoriales, económicas, sociales y medioambientales, a través del trabajo conjunto de los agentes públicos y privados sobre la estrategia y la implementación del desarrollo territorial.

Sin embargo, los enfoques estratégicos locales serán creíbles y eficaces en el contexto de países, con la condición de ser conducido, acompañado y supervisado por el nivel nacional o central. Este es el desafío de las políticas regionales, integradas y construidas en los espacios locales inmersos en dinámicas o en sistemas de varios niveles de gobierno. La implementación de los proyectos integrados de territorio en los países latinoamericanos, muestra que surge la necesidad de una profunda transformación de la fuerza pública. Sucede, en particular, por la política de desconcentración y descentralización dirigido a dar niveles descentralizados y las autoridades elegidas amplias facultades de planificación y desarrollo de su territorio. La regionalización de la política pública se presenta como un requisito previo para el establecimiento de políticas territoriales genuinas en base a un conjunto de actores locales. Esta nueva complejidad que enfrentan los países requiere formas más diversificadas de la acción pública basada en la propia regionalización. También requiere modos flexibles de planificación capaz de dar cuenta de la diversidad de los problemas, y finalmente, capaz de unirse en una visión compartida de todos los actores del desarrollo. El nuevo enfoque teje una red de herramientas de diferentes niveles, cuyo papel está dado para que coincida con las escalas espaciales y temporales, además de la diversificación de los problemas tratados, y para ampliar el círculo de actores involucrados en el análisis de escenarios futuros de desarrollo urbano.

El desarrollo local se enfrenta hoy a significativos retos: satisfacer las necesidades de las personas, las que ahora tienen una participación más activa y

responsable; asegurar el desarrollo económico y social en su territorio de influencia y contribuir con acciones planificadas generalmente con el gobierno subcentral, en la lucha contra la pobreza y contra la desigualdad

4. Relaciones entre gobierno central y subcentrales: nuevos roles

Desde las últimas décadas, la reforma del Estado ha ocasionado cambios profundos en las relaciones entre gobierno y sociedad. Tras la crisis del "Estado social de bienestar", en el ámbito de los gobiernos nacionales, se ha producido un proceso de achicamiento de estructuras, de transferencia de funciones, especialmente en dos aspectos: - Se manifiesta una transferencia de actividades al ámbito privado, por vía de la privatización de empresas estatales, otorgamiento de concesiones, etc. En muchos casos, los antiguos proveedores del Estado se han convertido hoy en los nuevos dueños de las empresas privatizadas, lo que ha planteado el problema, hasta hoy mal resuelto, del control estatal del desempeño de tales empresas y la defensa de los usuarios-consumidores forzados en muchos casos por situaciones monopólicas u oligopólicas. - Por otra parte, se produce un proceso de descentralización, de traspaso de funciones, con o sin transferencia de recursos, desde el gobierno nacional hacia los gobiernos provinciales y desde los gobiernos provinciales hacia los gobiernos municipales. Estos últimos han visto además notablemente acrecentadas sus incumbencias, especialmente en los sectores de educación, salud y promoción del desarrollo.

De este modo, este nuevo escenario de decisión y acción municipal *demanda también de un escenario de financiación de las políticas locales*[9]. Así, el papel que está llamado a jugar en este contexto, el gobierno municipal, requiere de suficiencia financiera. Los fondos administrados en este nivel de gobierno priorizan el fortalecimiento de sus recursos propios y revelan el aumento de su participación en los recursos estatales y provinciales.

Las investigaciones de estudiosos del tema arriban a que la estrategia de la descentralización ha de ser *estructural e integral*, no reproduciendo en los ámbitos de decisión local prácticas centralizadoras, burocratizadas y clientelares en la gestión de las cuestiones locales. De ese modo, un nuevo escenario de acción local o municipal demanda también de un nuevo escenario de financiación de las políticas locales. El nuevo papel de los municipios está llamado a jugar, en este contexto, con una

[9] Estrada, G. (2001). *Consideraciones para la nueva gestión estratégica de los gobiernos locales.* VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires.

suficiencia financiera. La proporción de los fondos públicos administrados en el nivel municipal ha de ser aumentada, priorizando el fortalecimiento de sus recursos propios e incrementando su participación en los recursos estatales y regionales. Ello a la vez requiere de un mejoramiento y de una innovación en la gestión de los recursos, con un fortalecimiento de la institución presupuestaria y de las capacidades de gerencia de la misma. *Descentralizar* el gobierno local significa empero proyectarlo como un poder público facilitador y responsable. Esto es, que la gobernabilidad del municipio exige legitimación de su gobierno y ésta dependerá en gran medida de una percepción generalizada de que se está avanzando hacia objetivos de justicia en la construcción del espacio local. Ello implica que le corresponde a los poderes locales motivar, facilitar y ser capaces de identificar, crear y desarrollar oportunidades de coordinación para que se produzca ésta a través de redes de acuerdos, con un alto grado de legitimidad por su apoyo y compromiso social y dejando de lado la posición de intérprete unilateral de los intereses generales. Es decir, el gobierno local responsable se convierte en un actor público capaz de articular los intereses privados y los objetivos públicos.

5. La descentralización en Argentina. El caso del sector de Agua y Saneamiento

Como se mencionó en la introducción, una cuestión central en el tema de la política hídrica es el reparto de competencias, ya que bajo la normativa actual, los tres niveles tienen facultades sobre el mismo. Los servicios de agua y saneamiento se han visto en los últimos treinta años sujetos a modificaciones institucionales, nuevas reglas de financiamiento y diferentes grados de descentralización y privatización. Coexisten en la actualidad diversas experiencias en cuanto a la provisión del servicio.

Los primeros sistemas de agua potable y desagües cloacales del país se construyeron en la ciudad de Buenos Aires a partir de 1880, por la "Comisión Nacional de Obras de Salubridad" que posteriormente cambió su nombre por el de "Obras Sanitarias de la Nación" (OSN), organismo dependiente del entonces Ministerio de Obras Públicas y Transportes de la Nación.

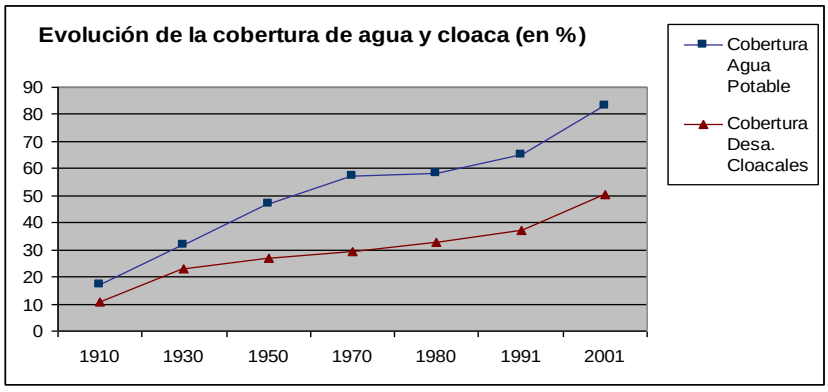
La prestación del servicio de agua y saneamiento, era realizada en su totalidad por el Estado Nacional, a través de la empresa OSN, existiendo también el Servicio Nacional de Agua Potable (SNAP), creado en el año 1964 como consecuencia del estancamiento y falta de repuesta de OSN a los problemas de abastecimiento de agua potable en zonas rurales orientado hacia las áreas rurales, y aparecían en menores medidas cooperativas o empresas locales. Era el gobierno nacional quien centralizaba

todo lo referido agua y saneamiento, en cuanto a normas, reglamentaciones, tarifas, planificación, etc. La prioridad fue la inversión en infraestructura, logrando al inicio un importante crecimiento de la cobertura. En cuanto al financiamiento del mismo era a través del tesoro Nacional, ya que hay que considerar que las tarifas eran fijadas teniendo en cuenta aspectos políticos.

A mediados de la década del '60 nuestro país se encontrara en una posición aventajada entre sus pares de América Latina, en cobertura de agua potable y desagües cloacales. Sin embargo, dos décadas más tarde, descendió a la posición 10º en cobertura de agua potable y 19º en desagües cloacales, en el ranking de países latinoamericanos. Una de las causas fundamentales para este deterioro fue la desinversión en el sector, ya que en 1985 se invertía en el país un tercio (80 millones de dólares) de las inversiones realizadas en 1975. Esta situación provocó que el porcentaje de cobertura en agua potable sólo llegara al 57% y la correspondiente al servicio de desagües cloacales apenas alcanzara el 35% de la población nacional.

Si bien se puede observar, a través del Gráfico Nº 1 un importante crecimiento inicial, a través del porcentaje de cobertura de agua y cloaca en este período de administración centralizada; dicho crecimiento se basó principalmente en infraestructuras, para luego agotarse en la década 1970.

Gráfico Nº 1



Fuente: Elaboración propia en base a Fuente: OSN, SNAP, ENOHSA e INDEC (Censos Nacionales)

Al iniciar la década de 1980, ante la crisis de la deuda, la situación se agravó. Esto no solo a la inversión estatal en obras, sino también el mantenimiento y producción. Ante la imposibilidad del tesoro de transferir fondos para el financiamiento de una extensión de cobertura, se dicta en 1980 la Ley 18586, estableciendo junto al

Decreto 258/80 la descentralización del servicio a cargo de la ex-OSN; generaron la división y transferencia de la empresa estatal a las diferentes provincias.

Al comenzar en 1981 el proceso de descentralización, se observa diferentes situaciones en cada una de las provincias, como la transferencia de la prestación de los servicios a sus organizaciones municipales, transferencias a cooperativista, formación de empresas públicas provinciales y algunas o todas las variantes anteriores, como fue el caso de la provincia de Córdoba.

En la década de 1990 se inició un amplio proceso de privatización de los servicios vía contratos de concesión, También hubo algunas experiencias de concesiones a nivel municipal. En el caso de la provincia de Córdoba, hacia 1982 fue creada mediante un Decreto-Ley la Empresa Provincial de Obras Sanitarias (EPOS), entidad autárquica que asumió la prestación del servicio de agua potable y el tratamiento de líquidos cloacales y residuales luego de la descentralización de OSN. Al comenzar la década de 1990, la provincia continúa con la política de descentralización iniciada primero desde el estado nacional, y transfiere al ámbito municipal los servicios de agua y cloacas. Cada municipio adquirió esta responsabilidad de diferente manera.

En el caso del AGRC, el Municipio de Río Cuarto a través de un Ente Descentralizado (EMOS), Municipio de Las Higueras a cargo del mismo, mientras que el Municipio de Holmberg (Santa Catalina) una cooperativa es la encargada del agua y saneamiento en dicha localidad.

Con la reforma de la Constitución Nacional, en el año 1994, se otorgó la propiedad de los recursos naturales a las provincias; sin embargo, la Nación mantuvo la potestad para la determinación de los presupuestos mínimos en la gestión de esos recursos. Por otro lado, la Ley General del Ambiente (Ley Nacional Nº 25675), a partir del año 2002, inicia un proceso de claras disputas entre nación y provincias. Esta fragmentación de la gestión para los distintos usos del agua impide de manera sustancial el manejo organizado y eficiente de los recursos hídricos en su totalidad.

6. Reflexiones finales

El desarrollo territorial y consigo el crecimiento urbano desafía a dar respuesta a dichas necesidades y a resolver los problemas en torno a la prestación de los servicios públicos. La dotación eficiente de ellos y la oferta de una infraestructura urbana adecuada generan externalidades positivas que favorecen al desarrollo territorial y a la calidad de vida de la población.

Son varias las infraestructuras que poseen efectos multiplicador en la ciudad en donde se implementan y forman parte de los elementos necesarios o imprescindibles del desarrollo urbano, unos de los más importantes son el acceso a servicios de agua potable y saneamiento; es por ello de su importancia en ser considerados fundamental en la agenda política de los gobernantes, tanto locales como del país. Hay que tener presente también que no sólo la cobertura es el tema más urgente, sino que aspectos como la calidad del agua y los servicios de descarga y tratamiento de las aguas residuales inciden en la calidad de vida de los habitantes de una ciudad.

Si bien son indiscutibles los efectos positivos que tienen el desarrollo de estas infraestructuras, los gobiernos (en sus tres niveles) tienden a reducir la inversión en ellas al surgir restricciones fiscales; probablemente esta decisión se adopte debido al menor costo político que tal disminución puede tener en relación con la reducción del gasto público en otras áreas de impacto más directo o más inmediato. Además de ello, y pese al indiscutido papel de las externalidades positivas generadas, es necesario destacar que los resultados visibles de estas externalidades muchas veces no concuerdan con los tiempos políticos, y los gobiernos de turno pueden estar incentivados a otorgar prioridad a la obtención de objetivos de corto plazo, transfiriendo el problema (de mayor costo del capital, menores inversiones y por ende menor cobertura y/o calidad) a generaciones (y administraciones) futuras.

Con dicho proceso se generó una dependencia mayor de los recursos de un nivel superior, además de ocasionar impactos ambientales tanto por el incumplimiento de la regulación, por el escaso control de los órganos encargado de ello, como por la imposibilidad de llevar a cabo las inversiones en infraestructura en esta área (los presupuestos municipales de las localidades pequeñas o sin recursos no logran realizarlas por el monto que significan).

Cuando se analiza la descentralización en agua y saneamiento, inevitablemente se plantea el siguiente interrogante: ¿Qué participación tuvieron los actores sociales en la descentralización en los municipios? Incentivar la participación fuerte de la población en la gestión de gobierno resulta una condición indispensable para el logro de un desarrollo sustentable e inclusivo (Villarreal, 2005).

7. Referencia Bibliográfica

- Abdala, Manuel (1998). *Instituciones, contratos y regulación de infraestructura en Argentina*; Mimeo; CEDI, Buenos Aires, Argentina.
- AGENDA DEL AGUA DE LAS AMÉRICAS: Metas, soluciones y rutas para mejorar la gestión de los recursos hídricos (2012)
- Aghon, Gabriel (1993). *Marco conceptual de la Descentralización Fiscal*
- Aghón, Gabriel, Francisco Alburquerque y Patricia Cortés (2001). *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*, LC/L.1549, Santiago, Chile, agosto.
- Alburquerque, Francisco (2004). *El enfoque del desarrollo local.*
- Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución A/64/292 (28 de julio de 2010)
- Basteiro Bertolí, Lluis (2008). *Con el agua al cuello: El proceso de mercantilización de la gestión del agua.*
- Boisier, Sergio (2004*). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente.*
- Boisier, Sergio (2005). *¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?*
- Borón, Atilio (2012). *América Latina en la geopolítica del imperialismo*.
- Corporación de Fomento Andino (CAF, 2011): La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina -Diagnóstico estratégico y propuestas para una agenda prioritaria.
- De Mattos, Carlos (1990). *La descentralización, ¿Una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?* Cuadernos de Economía; No. 14. Bogotá, 1990.
- Estrada, G. y ot. (2000). *El proceso de descentralización como motor del desarrollo local.* V Congreso Internacional del CLAD. V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires.
- Estrada, G. (2001). *Consideraciones para la nueva gestión estratégica de los gobiernos locales.* VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires.
- FIEL (1996): La Programación de la Inversión Pública en la Argentina.
- Echaide, Javier. *¿Un mercado para los bienes comunes? Inclusión y liberalización del agua como mercancía dentro de la OMC.*

- Gambina, Julio (2013). *La crisis del capital (2007/2013). La crisis capitalista contemporánea y el debate sobre las alternativas.*
- González Gaudiano, E; Gutiérrez Garza, E. (2012). *De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable.* Siglo XXI Editores/Universidad Autónoma de Nuevo León.
- INDEC. www.indec.gov.ar
- Jouravlev, A.; Hantke-Domas, M. (2011). *Lineamiento de políticas públicas para el sector de agua potable y saneamiento.* Cepal
- Lira, Luís (2003): *La cuestión regional y local en América Latina*, CEPAL, serie Gestión Pública, Nro. 44, publicación de las Naciones Unidas, Nro, de venta S.03.II.G.187, Santiago, Chile, noviembre.
- Manzanal, Mabel (2005). *Descentralización, Recursos y poder político de los gobiernos provinciales en Argentina. Contraste y contradicciones para el desarrollo nacional.*
- Matus, Carlos (1980). *Planificación de situaciones*.
- Musgrave, R. y Musgrave, P. (1992). *Hacienda Pública Teórica y Aplicada.* Madrid, Mc Graw Hill Ediciones.
- Rozas, Patricio y Ricardo Sánchez (2004). *Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual*, S*erie Recursos naturales e infraestructura*, Nº 75 (LC/L.2182-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas
- Sanz, J. (2008). *El agua como soporte vital de la sostenibilidad y el desarrollo humano: situación actual, nuevos retos y amenazas en los escenarios globales***.** Área de Medio Ambiente y Sostenibilidad. UNESCO
- Silva Lira, Iván (2005). *Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina*
- Vilas Carlos M. (2003). *Descentralización de Políticas Públicas: Argentina en la Década de 1990*
- Villarreal, Federico (2008). *Participación y control político. ¿Un resultado de la descentralización?*

II Jornadas de Desarrollo Local Regional Reflexiones y diálogo para la acción

Primer encuentro de Escuelas de gobierno

Título del resumen: LA GESTION DE LOS RESIDUOS SOLIDOS URBANOS (RSU): REFLEXIONES PARA SU ESTUDIO

MESA 4: Capacidades para la gestión local

Autoras: Zulma García, Myriam Díaz, Estela Madueño, Gladys Astorga

Primer autora: Zulma García

Dirección: UNSJ, FACSO, Instituto de Investigaciones Socioeconómicas, San Juan. Argentina. Av. Ignacio de la Roza 590 (O), Rivadavia; zgarcia@sinectis.com.ar

Segunda autora: Myriam Díaz

Dirección: UNSJ, FACSO, Instituto de Investigaciones Socioeconómicas, San Juan. Argentina. Av. Ignacio de la Roza 590 (O), Rivadavia; mdiaznaveda@uolsinectis.com.ar

Palabras clave: GESTION AMBIENTAL - DESARROLLO SUSTENTABLE - RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS

Introducción:

La ponencia presenta avances de resultados del Proyecto "La gestión ambiental del Estado en San Juan. Coordinación entre niveles jurisdiccionales. El caso de la gestión integral de los residuos sólidos urbanos" del Área Ambiental de Instituto de Investigaciones Socio Económicas, Facultad de Ciencias Sociales de la UNSJ.

El objetivo es presentar para el debate y reflexión el abordaje teórico-metodológico de una dimensión del ambiente, que de cuenta de procesos y sujetos sociales que operan en torno a la gestión de los RSU en San Juan. En especial, interesa indagar cómo se producen las relaciones interinstitucionales del Estado provincial con los municipios, con relación a la Gestión Integral RSU, en San Juan.

La experiencia de reconversión de basurales a cielo abierto en centros tecnológicos para el tratamiento y disposición final de los RSU es reciente. Ello es una estrategia novedosa de gestión estatal en el contexto actual, donde los residuos pueden ser considerados en un doble sentido: como problemática y como recurso con valor económico.

Teóricamente, los puntos de partida son: la concepción del ambiente como objeto de estudio complejo, el paradigma del Desarrollo Sustentable, la conceptualización de CEPAL de gestión ambiental del Estado y la perspectiva de la Gestión Integral para el manejo de los RSU.

La problemática de los RSU es abordada holísticamente, para captar la complejidad que encierran procesos y comportamientos de distintos sujetos involucrados en la gestión de los residuos, su interrelación y derivaciones. Guiada por los objetivos expuestos, la propuesta metodológica corresponde a un diseño descriptivo-comprensivo y enfatiza una estrategia cualitativa.

Nuestros puntos de partida

El tratamiento del ambiente ha tenido avances y retrocesos, por cuanto se trata de un objeto dinámico y complejo, vinculado a la problemática del desarrollo.

Para Naciones Unidas (2012), el concepto de ***Desarrollo Sustentable*** ha sido confirmado como central. Con su aparición en el Informe Brudland y su re-significación durante la Cumbre de la Tierra, en América Latina la legislación e instituciones han incluido al concepto de desarrollo sostenible en las políticas públicas y en las empresas. Sin embargo, ello no ha redundado significativamente en la reducción de las desigualdades sociales, de modo que la pobreza y exclusión siguen siendo problemáticas urgentes de atención, para armonizar ambiente y crecimiento económico. En este contexto, el desarrollo urbano paradojalmente dio lugar a mejoras sociales y económicas pero, al mismo tiempo, se han acentuado las asimetrías que ante la falta de una planificación adecuada exponen a los habitantes a riesgos ambientales.

En Argentina, la sustentabilidad del desarrollo y el afianzamiento del paradigma ambiental fueron establecidos por la Constitución Nacional en el art. 41 y reconocidos internacionalmente a partir de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo del año 1992. Pero, para su efectiva vigencia deben promoverse cambios culturales y políticos como requisito para que la dimensión ambiental sea parte estructural de las políticas públicas.

Este trabajo adhiere a la concepción de desarrollo sustentable de Lowy, quien lo entiende como “modelo socialmente justo y equitativo, que minimice la degradación de la base ecológica de producción y habitabilidad y que no ponga en riesgo la satisfacción de las necesidades de generaciones futuras”. Su propósito es mejorar la calidad de vida

de la gente compatibilizando viabilidad económica, base ecológica, equidad y diversidad cultural (Lowy, 1995:38).

La alternativa del **desarrollo sustentable** se basa en nuevos modos de esa vinculación, y plantea la necesidad de la incorporación de la dimensión ambiental a la problemática del desarrollo, superando posiciones que la conciben como un área autónoma, independiente del mismo. No obstante, pueden reconocerse distintos paradigmas[1], como inspiradores de la política ambiental: el *higienista*, vinculado a la salud pública en el que la contaminación aparece como el problema central el urbanístico vinculado a la planificación territorial en el que los problemas ambientales derivan de la falta de ordenamiento territorial; el *conservacionista* que concibe al hombre como victimario de la naturaleza y el de *Desarrollo Sustentable*, que surge como posición crítica frente al modelo de desarrollo vigente que prioriza la explotación ilimitada de los recursos naturales.

En este marco, la **política ambiental** es una dimensión del desarrollo que no puede quedar expuesta al libre juego del mercado y que requiere de una intervención del Estado. Los problemas ambientales son conflictos de intereses, contradicciones que necesitan intervención estatal para darles resolución.

Adherimos a una visión global y sistémica del *ambiente*, cuya complejidad requiere una gestión que supere un tratamiento fragmentado de los recursos y la sectorialización de las acciones. Sunkel (1985) define al **medio ambiente** como el ambiente biofísico natural y sus sucesivas transformaciones artificiales así como su despliegue espacial. Comprende por lo tanto dos espacios específicos y diferenciados: uno artificial o construido, el otro natural con sus consecuentes interrelaciones. Esta visión global y sistémica del ambiente, entendido como conjunto de componentes naturales y sociales y sus interacciones, supera la visión restringida a algunos elementos naturales físicos y bióticos o incluso a algunos procesos en dichos elementos naturales (contaminación de aire, agua, etc). Este carácter complejo del ambiente requiere de una gestión que dé cuenta de dicha complejidad y supere la fragmentación en el tratamiento de los recursos y la sectorialización de las acciones.

Un requisito de toda gestión ambiental es el diseño y formulación de una política ambiental, que puede leerse a partir de la formulación de metas y objetivos, la existencia de planificación, así como de la ubicación del área en la estructura

[1] Díaz, Myriam del Valle (2009) "Política ambiental en la Argentina" EFU. San Juan

gubernamental. El análisis de estos elementos permite caracterizar la gestión desde la dimensión política, detectando las concepciones implícitas, el papel del estado, la sociedad y el mercado, así como la importancia otorgada a la problemática y la coordinación inter-áreas.

En términos generales, no hay un concepto unívoco de **gestión ambiental**. La *gestión o gerencia pública* refiere a la capacidad de los actores gubernamentales para ejecutar los lineamientos programáticos de su agenda.[2] En otras palabras, se podría decir que la *gestión pública* "el conjunto de actividades de las instituciones públicas y privadas, conducentes a ejecutar las políticas del desarrollo sustentable" (Pérez, E., 2000)[3].

El Estado no es un agente neutral ni actor homogéneo y sus posiciones no son unívocas; las políticas públicas son todas las acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en torno a una cuestión que moviliza a otros actores de la sociedad civil. (O`Donnnell y Oszlak)[4]. En consecuencia, el Estado crea en sus sistemas administrativos instrumentos de gestión e instituciones políticas, para implementar sus políticas.

La nueva gestión pública de contenido ambiental, denominada *gestión ambiental*, puede ser entendida de diversas formas. Para CEPAL (1990) la *gestión ambiental del Estado* es el conjunto de acciones normativas, administrativas y operativas que impulsa el Estado para alcanzar un desarrollo con sustentabilidad ambiental[5].

El discurso del desarrollo sustentable ha pasado de la gestión ambiental dirigida desde el Estado, a una propuesta en la que se conjugarían el Estado (local, provincial, nacional, regional), los agentes económicos y los grupos sociales. Esta perspectiva transectorial lograría armonizar la política ambiental atendiendo al manejo sustentable y democrático del complejo sistema de recursos productivos. La eficacia de la gestión depende de la puesta en práctica de la política ambiental, sin la cual ésta quedaría en simple retórica. La gestión participativa no supone un recorte de la responsabilidad estatal en la materia. El Estado, deberá proporcionar las condiciones políticas y

---

[2] Documento *Gestión y políticas públicas.* 2001. Congreso Gobiernos locales: el futuro político de México.

[3] Pérez, Efraín. 2000. *Derecho Ambiental*. McGraw Hill, Bogotá, Colombia, Pág. 50. En Ministerio de Medio Ambiente de Colombia. 2002. *Propuesta Organizacional. Sistema de Gestión Ambiental Municipal*. http://www.cortolima.gov.co/SIGAM/home/propuesta.pdf.

[4]Oszlack, O. y O' Donnell, G. 1981. *Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Documento publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, G.E. CLACSO/Nº4.

[5] CEPAL. 1990. *El reto ambiental del desarrollo*.

económicas necesarias, para revitalizar las fuerzas creativas y productivas de la sociedad y ser capaz de arbitrar entre intereses contrapuestos (Leff, 1994).

Existen tres circunstancias principales que resaltan la **naturaleza interjurisdiccional de las políticas ambientales**. En primer lugar, se destaca que los problemas ambientales transcienden las fronteras jurisdiccionales. En segundo término, se encuentra la incidencia del federalismo ambiental argentino que distribuye las competencias en forma concurrente entre los diferentes niveles de gobierno, lo que hace que la implementación de este tipo de políticas esté fuertemente condicionada a la articulación entre los organismos de gobierno involucrados. En tercer orden, es necesario tener en cuenta que la población afectada por problemas ambientales demanda solución a distintos organismos sin distinción de niveles o jerarquías.

La Agenda XXI de la Cumbre de Río ´92 trata en el Capítulo 21 el "*Manejo Ecológicamente Racional de los Residuos Sólidos*". Sus postulados fueron retomados y enfatizados en la Cumbre de Johannesburgo. Ambas cumbres concluyeron con la necesidad de promover acciones, entre las que se destacan: la minimización de la generación de RS, la maximización de la reutilización, el reciclado y su comerciabilidad, y tecnologías de eliminación, tratamiento y disposición final ambientalmente adecuadas, que incluyan recuperación de energía, entre otras.

En este orden de cosas, cabe la inclusión del concepto de la gestión integral de los residuos sólidos urbanos (GIRSU), con la finalidad de disminuir los residuos que inevitablemente generan las actividades humanas[6], y así minimizar los impactos asociados y costos de su manejo.

La **Gestión Integral** es un sistema de manejo de los **Residuos Sólidos Urbanos** que, basado en el Desarrollo Sostenible**,** tiene como objetivo primordial la reducción de los residuos enviados a disposición final. Ello deriva en la preservación de la salud humana y la mejora de la calidad de vida de la población, como así también el cuidado del ambiente y la conservación de los recursos naturales**.**

[6]El indicador más representativo respecto a la cantidad de residuos producidos, está dado por la "generación per cápita" (GPC), el cual refiere a la cantidad de residuos en kilogramos que produce a diario cada habitante. En Argentina se genera un total de 12.325.000 de Tn/año. Para San Juan el RSU Total (miles ton / año) asciende a 226 para 2005. La GPC media del país se encuentra entre 0,91 y 0,95kg/hab. día; en el caso de San Juan el GPC es 0,96 kg./hab día. Según Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos. ENGIRSU op. Cit.

Para Sella, A. (2012), la gestión integral de residuos "excede al mero hecho de sacarlos de la ciudad y llevarlos a depósitos controlados"[7]. Implica contemplar recursos normativos, económicos y técnicos para tender a reducir la generación de residuos, separarlos en origen, tratarlos privilegiando su reciclaje o compostado a fin de minimizar impactos ambientales negativos.

Gestión ambiental en el nivel de gobierno municipal

La forma de Estado Federal de nuestro país se caracteriza por la distribución del ejercicio del poder político en el territorio en tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal. Estos tres niveles poseen funciones y atribuciones basadas en la teoría de la separación de poderes, que se propone lograr equilibrio y moderación en la administración del poder público.

Un proceso por el cual se dividen dichas atribuciones es el de descentralización. Pirez (2002) lo define como un proceso de transformación en las relaciones entre aparatos estatales (en sentido político-sectorial o político-territorial). Descentralizar es un proceso histórico por el cual se "pasa" un conjunto de "funciones" y recursos estatales desde el nivel central hacia el no central.

En Argentina, recién en la reforma constitucional de 1994 se confirma el aseguramiento de la autonomía municipal con la incorporación del artículo 123°. La autonomía es una cuestión de defensa de la competencia[8] territorial y de la incumbencia (competencia material) propias de la actividad de los municipios. El ejercicio efectivo de esta autonomía posibilita a los gobiernos municipales responder más eficazmente a las demandas de la comunidad. Por su proximidad, sólo el gobierno local puede resolver más rápidamente las problemáticas de los vecinos.

Desde un enfoque político-organizativo, al municipio se le reconoce un origen natural, basado en las relaciones de vecindad que lo convierten en la institución política primaria de la democracia representativa, por lo que le compete asegurar una mayor y más fluida participación del vecino en el gobierno de los asuntos locales.

Vinculado a la descentralización, la autonomía puede ser entendida como una cuestión de defensa de la competencia territorial y de la incumbencia -competencia material-

[7] Sella, Anselmo A. (2012) "Residuos sólidos en el área metropolitana de Buenos Aires: La necesidad de una gestión integral en el marco del paradigma ambiental". En La ley. Suplemento de derecho ambiental Buenos Aires. Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Noviembre 2012. Año XIX Nº 2 ISSN 0024-1636

[8] La competencia es el conjunto de atribuciones, facultades y deberes que ejercen obligatoriamente los órganos estatales (Dromi, 2004).

propia de la actividad de los municipios. Sin embargo hay que tomar en cuenta que si bien el Municipio es autónomo, tiene subordinación a la provincia, es decir, que esta última conserva el derecho de intervenir sobre el primero en el caso en que no se cumpla el régimen municipal. Así, el grado de autonomía municipal varía según las diferentes provincias y municipios.

Metodología

El objeto de estudio se aborda desde ejes centrales en dos ***dimensiones***: *legal-institucional y social* en los niveles nacional, provincial y municipal abarcando el período 2006-2017. Algunos ejes son: Grado de institucionalidad de la gestión de los RSU, Rasgos del plan de GIRSU, Grados de articulación inter jurisdiccional nación-provincia-municipios para el tratamiento y disposición final, Modo de comunicación de la GIRSU a la ciudadanía, entre otros

Se trabaja con información proveniente de ***fuentes*** secundarias y primarias.

Las ***técnicas*** que se aplican son:

- observación documental y bibliográfica de censos, documentación oficial, producciones gráficas del gobierno en sus distintos niveles y diarios nacionales y locales
- entrevistas en profundidad a legisladores, funcionarios y técnicos, operarios de la Planta de Tecnologías Ambientales, ONGs ambientales y ciudadanos.

Se trabaja con ***muestreo*** teórico, atendiendo al criterio de saturación de categorías en el caso de las entrevistas en profundidad.

El caso de la Gestión de los RSU en San Juan

El tema de la gestión de los residuos domiciliarios enfrenta a un gran reto a los municipios en este siglo.

En Argentina rige la Ley Nº 25.916 de Gestión Integral de Residuos Domiciliarios (B.O.: 07/09/04). sancionada en el marco del artículo 41 de la Constitución Nacional (CN). Ella fija los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión de los residuos. Por ende, las normas provinciales y/o municipales existentes sobre la materia al momento de su entrada en vigor, deben adecuarse a lo establecido por aquélla. Esta ley regula un tema eminentemente local, de ahí que las cuestiones referentes a la gestión de los residuos están dirigidas principalmente a las autoridades municipales mientras

que el control de la aplicación y cumplimiento de la norma recaería sobre la autoridad provincial, a través de las autoridades competentes (AC) designadas para tal fin.

Por ello, el manejo de los RSU en Argentina, es de *incumbencia municipal,* sobre cuyos gobiernos recae la responsabilidad de su gestión. En general, el manejo de los residuos es un problema creciente para la mayoría de sus autoridades, ya que su gestión se reduce a la realización de la *recolección domiciliaria* e *higiene urbana* -consistente en el *barrido de calles y limpieza de otros sectores públicos*-, y de la *disposición final* de los residuos efectuada, en muchos casos, en *Basurales a Cielo Abierto (BCA)* con escasos controles ambientales y técnicos, y los consiguientes riesgos en salud y ambiente.

Esa situación de gestión de RSU y preservación de salud y ambiente, compartida de alguna manera entre provincias y municipios, requiere de una planificación nacional que revierta y corrija en los casos necesarios los problemas derivados de manejos inadecuados de los residuos, mediante un modelo sistematizado de gestión, homogéneo y adaptable a cada lugar, que haya probado su eficiencia, garantice la salud humana y prevea la protección y preservación ambiental.

La adhesión y cumplimiento de la ley marco de los RSU en la provincia de San Juan, ha sido un avance sustancial que ha logrado superar el tratamiento fragmentado en la gestión de los municipios, mediante la articulación intermunicipal promovida desde el gobierno provincial, por medio de la firma de Actas que confluye a la conformación de una Consorcio Intermunicipal.

En este sentido, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, en su carácter de autoridad de aplicación en la materia, asume la responsabilidad de dar respuesta a esta realidad, planteando desde una perspectiva nacional las soluciones que, a su juicio, son las necesarias y que se exponen en la *Estrategia Nacional de Gestión Integral de RSU* (ENGIRSU).

Es probable que esta coordinación entre nación-provincia haya requerido una mayor jerarquía dentro del aparato administrativo del Estado provincial, por lo cual el aumento de rango de la Subsecretaría a Secretaría de Estado con rango ministerial respondería a ello, entre otras posibles razones. Así en 2011 se concretó ese aumento de rango, el mismo año que se formuló el Plan Provincial de Gestión Integral de RSU. Dentro de las acciones de dicho Plan, se ha concretado la zonificación del territorio provincial y sus respectivas Plantas para el tratamiento de los RSU[9], la inclusión de trabajadores

El[9] plan incluye a los 19 departamentos de la provincia de San Juan, los que son agrupados en ´Zonas o Regiones´ integradas por uno o más departamentos, de acuerdo a las distancias convenientes y cantidades

informales “ex cirujas” como personal de dichas plantas de tratamiento y la difusión de los ejes del plan a la sociedad.

Del análisis de una encuesta realizada en distintos departamentos de la provincia[10], se desprende que la sociedad y el estado no ven de igual modo a los residuos. Mientras que la sociedad sólo los ve como desechos a eliminar de su vista por los efectos contaminantes, el Estado los ve desde una perspectiva económica, como un recurso con valor. De ahí recupera la utilidad de la separación de los RSU y los beneficios de su recuperación como recurso económico y mecanismo de inclusión de los trabajadores de la planta.

A continuación se presentará, a modo de ejemplo, cómo los diferentes niveles de gobierno articulan acciones en torno a la gestión de los RSU: el análisis de relaciones interinstitucionales del Estado provincial y el Municipio de Chimbas[11] en dos dimensiones: la normativa-institucional y la política.

Dimensión Normativa-Institucional de los RSU en Chimbas

Como ya se dijo, a nivel nacional, hay dos hitos importantes en relación al tema: la reforma de la Constitución en 1994 que se introduce el tema ambiental y la Ley Nacional Nº25916 de Residuos Sólidos Domiciliarios (2004) que establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de los RSU.

También a nivel provincial su constitución regula el derecho a un ambiente humano sano y ecológicamente equilibrado y en ese marco adhirió a la ley nacional de gestión de los RSU por medio de la Ley N° 8238 de 2011[12]. Esta norma regula hasta la actualidad un sistema de gestión integral de RSU y residuos asimilables a RSU

---

de residuos generadas. La provincia conforma un consorcio intermunicipal para la Región 1 - primera experiencia en la provincia –a fin de abordar las acciones derivadas del PEGIRSU; los departamentos deben ingresar a este plan y desarrollar su propio plan municipal de G.I.R.S.U.

Se propone la agrupación de los departamentos:Zona1(ya mencionada); Zona 2 (Jáchal); Zona 3 (Albardón); Zona 4 (Iglesia); Zona 5 (Calingasta); Zona 6 (Valle Fértil); Zona 7 (Sarmiento); Zona 8 (Caucete y 25 de Mayo); y Zona 9 (9 de Julio, San Martín y Angaco).El plan comprende las siguientes etapas operativas: generación (minimización y separación), presentación, recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los RSU, y mitigación de basurales clandestinos.

En una primera fase se priorizó el desarrollo de la ´Zona 1´, que representa un volumen de generación de RSU superior al 80 % del total generado en la provincia. Posteriormente se implementaron estrategias en los otros departamentos, contando en la actualidad con la totalidad de las PTA construidas y en funcionamiento en cada zona.

[10] GARCIA, Z. y otros. “La Gestión Ambiental del Estado en la Provincia de San Juan. Análisis en proceso" (2014-2015). Informe final (inédito). IISE, FACSO, UNSJ

[11] Informe de Beca de Valeria Gamboa. CICYTCA. UNSJ, 2015.

[12] Que deroga la anterior ley Nº 7375 de 2003 que aprobaba un sistema de ordenamiento de la recolección de los RSU.

(GIRSU) con el fin de promover la protección del entorno físico y social y garantizar condiciones mínimas igualitarias ambientales a todos los habitantes del territorio provincial.[13] Señala la importancia de la GIRSU en toda la provincia, y de las responsabilidades del gobierno provincial y los municipios.

Los antecedentes de estas normas advierten que:

- la instalación de la cuestión social de los RSU en la agenda política provincial estaba presente en 2003, cuando se sanciona la Ley 7375, primera norma que reguló la recolección y tratamiento de los RSU en el ámbito provincial en un contexto de crisis.
- la seriedad del problema llevó a la sanción de la Ley Nº 7757 en 2006, declarando el "Estado de Emergencia la Gestión de RSU" y posiblemente haya sido uno de los factores que impulsaron la jerarquización, en 2011, del área de la gestión ambiental provincial al rango de Secretaría de Estado[14].

En 2011 se sanciona la Ley N°8238 que, a diferencia de la norma anterior, establece las responsabilidades jurisdiccionales entre el gobierno provincial y los municipios pero sin delegarle la total carga a éstos, sino que decreta que el Estado provincial promoverá la coordinación y la interrelación de acciones con ellos, dando lugar a la formación de consorcios municipales promovidos desde el gobierno provincial. También se indican los plazos para el cumplimiento del Plan Estratégico de Gestión de RSU (PEGIRSU) en referencia a la localización, habilitación y funcionamiento de escombreras, limpieza y mitigación de basurales a cielo abierto, y construcción de Centros de Tratamiento y Disposición Final de RSU en diferentes regiones de la provincia.

A nivel *municipal*, la Carta Orgánica Municipal de Chimbas (COM; 1992) establece que el municipio es el responsable de desarrollar una política de preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente mediante la valoración de los recursos naturales, a fin de promover una mejor calidad de vida para todos los vecinos de la ciudad, posibilitándole su plena realización humana (art. 6. COM). Le atribuye al municipio la potestad de dictar normas de prevención y control de la contaminación; y la función de recolección de residuos, limpieza, e higiene general del territorio departamental (art. 14, 15 y 16, inc. 8 y 9. COM). Además, le asigna al municipio la

[13] Ley N° 8238, art.2
[14] Decreto 001. Poder Ejecutivo. Enero 2011.

responsabilidad de asegurar el derecho de los habitantes a disfrutar de un ambiente sano para su desarrollo personal, con protección del sistema ecológico y el paisaje por medio de la utilización racional de los recursos naturales (art. 16, inc.24. COM).

Entre las Ordenanzas Municipales se destaca la N°2107/CD/2011 (21/07/2011) que aprueba el refrendo del intendente al Convenio Marco Provincia-Municipios de la Región 1 (municipios de Chimbas, Capital, Rivadavia, Rawson, Santa Lucía, Pocito, Ullúm y Zonda)[15] en el que se reconoce la necesidad imperiosa de ejecutar acciones entre la provincia y el municipio para abordar la problemática de la acumulación y dispersión de residuos provenientes de la actividad humana. Estas acciones se asumen como una política indelegable del Estado. Esta acta concreta la articulación interinstitucional, y por medio de ella se afectan fondos coparticipables del municipio para la ejecución del convenio.

El resultado de esta articulación interinstitucional fue la concreción de un Parque de Tecnologías Ambientales ubicado en el Departamento Rivadavia, donde los distintos municipios comprendidos en el Gran San Juan, entre ellos Chimbas, procesa los residuos a cambio del pago de una tasa por esta prestación, dejando atrás la problemática de basurales a cielo abierto sin ningún control por parte del estado. También, contemplando el convenio, se han implementado entre 2014-2015 pruebas pilotos del Plan Provincial San Juan Separa-San Juan Recicla en algunos barrios del departamento.

Respecto a la **dimensión institucional**, el Municipio de Chimbas es, según la categorización elaborada por la Constitución provincial, de primera categoría.

[15] Por Ordenanza Municipal N°2108/CD/2011 se aprueba el convenio marco de Asistencia y Cooperación Mutua y Acta Complementaria N°1 entre la SAyDSde la provincia y la Municipalidad de Chimbas. Las partes acuerdan prestarse recíproca asistencia y cooperación, como así dictar las normativas en todos aquellos aspectos que tengan relación directa con las competencias y atribuciones de la SAyDS. Se mencionan en forma no taxativa las materias sobre las que se trabajará: la formulación de políticas ambientales; la solución de problemáticas relacionadas con la conservación de los recursos naturales y el manejo adecuado de las área protegidas; la elaboración y ejecución de planes de educación ambiental para la defensa ecológica; la creación, asistencia y promoción de viveros de propiedad municipal y de las ONGs; la protección, conservación, implantación y promoción del arbolado público; el desarrollo de programas y acciones que consideren al ambiente como un valor y bien cultural; la elaboración, fiscalización y ejecución de políticas conjuntas tendientes a la protección y saneamiento ambiental, en particular aquellas que tiendan al ordenamiento y control de la recolección, transporte y tratamiento de RSU,y de residuos y sustancias peligrosas. Además, se aprueba un Acta Complementaria al convenio marco entre la SAyDS y las Municipalidades de la Cuidad de San Juan, Rivadavia, Pocito y Chimbas a fin de realizar acciones dirigidas a la educación ambiental. Los municipios crearían un Centro de Educación Ambiental para implementar el Programa de Educación Ambiental departamental que será elaborado entre los representantes de los municipios y la SAyDS..

De la lectura del organigrama del municipio puede observarse que el gobierno local no cuenta con un área responsable de la gestión ambiental, sino que funciones como la recolección de RSU, limpieza, barrido, son realizadas por la Secretaría de Servicios, que funciona separada de la Secretaría de Obras. Entre las dos secretarías suman actualmente cerca de 300 personas -contratados o planta permanente- que se desempeñan como maquinistas, mecánicos, integrantes de cuadrillas para limpieza y desinfección.[16]

Dimensión política de los RSU

Organizar, modernizar y aumentar la eficiencia de la gestión ambiental para abordar la problemática de los RSU requiere de una perspectiva más amplia que la local, que involucre a las provincias y a la nación en la planificación estratégica del manejo de los residuos y coordine a nación-provincia-municipio. Para alcanzar esta coordinación, la nación elaboró la Estrategia del Estado Nacional para los RSU (ENGIRSU), donde plasmó las bases para que las provincias y gobiernos locales planifiquen la Gestión Integral de los RSU en sus territorios. Además de dar un sustento teórico y técnico, la nación vehiculizó partidas para la ejecución del programa a nivel provincial y municipal, plasmado en el Plan Estratégico de RSU (PEGIRSU).

El PEGIRSU adoptó un enfoque conjunto para el manejo de los residuos sólidos, promoviendo la asociación y articulación de esfuerzos. Como ya dijimos, impulsado por la Secretaría de Ambiente y DS de la provincia, Chimbas en coordinación con otros municipios, participa de un proyecto común, beneficiándose con los resultados de la clasificación y posterior venta de materiales provenientes de los RSU, el reparto de los costos de gestión y la toma de decisiones conjunta. Dicho proyecto expresa la concreción de la cooperación intermunicipal para resolver una problemática que supera los límites administrativos de cada municipio.

En relación a la Campaña San Juan Separa- San Juan Recicla[17], se aprecia que hubo poca coordinación entre las acciones del municipio y la provincia, especialmente en la

[16]Información brindada por el Secretario de Servicios en entrevista realizada el 13/04 /2014.

[17] Información recabada mediante encuestas a los vecinos de los barrios seleccionados para el Programa San Juan Separa-San Juan Recicla (Andacollo I, Independencia y San Domingo) y la Campaña Chimbas Limpia. Los encuestados fueron vecinos, especialmente amas de casa conocedoras del tema. (julio-agosto 2015)

información a los vecinos.[18] El gobierno local desempeñó un rol más bien pasivo y secundario, y según lo expresado por el propio Director de Asuntos de la Comunidad, se limitó a distribuir en los domicilios de los vecinos un folleto diseñado por la SAyDS de la provincia.[19] Hubo una nula participación de las OSC de la zona; y se estima que estas organizaciones podrían haber actuado como nexo entre la SAyDS, el municipio y los vecinos, logrando un mayor involucramiento de éstos en las pruebas pilotos. Se estima que la superposición de campañas – municipal y provincial -generó confusión en los vecinos; así mismo, la difusión de las campañas fue deficiente.

La gestión de los RSU implica una problemática de relevancia en la actualidad para cualquier gobierno, más aún para un departamento densamente poblado como Chimbas cuya capacidad de gestión y su estructura de servicios son insuficientes para atenderla.

No existe institucionalmente a nivel municipal un área específica referida a la cuestión ambiental, sumada a que no posee una capacidad de cobro tributaria que le permita afrontar con recursos financieros suficientes estas funciones; los ingresos provienen de la coparticipación y del cobro de la tasa de alumbrado público.

A modo de cierre

Existe en la provincia de San Juan un marco legal e institucional suficiente y amplio para atender la complejidad de la problemática de la gestión de los RSU.

Sumado a ello, el gobierno provincial ha priorizado el tema. El aumento del rango de la autoridad de aplicación de la legislación en el tema de los residuos, junto a la voluntad política de tomar a la gestión de los residuos como uno de los ejes de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, ha permitido el avance en el tratamiento de la gestión integral de los RSU. Dichos avances resultan de articulaciones interinstitucionales, cuyos resultados pueden verse en el funcionamiento del Parque de Tecnologías Ambientales y en las diferentes Plantas de tratamiento de RSU de las nueve regiones de la provincia.

La concreción de la política provincial (PEGIRSU), fue estimulada por la política nacional (ENGIRSU), y responde a una acción planificada por el gobierno de San Juan,

[18] Más del 65% de los vecinos expresaron que el municipio nunca les solicitó que separasen los RSU aunque sí sabían de la importancia de separarlos y de su vinculación con los conceptos de contaminación y reciclaje; también conocían los días y horarios de recolección de los residuos.

[19] Información brindada por el Director de Asuntos de la Comunidad del municipio (27/01/2015)

quien coordina institucionalmente acciones con la totalidad de los municipios y con la nación.

Queda pendiente, entre otras cosas, mejorar la comunicación gobierno-comunidad y la participación de la misma como pilares fundantes para una gestión asociada. En las campañas sobre la separación en origen de RSU emprendidas por algunos municipios y la provincia, se han desaprovechado la oportunidad de entusiasmar e informar a los vecinos sobre las acciones a emprender. La participación ciudadana debiera ser un elemento transversal a todas las políticas a implementar, de manera de legitimar la gestión gubernamental y de comprometer y responsabilizar a la comunidad.

Referencias bibliográficas

CEPAL (1990) *El reto ambiental del desarrollo*. Chile.

---------- "Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: Tendencias, Avances y Desafíos en materia de Consumo y Producción sostenibles, minería, transporte, productos químicos y Gestión de Residuos". Chile.

DÍAZ, M. del V. (2009) "Política ambiental en la Argentina" EFU. San Juan

DROMI, R. (1997)."Derecho administrativo" 6° Ed. actualizada. Ed. Ciudad Argentina. Bd. As.

ENGIRSU (2005) Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos. Ministerio de Salud y Ambiente. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. República Argentina

GARCIA, Z. y otros. "La Gestión Ambiental del Estado en la Provincia de San Juan. Análisis en proceso" (2014-2015). Informe final (inédito). Instituto de Investigaciones Socio Económicas. FACSO, UNSJ.

GAMBOA, V. (2015) Informe de Beca de Iniciación, CICYTCA. UNSJ

LEFF, E. (1994) "Ecología y capital" Ed. Siglo XXI , México.

LOWY, C. (1995) "Medio Ambiente y desarrollo sustentable". Revista Realidad Económica Nº132/1995.

OSZLACK O. Y O´DONNELL G. (1981). "Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), CLACSO N°4, Buenos Aires. Argentina.

PÉREZ, E. (2000) *Derecho Ambiental.* McGraw Hill, Bogotá, Colombia, Pág. 50. En Ministerio de Medio Ambiente de Colombia. 2002. *Propuesta Organizacional. Sistema de Gestión Ambiental Municipal.* http://www.cortolima.gov.co/SIGAM/home/propuesta.pdf.

SALABAIN, C. (2009) "Construcción de Indicadores Ambientales (ILAC/ODM) en los países de América Latina". CEPAL. http:/www.cepal org/deype/noticias.

SELLA, A. (2012) "Residuos sólidos en el área metropolitana de Buenos Aires: La necesidad de una gestión integral en el marco del paradigma ambiental". En La ley. Suplemento de derecho ambiental Buenos Aires. Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Noviembre 2012. Año XIX Nº 2 ISSN 0024-1636

SUNKEL, O y GLIGO, N. (1985) "Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina". Fondo de Cultura Económica, México

UNITED NATIONS (2012) "Sustainable Development 20 Years on from the Earth Summit: Progress, gaps and strategic guidelines for Latin America and the Caribbean". Disponible en: http://www.eclac.cl/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/46098/P46098.xml&xsl=/dmaah/tpl-i/p9f.xsl&base=/dmaah/tpl/top-bottom.xslt12-12-13

II Jornadas de DesarrolloLocal Regional.Reflexiones y diálogos para laacción.
Primer encuentro de Escuelas deGobierno

MESA 4: CAPACIDADES PARA LA GESTIÓN LOCAL

ACOMPAÑAMIENTO DE PROCESO DE LAVACOCHES DESDE LA INVESTIGACIÓN ACCIÓN

Laura Lencioni[1]
Romina Rébola[2]

RESUMEN

El presente documento busca describir la experiencia de acompañamiento que desde el Instituto de Investigaciones Tecnológicas y Sociales para el Desarrollo Territorial (PRAXIS) se está realizando en el Proyecto "Lavacoches", desde julio de 2014.

Resultando clave para comprender el acompañamiento, el concepto de Desarrollo Territorial como "un proceso de construcción de capacidades con el que se pretende trabajar en la mejora del territorio" (Alburquerque, Costamagna, Ferraro. Unsam 2008).

El fenómeno de "lavacoches", "cuidacoches", "trapitos" es una realidad presente en muchas ciudades latinoamericanas, aunque siempre con manifestaciones particulares en cada uno de los territorios en la que se desarrolla, que imposibilita la aplicación de recetas ya utilizadas, si lo que se pretende es la transformación de la realidad para un futuro socialmente responsable para quienes lo habitan. En definitiva, romper con patrones históricos dados para construir institucionalidad y orden económico nuevos.

Lavacoches es un proceso dinámico, flexible y en marcha; en el cual el Instituto se posiciona como un actor más, desde su rol específico de "acompañar". Acompañamiento desde la perspectiva de la Investigación acción (IA), es para el Instituto PRAXIS, promover instancias de reflexión participativa en procesos generados a partir de acciones, programas y políticas para el Desarrollo Territorial, como ejercicio grupal propuesto por

[1] Municipalidad de Rafaela, laura.lencioni@hotmail.com.

[2] Instituto de Investigaciones Sociales y Tecnológicas para el Desarrollo Territorial PRAXIS (UTN- FRRA) rominarebola@hotmail.com

los investigadores orientado a valorar y potenciar capacidades existentes y construir nuevos conocimientos compartidos por el conjunto de actores intervinientes. Ello, en el convencimiento de la existencia de responsabilidad de los investigadores y el sector del conocimiento de comprometerse con los territorios y la construcción de un futuro común.

EL PROCESO DE LAVACOCHES

Problemas según los actores

El Intendente de la Municipalidad de Rafaela, en diciembre de 2013, solicitó a los Equipos Territoriales de la Secretaria de Desarrollo Social, que generaran una propuesta para trabajar desde el Estado Local la realidad de los lavacoches. Manifestó su preocupación por el desenvolvimiento desordenado de la actividad bajo condiciones laborales poco dignas e informales, y su decisión de no erradicarla.

De la propuesta generada en aquel entonces, surgieron los siguientes puntos/bases generados por los Equipos:

- La complejidad de la realidad sobre la cual se pretendía intervenir y la necesidad de superar las intervenciones fragmentadas y fragmentarias que antecedieron en gestiones anteriores, requerían de una perspectiva sistémica e interdisciplinaria.

- El mediano y el largo plazo, como el camino a transitar por un equipo de trabajo específico con asignación de recursos que posibilitaran su sostén en el tiempo; y como garantía de un trabajo continuado y con permanencia.

- La participación como eje transversal y democratizador del proceso.

- Liderazgo e impulso del Estado Local, como administrador de intereses, pretensiones y diferencias, con un rol de escucha y espera activa de los actores del territorio, de manera de arribar a acciones consensuadas.

- Una mirada social inclusiva, integradora y comprometida con los Derechos Humanos en las intervenciones, que habilitará la integración de sectores de la ciudad de Rafaela marginados, la aceptación de la diversidad y la pluralidad.

Metodología de investigación

Retomando el marco conceptual trabajado en el libro de Miren Larrea y James Karlsen (2015) Desarrollo Territorial e Investigación Acción. Innovación a través del diálogo. Serie Territorio, Orkestra Fundación Deusto – FRRa UTN. Ellos abordan la **cogeneración del conocimiento o el conocimiento modo 2** (Greenwood y Levin) que es aquel conocimiento que se produce en un contexto de negociación continua donde se incluyen los intereses de actores diferentes en torno a una aplicación determinada. La creación de conocimiento es transdisciplinaria.

Este conocimiento se desarrolla en entornos pluralistas - Ágoras – donde los actores se encuentran, negocian, se influyen recíprocamente: con momentos de conflictos, que necesariamente deben explicitarse, que requieren de instancias de decisión conjunta para arribar a consensos para promover la cogeneración. Estos encuentros son posibles si plantea el diálogo democrático (Gustavsen) donde pesan las experiencias de los actores, la legitimidad de todos los argumentos, la visión compartida y las visiones diferentes.

Cómo interactuamos en un proceso de cogeneración:

- reconociéndonos en el espacio que cada uno de los actores ocupa, considerando los pensamientos diversos, los posicionamientos ideológicos – en ocasiones – distintos, las creencias y conciencias del mundo.
- identificando qué poder, en qué momento, quiénes lo poseen o cómo y cuándo lo circulan y circula.
- pensando en afrontar estos procesos con el objeto de generar lenguajes comunes, y en ese recorrido – mediante un diálogo democrático – explicitar los conflictos, y desde allí repreguntarnos, y abrir otras posibilidades de este proceso.

Desde PRAXIS consideramos que el Acompañamiento desde la perspectiva de la Investigación acción (IA) consiste en promover instancias de reflexión participativa en procesos generados a partir de acciones, programas y políticas para el Desarrollo Territorial.

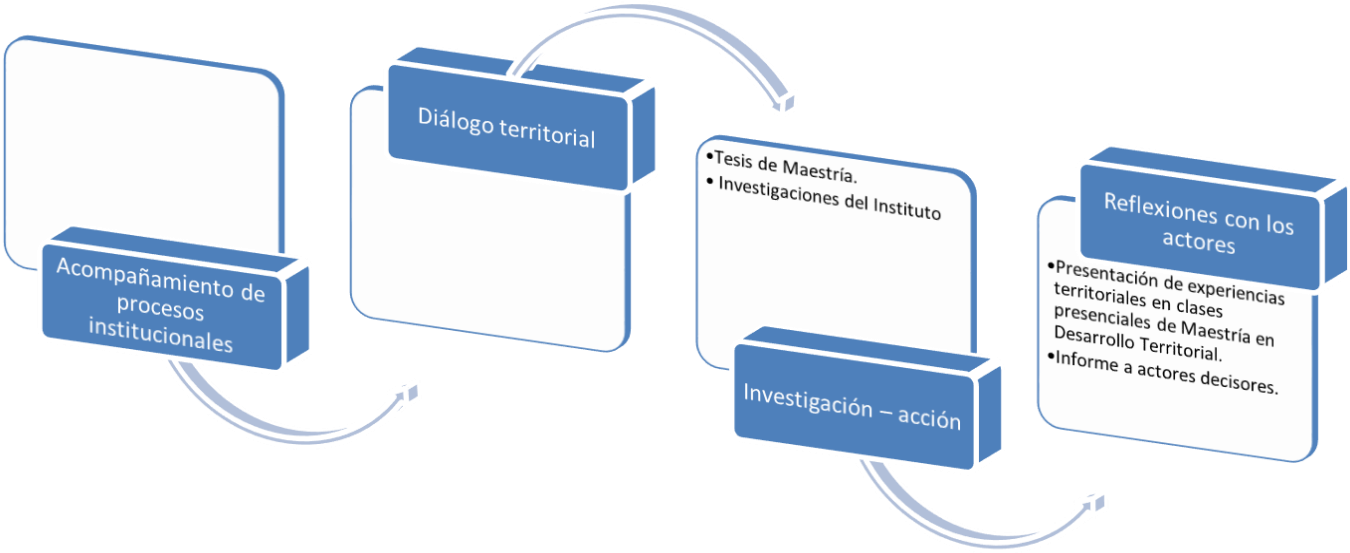
Este ejercicio grupal es propuesto por los investigadores y se orienta a valorar y potenciar capacidades existentes y construir nuevos conocimientos compartidos por el conjunto de actores intervinientes.

Los valores de esta metodología son: la **construcción colectiva, la apuesta por espacios de diálogo (Agoras), la aproximación interdisciplinaria, el respeto por los intereses e intenciones de los miembros, grupos y/o comunidad involucrada.**

Los aprendizajes que se generen a partir de los acompañamientos deben ser compartidos por los protagonistas y deben servir como un aporte a la reflexión, tanto de quienes forman parte del proceso como de la comunidad académica vinculada al DT".

A partir de estas primeras definiciones, realizadas en el marco de la Investigación Acción y en base a la estrategia del Enfoque Pedagógico, el "acompañamiento" implica que:

1. El proceso debe ser trabajado por al menos dos investigadores y con el aporte de otros miembros del Instituto o, si fuera necesario con aportes de profesionales especializados convocados a los fines pertinentes.
2. La propuesta de trabajo es participativa. Tenderá a proponer la incorporación de la mayor cantidad de actores posibles para dialogar en torno a la construcción de un diagnostico compartido y de acciones que apunten a la búsqueda de alternativas de cambio desde el marco conceptual del DT.
3. La búsqueda constructiva incluye la explicitación de conflictos orientado hacia posibles soluciones y/alternativas de cambio, pertinentes con criterios construidos junto a los participantes.
4. El conocimiento de la realidad se realiza mediante aproximaciones sucesivas, enriquecidas por la mirada plural de los actores.
5. El proceso de trabajo puede demandar una evaluación, la cual es plausible de transformarse en una nueva etapa del ciclo de trabajo subsiguiente.



Con esta perspectiva desde el año 2014 estamos participando en el ***PROCESO DE LAVACOCHES*** – tratando de aprender esto que denominamos el acompañamiento de procesos de desarrollo territorial

Génesis del proceso

Cuando el Equipo se conformó parecía con más fuerza la necesidad de mejorar las condiciones actuales de la prestación del servicio (así, la meta establecida fue la de pensar proponer alternativas reguladoras de la actividad con foco en la economía social y la autorregulación que pudiera surgir desde la propia micro-población que se pretendía acompañar), surgiendo la cuestión del uso del espacio público, aunque con menor presencia en el discurso y el mensajedel Equipo.

Los primeros cuatro meses, se trabajó en la elaboración de un diagnóstico que permitiera reconocer la materialización del vínculo y la convivencia entre los actores del espacio físico previamente delimitado; en la búsqueda de lograr una aproximación a la percepción de los diversos colectivos acerca de la actividad. Según los medios de comunicación y lo

sostenido por los actores que levantaban la bandera de ese reclamo, había una correlación directa entre el tema de lavacoches y la inseguridad; que se manifestaba en una convivencia con altos niveles de conflictividad y violencia.

El diagnóstico dejó planteado, en lo que refería a la relación de algunos actores (placeros, personal del estacionamiento medido, transeúntes, usuarios del servicio, comercios) y el actor lavacoches, que el grado de conflictividad en la convivencia no era de la magnitud con la que se planteaba, y que los problemas existentes se relacionaban más al uso del espacio público que a la cuestión de seguridad/ inseguridad. Manifestaba también la demanda de la ciudadanía en general, al Estado Local de trabajar en pos de generar alternativas para que la actividad se desarrolle en un marco formal: regulación, reglamentación, cooperativas, capacitación, identificación, herramientas de trabajo, etc.

La construcción de información a través del diálogo, fue el punto de inicio del equipo, para definir acciones hacia adelante.

Los resultados, fueron entonces, compartidos y puestos en consideración de distintos actores: Gabinete Local, Concejo Deliberante, al CCIRR- SR- Prensa en un encuentro convocado por los concejales y en Consejo Consultivo; lavacoches.

Es en este momento que comienza el acompañamiento de la Maestría.

Caminos del acompañamiento

A partir de entonces, se sucedieron momentos de reflexión- planificación- acción- reflexión, que a los fines de lograr claridad y orden en el relato, a continuación se exponen primero como principales etapas del proceso y momentos claves de reflexión, generados a propuesta del investigador-actor.

Acuerdos institucionales entre el Instituto y la Municipalidad de Rafaela que se plantea:

- Un proceso a largo plazo, donde se debe fortalecer el rol de actor reflexivo frente a la potencia del día a día de la gestión pública.
- Se propone trabajar un proceso participativo, con eje en los diálogos.

- Se busca fortalecer el enfoque desde la co-construcción de conocimientosobre un problema complejo, dando un debate democrático.

Especialmente, en esta primera instancia de la experiencia sobre el proceso de Lavacoches en Rafaela - octubre 2014 a agosto 2015 - participamos en la construcción de conocimiento para la acción, con el equipo técnico conformado por empleados municipales, de las áreas de desarrollo social y desarrollo económico de la Municipalidad de Rafaela, manteniendo algunos diálogos temporarios con secretarios e Intendente. Así como también planteando, junto al equipo, algunos diálogos con otros actores: universidades, consejo pastoral, vecinales, centro comercial, entre otros.

En esta etapa del acompañamiento, hemos consensuado espacios de reflexión sobre el proceso, entre el equipo y con docente de la Maestría, sobre temas de innovación social, los que nos permitieron plantear con claridad elementos comunes y ejes temáticos para posible resolución de los problemas.

Luego de transcurridas algunas reflexiones del equipo y de algunos primeros diálogos con diferentes sectores, la decisión política del Intendente sobre el tema fue “no prohibición, y ordenamiento” de la actividad de lavacoches. Sobre este eje, el equipo de trabajo mantuvo dos líneas de diálogo con actores: como lavacoches, a través de un diálogo en terreno, generando un ámbito de confianza, y con actores institucionalizados de la ciudad (entre los cuales se detectan quienes planteaban más fuertemente el tema como problema: la gremial empresaria, vecinalistas, hasta quienes podrían ser potenciales nuevos actores para debatir soluciones a la temática, como las universidades, como los centros tecnológicos).

Estamos, hoy, en una etapa, que se proyecta un plan de acción y aguardamos la decisión política para desarrollar un desafío consensuado con el equipo como ya lo mencionamos: sobre la posibilidad de arribar a la resolución de algunos puntos del problema/tema Lavacoches, con la participación de los actores más directamente involucrados y aquellos otros, interesados, que puedan plantear su mirada de la situación abordada.

Aprendizajes del proceso

Destacamos estos puntos:

La importancia del diálogo y la negociación de intereses:

- Compartimos diálogos al interior del Municipio con diferentes secretarios y áreas.
- Compartimos diálogos hacia afuera con actores del territorio.

Iniciamos un debate más profundo con el equipo sobre el enfoque social del proceso:

- Consolidamos miradas comunes en el equipo para el abordaje
- y en esa línea diseñamos posibles acciones.

Podemos resaltar, desde la reflexión, acuerdos de actores para proyectar la acción:

- En el diálogo con los actores, se coincide en trabajar en ordenar y regular la actividad conjuntamente. La co-construcción de los instrumentos regulatorios.
- Participación de lavacoches. La identificación de los lavacoches como un reconocimiento a la participación en el proceso.
- Control de la actividad y acompañamiento de un equipo tutor, diferenciados.
- Existen temáticas para trabajar, con una mirada de integración social, junto a todos los actores del territorio: uso responsable del agua, educación vial, uso sustentable del espacio público, entre otros temas.
- Paralelamente, generar oportunidades de capacitación laboral, educación formal, alternativas de empleos

Aprendizajes detectados desde el Instituto:

-Es muy complejo mostrar la complejidad, más aún siendo participativos.

- Es complejo que los lavacoches adquieran “voz y voto” en el proceso. ¿Cuáles son las razones, si en la teoría es tan sencillo? Trabajar para definir el momento para una participación real de lavacoches.

- Es difícil trabajar una problemática en términos multidisciplinarios si la organización no funciona así. Reconocer las dificultades dentro de las propias estructuras organizacionales del Municipio, para establecer diálogos, llegar a acuerdos, y accionar articuladamente a la hora de gestionar sobre la problemática

- Hay que explicitar los conflictos.

Próximos desafíos:

- Cogenerar acciones y soluciones con actores, teniendo un rol activo el grupo de lavacoches y su participación en la co generación de alternativas para el desarrollo de la actividad.

- Desde esta experiencia, establecer espacios de debate y co generación de conocimiento colectivo en diferentes instancias académicas: jornadas de investigación social, espacios curriculares y extra curriculares con alumnos de niveles terciario y primario, y especialmente retomar el debate y la cogeneración sobre la experiencia y sobre el abordaje de la Investigación Acción para el Desarrollo Territorial en el ámbito de la Maestría en Desarrollo Territorial.

- Sumar a los actores más tradicionales junto con nuevos actores de la ciudad, a los debates y espacios de diálogo democrático.

Universidad Nacional de Villa María

II Jornadas de Desarrollo Local Regional

"Reflexiones y diálogo para la acción"

Villa María-Córdoba 12 y 13 de Mayo de 2016.

Mesa de Trabajo N° 4

Ponencia:

PROCESOS Y TENDENCIAS DE DESARROLLO LOCAL EN CIUDADES DE FRONTERA ENTRE URUGUAY, ARGENTINA Y BRASIL. Oportunidades para la gobernanza multinivel.

Altaïr Jesica Magri.

Docente e investigadora del Instituto de Ciencia Política de la FCS-UdelaR. Co-coordinadora del Núcleo NIEDT-EI-UdelaR. Investigadora activa de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). altair.magri@cienciassociales.edu.uy altairmagri@gmail.com

Resumen: Se presenta un estudio sobre las potencialidades y las restricciones para el desarrollo local de ciudades en situación de doble y triple frontera de tres de los países que integran el Cono Sur de América Latina (Argentina, Brasil y Uruguay). Se analizan formas de organización para la acción institucional y socio-institucional existentes entre las comunidades fronterizas de los distintos países[1].

Palabras clave: fronteras, desarrollo local, gobernanza multinivel

[1]La investigación de carácter interdisciplinar se desarrolló durante los años 2013 y 2014.Núcleo Interdisciplinario de Estudios Territoriales (NIEDT-EI-UdelaR) integrado por docentes de ciencias económicas, ciencia política, urbanismo, sociología, geografía, derecho, comunicaciones y trabajo social.

Abstract: Its present a study on the potentials and constraints for local development of cities in a situation of double and triple border of three of the countries of the Southern Cone of Latin America (Argentina, Brazil and Uruguay). Forms of organization it´s analyzed for institutional action and socio-institutional existing between border communities in different countries.

Keywords: borders, local development, multilevel governance

Introducción:

A nivel nacional y supraregional existe un diseño de relacionamiento normativo combinado con uno que denominamos *ad hoc* o funcional que se expande en el plano subnacional, impulsado en parte por diferencias en las legislaciones nacionales, que producen asimetrías en la capacidad de gestión de los actores subnacionales, respecto al grado de decisión y uso de recursos locales obstaculizando procesos de integración entre ciudades de los diferentes países.

La hipótesis de trabajo planteaba que los marcos de integración supranacional no están tomando en cuenta un laborioso y eficaz proceso de integración a nivel local, anclado en raíces más antiguas que la creación de los Estados nacionales, desconociendo a su propia interna que estos espacios son parte y función del Estado Nación respectivo, a la vez que conforman de hecho una situación nueva que necesita ser reconocida, pues transforma el concepto tradicional de frontera y desenvuelve distintos grados de relacionamiento -según el caso-dirigidos hacia su propio desarrollo, amparados de hecho en ciertos márgenes de autonomía que les da el desconocimiento del aparato estatal y político de esta realidad. La ponencia toma los casos de integración para el desarrollo local de las ciudades

denominadas como “paso de frontera” por el centralismo estatal, y como “ciudades gemelas” o “ciudades hermanadas” por los actores locales[2].

1. El diseño del relacionamiento

Entre los gobiernos nacionales se establecen acuerdos para el tratamiento de temas fronterizos de gran porte (manejo de ríos, aguas marítimas, puertos, canales de navegación, sistemas carreteros de enlace regional, logística en telecomunicaciones y energía, grandes inversiones productivas, etc. En el nivel subnacional, entre gobiernos regionales y/o locales se tratan temas que hacen al tránsito diario de bienes y personas, al medioambiente, tratamiento de efluentes, coordinación sobre explotación sustentable de recursos comunes, turismo, etc.). Pero no necesariamente hay comunicación y convergencia de ideas y políticas entre ambos niveles. En la literatura especializada (Wong-González, 2005; Navarrete, 2006) se reconoce la actividad nacional como “formal” y la subnacional con una tendencia “funcional o *ad- hoc”*. El primero, elabora y rubrica decisiones abordando temas estructurales para el relacionamiento entre naciones; y el segundo tiene un carácter acotado a su espacio territorial. El conflicto no es moneda corriente[3] y el relacionamiento se desenvuelve por arreglos cooperativos llevados a cabo por actores institucionales y/o civiles subnacionales, abocados a formular soluciones sobre temas comunes específicos. Estas experiencias pueden aproximarse a lo que Boisier (Boisier: 1993) categorizó como regiones asociativas, uniones voluntarias de formas menores que involucran gobiernos, mercados y sociedades locales para la gestión eficiente de factores. Acciones que no necesariamente están comprendidas en los macro marcos de relaciones regionales, sino que son forjados sobre acuerdos temáticos entre gobiernos locales y responden a temas emergentes. De esta singularidad, se producen solapamientos entre una dimensión formal nacional y una *ad hoc* subnacional, operada por actores locales, que avanzan con una lógica más dinámica y coyuntural sobre temas propios del territorio. Navarrete (Navarrete,

[2] Por motivos de espacio, la ilustración de caso se remite a las ciudades fronterizas de Rivera-Santana y Río Branco-Jaguarao.

[3] Con excepción del conflicto entre Uruguay-Argentina (2006-2011) ubicado en las ciudades de Fray Bentos y Gualeguaychú por la instalación de una papelera sobre el río Uruguay. Implicó el cierre de fronteras por parte de Argentina y actividad medioambiental de organizaciones argentinas que monopolizaron la opinión pública de las poblaciones fronterizas.

2006:13), previene de las distintas velocidades que esto conlleva y las expone como lógicas contrapuestas porque parten de instituciones diferentes (sociedades y Estados) en intereses y competencias: "Estas dos lógicas de integración tienen orientaciones contrapuestas porque desde la población y la economía fronteriza el movimiento es hacia la ampliación de la integración funcional, mientras que desde el Estado se busca instituir reglas que limiten y regulen la funcionalidad, siendo el movimiento hacia la ampliación de la formalidad, el que puede alcanzar a veces efectos negativos si se queda restringida al control y la represión de la informalidad."

1.1. Modelos entre naciones

En las relaciones binacionales de Uruguay con Argentina o con Brasil, la falta de un marco general que defina una zona o franja de frontera genera situaciones diversas y no siempre eficaces con las múltiples problemáticas que se presentan.

Mapa n°1: *Pasos de frontera de Uruguay con Argentina y Brasil*



Fuente: M RR.EE/Uy.

En la relación entre Uruguay y Argentina, el marco de frontera entre Estados está construido sobre organismos creados para operar sobre recursos compartidos: Comisión Administradora del Río de la Plata, Comisión Mixta del Río Uruguay y Comisión de Represa de Salto Grande, con integración política y mecanismos de solución de

controversias. No hay líneas que operen como guías al plano subnacional que afronta situaciones más complejas y diferenciadas. En el escenario con Brasil a cargo del Ministerio da Integração brasilero, se puede percibir un sentido más estratégico del desarrollo fronterizo que no rinde por la inexistencia de un tratamiento similar en Uruguay.

Cuadro n° 1: *Institucionalidad formal de frontera controlada por el nivel estatal central*

Institución y temáticas	UY-ARG	UY-BR	UY-AR-BR	UY-AR-BR + LA
MERCOSUR (AR-BR-PY -UY y asociados)				
UNASUR (múltiple)				
Reunión Alto Nivel Minist.RR.EE: Educación, salud, policía, justicia, medio ambiente, saneamiento				
Grupo de Alto Nivel Ministerio RR.EE/otros: energía, conectividad, infraestructura, circulación personas				
Com. Ad. del Río de la Plata				
Com. Técnico Mixta Salto Grande				
Com. Binacional Hidrovía Río Uruguay				

Fuente: elaboración propia.

Como una primera brecha, los organismos supranacionales de integración son percibidos con ajenidad y con escaso impacto real en las comunidades locales que expresan que no son consultados ni informados en decisiones que impactan particularmente en las dinámicas propias. Se señala la escasa apropiación territorial en estos actores del MERCOSUR como principal proceso de integración regional del que participan los países. Una segunda brecha se encuentra en el plano nacional entre los diferentes niveles de gobierno en cuanto a participación.

1.2. La relación entre ciudades fronterizas

La relación entre ciudades fronterizas contiguas se define a partir del grado de fortaleza institucional. "De la proximidad de los núcleos urbanos deriva el intenso intercambio de personas, servicios, capitales e información, pero generalmente de un modo asimétrico, a veces complementario, a veces competitivo". (Rhi Sausi y Oddone, 2008: 88). Se entiende como situación asimétrica a las condiciones con que cuentan las ciudades contiguas para su desarrollo, entre ellas el ordenamiento para el uso del suelo en tanto hábitat, infraestructura y servicios de bienestar, el desarrollo del potencial económico y ambiental o el manejo de recursos descentralizados. Dentro de esta dimensión de cohabitación los autores caracterizan las ciudades como:

a. ciudades *comunicantes* de acuerdo al factor social relacionado a servicios y vínculos privados;

b. ciudades *vulnerables* compuestas de tejidos sociales débiles y frágiles, ya permeadas por actividades ilícitas que socavan su estabilidad; y

c. ciudades *gobernadas*, donde las instituciones públicas de ambos lados de frontera comprometen su coordinación para sostener la estabilidad democrática, con un sistema político-institucional innovador que garantiza y acompaña los intereses de sociedades que comparten una identidad con rasgos comunes.

Los estudios de caso mostraron que la comunicación interurbana se desplaza en un eje entre comunicantes y gobernadas porque dependen de una construcción histórica interdependiente, cuentan con gobiernos legítimos y alineados en función del desarrollo, aunque la indiferencia nacional genera situaciones de vulnerabilidad frente a problemas de responsabilidad estatal.

La dinámica transfronteriza reconoció en el plano de las aglomeraciones urbanas intensos tipos de interacción, que conllevan distintas designaciones. Brasil denomina a estas conjunciones[4] de relación uruguayo-brasileña como capilar, con integración local, espontánea entre comunidades, con baja intervención del Estado, comparable a comunicantes; y de sinapsis, alto grado de integración entre poblaciones sustentado en

[4] Definiciones en: Ministerio da Integración Nacional, Pág. 27-28 (2009) http://ois.sebrae.com.br/wp-content/uploads/2013/06/cartilha-faixa-de-fronteira.pdf

buena intervención estatal con políticas que consolidan la tendencia, similar a la definición de ciudad gobernada.

En el caso Argentina- Uruguay, las actividades locales comenzaron formalmente con acuerdos binacionales como los Comités de Frontera (CODEFRO) creados en 1974[5], y extendidos a la relación con Brasil en 2011. Son ámbitos para arreglos específicos entre ciudades autodenominadas "hermanadas" como Salto y Concordia o Paysandú y Colón a los efectos de solventar inversiones o gastos compartidos en políticas sociales e infraestructura.

La investigación dio cuenta de una producción con distintas características, modalidades y profundidad de Uruguay con ambos países limítrofes, donde el régimen federal de Argentina y Brasil ha permitido mayor autonomía de las provincias y estados subnacionales de estos países que desarrollaron organismos sectoriales para el tratamiento del medio ambiente, urbanismo, bromatología, recursos hídricos, planificación territorial de la inversión pública, comités de desarrollo en situaciones de frontera, etc. Las Intendencias Departamentales de Uruguay enmarcadas en el régimen unitario y centralizado del Estado no tienen competencias sectoriales aunque han comenzado a incorporar estas temáticas en sus agendas, buscando subsanar las falencias y equiparación con sus vecinos.

Cuadro n° 2: *Institucionalidad fronteriza a nivel subnacional*

Institución/ temática	**UY-AR**	**UY-BR**	**UY-AR-BR**
Comités de Frontera (ahora de Integración)			
Comisión Alcaldes/Prefeitos/Intendentes			
Gabinete binacional Rivera-Santana do Livramento			
Mesa Temática de Frontera			
Comisiones Mixtas Lagunas Merín, Cuareim, Yaguarón			

[5]Entraron en funcionamiento en 1993.

Comisión Restauración Puente Mauá			
Comités integración BU/MC/Barra do Quaraí			

Fuente: elaboración propia.

Esta institucionalidad de nivel local promueve la formación de redes temáticas que surgen con integración institucional-civil. No obstante, dificultades de consolidación de estas agendas y los desbalances en los grados de autonomía en la toma de decisiones en ambos lados de la frontera plantean un desafío relevante de sostenibilidad de los mismos.

1.3. Temáticas que inciden en el desarrollo local de frontera

Las distintas modalidades de coordinación transfronteriza han dado lugar a la incorporación de una nueva agenda con mayor sensibilidad de prioridades territoriales. Aún con dificultades de consolidación y desbalances de autonomía en toma de decisiones, en ambos lados de la frontera, estas agendas plantean un desafío relevante de gobernanza. A manera de ejemplo, se presenta una caracterización temática de los CODEFRO por grado de importancia de temas que involucran al desarrollo local.

Cuadro n° 3: *Temas relevantes por intensidad de tratamiento en Comités de Frontera*

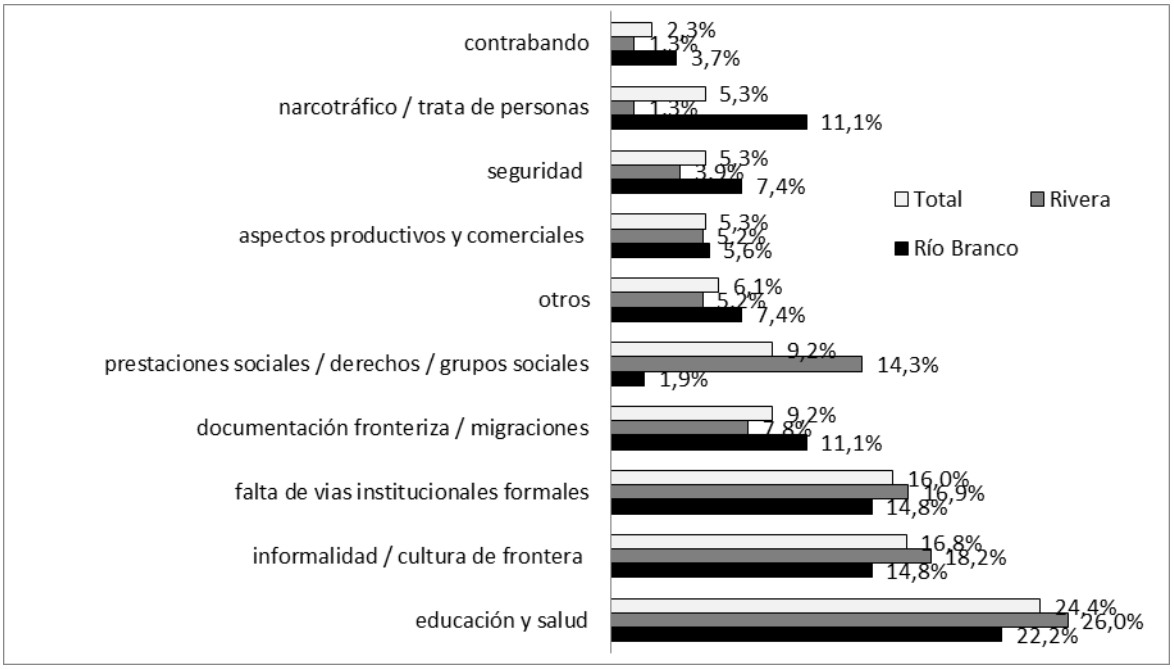
Comités de Frontera.	Desarrollo económico sectorial	Obras de logística portuaria y vías de acceso terrestres y de navegación	Obras de Interconexión vial: puentes, pasos de frontera	Gestión de recursos hídricos comunes	Áreas protegidas y conservación de la diversidad
Artigas-Quaraí.	Medio	Alto	Medio	Bajo	Medio
Rivera-	Alto	Alto	Medio	Medio	Medio

Santana					
Rio Branco-Yaguarón	Medio	Alto	Alto	Bajo	Bajo
Acegua-Acegúa	Medio	Medio	Medio	Bajo	Bajo.
Paysandú-Colón	Bajo	Medio	Medio	Medio/bajo	Bajo
Salto-Concordia	Alto	Medio	Medio	Alto	Alto

Fuente: Elaboración propia.

Las entrevistas a actores institucionales y sociales dan cuenta que los temas más relevantes en relación con la frontera son la educación y la salud, la informalidad laboral, el delito de contrabando por falta de vías formales para resolverlas. El siguiente cuadro muestra la problemática en la frontera uruguayo-brasileña entre las ciudades de Rivera y Santana do Livramento y de Río Branco y Jaguarão.

Cuadro n° 4: *Temas identificados como problemas para el desarrollo local de las ciudades de frontera*



Fuente: Aglomeraciones urbanas transfronterizas: restricciones y oportunidades para el desarrollo local. En http://desarrolloterritorial.ei.udelar.edu.uy/publicaciones/

La documentación civil si bien no registra porcentajes altos, es un problema en ciudades divididas por una calle, porque al vincularse con factores como trabajo, educación, servicios de salud o comercio las legislaciones nacionales operan con distintos criterios dificultando el acceso a pobladores que viven de hecho en ambos países.

Las políticas monetarias[6] también implican problemas ya que cíclicamente afectan el comercio de uno u otro lado de las fronteras, arrastrando el aumento de la desocupación y el contrabando, cuya solución escapa a las competencias subnacionales. Los gobiernos centrales analizan estos temas desde perspectivas que no incluyen la unidad física que significa el enclave urbano real.

Rodríguez Miranda (RM 2013 y 2014) identifica el problema como barreras endógenas y exógenas. En las primeras, los ámbitos locales públicos y privados de articulación (arreglos entre Alcaldes, Cámaras binacionales de empresarios, etc.) como factores objetivos, y el factor cognitivo y el afectivo (lo subjetivo hacia "los otros") y los problemas sociales que se presentan como el tráfico de personas, la prostitución, drogas, contrabando, etc.; y la dinámica de acciones bilaterales que va profundizando una relación. En este aspecto, las ciudades de frontera muestran una buena valoración tanto de lo objetivo como del aspecto subjetivo. Los actores muestran relativa satisfacción ante los esfuerzos por resolver problemáticas que consideran comunes.

En las exógenas, (normativa, política cambiaria y controles fronterizos), las opiniones de los actores muestran en primer lugar desconfianza y precaución en especial ante el valor de las monedas nacionales, en segundo lugar, desconformidad con los dobles controles, y tercero con la normativa territorial de los países que genera asimetrías en cuanto a capacidades para operar (descentralización subnacional, competencias sobre recursos naturales, etc.).

[6] Por ejemplo, la recesión actual y las devaluaciones de moneda en Brasil y Argentina están transformando los vínculos comerciales. Los bajos precios impulsan al contrabando "hormiga" provocando que el Estado nacional uruguayo emprenda políticas de represión de tránsito de mercaderías hacia Uruguay. Lo mismo sucedió anteriormente en sentido inverso.

1.4. Las redes y su rendimiento

En especial en algunos campos de actividad tienden a conformarse redes estables y dinámicas que involucran distintos tipos de actores. Son articulaciones flexibles y muestran una gran dinámica propia. No son observadas en su potencial desde las instituciones de nivel nacional, por desconocimiento o por inercias institucionales que no conocen ni reconocen este tipo de gobernanza. Se analizaron redes en función de cinco tipos: relevancia en la frontera, información, ámbitos de coordinación y articulación, proyectos y diferencias. A modo de ejemplo, se grafica la relación entre las ciudades de Rivera (UY) y Santana do Livramento (BR)[7], donde se trazan los vínculos a partir de organizaciones consideradas relevantes por los actores. Los vínculos se clasificaron en sistemas de información y de coordinación/articulación en redes transfronterizas[8].

Gráfico n°1:

Redes transfronterizas de información Rivera-Livramento

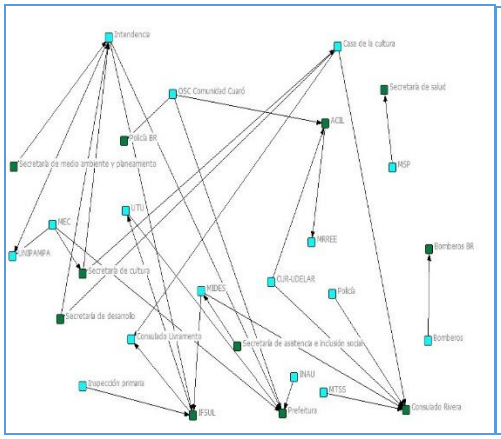
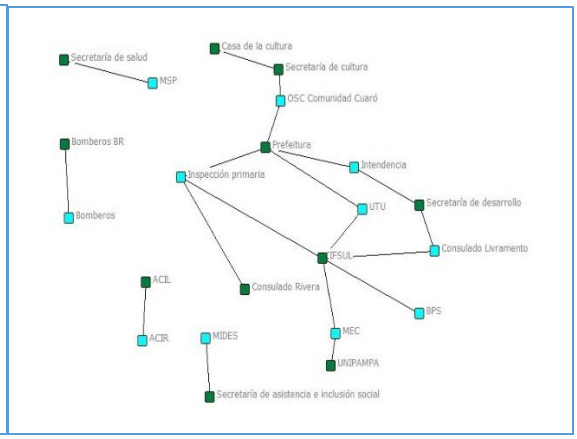


Gráfico n° 2:

Redes transfronterizas de cooperación y articulación Rivera-Livramento



Fuente: http://desarrolloterritorial.ei.udelar.edu.uy/publicaciones/

En verde brasileñas y en celeste uruguayas

[7] El trabajo completo en http://desarrolloterritorial.ei.udelar.edu.uy/publicaciones/
[8] El estudio original comprende redes nacionales y transfronterizas.

Entre ambas tipologías, naturalmente las redes de información presentan mayor intensidad y variedad de vínculos frente a las de cooperación que se muestran con un criterio sectorial. La proporción de actores que participan en interacciones transfronterizas se sitúa en torno a los dos tercios del total de las redes nacionales de las ciudades, reflejando alta implicación de las organizaciones presentes en el territorio con las del país vecino. La Intendencia de Rivera y la Prefeitura de Santana do Livramento ocupan un lugar destacado en coordinación y comunicación en la percepción de los actores, siendo vistas como las más relevantes para afrontar problemáticas de frontera.

2. Las oportunidades de gobernanza multinivel

En estudios de formas locales de integración, el concepto gobernanza aporta explicaciones a fin de poder identificar que estrategias y mecanismos son recreados para solucionar problemas que escapan al marco formal o que se encuentran en situaciones de interdicción. El estudio tomó el concepto de gobernanza multinivel, la cual definimos como aquellas redes de políticas que tienen la capacidad de redirigir el relacionamiento o introducir nuevos campos de política pública en el campo institucional conformando nuevos cursos de acción. Es vista como alternativa a las disfunciones para producir política pública originada en la complejidad estructural del Estado y en la insuficiente representación de intereses colectivos (Ruano de la Fuente 2002:2).

Avanzar en una agenda transfronteriza que implica innovación institucional en términos de gobernanza, implica explicitar las tensiones existentes entre los diferentes niveles de gobierno, en las escalas locales, nacionales y las relaciones binacionales, permitiendo, dentro de un esquema de integración supranacional definido por los ámbitos nacionales una cierta autonomía para, desde los gobiernos locales pautar una agenda adecuada al desafío que supone abordar una realidad transfronteriza que no puede ser asumida desde la capital del país. Sin avanzar por este camino, queda la vía de los acuerdos informales y las improntas personales de quienes estén al frente de los organismos nacionales competentes y en los gobiernos locales de turno, alcanzando resultados parciales y seguramente poco

estables. Sin embargo, la legitimidad que generan puede ser vedada por la propia estructura vigente y lograr relativa probabilidad de reconocimiento social e institucional.

Reflexiones finales

Desde la perspectiva regional, el avance es muy relativo en situación de frontera. En este sentido, se puede conjeturar que pensar en el desarrollo local instrumentando mecanismos de gobernanza multinivel con articulaciones virtuosas de las escalas subnacionales con la nacional, otorgarían una oportunidad potencial de planificación del desarrollo y diseño de políticas permitiendo una mejor posibilidad de inserción del país en la región.

Las nuevas formas de gobernanza observadas merecen especial atención, pues están mostrando un entramado especial y específico que según la opinión de los actores entrevistados no es tomado en cuenta en tópicos que desarrollan los Estados. Se observa una gobernanza que muestra articulaciones incipientes, demostrando que la necesidad desarrolla capacidades de articulación y coordinación que son efectivas aún en su corto alcance.

Bibliografía

Gonzalez, Won (2013): La emergencia de regiones asociativas transfronterizas, Cooperación y conflicto en la región de Sonora y Arizona. Revista FRONTERA NORTE, Vol.17, n° 33.

Magri, Altair (2014): Informe final proyecto UdelaR-DINOT-OPP-MRR.EE. "Estudio integral de factores, procesos y tendencias de fronteras transnacionales que condicionan la planificación del ordenamiento del territorio para el desarrollo sostenible en Uruguay."

"" "" (2011): Un quinquenio cargado de futuro: la descentralización y el ordenamiento territorial en Uruguay. En Revista de Ciencias Sociales, DS-FCS n°28, págs.77-104. Montevideo.

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, (2011): Integración territorial internacional. Planes, programas y proyectos para la consolidación de la integración nacional.

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios Plan Estratégico Territorial Avance II: Integración Territorial Internacional. 1a ed. - Buenos Aires.

Ministerio da Integración Nacional, Pág. 27-28 (2009) Brasil.

http://ois.sebrae.com.br/wp-content/uploads/2013/06/cartilha-faixa-de-fronteira.pdf

Navarrete,M. (2006): Región fronteriza Uruguay Brasil. Laboratorio Social para la Integración Regional: cooperación e integración transfronteriza. Diploma Estudios Internacionales e Integración. FCS,Montevideo.

NIEDT (2014): http://desarrolloterritorial.ei.udelar.edu.uy/publicaciones/

Nunes, E. (2004): Estudio de Caso en Brasil: Principales Desafios del Ordenamiento Territorial. Foro Internacional de las Naciones Unidas,Méjico.Acceso Internet: https://www.fig.net/pub/mexico/papers_span/ts5_nunes_span.pdf

Rhi Sausi, J. y D. Conato, comp. (2008) Cooperación transfronteriza e Integración en América Latina. IILA-CESPI. Acceso internet: http://es.scribd.com/doc/60407473/701-Fronteras-Abiertas-de-America-Latina

Rhi Sauci, J. y N. Oddone (2008): Fronteras y cooperación transfronteriza en América Latina. Introducción al Proyecto Fronteras Abiertas. Acceso Internet: http://es.scribd.com/doc/60407473/701-Fronteras-Abiertas-de-America-Latina

Rodríguez Miranda, A. (2013): Desarrollo local y organización productiva en noreste de Uruguay. Rev. Economía, Población y Desarrollo UACJ,

“”” “”” (2014): Dimensión sectorial y desarrollo Territorial en economías locales interiores. El caso de Uruguay, Rev. Economía y Territorio, Vol. XV, n° 47.

Rótulo, D. y O. Damiani (2010): El caso de la integración fronteriza Uruguay Brasil: dimensiones analíticas e hipótesis de trabajo preliminares. ORT, Montevideo.

II Jornadas de DT Regional: "Reflexiones y diálogos para la Acción". Primer Encuentro de Escuelas de Gobierno

MESA 4: Capacidades para la gestión local.

"Fortalecimiento de capacidades para la implementación de un programa de desarrollo territorial que articule provincia-municipios y actores de la sociedad civil". San Juan. Argentina.

Marsiglia, Javier y Rópolo Laura[1]

Palabras claves: agendas territoriales/ articulación de actores/gobernanza multinivel

1. Introducción

El desarrollo territorial se construye en un marco de relaciones horizontales entre los actores, en particular los actores estratégicos. Esto implica construir densidad institucional, redes, capital social. Una adecuada gobernanza con reglas de juego pactadas, públicas y bien comunicadas, que faciliten los diálogos en un marco de relaciones entre actores con posiciones e intereses diferentes pero capaces de concertar objetivos comunes operando a través de una ¨**gobernanza multinivel**¨.

En este marco, desde la nueva administración del gobierno provincial de San Juan, se propone llevar adelante una política pública de desarrollo territorial con un enfoque integral, participativo y colaborativo entre el sector público y privado. Uno de los aspectos en el que los autores están colaborando, es en el diseño de una plataforma de formación orientada a identificar y capacitar a los actores territoriales de los 19 departamentos (municipios) de la provincia para que puedan ser partícipes activos en el programa. Se busca colaborar a que sea en los territorios municipales donde se determinen las vocaciones productivas, y que provincia y municipio co-construyan el diagnóstico inicial de la política pública provincial en materia de promoción de un proceso autogenerado de desarrollo territorial.

El propósito de la ponencia apunta a trasmitir las bases teórico-metodológicas y los lineamientos generales del Programa de Desarrollo Territorial, en el marco del "Plan Estratégico Provincial San Juan 2030" y en particular hacer hincapié en el diseño de una

[1] Marsiglia, Javier: Mag. en Desarrollo Local (UNSAM-UAM). Profesor Titular Departamento de Sociología. FACSO-UNSJ. Dirección: Ignacio de la Roza 590 (O). 5400-Rivadavia-San Juan. E-mail: javier.marsiglia@gmail.com. Rópolo, Laura: Mag. En Gestión de las Organizaciones (U. Valparaíso, Chile)- Economista (UNC). Subsecretaria de Planificación y Promoción del Desarrollo Minero Sustentable. Ministerio de Minería. Gobierno de San Juan. Dirección: Centro Cívico. Piso 5 Núcleo 7-Capital-5400-San Juan. E-mail: lauragabrielaropolo@gmail.com

estrategia de formación que apunta a fortalecer capacidades tanto de los funcionarios provinciales como de los actores públicos y privados a nivel territorial.

Los autores del trabajo, tanto desde el ámbito universitario como desde las competencias de gestión técnica en el gobierno provincial, se encuentran con el desafío de diseñar e implementar una propuesta de formación que articule diferentes niveles de la administración (provincial-municipal) y una diversidad de actores con expectativas e intereses diferentes. Se pretende que dichos actores puedan confluir en un trabajo de construcción de agendas territoriales participativas alineadas con el Plan Estratégico Provincial y que quede incorporada una nueva forma de gestionar los territorios de manera cooperativa y colaborativa.

2. Breve análisis del contexto socio-económico de la Provincia de San Juan

San Juan es una Provincia de la región de Cuyo, en la República Argentina, ubicada en el continente americano. Abarca una superficie total de 92.789 km2, conformada en un 80% por cordones montañosos y la mayoría de las actividades económicas, sociales y culturales se concentran en sus valles. Limita al norte con la Provincia de La Rioja, al este con San Luis, al sur con Mendoza y al oeste con la República de Chile. Posee una posición geográfica estratégica desde la concepción del corredor bioceánico central, que inicia en el puerto de Porto Alegre, Estado de Río Grande Do Sul, Brasil y culmina en el puerto de Coquimbo, IV Región, Chile.

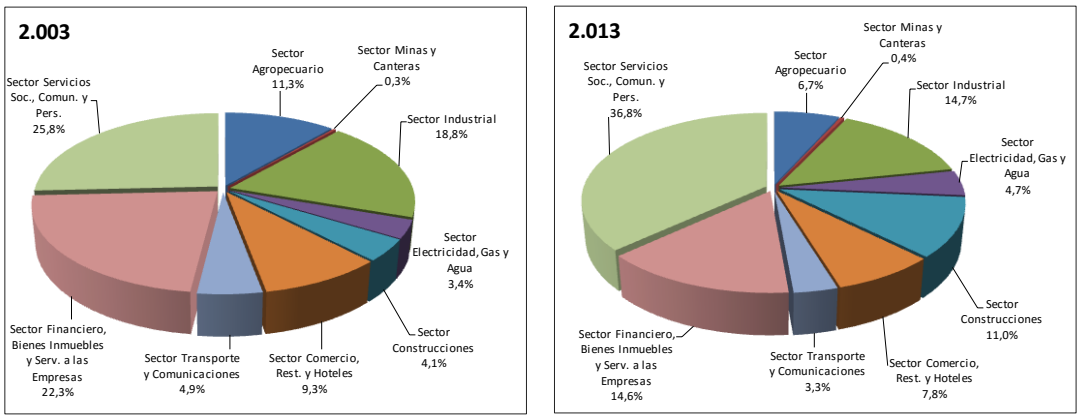
A grandes rasgos puede decirse que el territorio de la Provincia de San Juan se estructura con un oasis central, el Valle de Tulum, Ullun y Zonda, donde se concentra el 80 % de la población y gran parte de las actividades, conformando un sistema territorial mono céntrico de ocupación, complementado con un sistema de oasis menores: Jáchal, al Norte, Calingasta y Rodeo-Iglesia al oeste y Valle Fértil al noreste; oasis que, en algunos casos, si bien no alcanzan a desarrollar núcleos urbanos con una complejidad de servicios que los atienda tienen un potencial de desarrollo económico vía minería, energías alternativas, industrias culturales, turismo termal, de aventura, entre otros.

De acuerdo con el último Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (INDEC 2010) la población de San Juan es de 680.427 habitantes. La densidad promedio es de 7 habitantes por km^2, siendo en los valles de 700 habitantes promedio por km^2 y en las regiones montañosas de 3 habitantes por km^2.

Históricamente, la base productiva provincial ha estado vinculada a los sectores primarios agrícola y minero no metalífero. Un proceso de diversificación e incremento del valor agregado se evidencia en las últimas décadas en casi todos los complejos productivos.

Inversiones de capitales privados internos y externos, dieron el impulso necesario para el cambio de perfil productivo provincial, en las dos últimas décadas, permitiendo que hoy se genere desde el sector privado el 60% del valor de la actividad económica sanjuanina.

Figura Nº 1 - SAN JUAN: Estructura Económica comparada



Fuente: Elaboración propia con datos del IIEE. 2014.

San Juan, se expandió económicamente de manera muy significativa, con una tasa promedio de crecimiento del Producto Bruto Geográfico del *11% anual* desde el 2003 y acumulando al 2013, un crecimiento del 176%. En los dos años siguientes al igual que en el resto del país la senda de crecimiento cambia su tendencia.

Todos los segmentos exportadores han contribuido a la dinámica de las exportaciones evidenciada en la década, aunque sobresalen las *manufacturas de origen industrial* por la vertiginosa expansión de la exportación de productos mineros elaborados, especialmente del rubro *piedras y metales preciosos*. También las cadenas productivas agroindustriales han mostrado gran dinamismo en materia de modernización tecnológica y de especialización comercial en el mercado mundial.

Sin perjuicio de la relevancia de estos indicadores que marcan un crecimiento económico importante en los últimos años, éste ha sido muy dependiente de la industria minera (en particular la metalífera a cielo abierto) lo que plantea la necesidad de apostar más fuertemente a la diversificación productiva y a mejorar los estándares ambientales de la industria minera.

A la vez, más allá que ha habido una reducción de los niveles de pobreza, persisten poblaciones en riesgo social y desigualdades territoriales que deben ser atendidas desde la política pública provincial y municipal con los necesarios apoyos nacionales.

Por último, cabe reseñar que en base al texto constitucional de la provincia de San Juan, las divisiones político-administrativas se definen en base al número de habitantes que disponga un espacio geográfico, hecho que da lugar a categorizar los 19 departamentos (equivalentes a municipios) como de primera, segunda o tercera categoría, permitiéndoseles, a los de primera categoría, dictarse su propia Carta Orgánica. Las otras categorías municipales deberán encuadrarse en la Ley Orgánica Municipal.

3. Territorio, actores y procesos de formación para el desarrollo territorial

"El territorio es una construcción sociocultural compleja…histórica, sociopolítica y cultural. Hoy sabemos que se dispone de una cantidad importante de herramientas para su producción, pero que justamente ese proceso no es sencillo ni coyuntural; es complejo, es estructural, es controversial, es político y es tecnológico. Se ha reconocido al territorio como el recorte del espacio mediado por las relaciones sociales, económicas y culturales; mediaciones que transforman al espacio en un sistema, en tanto lo organizan y lo dotan de funcionalidad y utilidad tanto material como simbólica. Además de considerar al territorio como espacio, también se lo puede ver como sistema organizador de flujos. Esta segunda acepción pone el acento en la capacidad de dicho espacio de administrar relaciones" (F. Quetglas: 2008: 32).

He aquí una de las claves para entender lo pertinente del territorio, no solo como espacio físico y natural, sino además como lugar de encuentro, de expresión de conflictos y de concertación y articulación de esfuerzos en pos de proyectos colectivos. Y es en este contexto donde el factor identitario aparece con fuerza. Una identidad cultural entendida no solamente como expresión de una historia común vivida en forma nostálgica, sino como representaciones colectivas que se nutren en el pasado, pero que tienen vigencia renovada en el presente y aportan a la construcción del futuro.

Desde un encare politológico, Oscar Madoery profundiza en esta concepción afirmando: *"...*el territorio local es un espacio de construcción política. No es algo que esté por fuera de los sujetos, sino que es un sistema de acción social intencional […], un espacio de construcción social. El territorio local supone poder y si no es planteado como estrategia, el territorio no se efectiviza, marcando el paso de una visión geográfica a una política de territorio local. Lo significativo de esta interpretación es que permite enlazar los procesos sociales, económicos, tecnológicos, culturales con las prácticas políticas y con las estrategias de los actores"[2].

[2] Oscar Madoery: "Otro Desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones". Editorial UNSAM, Buenos Aires. Argentina, 2008.

Aquí incorporamos la participación de **los actores en un sistema de relaciones** con sus lógicas de poder y la posibilidad de construir procesos de DT-regional, lo que exige un esfuerzo importante por generar ámbitos de participación y aprendizaje colectivos, con estrategias de formación adecuadas a los múltiples desafíos que se presentan.

3.1. El rol de los gobiernos locales en el liderazgo de los procesos de DT y como articulador con los otros actores del escenario territorial

El paradigma del DT que ha orientado las prácticas de muchas organizaciones en los territorios, nos pone frente a una cuestión importante y es el papel de algunos actores estratégicos (como los organismos del Estado y en particular los gobiernos locales); los liderazgos personales u organizacionales del territorio; los agentes de DT públicos o privados que tienen un rol clave como motores, facilitadores o catalizadores del DT.

En los últimos tiempos se ha producido una ampliación de la agenda pública local, a través de las demandas de los propios ciudadanos y de las transferencias de funciones desde otros niveles del Estado a los territorios. Esto ha provocado cambios en las competencias y funciones municipales tradicionales y los gobiernos locales han asumido entre otras cosas la responsabilidad de promover el desarrollo territorial, muchas veces en escenarios de incertidumbre y sin los recursos apropiados para tales fines.

Del lado de los organismos del Estado, esto nos interpela acerca de cómo se prestan los servicios públicos en términos de eficiencia y eficacia; si satisfacen o no las necesidades y demandas de los ciudadanos; si se conceden espacios para la participación en la toma de decisiones.

Del lado de la sociedad civil (diversa y plural) habrá que analizar sus posibilidades reales de articulación interna y con los organismos estatales a la hora de pensar en los desafíos de la gestión pública a nivel territorial.

La coordinación y la construcción de sinergia entre los diversos niveles de gobierno y entre las propias municipalidades entre sí, se presentan como un aspecto que es necesario encarar.

Muchas veces estas nuevas funciones, competencias y responsabilidades empujan a los gobiernos locales a la conformación de consorcios intermunicipales y regionales en el marco de “una búsqueda de escalas para el desarrollo económico (…); una desconcentración provincial que busca mejorar la eficacia de las políticas públicas en el territorio; una necesidad de los gobiernos locales de negociar desde posiciones de mayor firmeza (…); un discurso planificador que reconoce las particularidades regionales (…); un incremento de las

nuevas funciones municipales (…); la detección del inframunicipalismo para la prestación de servicios públicos…" (D. Cravacuore, 2006: 3).

Asumir estos nuevos roles significa una apuesta a la modernización y el fortalecimiento institucional en donde se puedan generar nuevos mecanismos de concertación con los actores del territorio y generar mejores condiciones para la articulación local – provincial – nacional.

Desde el ámbito público el "gobierno multinivel" se presenta como un desafío, donde la apuesta es el logro de la eficacia de las políticas en lo que respecta a la consecución de sus metas y el uso eficiente de los recursos puestos a disposición. Para estos propósitos la construcción de reglas de juego claras colaboran para aceitar los mecanismos necesarios que se deben poner en marcha a la hora de articular niveles de acción.

Sin embargo, los procesos de articulación implican atender no solamente los vínculos entre las distintas categorías de actores en juego: político-administrativos; empresariales; socio-territoriales; sino también las relaciones entre las diferentes dimensiones del desarrollo: económica, política, social, cultural, ambiental y la coordinación entre los niveles territoriales: nacional, provincial y local, en el diseño e implementación de las políticas públicas territoriales.

"El gobierno local puede actuar como "catalizador" de iniciativas originadas en la sociedad civil, pero no es suficiente esperar a que tales iniciativas sociales se produzcan por generación espontánea. Articular actores sociales requiere también ejercer liderazgos, y los gobernantes locales pueden asumir ese papel de líderes, tomando iniciativas que promuevan la asociación comunitaria, diseñando y proponiendo a la sociedad proyectos que potencien los recursos endógenos; proyectos que una vez puestos en práctica arrojen resultados positivos, capaces de producir un efecto de demostración que posibilite a la sociedad valorar el capital social como recurso para mejorar su calidad de vida" (C. Tecco, 2006: 225-26).

Esto nos invita a reflexionar sobre la forma como se construyen las prioridades de la agenda pública y quiénes las fijan o deberían fijarla: los temas, los mecanismos de participación en su historia y en su presente; los conflictos, los intereses en juego y la existencia o no de ámbitos de negociación.

"Cada programa implementado requiere algún grado de articulación entre actores diversos, ya sea en la etapa de diseño y /o de implementación. Ello probablemente señale el dato más distintivo de la política de desarrollo endógeno, su sustrato relacional. El aspecto relacional del sistema de actores locales, donde cuentan las regulaciones, las razones, las emociones y

las decisiones, es la energía vital que permite construir capacidades endógenas de desarrollo" (O. Madoery: 2008).

Las diferentes modalidades de concertación tienen su valor en la medida que son capaces de **asegurar una cooperación real y efectiva que supere la declaración de buenas intenciones**. Para que ello sea posible, la gestión concertada se debe generar en torno a problemas que afecten los intereses y las motivaciones de los diferentes participantes y apueste a la obtención de resultados que miran el mediano y el largo plazo, pero que necesitan de logros en el corto plazo para no desanimar y estimular la convocatoria.

Esta búsqueda de acuerdos, no significa la desaparición de las distintas lógicas de actor, ni la eliminación de intereses divergentes. Se trata de una posición común para alcanzar un objetivo preciso. En la medida que cada "socio" mantiene sus propios intereses y sus lógicas de acción, las diferencias pueden aparecer y los conflictos pueden manifestarse. No significa unanimidad, es frágil, se construye y se reconstruye, reposa sobre relaciones de negociación permanentes.

En este sentido, es clave la intervención de los equipos técnicos a nivel local, manejando los conflictos, los roles, las "diferentes miradas", la articulación de saberes y experiencias. Es importante reflexionar acerca del papel de los profesionales y técnicos, procurando aportar a la discusión sobre los perfiles y capacidades necesarias para el abordaje de estas problemáticas en clave territorial. [3]

En primer término, interesa determinar el lugar desde donde se interviene y el alcance de las acciones. Ello se relaciona al tipo de actor y a los recursos que maneja, entre ellos el poder de decisión. Según se trate de una ONG, del gobierno local, de una universidad o de una alianza entre actores, el alcance y las consecuencias del abordaje serán diferentes. Importa también considerar tanto las capacidades del colectivo (equipo) que va a intervenir como las de cada técnico en particular en relación a una serie de aspectos relevantes que hacen a la intervención territorial.

Todo esto se vincula a la necesidad de desarrollar nuevas capacidades que pueden resumirse en una disponibilidad para comprender las complejidades crecientes de los procesos de desarrollo; de flexibilizar y modernizar los marcos conceptuales y metodológicos con aportes

[3] En este punto se sigue la línea de reflexión de los siguientes textos: a) Marsiglia Javier y Pintos Graciela: "La construcción del desarrollo local como desafío metodológico". En: "Desarrollo Local en la Globalización", CLAEH, Montevideo, 1999. b) Marsiglia Javier y Pintos Graciela: "Participación de la sociedad civil en políticas sociales territoriales: lecciones aprendidas en el trabajo con localidades del norte uruguayo". En: Winchester Lucy y Gallicchio Enrique (Edit.) "Territorio local y desarrollo: Experiencias en Chile y Uruguay". Ediciones SUR. Santiago de Chile, 2.003

de diferentes disciplinas; de apostar al trabajo en equipo y valorar y hacer alianzas con otros actores. El proceso de intervención para el desarrollo territorial es necesariamente complejo y transdisciplinario y sobre ello profundizaremos en el apartado siguiente.

4. Los agentes de DT (ADT): concepto, perfil, formación y pautas para su intervención en los territorios[4]

"Los procesos de DT y regional son exigentes desde el punto de vista de los recursos humanos y de las herramientas a utilizar. Tanto los actores directamente involucrados como los que potencialmente pueden vincularse a estrategias y proyectos con un aporte positivo, deben adquirir o potenciar los conocimientos y habilidades necesarias" (Marsiglia y Pintos, 1999:285).

Entendemos que la acción de los ADT no se debiera analizar separada de dos variables que la condicionan y que a la vez le otorgan sentido y direccionalidad. En primer lugar, es necesario tener en cuenta el contexto de partida, es decir el territorio en su diversidad de dinámicas locales, y en relación con otros territorios que constituyen su entorno global.

En segundo lugar, deberá considerarse la institucionalidad a la que se vincula la acción de estos ADT en ese territorio específico. Esta realidad institucional –Gobierno Provincial, Municipio, ONG, red, organización social, ámbito multiactoral, agencia de desarrollo- permitirá la existencia de un cierto marco a nivel local, como base para las estrategias de desarrollo que se impulsen.

En función de esas dos variables, contexto de partida y grado de institucionalidad, se generará un determinado margen de acción para los ADT (para el juego del actor en ese sistema local/global) que será diverso en cada contexto territorial considerado. Nuestra lectura del rol de los ADT desde la gestión de procesos y proyectos orientados al DT, la ubicaremos en esa interfase entre contexto, institucionalidad y tipo de acciones posibles" (Arocena, 2008:8).

Cuando hablamos de un ADT, nos estamos refiriendo a un técnico, no necesariamente un profesional universitario, animador e incluso líder o dirigente de organizaciones locales, que recibe una preparación idónea para desempeñarse en los roles que vamos a intentar describir. Estamos hablando de un gestor o facilitador de los procesos de DT, mediando entre: a) los recursos privados, estatales y la población beneficiaria; b) los discursos oficiales y los de los

[4] Javier Marsiglia y Graciela Pintos, "La construcción del desarrollo local como desafío metodológico" en: *Desarrollo local en la globalización,* CLAEH, Montevideo, 1999. Pág. 281-301.

ciudadanos; c) las soluciones propuestas por la política pública, o vacíos de éstas y las iniciativas de los grupos sociales; d) los intereses de quiénes asignan los recursos y los de los destinatarios; e) poder constituido y base constituyente.

Esta postura es de cambio realista al interior del sistema local. Pero también los sistemas se reacomodan, son transformados desde afuera hacia adentro, por las demandas de reestructuración que hacen los nexos externos (lo local- lo global). El ADT ubicado en los nexos, juega un rol en la salida creativa al conflicto, en la invención de instituciones, discursos, políticas y programas que articulen y generen aproximaciones sucesivas a la sociedad, por parte de los distintos actores desde visiones plurales del mundo.

4.1.Perfil y formación de los agentes de DT[5]

La formación de ADT requiere un espacio académico de referencia y de acumulación; supone una transformación en los referentes conceptuales del conocimiento, por tanto no se reduce a la mera transmisión de experiencias. Como otras actividades universitarias, la formación de los ADT, combina la sistematización de conocimiento adquirido y la producción de nuevo conocimiento.

Por lo tanto es necesario afrontar un conjunto de desafíos conceptuales y metodológicos en forma integrada. Evidentemente los elementos que volcaremos a continuación necesitarán de las adaptaciones específicas a los diferentes públicos sujetos de los procesos de formación, pero creemos constituyen un marco para la reflexión acerca de las innovaciones a introducir.

a. Renovación de los Paradigmas del Desarrollo

La formación de los ADT exige renovar los conceptos básicos acerca del Desarrollo y el Territorio, desde una perspectiva post-iluminista y abierta al "pensamiento complejo". La formación de los ADT no puede eludir esta dimensión filosófica y epistemológica, que comporta un cambio de visión, y una transformación cultural personal. En este nivel de la formación, es necesario construir una "mirada territorial" como alternativa a los hábitos mentales dominantes construidos sobre "miradas sectoriales" desconectadas entre sí. Se trata de una apertura hacia lo interdisciplinario. Complementariamente, es necesario conceptualizar la complejidad de las relaciones local-global con todas sus consecuencias, para evitar que el concepto del DT derive en un nuevo reduccionismo.

[5] Tomado con algunos ajustes de la ponencia presentada por Arocena, José con la colaboración de Marsiglia Javier y Pintos Graciela en el Encuentro Internacional CEDET: "Nuevos desafíos en la Educación para el Desarrollo" organizado por el CEDET-UNSAM, con el apoyo del CYTED y Ayuntamiento de Sevilla, Provincia de Buenos Aires, 2008.

b. Nuevos aportes de las Disciplinas Científicas

Para construir un conocimiento riguroso de los fenómenos contemporáneos, que resulte útil en el diseño de estrategias de DT, es necesario recurrir a las propuestas más recientes de las ciencias sociales y del territorio. La formación de ADT, debe transitar por las fronteras del conocimiento, incorporando los nuevos aportes de la Economía, la Sociología, la Ciencia Política, la Geografía, la Psicología y otras disciplinas que están repensando las relaciones entre desarrollo, sociedad y territorio. Las nuevas teorías, además cuestionan las barreras disciplinarias tradicionales: comprender el desarrollo territorial sólo es posible si se atiende al conjunto de sus dimensiones (económica, política, sociocultural, ambiental) y a su interacción.

c. Métodos y herramientas del Análisis Territorial

La gestión del DT y regional se fundamenta en un conocimiento integrado del territorio. Además de conocer las nuevas teorías, el ADT debe incorporar los métodos y herramientas adecuados para reconocer la complejidad de los procesos territoriales. Debe aprender a combinar métodos cuantitativos y cualitativos, enfoques macro, meso y micro, miradas sectoriales y transversales, y debe conocer las posibilidades abiertas por nuevas tecnologías como los sistemas de información geográfica.

d. Capacitar para la animación, articulación y construcción institucional

Junto con los conocimientos y las capacidades de análisis, el ADT debe confirmar sus capacidades para la intervención en contextos de múltiples actores, con la perspectiva de construir acuerdos y formas de cooperación. Contribuir a movilizar actores y a construir consensos puede ser un aspecto central de su trabajo. Menos mencionada pero igualmente necesaria, es la capacidad para contribuir a la creación y cambio de las instituciones que promueven el DT.

e. Capacitar para la planificación y la prospectiva

El ADT es un planificador situado en una perspectiva post-iluminista. La redefinición contemporánea de la planificación se aparta de las visiones de "ingeniería social" propias de los años 60 y 70, para asumir la naturaleza a la vez técnica y política del diseño de planes. El ADT como planificador es un mediador entre actores y entre lógicas diversas, pero también es un innovador capaz de contribuir mediante la prospectiva a la "construcción social del futuro".

f. Capacitar para la elaboración, evaluación y gestión de proyectos

Las ideas e iniciativas se concretan en proyectos, cuya elaboración y gestión requiere capacidades específicas. El ADT es un catalizador de proyectos, que contribuye a cruzar el puente entre las ideas y sus posibilidades de concreción. La capacidad de formular y gestionar proyectos, en el marco de visiones estratégicas, es el sustento del día a día del ADT.

g. Investigación empírica y sistematización de las prácticas

El aprendizaje del ADT debe apoyarse en el conocimiento y sistematización de las prácticas provenientes de diversos contextos. El análisis de políticas y experiencias concretas es parte de la formación permanente. La investigación empírica de los procesos de desarrollo y de "mal desarrollo" local en los nuevos contextos pautados por la globalización y la reestructuración, es un imperativo para consolidar cualquier programa de formación de ADT. Como ha señalado Sergio Boisier, "tenemos un serio déficit cognitivo" que solo puede superarse multiplicando el esfuerzo de investigación empírica.

h. Construcción de redes académicas y técnico-políticas

La consolidación de capacidades para el DT, no depende solamente de la presencia de agentes o agencias de desarrollo en los distintos territorios, sino de su organización en redes de alcance nacional, regional e internacional.

4.2.Desafíos a los que deben responder los ADT en su intervención territorial

En función de la experiencia acumulada de los autores, haremos una somera referencia a los principales desafíos que a nuestro juicio encuentran los ADT en sus estrategias de intervención territorial y que demandan atención desde los procesos de formación o desarrollo de capacidades específicas:

- Mirada "compleja" de los territorios (multidimensionalidad). Para ello será necesario comprender el punto de partida y las dinámicas que afectan al territorio. El territorio considerado como sujeto.
- Reconocimiento de la diversidad de actores y relectura de las políticas públicas en clave territorial recuperando la "voz", los intereses genuinos de cada territorio. La "voz" del territorio deberá oírse en un marco "ruidoso" de actores y políticas dispersos actuando muchas veces sin interactuar en la escena local.
- Papel clave en la orientación, relectura y establecimiento de las prioridades de la agenda pública local, más allá de los plazos y tiempos de organismos y políticas.

- Mantener al mismo tiempo, la capacidad de atraer al territorio los recursos necesarios para esas iniciativas.
- Habilidad para jugar en las redes e instancias de articulación multiactorales, armonizando intereses y acciones tanto del Estado como de la sociedad civil (gobernanza) en pro de los intereses del territorio.
- Aportar a la generación de condiciones para la construcción y el fortalecimiento de ciudadanía desde lo local y para el logro de una efectiva participación ciudadana. Para lograr este objetivo, deberá tender a la integración social sobre bases de equidad y ampliar o modificar la estructura de activos y oportunidades que ofrecen el mercado, el Estado y la comunidad.

Los ADT deben ser animadores, gestores y articuladores jugando con lógica global en pro de intereses territoriales. Esto no es tarea obviamente de una persona, sino de un equipo y quizás de una Agencia (u otro formato institucional) que se deberá nutrir de diferentes aportes, donde es deseable que se conjuguen profesionales de diferentes disciplinas con ADT que teniendo experiencia territorial sin contar con una profesión, se hayan formado para animar procesos de DT.

De acuerdo a su nivel de inserción institucional y al contexto en el que se muevan, los ADT tendrán mayores o menores posibilidades de dar respuesta a estos desafíos. Pero nos parece relevante que estén en su horizonte de acción estos requerimientos de profesionalización, compromiso y sensibilidad para con las dinámicas locales y los procesos de desarrollo territorial.

5. Breve referencia a la propuesta organizativa del Programa de Desarrollo Territorial de la Provincia de San Juan: principales desafíos

A continuación plantearemos los lineamientos generales que se están debatiendo actualmente en la órbita del Gobierno Provincial de San Juan, en torno al diseño e implementación del Programa y sobre el que se espera una decisión institucional en el corto plazo.

La orientación estratégica la daría el **Plan Estratégico San Juan 2030** con su órgano de coordinación **el Consejo de Planificación Estratégica de San Juan** (COPESJ).

El Programa de Desarrollo Territorial de SJ integraría a todo el gabinete provincial y por lo tanto tendría el visto bueno y liderazgo del propio Gobernador, tanto en su lanzamiento como en las siguientes etapas. Habría un órgano coordinador con representación ministerial y de las

municipalidades que adhieran al Programa con capacidad decisoria que tendría a su cargo tanto el gerenciamiento como el monitoreo del mismo.

En un lapso de 2 meses, a contar desde el lanzamiento oficial del Programa, se partiría de una **Agenda Estratégica 2030** (principales lineamientos u orientaciones estratégicas) que estaría legitimada a nivel del gobierno provincial, del sector privado empresarial y de la sociedad civil organizada, a través de talleres participativos que aportarían una visión conjunta, llegando a un texto de base consensuado con la pluralidad de actores convocados.

Esa Agenda operaría como un marco de referencia orientador (un "paraguas") para el Programa y para las **Agendas Locales (Departamentales)** que se elaborarían en cada departamento (Municipio) dentro del Programa. Para ello se identificarían y formarían **facilitadores** en acuerdo con cada intendente que tendrían como principal misión en esta etapa llegar a definir esas agendas locales en línea con la Agenda Estratégica Provincial, a través de instancias de diálogo con los actores locales representativos de los diferentes intereses y sectores de actividad.

Para esta fase local de construcción de agendas, se piensa en un período de 3 meses, incluido el proceso de formación de facilitadores. El producto sería una agenda local estratégica por departamento con un diagnóstico consensuado de las principales limitaciones y potencialidades del departamento y una definición de prioridades.

Esa agenda local debería considerar por lo menos los siguientes 4 ejes de trabajo:

1) Infraestructura básica para el desarrollo y el bienestar social acompañado con una propuesta de Ordenamiento Territorial

2) Principales vocaciones productivas del territorio (potencialidad económica e identidad cultural);

3) Bienestar social (incluyendo los ámbitos de la Educación, Salud, Desarrollo Humano y Seguridad)

4) Fortalecimiento de las capacidades locales de autogestión del desarrollo (gestión municipal y de instituciones de la sociedad civil)

Posteriormente, como parte del proceso de trabajo que propone el Programa, esas agendas estratégicas darían lugar a una **cartera de proyectos** integrales en base al trabajo de las **Mesas de Desarrollo Territorial** que se proponen como modalidad organizativa en cada territorio y que actuarían como espacios de articulación público-privada para definir las políticas y proyectos de desarrollo específicos para los diferentes territorios.

Las **Mesas de Desarrollo Territorial** se instalarán en los diferentes departamentos. Sus características principales son:

- Espacios de articulación de los diferentes actores públicos y privados para la promoción de iniciativas de desarrollo para los territorios.
- Ámbitos de diagnóstico y planificación estratégica para consensuar una visión común del territorio.
- Esa visión se traducirá en una **Agenda de Desarrollo Territorial concertada con su carpeta de proyectos.**
- Habrá un **facilitador en cada Mesa Territorial** designado en acuerdo con el Intendente, que recibirá la capacitación correspondiente del órgano de gestión para apoyar el funcionamiento de las Mesas.
- En función de las diferentes vocaciones productivas territoriales y los niveles de desarrollo del capital social e institucional de cada territorio, se podrán constituir **Grupos de Trabajo por temáticas comunes** que reportarán a la Mesa Territorial, asegurando la convergencia estratégica de las acciones y evitando la fragmentación y superposición de actividades sectoriales, preservando la integralidad del enfoque.

Cada departamento (Municipio) con sus órganos de gobierno (Intendente y Concejo Deliberante) y el Gabinete de Ministros de la órbita provincial, tomará los acuerdos que se vayan gestando en cada una de las Mesas de DT para ir asignando recursos del presupuesto provincial en base a las prioridades definidas en las agendas departamentales, estableciendo criterios de uso y aplicación de los fondos, rendición de cuentas por proyecto, implementando sistemas de autocontrol social y aumentando la transparencia y gobernanza multinivel en el ejercicio de este programa.

Este esquema organizativo que se sugiere debería estar operativo y funcionando para agosto-setiembre de este año en los diferentes territorios locales. Es factible pensar que habrá diferentes situaciones en función de la aceptación de la propuesta y los ritmos que lleve su implementación en cada territorio, ya que fiel al paradigma deben respetarse las dinámicas y lógicas territoriales en cada lugar.

Del análisis exploratorio ex-ante, se puede estimar una fase piloto que incluya a por lo menos un tercio de los 19 departamentos. Esto permitiría que a fin de año se cuente con el programa "probado" y se pueda hacer un balance de resultados que permita realizar ajustes y si la propuesta resulta exitosa en líneas generales en el 2017 se podrán sumar los municipios restantes.

Es **clave para la implementación** en los territorios que confluyan los siguientes aspectos:

a) La **voluntad política del gobierno provincial de avanzar en esta dirección** expresada desde el Gobernador y la totalidad del Gabinete de Ministros.
b) **Contar con un fondo a aplicar a la cartera de proyectos.** Definir que un porcentaje significativo de los recursos aplicados del presupuesto provincial a proyectos de desarrollo en los territorios, se implementará a través de esta modalidad organizativa de articulación público-privada que se denominará Fondo de DT.
c) **Establecer mecanismos de coordinación entre los diferentes ministerios del gobierno provincial para llegar a los territorios con una estrategia integral, evitando las superposiciones y lógicas de intervención sectoriales.** Se trata de incorporar además una modalidad de relación que ponga en el centro al territorio y sus actores para la definición y ejecución de las políticas públicas.
d) **Priorizar la capacitación de facilitadores locales** en instancias de formación tipo taller que aporten herramientas para una gestión integral y estratégica de las agendas locales. Se requerirá contar con un perfil de personas seleccionadas en base a su conocimiento del territorio; buena capacidad de relación con la pluralidad de actores y actitud de apertura y aprendizaje.
e) Considerar la posibilidad de desplegar **acciones de cooperación intermunicipal** en aquellos territorios con características socio-económico-productivas similares para pensar proyectos concertados en escalas territoriales más amplias que les otorguen la masa crítica de población y capacidades para darles mayor sostenibilidad y un uso más eficiente y eficaz de los recursos.

Finalmente, se espera que para el mes de agosto del presente año esté aprobado y en funcionamiento un Diplomado en Desarrollo Territorial de seis meses de duración que ya está diseñado y se implementará desde la Facultad de Ciencias Sociales de la UNSJ. El mismo, operará como una instancia académica de formación más sistemática para alimentar el desarrollo del Programa y servir de ámbito de sistematización de la experiencia.

La contemporaneidad del paradigma del DETE y el perfil de investigación-acción desde el cual nace, hace que las lecciones aprendidas y buenas prácticas de cada territorio debatidas y conversadas en espacios como el presente redunden en un enriquecimiento colectivo. Por lo cual, los consensos y disensos que la presente ponencia disparen, serán muy bienvenidas por los autores y motivamos a quienes lo consideren oportuno a hacernos llegar sus ideas y opiniones.

6. Bibliografía

Arocena, José (2002): “El DT un desafío contemporáneo”. Editorial Taurus-Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, Uruguay.

Arocena, José (2008), con la colaboración de Marsiglia Javier y Pintos Graciela: “Los actores-agentes de DT: una reflexión sobre la formación específica y su contexto”. Ponencia presentada en el Encuentro Internacional CEDET: “Nuevos desafíos en la Educación para el Desarrollo” organizado por el CEDET-UNSAM, con el apoyo del CYTED y Ayuntamiento de Sevilla, Provincia de Buenos Aires. Argentina.

Cravacuore, Daniel (2006): “La articulación de actores para el DT”, en Desarrollo Territorial. Una revisión crítica del debate. Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Nacional General Sarmiento. Espacio Editorial. Argentina.

Madoery, Oscar (2008): “Otro Desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones”. Editorial UNSAM, Buenos Aires. Argentina.

Marsiglia Javier y Pintos Graciela (1999): “La construcción del DT como desafío metodológico”. En: “Desarrollo Territorial en la Globalización”, CLAEH, Montevideo, Uruguay.

Marsiglia Javier y Pintos Graciela (2003): “Participación de la sociedad civil en políticas sociales territoriales: lecciones aprendidas en el trabajo con localidades del norte uruguayo”. En: Winchester Lucy y Gallicchio Enrique (Edit.) “Territorio local y desarrollo: Experiencias en Chile y Uruguay”. Ediciones SUR. Santiago de Chile.

Quetglas, Fabio (2008): “Qué es el Desarrollo Territorial”. Territorio, Políticas y Economía. Claves para todos. Colección dirigida por José Nun. Editorial Capital Intelectual. Argentina.

Rópolo, Laura (2012): “Marco teórico del desarrollo sostenible local aplicado a los departamentos con minería metalífera de la Provincia de San Juan”. Ponencia en V Congreso Nacional de Administración Pública, San Juan, Argentina.

Tecco, Claudio (2006): “La gestión del DT y la administración de bienes públicos. Sobre modelos y prácticas en la organización de la gestión municipal”, en Desarrollo Territorial: Una revisión crítica del debate. Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Nacional General Sarmiento. Espacio Editorial. Argentina.

II JORNADAS DE DESARROLLO LOCAL REGIONAL
Reflexiones y diálogo para la acción
Primer encuentro de Escuelas de gobierno

12 y 13 de Mayo de 2016
Villa María, Provincia de Córdoba, Argentina

DATOS DE PONENCIA

Titulo: Entre la teoría y la práctica: Propuesta metodológica para la planificacion territorial de pequeñas y medianas localidades de la pampa humeda argentina.
Palabras clave: Planificacion – Desarrollo - Territorio
Meda Temática: MESA 4: Capacidades para la gestión local.
Autor[1]: Emilio Perez Campanelli, DNI 34.723.813

Ponencia

El presente trabajo tiene como objetivo propiciar un análisis comprensivo de las situaciones que estan viviendo las pequeñas y medianas localidades de la pampa humeda argentina, a partir de las diversas manifestaciones de un orden territorial que se centra en la reproducción y ampliación del capital en detrimento de un desarrollo local verdaderamente endógeno y protagónico. A partir de ello, se propone como estrategia de abordaje, hacer referencia a una metodologia de planificacion que denominamos Agendas Estrategicas Productivas Locales.

Los profundos cambios que estamos viviendo desde las últimas décadas a nivel mundial, están modificando progresivamente el desarrollo del comercio internacional, y consecuentemente, el rol de Argentina (y América Latina) en los mercados globales. Se presenta así, un contexto favorable en términos económicos, que abre una gran oportunidad y presenta grandes desafíos para toda la región (Seggiaro, 2012).

Estos cambios, tienen su fundamento en el crecimiento económico mundial experimentado. El PIB global se ha multiplicado 6,6 veces entre 1961 y 2011. El motor principal de tal crecimiento no han sido los países desarrollados, sino el despegue económico de Japón y llamados "tigres" asiáticos en los años 1960, 1970 y 1980, y China junto a otros países

[1] **Pertenencia institucional**: Licenciado en Desarrollo Local Regional por la Universidad Nacional de Villa María / Especializando en Administración Pública Provincial y Municipal, (IIFAP-UNC) – En instancia de tesis. **Mail:**emilio.perezcampanelli@gmail.com **Teléfono móvil:** +5492915351165

emergentes, en los años 1990 y 2000 (CENDA, 2013). Este proceso de crecimiento del Sudeste de Asia, se ha traducido en un aumento de la capacidad adquisitiva de su población, quienes amplían su ingesta alimenticia y generan cambios significativos en sus hábitos de consumo. Al mismo tiempo, en estos países se está dando un fuerte proceso de urbanización, haciendo que cada año se trasladen del campo a la ciudad unas 40 millones de personas, es decir, aproximadamente la misma cantidad de habitantes que tenemos en nuestro país (Seggiaro, 2012 e INTA, 2010).

Todo ello, hace suponer que habrá una mayor demanda mundial de alimentos (estimado en un aumento del 60 % para el año 2050) y que además, éstos deberán ser cada vez más elaborados, sanos y nutritivos tanto para consumo humano, como para consumo animal (vacunos de carne y leche, porcinos, aves, caprino, ovinos, mascotas, de adorno, etc.) (INTA, 2010).

Estos factores en su conjunto, explican la tendencia alcista desde inicio del presente siglo, de los precios de las materias primas en general –*commodities*- y particularmente de los alimentos. De todos ellos, la pieza clave que explica tal aumento es la mejora en la capacidad adquisitiva de la población del Sudeste de Asia (Seggiaro, 2012). Se trata del ciclo más largo de subidas sostenidas de los precios reales en los últimos 50 (cincuenta) años, manteniéndose muy por encima de los promedios del pasado.

Ciertamente, debemos tener en cuenta que si bien las perspectivas de la demanda y los precios internacionales sugieren un escenario relativamente favorable para las actividades primarias, la situación actual de desaceleración de la economía mundial a raíz de la crisis económica del año 2008 y sus efectos en el estancamiento de los países europeos y de Norteamérica, opera de manera restrictiva en el comercio, debilitando la demanda de los mismos (CEPAL, 2010). En esta línea, la incertidumbre financiera mundial, tiende a alimentar la volatilidadde los precios, que es, al mismo tiempo, un fundamento importante de los niveles de los mismos evidenciados luego de la mencionada crisis.

En este sentido, actualmente y de cara a los próximos años, la probable desaceleración de los estímulos monetarios de estados unidos, junto a la desaceleración económica de china (principal socio extra regional) y las dificultades de crecimiento de Brasil (la mayor economía latinoamericana, principal socio de nuestro país), podrían tornar el escenario internacional un tanto hostil para la economía argentina.

En tal contexto internacional, se le presentan a la Argentina ciertas oportunidades y desafíos que conviene tener en cuenta al momento de tomar decisiones y planificar a largo plazo. Sobre todo, sabiendo que el grueso de la inserción en el comercio internacional del país se ubica en las primeras etapas de las cadenas globales de valor, es decir, como proveedor de granos y/o materia prima, sin valor agregado y escaso grado de diferenciación. Esto lo hace depender en mayor medida de las fluctuaciones de los precios mundiales, estando muy expuestas a los shocks –booms y colapsos- y desaprovechar una gran oportunidad de generación de valor agregado a su

producción y con ello generar mayor nivel de renta, empleo y estabilidad macroeconómica (CEPAL, 2010). Este problema se agrava con el escaso grado de diversificación del sector exportable, en donde un commodities adquiere gran relevancia macroeconómica, como es el caso de la soja en nuestro país. La tendencia al alza de los precios de los productos primarios en los últimos años tiende a profundizar la situación.

Debemos tener en cuenta que históricamente la economía mundial atraviesa diversos ciclos que responden a múltiples causas, y que son importantes para analizar el presente, mediano y largo plazo. Sostenemos que el ciclo actual se encuentra en plena fase de crisis, pero que sin embargo, se caracteriza por el aumento de los precios de los commodities, como lo manifestamos previamente. Sin embargo, en contraposición con la hipótesis que venimos manteniendo a lo largo del escrito, existe un planteo interesante respecto que puede existir una tendencia a la baja de los precios reales en las próximas décadas. Esto puede ser reflejo de las mejoras técnicas (o innovación tecnológica) que permiten incrementar el rendimiento y la producción a un ritmo más rápido que el del aumento de la demanda (derivado del crecimiento demográfico y de los ingresos, como hemos mencionado), así como incorporación de nuevas tierras para la producción agrícola. Plantearnos como posible ésta situación, nos sirve para proyectar y replantearnos un posible contexto de las próximas décadas, y en base a ello, trazar algunas estrategias que ayuden a generar mayores niveles de estabilidad.

Ahora bien, hasta aquí un planteo general del contexto internacional. Es preciso hacer mención a algunos elementos de analisis del contexto nacional. En este sentido, a partir del 2003 se inicia un periodo de recuperación social, política y de crecimiento económico sostenido nunca antes visto en la historia del país, en el cual tanto el sector agropecuario como el agroalimentario denotan una importancia relativa y absoluta, en el conjunto de la economía (Vidosa, 2014). Este "segundo tramo" de la primera década, estuvo en las antípodas de la visión y propuestas neoliberales; con la aplicación de políticas económicas heterodoxas se benefició directamente a los sectores productivos, ya que al tener un tipo de cambio alto (competitivo), se generó un crecimiento de las exportaciones y comenzó a haber superávit comercial y fiscal, crecimiento de la tasa de ahorro (en un 30%) y de inversión (en un 24%), caída del desempleo (reduciéndose a la mitad) y un crecimiento sostenido del PBI. En este sentido, entre 2003 y 2007 se registraron tasas de crecimiento superiores al 8% anual, y de 5% en el período 2007- 2012. Al mismo tiempo, se aplicaron retenciones a las exportaciones y se fue generando un proceso de sustitución de importaciones, alejándose de esta forma de las recomendaciones de los organismos multilaterales tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, etc. (Ferrer, 2010).

Esta dinámica de crecimiento se ha basado principalmente en la expansión acelerada del mercado interno y de las exportaciones, y aunque estuvo acompañada de un leve incremento de la productividad, no ha sido suficiente para acortar la brecha con otros países desarrollados. En este contexto, como hemos expuesto previamente, la demanda mundial de commodities, tuvo un efecto de arrastre clave para la economía nacional: Todos los socios comerciales del país

crecieron a niveles elevados y eso es lo que explica el dinámico desempeño de las exportaciones, que aumentaron en cantidad y en precio. Tal situación fue aprovechada para los cambios tecnológicos y organizacionales en el complejo agrario.

Tanto los factores internacionales como los nacionales nos ayudan a entender el dinamismo productivo de estos años de la Argentina en general (si bien de manera diferenciada entre las distintas regiones) y particularmente de las localidades de la pampa húmeda argentina, así como los cambios que están ocurriendo en las dinámicas sociales, económicas-productivas y ambientales de las mismas. Son estos, los que nos interesan observar para pensar en términos de su desarrollo territorial. Quizás la doble combinación de fuertes incrementos de los precios agrícolas a nivel mundial (popularmente conocido como "viento de cola"), y el impulso de los sectores productivos a raíz de los precios relativos del periodo de post convertibilidad tal como se dio desde el 2003 al 2008, no lo volvamos a vivir dentro de poco tiempo, sin embargo, son las condiciones estructurales las que tenemos que tener presente, para pensar los procesos de largo plazo.

En funcion de lo anterior, es preciso mencionar que durante los últimos años, muchos sectores productivos retoman un fuerte impulso, y vuelven a convertirse en el "motor" de las localidades de la región, experimentando un excedente económico nunca antes visto en la historia de las mismas. Sin embargo, el mismo no ha sido suficientemente aprovechado y potenciado para el desarrollo local: gran parte de estos recursos económicos han emigrado (y lo siguen haciendo) hacia opciones de inversión fuera del territorio donde se generan, principalmente hacia las ciudades medianas y grandes (en el mejor de los casos) o hacia el exterior del país.

En este sentido, se profundizaron las transformaciones territoriales, que demuestran la asimilación pasiva de las lógicas del mercado internacional y los consiguientes cambios productivos, generando fuertes procesos de concentración y extranjerización de la economía. Este constituye el modo de inserción del espacio local en el espacio globalizado, inserción que no está contemplando la sustentabilidad socio-ambiental y refuerza el carácter periférico que siempre lo ha distinguido (Casalis, 2008; Shmite, s.f). Asi, el crecimiento económico que se ha dado, es producto del contexto macroeconómico, mas que de los esfuerzos endógenos.

El modelo productivo imperante y los cambios tecnológicos (de productos y de procesos) del sector agropecuario, están generando una serie de situaciones que trazan un escenario complejo en el presente y de cara al futuro, que tiene impactos negativos y se constituyen como amenazas para el desarrollo de las localidades, así como del desarrollo nacional, preanunciando una posibilidad de escalada en la conflictividad social. Los aspectos más relevantes son:

- El gran avance de la agricultura extensiva, principalmente del monocultivo de soja, se ha dado en detrimento los productores ganaderos y de otros productos agrícolas. Esto significa mayor niveles de concentración de la actividad agropecuaria.

- El avance de la frontera agrícola hacia regiones extra pampeanas ha significado el éxodo y desalojo de productores y comunidades indígenas y campesinas, así como también una exposición de ésta a mayores riesgos ambientales.
- Estamos presenciando un creciente proceso de concentración de la propiedad rural (en pools de siembra, muchas veces extranjeros), siendo éste uno de los factores que está generando, entre otras cosas, el éxodo rural (del campo y de los pueblos hacia las ciudades) y el aumento del desempleo.
- Se está dando una progresiva caída en los márgenes de rentabilidad de los productores primarios que hace necesario que estos deban aumentar la escala de su producción para mantener su rentabilidad o bien avanzar en la cadena de valor, lo que constituye un gran desafío.
- Existe una débil inserción internacional en productos de alto valor, observándose un dominio de actividades con bajo valor agregado.

Estos elementos explican, en parte, porqué se está dando una progresiva desaparición de pequeños y medianos productores, y la consecuente concentración de la producción en gran escala. Como vemos, esto no sólo afecta a los actores directamente vinculados a la producción primaria, sino también de los prestadores de servicios, al sector comercial, (cooperativas, acopiadores, transportes, etc.) y por ende, a la comunidad en su conjunto.

El país evidencia una trayectoria productiva y/o exportadora exitosa en términos macroeconómicos (producción, exportación, precio, entre otros) y ello fue acompañado por una profundización del modelo tecno-productivo que generó mayores niveles de concentración económica y productiva. Sin embargo, estos avances exitosos no se han traducido en dinámicas virtuosas de desarrollo económico local de las pequeñas y medianas localidades (Vidosa, 2014:116).

La profundización de estas tendencias se debe a una serie de factores en donde se destaca la ausencia de efectivas políticas públicas para el desarrollo económico local, el cual incluye la promoción de la reinversión del excedente para la creación y radicación de nuevos emprendimientos, el fomento de la diversificación productiva, así como la generación de capacidades locales, entre otros. Si no se toman decisiones acertadas, estaremos perdiendo no sólo grandes oportunidades(como el excedente económico local que se fuga), sino presenciando una continua desarticulación del tejido social y productivo.

No podemos expresar que tales territorios no hayan intentado generar acciones con dichos objetivos. Lo que sucede es que a los municipios más pequeños les cuesta (mucho más que a los de mayor envergadura) generar procesos para la promoción del desarrollo que vayan más allá de lo que están acostumbrados y saben hacer, porque están sumidos en una especie de circulo vicioso, que incluye la carencia de recursos económicos y escasas condiciones técnicas, organizativas e infraestructurales, ausencia de emprendimientos productivos, éxodo poblacional,

etc. que se retroalimenta permanentemente, llevándolos a resolver cierto tipo de problemas coyunturales (el "día a día"), que no les permite abordar aquellos temas estructurales. El modus operandi más frecuente es de tipo inercial, consistente en dar respuestas "sobre la marcha" a los problemas y restricciones que se presentan.

Promover el desarrollo económico no es tarea sencilla. La gran mayoría de los gobiernos locales no cuentan con los recursos que les permitan definir líneas de inversión y sectores estratégicos desde donde desencadenar procesos de innovación productiva y desarrollo. Ahora bien, esto no solo es responsabilidad de los gobiernos locales, también están las otras instituciones territoriales que deben asumir el compromiso. Las universidades son una de ellas, y el presente trabajo, intenta ser un aporte en este sentido.

Es por ello que de lo que se trata con un proceso de planificación como el que se propone en el trabajo, es de aprovechar las posibilidades que se abren con estas tendencias y trabajar en el sentido de modificar sus resultados y orientaciones. Resulta necesario entonces generar procesos endógenos de diálogo y concertación, tendientes a generar una *mirada estratégica* capaz de identificar por un lado los desafíos, ventajas y oportunidades para el desarrollo, definiendo posibles escenarios futuros y por otro, de asociar y comprometer a la comunidad en la definición del logro de las metas que se planteen.

La propuesta metodológica está dirigida a elaboración de **Agendas Estratégicas Productivas Locales**, que se conforman como una "hoja de ruta" destinada a promover un proceso de planificación de tipo estratégico de carácter innovador. Apunta a tomar en consideración las posibilidades reales que permiten los contextos de actuación, pero fundamentalmente pone énfasis en las capacidades internas que genera cada territorio para su desarrollo, así como en las dinámicas particulares que adquieren las sociedades locales y en las estrategias desplegadas por sus propios actores (Madoery 2008), contribuyendo mediante el desarrollo del proceso, a dinamizar su potencial endógeno. Todo ello, teniendo en cuenta que existen ciertas condiciones contextuales que nos permiten (y además nos interpelan) pensar y actuar en procesos territoriales de desarrollo.

Basicamente, la **Agenda Estratégica Productiva Local** es un plan de acción fundado en un proceso social de articulación público-privada, que tiene como fin la generación de proyectos destinados al desarrollo económico-productivo de un territorio determinado. De este modo, resulta ser un instrumento estratégico de la gestión social, surgido de la negociación técnica y política entre los actores del territorio, y todas las acciones necesarias para viabilizar las propuestas (Renault Adib, 2010).

La misma, debe estar organizada alrededor de un eje fundamental que es el Desarrollo Económico Local, identificando las mejores oportunidades económicas y evitando la dispersión inorgánica de las iniciativas para el desarrollo. Para ello, la misma deberá contener una "***batería de opciones productivas***", es decir, un conjunto de lineamientos sobre proyectos viables,

teniendo en cuenta las decisiones políticas de los actores vinculados al Estado, las organizaciones sociales y el mercado.

La Agenda como documento en sí, no es lo más importante. La clave está en el proceso de elaboración, en donde lo fundamental, es la promoción de iniciativas que generen en los actores involucrados el entusiasmo y la responsabilidad de llevarlas a cabo, ya que son quienes deben "poner en juego" sus intereses, para la generación de beneficios personales y colectivos.

Esto se transforma en la piedra angular del proceso, ya que se parte de la motivación individual y grupal de los propios actores y se generan beneficios colectivos, mediante la creación de nuevos puestos de trabajo, mayores niveles de reinversión y aumento de la productividad, lo que redunda en definitiva, en el aumento del nivel de competitividad territorial.

Nos referimos al concepto"Agenda", ya que entendemos que éste representa una noción más dinámica que el propio concepto de Plan, el cual resultaría ser más ambicioso y riguroso en su ejecución. Así mismo, entendemos que es estratégica, ya que expresa acuerdos, compromisos, alianzas y decisiones, y además aprovecha los recursos económicos generados localmente, intentando generar de este modo, una visión realista de lo que será realmente posible desarrollar; como mencionamos, se pretende disminuir la brecha entre el diseño y la operativización de las propuestas.

El proceso supone la concertación de actores locales, públicos y privados, y la construcción deacuerdos y redes en torno a las oportunidades productivas identificadas. Éste puede derivar en un espacio institucional público-privado formalizado, que puede tomar diferentes denominaciones según cada caso - Foro, Asamblea, o como lo denominamos nosotros "Mesa de Gestión local"-. Se trata de un órgano donde los actores que participan, son capaces de animar, conducir y legitimar el proceso en el territorio.

Las *opciones productivas* resultan ser la base sobre la que se sustenta la Agenda y pueden variar en cantidad y tipo, dependiendo del territorio sobre el cual se trabaje. Para facilitar la movilización de la productividad local es necesario focalizarse en identificar las iniciativas clave y oportunidades de inversión local que tengan la potencialidad de dinamizar la base económica-productiva territorial y la promoción de capacidades locales. De este modo, cada opción debe tener su origen en una situación claramente identificada, y en una idea de cómo abordarla, ya sea para resolver un problema, para atender a una necesidad, para satisfacer una demanda, para crear algo nuevo o para modificar una realidad no deseada (Ulla y Giomi, s.f).

Particularmente, debido a que lo que pretendemos promover principalmente es un proceso de reinversión del excedente económico generado localmente, se debe tener especial énfasis en convocar y atraer a aquellos actores locales con capacidad de hacerlo. En este sentido, pueden surgir proyectos de inversión productiva tendientes a:

- Promover nuevos negocios.

- Fortaleceractividades productivas existentes o potenciales (agropecuarias, industriales,del sector de servicios -turístico, educativo, sanitario, habitacional- así como comercial).

Los proyectos que surjan de cada una de ellas, podrán ser llevados a cabo individualmente o bajo esquemas asociativos entre los actores económicos y sociales del territorio. En tal caso, se debe analizar la predisposición en asociarse, determinando en que segmento estarían dispuestos a hacerlo, de qué manera y con quien, entre otras cosas.

Así mismo, pueden surgir propuestas de proyectos de alcance socio-cultural y de fortalecimiento institucional (que comprende las instituciones del territorio como así también al propio Estado), que no necesariamente responden a un interés de beneficios económicos directos, pero que si tienen gran impacto en el desarrollo territorial, ya que se conforman como acciones tendientes a promover y crear un nuevo entorno local para el desarrollo productivo.

Es importante clarificar que las anteriores son opciones (o lineamientos) productivos y están referidas a una idea de cuál/es podría/n ser el/los proyecto/s, como podría ser su formulación, etc. Con estas alternativas, se obtienen entonces las ideas de uno o más proyectos, con su respectivo perfil (es decir, objetivos, posibles actores intervinientes, sugerencias del modo de abordaje). Luego de considerarlas y aceptarlas, resultara necesario confeccionar los pasos correspondientes: El anteproyecto (o estudios de pre factibilidad) y luego el proyecto ejecutivo.

El objetivo principal de la elaboración de una Agenda Estratégica Productiva Local es el de colaborar con el Desarrollo económico-productivo del territorio sobre el cual se trabaja. En este sentido, la propuesta está dirigida a:

- Generar propuestas de reinversión del excedente económico local para aumentar y mejorar el nivel de actividad económica-productiva local, generando nuevos puestos de trabajo.
- Colaborar con el fortalecimiento de los ámbitos de articulación público-privado.
- Fomentar y animar la concertación de actores locales para la asociatividad local.
- Colaborar con el desarrollo de las capacidades endógenas de los territorios, mejorando las capacidades de la dirigencia territorial, tanto a técnicos y funcionarios municipales, como a dirigentes de instituciones de la sociedad civil que participen en la construcción de la Agenda.

A partir de esto, el proceso tiene como objetivos específicos los siguientes:

- Identificar sectores productivos con potencial efectivo de cara al futuro, apuntando tanto a las cadenas de valor en agro alimentos, como así también a sectores industriales y de servicios.
- Identificar aspectos críticos (también denominados como “cuellos de botella”) para

el desarrollo productivo local (infraestructura económica y social, recursos naturales, cualificación de recursos humanos, capacidades empresariales, cultura local, etc.) y trazar líneas de acción estratégica para su superación durante los próximos años.

- Plantear diversas estrategias de acción, a través de la articulación público-privada, para llevar adelante los proyectos concretos que surjan de la selección de prioridades planteadas en los puntos anteriores.

Así mismo, el trabajo debe procurar estar en sintonía con las políticas de todos los niveles de gobierno y respetar las normas nacionales, provinciales y locales en todas las materias que conciernen a la sociedad en su conjunto, entre las cuales podemos mencionar las legislaciones impositivas, ambientales, urbanísticas, etc. La prioridad de trabajo debe estar puesta en las fuerzas endógenas de la comunidad (es decir, en la capacidad de ahorro local) y teniendo en cuenta además, el potencial aporte de recursos económicos externos al territorio local, tales como líneas de crédito nacionales y provinciales, inversión extranjera, entre otras.

En las fases iniciales del proceso de planificación que proponemos, diferentes agentes locales del ámbito político, técnico o comunitario pueden desempeñar un papel promotor de esta iniciativa. Sin embargo, creemos que el papel decisivo corresponde al gobierno local, el cual posee a priori, un poder de convocatoria y de conducción fundamental en la comunidad local, ya que fueron elegidos democráticamente para ello, pero eso depende de cada realidad territorial. El proceso, puede ser promovido por otras instituciones y actores locales.

En todo proceso de planificación existen básicamente tres grandes fases a saber:

- La programación del proceso de planificación y formulación.
- La ejecución del proceso de planificación, es decir, la tarea de elaboración propiamente dicha de la Agenda (o el plan).
- La puesta en marcha de aquello formulado, en este caso, la Agenda Estratégica Productiva.

La propuesta metodológica aborda los dos primeros momentos, los cuales se encuentran divididos en siete (7) etapas principales, de las cuales, por razon de espacio solo haremos una breve mención de las principales actividades y objetivos, sabiendo que cada una de ella necesita una clara descripcion de los medios para llevarlas a cabo. Estas son:

Etapa 1 - Conformación y capacitación del equipo local afectado específicamente al proceso.

En esta etapa se conforma el grupo impulsor, integrado por representantes de las instituciones que formaran parte del proceso. Una vez formado, se realiza una instancia de preparación y capacitación conjunta entre los equipos, mediante un taller en donde el equipo

consultor presenta técnicamente la metodología a utilizarse en el proceso y se define el encuadre institucional y la organización de las actividades. Se aclaran a su vez, las instancias de participación ciudadana y los mecanismos de toma de decisiones previstos.

Etapa 2 - Relevamiento de Información Relevante, disponible en el territorio.

En esta etapa comienza la recolección de datos e información necesaria para el proceso. Ésta está orientada a realizar un estudio analítico de la situación en que se encuentra el territorio local en general y alcanzar una visión más precisa de los sistemas productivos locales y de sus potencialidades. Con ello se pueden identificar los Perfiles productivos del territorio local y finalmente conformar el diagnóstico.

Se releva información vinculada a los sectores productivos locales, así como a los actores intervinientes y respecto de otros elementos que pueden intervenir en el proceso.

Etapa 3 - Entrevistas a Actores Claves.

A partir de la información y los elementos recogidos en la etapa 1 y 2, se identifica a los actores claves de la comunidad, tanto a nivel público como privado, entre empresarios o representantes de organizaciones sociales e instituciones educativas, con los cuales se llevan a cabo entrevistas. Las mismas tienen la finalidad ahondar en aquellas dimensiones no del todo especificadas en la información de la etapa previa y completar el diagnóstico territorial.

Etapa 4 - Primer Taller Abierto en la localidad

Esta etapa consiste en la realización de un primer taller participativo abierto a todos los actores locales (empresarios, emprendedores, productores, etc.) y la comunidad en general, ya que lo que se pretende es considerar la mirada local con el fin de crear una visión compartida sobre el estado de situación local en todos sus aspectos. Aquí se presenta el diagnóstico elaborado y se somete a discusión los resultados del mismo, abriéndose a modificaciones. Este taller servirá para elaborar un Análisis FODA de la localidad, desde el punto de vista productivo. En el mismo se le dará énfasis a una serie de disparadores concretos, que surgirán en la etapa 3.

Etapa 4 - Segundo Taller Abierto

En este taller se debatirán las ideas-proyectos surgidas, sus aspectos positivos y negativos, su grado de viabilidad social, política, ambiental y económica así como también otros contenidos del documento resultante de la etapa anterior, con miras a su texto definitivo.

Etapa 5 - Presentación pública del documento final del proceso

A partir de lo realizado en las etapas anteriores, se redacta un documento final. Luego se realiza la presentación del documento. Para esta actividad se pretende contar con la presencia de los actores locales involucrados en el proceso de elaboración del mismo y público en general.

La Agenda vendría a conformarse como un elemento complementario que se suma e incorpora todas las acciones existentes a nivel local para su desarrollo económico. Sin embargo,

no se trata de un proceso para elaborar un “Plan Estratégico”en términos amplios de lo que ello significa, sino más bien, representa un esfuerzo de planificación más sencillo y concreto que lo que generalmente se pretende con éste. Esta propuesta, constituye un desarrollo metodológico que adapta diferentes procesos, actividades y estrategias conocidas de planificación. Intenta ser una mejora competitiva en cuanto a la conjugación de elementos necesarios, para que se adapte a la realidad de los destinatarios, constituyéndose de esta manera, en un proceso distintivo. Como tal, es una contribución teórica que nace de la participación activa del autor en el equipo técnico de los Planes Productivos del Partido de Coronel Dorrego (Buenos Aires, 2012), de Villa Mugueta (Santa Fe, 2013) y de Almafuerte (Córdoba, 2014). Así mismo, se ha tomado en consideración, mediante revisión bibliográfica, los procesos de planificación realizados en las localidades cordobesas de Almafuerte y Oncativo,en los años 2002 y 2003 respectivamente, por un equipo de docentes y estudiantes de la Licenciatura en Desarrollo Local-Regional de la Universidad Nacional de Villa María.

Consideramos que desde el ámbito de los territorios locales, deben plantearse estrategias defensivas (es decir, que busquen responder a los desafíos del entorno a partir de las fortalezas locales) y estrategias ofensivas (que busquen capitalizar las oportunidades existentes) más que estrategias de supervivencia (que solo busquen eludir los efectos del entorno). Para ello, debe generarse un proceso de animación sociocultural (estimulando el conocimiento, organizando el potencial de desarrollo local, promoviendo el asociativismo, la auto organización y el cambio cultural) y de promoción de iniciativas de desarrollo y proyectos de creación de riqueza y empleo en la economía local y regional (identificando, sistematizando, evaluando y acompañando proyectos individuales y colectivos), el cual requiere la capacidad de comprender la dinámica local y de realizar las acciones pertinentes para dinamizarlo, ya que éste no está exento de posiciones contrapuestas y conflictos, al existir lógicas e intereses diferentes.

Entendemos que cada territorio (cada localidad) tiene su propia historia institucional, económica y organizativa, que le imprime su identidad y sus particularidades. Así, éste puede convertirse en promotor de su propio desarrollo y eso es posible solo si planifica y promueve, activando su propia dinámica. Las metodologías comúnmente utilizadas para ello, están destinadas a territorios de mayor envergadura y responden a un proceso que muchas veces no se condice con las condiciones y los recursos disponibles en los gobiernos locales y por ello, para implementarlas, se necesita una cantidad elevada de recursos (económicos, temporales, humanos, etc.) que terminan por no ser aprovechados eficientemente, de modo que, lo que finalmente sucede es que por un lado, no logran concretarse las etapas de planificación que se proponen, y si lo logran, los documentos resultantes suelen tener demasiada cantidad de información (expresada en una gran extensión en páginas) y utilizar un vocabulario complejo, lo que dificulta aún más la concreción de lo que se ha planificado.

Creemos que la planificación debe darse como un proceso continuo donde se promueva en los actores, una apertura al entorno con flexibilidad mental y capacidad de análisis. Y para

ello, sostenemos que es fundamental propiciar un clima de apertura que promueva la confianza, la participación real y el fomento de la responsabilidad asumida para con otros y con uno mismo.

Es importante evitar inducir esfuerzos de bajo impacto y abocarse a pleno en alentar opciones que mejoren sustancialmente el entramado social y productivo, es decir, el mismo, debe servir para identificar aquellos ejes productivos estratégicos, capaces de generar una verdadera dinámica de desarrollo. Identificarlos no es una tarea sencilla, ello depende mucho de las capacidades de los equipos de planificación así como también de los propios actores participantes.

Muchas iniciativas de planificación estratégica a nivel local, pueden considerarse como grandes fracasos. Vemos que existen casos en los cuales el plan se ha llegado a concretar en un documento luego de un proceso participativo, pero sin embargo no ha habido posterior encolumnamiento de los esfuerzos y por lo tanto, no se ha llegado a la concreción en acciones. El potencial de un trabajo realizado bajo estas ideas y con esta metodología es la realización de preacuerdos para avanzar hacia la concreción de los mismos. Ello implica la generación de un círculo virtuoso en donde las propuestas son absorbidas por los participantes como propias, considerando que ellos mismos serán los beneficiarios y por ende, responsables de llevarlas a cabo.Sin embargo, esto no puede asegurarse, ya que luego viene la tarea de gestión de la agenda, y su éxito depende también de la capacidades generadas por los impulsores del proceso.

Concebimos que no existe un camino específico, ni una receta única o secreto para encarar el desarrollo territorial. Es por ello que la propuesta, está abierta a la innovación que emerja del propio proceso y pueda ser adaptado por los equipos de planificación junto a los demás actores sociales que trabajan en la diversidad de territorios y contextos.

Referencias bibliográficas

FERRER Aldo (2010). El futuro de nuestro pasado; la economía argentina en su segundo centenario. 1ª ed. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires. 2010

IICA. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (2010). Plan de mediano plazo 2010-2014: por una agricultura competitiva y sustentable para las Américas / IICA – San José, C.R. Recuperado el 10 de abril de 2012 de http://www.iica.int.

INTA. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2010). Documento Base del Área Estratégica: Agroindustria Años 2010 – 2015. Recuperado el 10 de abril de 2012 de http://inta.gob.ar/documentos/documento-base-del-area-estrategica-agroindustria.

LÓPEZ, Silvana Raquel (2004). “Teorías del desarrollo y práctica en la gestión del desarrollo local en la Provincia de Córdoba: reflexiones preliminares. "Sexto Seminario Redmuni". CD ROM

MADOERY, Oscar (2000). El proyecto local como alternativa de desarrollo. Recuperado el día

22 de julio de 2013, de http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/84Madoery_Oscar-%20Proyecto%20Pol%C3%ADtico%20Local.pdf

MADOERY, Oscar (2009). Cambio de época y política endógena. Una mirada desde las Ciencias Sociales. Artículo presentado al V Encuentro Internacional de la Red de Desarrollo Económico Territorial y Empleo de América Latina y el Caribe, Argentina, Mayo de 2009.

OCDE-FAO. 2012. OCDE-FAO Perspectivas de la agricultura: 2012-2021. París, OCDE y Roma, FAO.

FAO. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2012. El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2012. Recuperado el 30 de mayo de 2013 de http://www.fao.org/.

ROFMAN, Adriana y VILLAR, Alejandro (coord.) (2006). Desarrollo local, una revisión crítica del debate (1ra. Ed.). Buenos Aires: Espacio Editorial.

SEGGIARO Y ASOCIADOS (2012). Plan Estratégico Productivo Coronel Dorrego. Documento no publicado, presentado en el mes de Junio de 2012 a la Municipalidad de Coronel Dorrego, Provincia de Buenos Aires, Argentina.

SEGGIARO, Carlos (2011). Apuntes de clase. Economía Mundial y del Territorio; Licenciatura en Desarrollo Local – Regional, Universidad Nacional de Villa María. Junio de 2011.

BÖHM, Luis (coord.) Manual de Planificación Estratégica Municipal. Konrad-Adenauer-Stiftung 2007

DANIEL Arroyo. Políticas sociales municipales y modelos de planificación en la Argentina. En: Burin, David y Heras, Ana Inés (Compiladores). Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana de la globalización. Ediciones Ciccus, 2001.

DI PIETRO Paolo, Luis José. Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local. En: Burin, David y Heras, Ana Inés (Compiladores). Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana de la globalización. Ediciones Ciccus, 2001.

PÉREZ CAMPANELLI, Emilio. 2010. Notas de Clase. Planificación Estratégica y Toma de decisiones; Licenciatura en Desarrollo Local-Regional del plan de estudio del año 2006. Profesor Lucca Carlos.

RENAULT Adib, Alberto. Guía para la formulación y gestión de planes de desarrollo rural sostenible: un abordaje participativo con enfoque territorial. Asunción, Paraguay. IICA, 2010.

GORESTEIN, NAPAL, OLEA (2007). Territorios agrarios y realidades rururbanas. Reflexiones sobre el Desarrollo Rural a partir del caso pampeano bonaerense. Revista “eure”, nº100. 2007.

NOTA DE CLASES, Economía Mundial y del Territorio, Profesor Lic. Carlos Seggiaro, Año 2012.

NOTA DE CLASES, Planificación estratégica y toma de decisiones, Profesor Ing. Carlos Lucca M.Sc, Año 2011.

ULLA, Luis y GIOMI, Claudio. (S.F) Colección Liderazgo Social. Guía para Elaboración de Proyectos Sociales. INCIDE

II Jornadas de Desarrollo Local y Regional
Reflexiones y Dialogo para la acción
Primer encuentro de escuelas de gobierno.

Mesa temática nº4. Capacidades para la Gestión Local

El uso de la tecnología como innovación en la gestión pública municipal: el caso de Villa María.

Autores: Fernando Amadeo Pérez[1]
Lucila Airasca

Abstract

La política de descentralización que se llevó a cabo desde el gobierno nacional argentino hacia las provincias y de los gobiernos sub nacionales a los municipios hizo que estos últimos asumieran el diseño de políticas públicas locales y nuevas responsabilidades.

El uso de las tecnologías de la información y la comunicación fue un desafío para la gestión gubernamental en todos los ámbitos. La implementación de estas herramientas en la actualidad es muy común e imprescindible para vincular al estado con la ciudadanía en general.

El presente trabajo pretende identificar políticas públicas en materia de innovación y de tecnologías implementadas por el gobierno municipal de Villa María en los últimos diez años. La intención es conocer si el uso de la innovación y de la tecnología convierte o aproxima la ciudad a ser un espacio habitable, eficiente y sustentable para los ciudadanos o sea, una ciudad inteligente.

Para llevar adelante este trabajo revisaremos las publicaciones que realiza el municipio en formato papel, su sitio web oficial y el soporte legislativo que refiera sobre nuestro tema.

[1] Universidad Nacional de Villa María. E-mail: fernandoperezvm@gmail.com.
Universidad Nacional de Villa María. E-mail: lucilaairasca@gmail.com.

Diversas perspectivas sobre lo que se entiende por *smart city*

Una ciudad inteligente es no solamente una digital, sino que además es sustentable. De tal suerte que, no todas las ciudades digitales son inteligentes. Las diferencias y la definición básica entre una ciudad digital y una ciudad inteligente, es que ésta última se ubica en el nivel de integración y aprovechamiento de tecnologías de información y comunicación que hacen posible la administración de recursos hacia la sustentabilidad en todos los órdenes de la vida individual y social. (Casas Pérez, 2014: 5). El término *ciudad digital* hace referencia a una comunidad interconectada gracias a una infraestructura computacional flexible de banda ancha que integra sistemas de información y comunicación que responden a las expectativas de una variedad de organizaciones y grupos, tanto públicos como privados con servicios de alta calidad. (Casas Pérez, 2014: 5).

La clave de una ciudad digital no es su dimensión, sino una infraestructura estandarizada de naturaleza inalámbrica que permite la interoperabilidad de sus sistemas, ya sea para dar servicio a una comunidad de miles o de millones de personas, entre las cuales se pueden encontrar industrias, instituciones gubernamentales, obreros, empleados o usuarios privados. Su característica fundamental es la interconexión ubicua a través de una infraestructura eficiente de dispositivos móviles que garantiza el acceso a información clave para la producción, la educación, el comercio o, la participación ciudadana. (Casas Pérez, 2014: 5). Continuando con los argumentos del autor sostenemos que las ciudades inteligentes ofrecen una mejor oportunidad para atender los problemas urbanos tales como el medio ambiente, el transporte y la seguridad. Algunos emplean la tecnología para mejorar el uso de recursos, ahorro de energía, la reducción de emisiones de carbón, por otra parte hay quienes entienden las *Smart City* como aquellos espacios donde se emplean y se usan las tecnologías para mejorar los servicios en pro de los ciudadanos, servir como plataformas inclusivas a los sectores más vulnerables. (Fernández y Derlisiret, 2014).

Se puede apreciar que el término *ciudades inteligentes* no se utiliza para describir una ciudad con ciertos atributos, es utilizado para describir los diversos aspectos que van desde el concepto de una ciudad inteligente hasta la educación de sus habitantes. Se asocia además con el concepto economía, pues la denota como una ciudad a cuyos puestos de

trabajos se traslada la inteligencia del campo a la industria o a los sectores de producción, lo que implica, industrias que manejan los campos de la información y tecnologías de la comunicación (TIC), así como el empleo de las TIC en sus procesos. Así, como lo expresa Vázquez (2012), el término *ciudades Inteligentes* se acuña para establecer la relación con la educación de sus habitantes. Una ciudad inteligente tiene por lo tanto, habitantes inteligentes en términos de educación; implica repensar una ciudad reinterpretando el sinnúmero de relaciones que en ellas opera, refiere a la relación entre el gobierno de la ciudad su administración y la de sus ciudadano acompañado con la utilización de nuevos canales de comunicación para los ciudadanos, por ejemplo, gobernanza electrónica o democracia electrónica.

Casas Pérez (2014) considera *"ciudad inteligente*" aquella ciudad que utiliza tecnologías de información y comunicación, no solamente para la transmisión de información que resulta consustancial para el funcionamiento de la ciudad y la convivencia armónica, sino también para el aprovechamiento de los recursos, físicos, materiales, humanos que permitan su auto sustentabilidad pero, sobre todo, que generen conocimiento. Por otra parte, se identifican ciudades digitales que son ambientes en los que la inteligencia artificial predomina, el comportamiento y las necesidades se anticipan, pero sobre todo en donde las prácticas sociales se transforman.

Como vemos, existen múltiples y variadas definiciones sobre a qué se refiere una *Smart City*. Podemos seguir citando autores como Aoun (2013) que sostiene que una ciudad inteligente es aquella que cuenta con la capacidad suficiente de colocar el conocimiento a disposición del desarrollo socio-productivo. Estas ciudades no son las del futuro sino que son las del día a día y deben comprender valores como eficiencia, habitabilidad y sostenibilidad.

Según manifiesta Aoun (2013) las ciudades *eficientes* refieren a la utilización de los recursos de manera óptima con el objetivo de que los servicios públicos, las emergencias y la infraestructura presenten una coordinación integral a la hora de su prestación.

En lo referente a convertirse en ciudades *habitables* e inclusivas no sólo implica que los lugares sean agradables para vivir, desarrollarse, trabajar, pensar, relacionarse, procrear, distraerse sino también, para atraer nuevos ciudadanos residentes, sumar individuos talentosos, emprendedores y empresas que inviertan en proyectos productivos.

En lo que concierne a ciudades *sostenibles,* se propicia un espacio sustentable que reduzca al mínimo las emisiones de variables contaminantes, utilizar los recursos de manera eficiente colabora con la habitabilidad y la sostenibilidad de la ciudad. Sumado a lo anterior, hace sostenible a una ciudad el diseño de políticas públicas estratégicas para ampliar el espectro habitable y no sólo desempeñarse en el lugar establecido por normas o el desenvolvimiento de la vida ciudadana.

Otra definición sobre que es una ciudad inteligente y que nosotros rescatamos para este trabajo debido a que coloca el acento en el uso estratégico de las TIC`S es que bajo una mirada integral, una ciudad que implementa políticas sobre el uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación a favor de la mejora de la calidad de vida, la accesibilidad de sus habitantes, un desarrollo sustentable en lo económico, lo social y ambiental es una *Smart City* y agrega a los ciudadanos en este tipo de ciudades pueden interactuar con ella de múltiples maneras, se adapta a sus necesidades teniendo en cuenta eficiencia, calidad y costos, *"ofreciendo datos abiertos, soluciones y servicios orientados a los ciudadanos como personas, para resolver los efectos del crecimiento de las ciudades, en ámbitos públicos y privados, a través de la integración innovadora de infraestructuras con sistemas de gestión inteligente*."(Plan Nacional de Ciudades Inteligentes, 2015:3).

Acentuando la definición anterior y siguiendo en esta línea de pensamiento se considera una *Smart City* a aquél ejido urbano que utiliza las tecnologías comunicacionales para la transmisión de información, el funcionamiento y aprovechamiento de los recursos de infraestructura y humanos que contribuyen a la auto sustentabilidad, que permiten generar y gestionar conocimiento. *Las ciudades digitales son, por tanto ambientes en los que la inteligencia artificial predomina, el comportamiento y las necesidades se anticipan, pero sobre todo en donde las prácticas sociales se transforman*. (Casas Pérez, 2014: 1)

Resumiendo, podemos mencionar que una ciudad inteligente es aquella que no deja nada librado al azar. La inteligencia está al servicio de la ciudad misma; en el sentido que los ciudadanos deben aprovechar los espacios de manera amigable con el medio ambiente, la eficiencia debe estar presente en los aspectos económicos, sociales, políticos y culturales. Una pestaña fundamental es el empleo de las tecnologías al servicio del bienestar ciudadano y la calidad de la democracia, el estado debe ser quien brinde las condiciones y herramientas necesarias para lograr una sociedad informada y protagonista de su propio

destino. Así, la apertura de su gobierno, la disponibilidad de la tecnología y la comunicación, la transparencia y la rendición de cuentas constituyen pilares esenciales de las ciudades de este tipo.

Se pueden establecer una serie de recursos en hardware y software para visualizar a una ciudad digital inteligente tal como menciona la autora antes señalada entre ellos se encuentra: a) utilización de la informática para prestación, gestión y control de la infraestructura edilicia; b) utilización de las tecnologías para administrar plataformas administrativas; c) utilización de las herramientas tecnológicas para la administración y gerencia de negocio; d) utilización para almacenamiento, búsqueda y reguardo de bases de datos; e) aplicación de las tecnologías para su resguardo en la nube con fines de innovación y de muestra de resultados; f) utilización para fortalecer el e-commerce; g) utilización para hacer más eficiente las administraciones de datos; h) utilización para la modernización y gestión estratégica de determinados sistemas; i) aplicaciones para sistemas móviles con conectividad para el mejoramiento de los procesos; j) utilización para el fortalecimiento de los sistemas operativos; k) utilización para la integración social a través de determinadas herramientas; l) utilización para brindar acceso a la información luego de las experiencias personales. (Casas Pérez, 2014: 7). Una ciudad que dispone de estos elementos para su gestión se encamina hacia un espacio habitable, eficiente y sustentable.

América Latina y el reto de urbes inteligentes

América Latina experimenta un "boom" de crecimiento de ciudades inteligentes en las que se conjuga el uso de la tecnología con temas de desarrollo sostenible y una mayor participación ciudadana, algunas de las ciudades de América Latina más destacadas son: Río de Janeiro (Brasil), Medellín, Bogotá, Barranquilla (Colombia) y Quito (Ecuador). Los países de América latina están muy atentos a lo que se hace, incorporando experiencias de otros países y desarrollando proyectos para hacer sus ciudades más inteligentes, sostenibles y con más incorporación ciudadana. (Fernández y Derlisiret, 2014: 9).

Estos países orientan sus proyectos hacia la concepción de ciudades inteligentes cuya visión de ciudad es integral y transversal, pues no se pueden hacer sólo acciones verticales, dado que esto implican además cambios de cultura. Algunas empiezan con

proyectos puntuales como instalar cámaras de seguridad en puntos estratégicos del área urbana o con sensores de iluminación en las calles para evitar el desperdicio de energía eléctrica. El concepto de ciudades inteligentes apunta a hacer más eficiente el uso de los recursos naturales; algunas empiezan con cámaras de seguridad y luego suman transporte. Así pues, Latinoamérica, no dista de parecerse a los países desarrollados. (Fernández y Derlisiret, 2014: 9).

Sin embargo, países como Brasil, específicamente la ciudad de Curitiba, una pequeña urbe del sur de este país, es considerada la ciudad "inteligente" e "innovadora" por excelencia ésta trata de distribuir sus recursos y fomentar la integración de los sectores vulnerables e incluso personas con capacidades diversas a través de servicios electrónicos tales como bibliotecas electrónicas, dirigidas a los residentes más pobres de la ciudad.

En el país donde el petróleo es su principal fuente de ingreso, Venezuela, siguiendo el ejemplo mundial de la inclusión y el desarrollo sustentable mediante la integración de personas con capacidades diversas, ha dado sus primeros pasos mediante la promulgación de leyes contempladas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, como por ejemplo la ley de personas con discapacidad y el Consejo Nacional para personas con discapacidad. (Fernández y Derlisiret, 2014).

Ahora bien, países del mundo cuyas características radican en el uso inteligente de las TIC, han desarrollado dispositivos como módulos interactivos de información aplicados a parques temáticos (ejemplo de ello es el parque Maloka de la ciudad de Bogotá), plazas, museos, módulos de atención al público entre otros que hacen de las ciudades mucho más habitables. (Fernández y Derlisiret, 2014).

En lo que respecta para la ciudad de México, estamos en presencia de un país de brechas digitales, para poder entender el concepto de brecha digital es importante definir qué son las tecnologías de información y comunicación y cómo se define lo que constituye una brecha digital. Desde los orígenes de la convergencia digital se reconoció que la interacción entre el hardware, el software, los servicios y las telecomunicaciones, eventualmente impactarían el desarrollo de las tecnologías de información y comunicación y éstas, eventualmente, impactarían el manejo de la información y la administración de las empresas, lo cual afectaría a la economía y la vida social de las regiones (OSILAC, 2004). Por lo que respecta a la brecha digital, es importante considerar que ésta no se limita nada

más al acceso de unos cuantos a las herramientas de información y comunicación, sino que la brecha digital debe ser entendida como resultado de una desigualdad que se origina en una multiplicidad de factores. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos define el concepto brecha digital en términos de acceso a computadoras (TIC) e internet y habilidades de uso de estas tecnologías. No obstante, la propia OCDE define a la tecnología como un proceso social. (Casas Pérez, 2014).

Algunos datos importantes sobre el tamaño de la brecha son los siguientes: México es el lugar 52 de 70 por su tasa de conectividad. Sólo el 30% de los mexicanos tienen acceso a red. Estamos en el lugar 21 de 34 naciones por el costo de accesibilidad y en el último lugar en cuanto a interconexión de banda ancha. Estamos en el lugar 98 de 138 en cuanto al lugar que ocupan las TICS en la agenda nacional y en la asignación de presupuesto para su desarrollo.

Una idea de la forma en que se está moviendo la brecha digital es selectivamente de acuerdo con las diferentes tecnologías de información y comunicación; por ejemplo, frente una penetración de casi 100% de la televisión en la mayoría de los hogares mexicanos, el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación depende no solamente del poder adquisitivo o el nivel socioeconómico, sino también del grupo de edad. Según la empresa consultora Comscore (2013) sostiene, la población online en México es joven en su mayoría, mientras que de acuerdo con datos al 2012 un poco más de un tercio de los hogares más pobres en México cuentan con un teléfono móvil, comparado con el 10% de los hogares más ricos que cuentan con una penetración de teléfonos móviles de 95%. A pesar del constante crecimiento del sector telecomunicaciones en México, persiste una profunda brecha digital. La brecha continúa incluso en los niveles más altos de ingreso, ya que mientras casi tres cuartas partes de los hogares más ricos cuentan con una conexión a Internet y casi el cien por ciento tienen teléfonos móviles, en los hogares más pobres hay muy limitado acceso a esos servicios. (Casas Pérez, 2014). México ya se encuentra entre la lista de países que demuestran tener las condiciones necesarias para encaminarse hacia el desarrollo de ambientes tecnológicos digitales y eventualmente inteligentes.

Continuando con el país del norte del continente americano se encuentra a la zaga con relación al desarrollo de una política y de una agenda digital que lo coloque al nivel de otras naciones, especialmente aquellas con las que normalmente establece relaciones

comerciales y diplomáticas. Ciertamente se encuentra muy por debajo de los niveles de penetración de tecnologías de información y comunicación que pueden tener países como Estados Unidos y Canadá. Sin embargo, el crecimiento en los niveles de adopción de dispositivos tecnológicos digitales va a la alza, especialmente entre los jóvenes. Empero, el gobierno actual parece estar dando pasos decisivos en la determinación de revertir esta tendencia a través de la declaración oficial de una Agenda Digital Nacional para México, que se pretende respaldar a través de una reforma en materia de telecomunicaciones. Es de suponerse, por tanto, que el gobierno mexicano entiende la necesidad de transitar hacia una sociedad digital que mejore los niveles de vida de sus ciudadanos, y cuya apuesta inicial seguramente se dará a partir del desarrollo de ciudades digitales y eventualmente de ciudades inteligentes.

Por otra parte, En Santiago, Chile, por ejemplo, las "desinteligencias" provocan pérdidas de tiempo, dinero y eficiencia para solucionar los problemas de los vecinos. "Tenemos 7,3 millones de habitantes en el área metropolitana de Santiago y una buena cobertura de telefonía celular. Pero eso no es suficiente. Por ejemplo tenemos el monitoreo en tiempo real del smog, pero 4000 personas al año mueren a causa de enfermedades pulmonares. (Diario La Nación, 2015: 24)

En Montevideo también analizan la desconexión de los servicios públicos y la tecnología como una pérdida de recursos. Cristina Zubillaga, directora del Montevideo Ciudad Inteligente, aseguró: *"Queremos convertir a la ciudad para marzo de 2020. Al final de la gestión que los vecinos puedan hacer trámites, poder vivir el espacio público. Hay un cúmulo de datos e información que hoy no se usan. Porque lo importante no sólo son los datos sino cómo se procesan y la idea previa de qué se hace con esos datos".*(Zubillaga, 2015: 24). La funcionaria contó que el proyecto que acaban de lanzar que desarrolla la sociedad civil: se trata de una aplicación que se llama "Por mi barrio". Los habitantes de la ciudad pueden tomar una fotografía de cualquier irregularidad y la envían. Se procesa y el municipio tiene un plazo para solucionarlo aunque todavía no se lanzó oficialmente, ya cuentan con 20.000 denuncias. "*Lo que tiene que conseguir una ciudad que pretende ser inteligente es solucionar los problemas diarios de los ciudadanos. La tecnología ya existe, está disponible, pero es fundamental la manera en la que se gestiona…",* explicó un funcionario relacionado al tema. En 2016 comenzará la puesta en marcha de un *Smart grid*

(una red inteligente) que incluirá la instalación de luminaria LED con su centro de control; la sensorización de los espacios de estacionamiento con parquímetros y una tarjeta ciudadana, similar a la que instrumenta la ciudad de Buenos Aires, en donde los habitantes tendrán hasta su historia clínica. Es que no hay que ser una megalópolis para poder aplicar soluciones tecnológicas que mejoren la calidad de vida.

Por su parte, Argentina emplea las TIC para la integración, inclusión y el acceso, por ejemplo implementan un sistema inteligente de transporte mediante el cual se puede saber en qué momento el transporte pasará por la parada más cercana. El sistema además, permite conocer si el transporte está cumpliendo con su horario, quién es el conductor, cuántos kilómetros lleva recorridos y si exceden los límites de velocidad, en cuyo caso se manda una alerta a las autoridades para levantar las sanciones que correspondan. Pero no sólo es en beneficio de los usuarios, los chóferes pueden comunicarse entre sí para informar sobre un accidente de manera que puedan desviarse antes de llegar a la zona de tráfico. (Fernández y Derlisiret, 2014: 9). Además, se implementará en los próximos días, en las estaciones de subterráneos terminales de autoservicio de la tarjetas del Sistema Único del Boleto Electrónico (SUBE) permitiendo que los usuarios hagan sus recargas y evitando así largas filas de pasajeros para hacerlos en las bocas de expendio del boleto. (Musse, Valeria, 2016).

El tema al interior de la Argentina

La ciudad de Bahía Blanca también mostró políticas hacia esta dirección. Este municipio del sur bonaerense fue uno de los primeros en desarrollar el gobierno abierto. La última novedad: Qué pasa Bahía Blanca (www.quepasabahiablanca.gov.ar) en donde se monitorea lo que sucede en el polo petroquímico. Lo que lo relaciona a este municipio con una ciudad inteligente, según las concepciones presentadas al comenzar nuestro escrito, es el manejo de los grandes avances tecnológicos. "*Los efluentes que se vuelcan al río pueden ser controlados en tiempo real, un avance que no siempre es usado por las autoridades*". (La Nación, 2015: 24). Buenos Aires intenta transitar el camino de las ciudades inteligentes: el desafío de los funcionarios y las empresas privadas está en poner la tecnología al servicio de los porteños. A través de un convenio entre el gobierno porteño y

la empresa Quad-Minds, que se desempeña en el ámbito de innovación tecnológica, 3000 sensores RIFD (de radiofrecuencia) fueron instalados en diferentes contenedores. Éstos registran la cantidad de residuos acumulados en los contenedores y también permitirán diagramar un nuevo esquema de recolección, según los requerimientos en cada barrio. Por otro lado, esta tecnología de sensores también estará a prueba en el subte.

Un proyecto a futuro incluye la colocación de sensores para controlar el mal estacionamiento de vehículos que obstruyen las rampas para personas con movilidad reducida, a través de un dispositivo llamado "ojo de gato" que detecta cuando un auto se detiene.

En otras instancias, la tecnología aparece siempre ligada al concepto de ciudades inteligentes, sin embargo, Jordi Hereu, ex alcalde de Barcelona, cree que se exagera su importancia. "*El vector tecnología es un gran instrumento para conseguir distintos objetivos, pero no sirve de mucho si detrás no hay un proyecto de ciudad"; "Lo primero que tuvimos que hacer en Barcelona fue un cambio profundo en la administración. Diseñar el portal del ciudadano, mediante el que cada vecino podía tener toda su información y hacer todos sus trámites*", detalló quien dirigió los destinos de Barcelona entre 2006 y 2011. Un brutal cambio en la forma de ver Barcelona lo produjo con la creación de @22, un distrito modelo que modificó por completo un área industrial de la ciudad que estaba abandonada; "*gracias a la tecnología hemos cambiado esa zona, pero teníamos dos opciones: hacerla exclusivamente residencial o tomar un camino más largo y diseñarla de usos mixtos. Tomamos el camino más largo",* sostuvo. (La Nación, 2015: 22) y continua con sus expresiones, "e*l objetivo era que los cambios fueran liderados por la ciudadanía. Debíamos recuperar la calidad del espacio público, integrar y equilibrar los barrios y recuperar el mar; vivíamos de espaldas al mar", dijo Hereu*.

El ex alcalde detalló los logros que, luego, consiguieron gracias el uso de la tecnología: una mejor respuesta de los servicios públicos, el rediseño de rutas de recolección de residuos, la conectividad y los centros de alfabetización digital.

El cambio climático es otro de los problemas que pueden ser combatidos con desarrollos tecnológicos y creación de redes inteligentes.

Andrés Ibarra, ministro de Modernización porteño[2], detalló algunos avances en el distrito con respeto a que "*para poder prevenir inundaciones por tormentas extremas, muchas veces consecuencia del cambio climático, se colocaron sensores conectados a la red hidrometeorológica que permiten anticiparse a los fenómenos",*(Ibarra, 2015).

¿Villa María, una ciudad con orientación inteligente?

La ciudad de Villa María se encuentra en la provincia de Córdoba Argentina es cabecera del departamento San Martin, fue fundada en 1867. Habitan aproximadamente 80 mil pobladores según el último censo del año 2010.Esta enclavada en el corazón productivo –agrario y lechero- de la Argentina. Produce cereales, frutas y oleaginosas, en el sector agrícola-ganadero se han desarrollado numerosas industrias en este sentido, sin olvidar empresas de ventas de maquinarias y la proliferación de químicas para el sector.

Dicha ciudad en la última década ha llevado adelante numerosas políticas en materia de innovación y tecnológicas en pos del bienestar ciudadano con el objetivo de convertir al espacio en más habitable, inclusivo, eficiente y con un medio ambiente sustentable, entre algunas de esas políticas podemos mencionar:

Políticas Públicas con orientación hacia una ciudad habitable e inclusiva: en materia urbanística extendió el ejido urbano planificando las zonas para la construcción de viviendas, servicios y la de instalación de nuevas industrias – se creó el parque industrial; en lo referente a infraestructura y servicios, se ampliaron las redes domiciliaras del servicio de gas, agua, cloacas, luz y televisión por cable – ofreciendo en determinados lugares internet- se diseñaron y realizaron numerosas bici sendas, se demarcaron las sendas peatonales, se instalaron nuevas carteleras de señalización de calles, tareas que se realizaron en conjunto con organizaciones de la sociedad civil, se refuncionalizaron las plazas instalando nuevo mobiliario, juegos infantiles y juegos para niños con discapacidad, se remodelaron edificios escolares; en materia productiva, se impulsó el trabajo asociativo, se crearon consorcios con el fin de apoyar micro emprendimientos ciudadanos; en el servicio de salud, se desarrollaron diversos programas alimenticios, de vacunación, sobre

[2]En el año 2015, asumió como ministro de modernización de la república Argentina.

maternidad y paternidad responsable, entrega de leche para niños, control de embarazo y de diabetes, prevención de enfermedades cardiovasculares, etc. Entre las numerosas políticas inclusivas encontramos las relacionadas al empleo, se creó un Consejo del Trabajo y Desarrollo Económico para administrar planes y programas sobre la materia; en lo referente a deportes, se diseñaron e implementaron políticas que incluyeron a personas discapacitadas y adultos mayores además, se llevaron adelante números eventos que abarcaron múltiples disciplinas. Es la ordenanza nº 5.907/08 en la cual se crea el Parque Industrial y Tecnológico de la ciudad de Villa María constituyéndose en Sociedad de Economía mixta cuyo objetivo primordial es la radicación de empresas e industrias en determinando sector de la ciudad favoreciendo el polo industrial- tecnológico.

Fue en el año 2008 que se sancionó la ordenanza que dio origen al sitio web de la ciudad el cual se utiliza para la difusión de actos de gobierno, se puede imprimir cedulones de tasas y servicios municipales, conocer deudas, avisos culturales, se encuentra alojado el boletín oficial de la ciudad desde el año 2005 a la fecha, trámites para obtener licencia de conducir, entre otros espacios informativos de interés ciudadano. Es válido mencionar que este medio no constituye un *gobierno abierto*[3] ya que para que llegue a ser tal debería tener en cuenta lo siguientes aspectos: la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y colaboración ciudadana en la elaboración de la agenda estatal, el uso de la tecnología para la apertura de los datos y finalmente, la innovación en la gestión; hasta el año 2015 no se había desarrollado aquél sitio con intenciones de ir hacia un gobierno abierto. En pos del uso de las tecnologías y como recurso de seguridad ciudadana se sanciona la ordenanza 6065/09 para la adquisición de un sistema integral de Circuito Cerrado de televisión para video vigilancia pública en la ciudad. Unos años más tarde el ejecutivo municipal continua instalando cámaras en la ciudad de tal acto, uno de los medios de comunicación provincial lo reflejaba de la siguiente manera: *"medio centenar de cámaras vigilando distintos puntos de la ciudad (...), ese es el plan hacia el que se quiere avanzar (...), y que ya comenzó a implementarse con la colocación de 10 nuevas cámaras, que se suman a otra decena ya en funcionamientos desde el año pasado y que opera la Policía en el micro centro. El*

[3] Reciéntemente y a comienzos del año 2016 se lanzó una plataforma virtual sobre el gobierno abierto de la ciudad de Villa María, en la misma cuenta con información sobre los presupuestos municipales, las contrataciones del estado municipal, el boletín oficial, entre otras cuestiones.

gobierno municipal local compró un centro de monitoreo que puede manejar otras 30 más (…). "La seguridad es responsabilidad de la Provincia, (…)", argumentó el secretario de Gobierno. Aclaró que el programa municipal de filmaciones de la vía pública es complementario del de la Policía. El municipio compró los equipos y se hace cargo del personal que avisará a la fuerza de seguridad cuando detecte alguna irregularidad. (Diario La Voz del Interior, 06/04/12). Importante es destacar que el gobierno implementó este plan para que los ciudadanos estén monitoreados las 24 hs, cabe aclarar, que el sistema sólo estará observando el quehacer cotidiano en el área del micro centro de la ciudad es decir, donde se encuentra enclavada la actividad comercial y financiera del ejido urbano. Continuando y propulsando el uso de las tecnologías y la comunicación y coincidiendo con el fin anterior nace el sistema de alarmas comunitarias que consiste en una aplicación para celulares de emergencia y seguridad "*el sistema de alarmas comunitarias permitirá a los vecinos, a través de sus celulares y en forma absolutamente gratuita, contar con diferentes tipos de alertas: una para la Policía, otra para Bomberos y otra para emergencias médicas en la vía pública".*(Página oficial de la municipalidad de villa maría, 10 de diciembre de 2015).

Políticas Públicas con orientación hacia una ciudad eficiente: recordemos que una ciudad inteligente no solamente lo es si ahorra costos en sus servicios sino, que el sistema de servicios públicos sea de calidad, eficaz y efectivo. La ciudad de Villa María cuenta entre sus prestaciones integrales de servicios públicos los siguiente, a los servicios tradicionales de alumbrado público, barrido, limpieza y recolección de residuos se le suman una amplia red de agua potable, cloacas, gas y pavimento además, lleva adelante el control de alimentos, cuenta con bibliotecas públicas, mercado de abastecimiento de frutas y verduras al por mayor, tratamiento de residuos cloacales y sólidos, presta servicios de salud y educación primaria; sumándose un transporte urbano de pasajero eficaz y con políticas de protección del medio ambiente. La inclusión y la mejora en la calidad de vida del habitante son los pilares para la prestación eficaz y efectiva de los servicios que recibe el ciudadano residente como aquel que viene a instalarse en esta ciudad. La infraestructura de la ciudad, con la eficiencia de un sistema integrado de servicios públicos, ha convertido a Villa María en una ciudad atractiva en prestaciones y mejoramiento de la calidad del ciudadano que hace su vida en este espacio.

Políticas Públicas con orientación a una ciudad sustentable o sostenible enuna sociedad sostenible destacan las estrategias que se implementan para reducir al mínimo la contaminación ambiental. En esta dirección se sancionaron numeras leyes municipales, entre ellas se destacan la ordenanza nº 6031/08 de "reducción de la contaminación blanca" sobre la disminución y dispersión de bolsas plásticas en la ciudad. En el mismo marco y dentro del Programa de reducción de la Contaminación Blanca aparece la ordenanza nº 6223/10 *que instituye el Programa de Sustitución de envases y/o bolsas de polietileno o similares, con el fin de incentivar el uso de bolsas de tela o de otros productos no contaminantes, para contribuir a la minimización en la generación y disposición de residuos dentro del ejido urbano de la ciudad de Villa María*; otra ordenanza sobre la reducción de la contaminación es la nº 6063/09 que declara"libre de contaminación visual determinados espacios de la costanera del rio Talamuchita". Es en el año 2010 que se confecciona un reglamento y se sanciona con fuerza de ordenanza, nº 6271/10, la legislación sobre las condiciones de volcamiento al sistema de desagües cloacales de esta Ciudad de los efluentes líquidos de origen industrial, comercial y de servicios. También, se generan nuevos espacios de pulmones verdes en la ciudad tal como lo establece la ordenanza nº 6091/09 que dio origen a la "plaza del Bicentenario" conformada por cuatro arterias de la ciudad.

Sólo hemos mencionado algunas de las leyes y reglamentaciones locales sobre el cuidado del medio ambiente es decir, hacer de Villa María una ciudad sustentable en el tiempo y sostenible en las políticas de protección del ambiente parece que está en marcha desde hace algún tiempo.

Una conclusión provisoria

Pensar los ingredientes para llegar a constituirse como una *smart city* no es cosa del futuro sino del presente cercano. Así, colocar la inteligencia al servicio de los ciudadanos para hacer una ciudad sustentable, eficiente y habitable no es sólo tarea de un gobierno o de una empresa es, del conjunto de la sociedad. Contar con políticas innovadoras en los procesos de gestión ayudados por las tecnologías de la información y la comunicación es un gran aporte hacia la transformación de las ciudades. La implementación de aquellas políticas hace de los espacios urbanos lugares prominentes para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en todos sus aspectos.

La ciudad de Villa María cuenta con numerosas prestaciones en materia de habitabilidad, eficiencia y sustentabilidad pero aún falta mucho por recorrer para transformarse en una *smart city.* En los primeros meses del año 2016, el gobierno municipal lanzó una plataforma de gobierno abierto y de transparencia en los actos de gobierno, proponiendo llevar a delante las variables de un gobierno de estas características. Veremos, con el correr del tiempo, si éstos mecanismos se orienten a la rendición de cuentas, a la participación ciudadana en la elaboración de la agenda estatal y al diseño de políticas públicas, el uso de la tecnología sólo para la *open data* no es suficiente. La utilización universal de las TIC´s puede conducir, entre otros aportes, a la reducción de costes en la prestación de servicios, mejorar la confianza y la satisfacción ciudadana, a la creación de nuevos modelos de negocios, lograr una mayor legitimidad en el diseño e implementación de las políticas públicas para no sólo fortalecer la democracia sino y también, que sea de calidad.

Todos los servicios integrados con los que cuenta la ciudad mediterránea, como mencionamos más arriba, no alcanza para convertirla en una ciudad inteligente. Villa María debe continuar trabajando en esa dirección con la que avanza hacia un habitad agradable, inclusivo, sustentable y eficiente. Emprender políticas que tiendan a llenar de contenido la democracia podría ser un pilar esencial en aquella dirección.

Como mencionamos en el titulo de este epílogo, es transitoria ya que si las políticas continúan en esta dirección y la tecnología contribuye al bienestar de quienes habitan este territorio del interior de la provincia de Córdoba podremos pensar una nueva conclusión.

Bibliografía

- Aoun, C., (2013) La piedra angular de la ciudad inteligente: la eficiencia urbana. Disponible en http://www2.schneider-electric.com/documents/support/white-papers/smart-cities/998-1185469_smart-city-cornestone-urban-efficiency_CO.pdf pagina visitada el 5 de febrero de 2016.

-CEPAL:http://www.cepal.org/es/noticias/la-poblacion-america-latina-alcanzara-625 millones-personas-2016-segun-estimaciones-la. Pagina Visitada en 10 de febrero de 2016

-CEPAL Notas: http://www.cepal.org/notas/73/Titulares2.html. Pagina Visitada el 11 de febrero de 2016.

- Casas Pérez, M. (2014) Ciudades Inteligentes y Ambientes de Comunicación Digital CIUDADES Global Media Journal, vol. 11, núm. 22, pp. 1-20. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey Monterrey, México

- Fernández, L., Derlisiret, R.,(2014) Ciudades inteligentes como espacios de integración para individuos con capacidades diversas. Disponible en http://www.redalyc.org/pdf/782/78230410007.pdf

-Institut National D`Études Demographiques https://www.ined.fr/fr/tout-savoir-population/chiffres/tous-les-pays-du-monde/. Pagina visitada el 10 de febrero de 2016

- Musse, V. (2016) Instalarán 250 terminales para recarga de SUBE en la red de subtes. Disponible en http://www.lanacion.com.ar/1890890-instalaran-250-terminales-para-recarga-de-sube-en-la-red-de-subtes. Pagina visitada el 20 de abril de 2016.

- Plan Nacional de Ciudades Inteligentes.(2015) http://www.minetur.gob.es/turismo/es-ES/Novedades/Documents/Plan_Nacional_de_Ciudades_Inteligentes.pdf Página visitada el 10 de febrero de 2016

- Un “Gran Hermano” Urbano en Villa María (6 de abril de 2012) Diario La Voz del interior de la Provincia de Córdoba, Sección Ciudadanos, en línea. Córdoba, Argentina.

- Pagina oficial de la Municipalidad de Villa María www.villamaria.gob.ar

- Rocha, L. (2015) Ciudades inteligentes. Cómo pequeñas y grandes urbes tienen a la tecnología de aliada, Diario La Nación, pp. 24. Disponible

http://www.lanacion.com.ar/1828526-ciudades-inteligentes-como-pequenas-y-grandes-urbes-tienen-a-la-tecnologia-de-aliada. Pagina visitada 17 de septiembre de 2015

-Rocha, L. (2015) Ciudades inteligentes: mejoras urbanas detrás de la tecnología, La Nación, pp. 22. Diario La Nación. Disponible en http://www.lanacion.com.ar/1830271-ciudades-inteligentes-mejoras-urbanas-detras-de-la-tecnologia. Pagina visitada el 23 de septiembre de 2015.

Bibliografía legislativa

- Ordenanza 5.907/08 en la cual se crea el Parque Industrial y Tecnológico de la ciudad de Villa María. Boletín Oficial de la Ciudad de Villa María, en línea.

- Ordenanza 6065/09 “Adquisición de un sistema integral de Circuito Cerrado de televisión para video vigilancia pública en la ciudad”. Boletín Oficial de la Ciudad de Villa María, en línea.

- Ordenanza nº 6063/09 “Libre de contaminación visual determinados espacios de la costanera del rio Talamuchita”. Boletín Oficial de la Ciudad de Villa María, en línea.

-Ordenanza nº 6.063/10, “Programa de reducción de la llamada Contaminación Blanca “Boletín Oficial de la Ciudad de Villa María, en línea.

- Ordenanza nº 6.223/10, “Programa de Sustitución de envases y/o bolsas de polietileno o similares” Boletín Oficial de la Ciudad de Villa María, en línea.

- Ordenanza nº 6.271/10 “Regulación de las condiciones de volcamiento al sistema de desagües cloacales de esta Ciudad de los efluentes líquidos de origen industrial, comercial y de servicios”. ” Boletín Oficial de la Ciudad de Villa María, en línea

II Jornadas de Desarrollo Local Regional

Reflexiones y diálogo para la acción

Primer encuentro de Escuelas de gobierno

MESA 4: Capacidades para la gestión local

"Instrumentos estratégicos para la promoción del desarrollo local y regional. La experiencia en planificación y gestión estratégica interna en la Municipalidad de Río Cuarto"

Autor: Mg. Héctor Daniel Polinori[1]

[1] Director General de Inversión Pública de la Municipalidad de Río Cuarto y Docente de la Cátedra Teorías del Crecimiento Económico y el Desarrollo de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Río Cuarto. E-mail: hpolinori@fce.unrc.edu.ar.-

RESUMEN

Promover el desarrollo local y regional requiere cada vez más del rediseño organizacional del Estado y del esfuerzo compartido del sector público y privado en la formulación y el financiamiento de proyectos estratégicos que supongan los mejores usos de los recursos regionales. Esta nueva institucionalidad no se produce naturalmente, y por ende, requiere de la elaboración e implantación de instrumentos que motoricen y promuevan estos comportamientos, y se transformen en políticas de estado.

La Municipalidad de Río Cuarto, a partir del año 2004, ha iniciado un proceso de planificación y la gestión estratégica, tanto a nivel externo como al interior de la organización, lo que le ha permitido hacer más eficiente la asignación de los recursos, los cuales se han orientado a financiar los proyectos considerados más rentables desde una perspectiva económica y social.

La planificación externa se llevó adelante a través de la elaboración del Plan Estratégico Rio Cuarto del año 2005, Plan Estratégico Gran Río Cuarto y Plan Urbano del año 2011.

La planificación interna, que es la que nos ocupa en el presente trabajo, se asentó en la aprobación de las Ordenanzas del Sistema Municipal de Inversión Pública y de Iniciativa Privada y Asociación Pública – Privada del año 2005.

El trabajo tiene como objetivo general analizar el proceso de planificación interna de la Municipalidad de Río Cuarto y como objetivo particular examinar los instrumentos específicos para la gestión estratégica municipal, específicamente el Sistema Municipal de Inversión Pública (SIMIP) y los instrumentos de Iniciativa Privada y Asociación Pública Privada.

El informe consta de una introducción, dos partes y una conclusión. La introducción plantea una aproximación conceptual breve a la temática del desarrollo, la planificación y la gestión Estratégica y su aplicación al Estado Local, contextualizándola con su entorno político, social, económico, cultural, etc.- La primer parte realiza un recorrido por la experiencia en planificación estratégica de la Municipalidad de Río Cuarto, con énfasis en la planificación al interior del Municipio, y particularmente del programa denominado de Planificación Estratégica Interna y Participativa, la segunda parte analiza el SIMIP y los instrumentos de Iniciativa Privada y Asociación Pública Privada. Por último, en las conclusiones, se evalúa y recomienda la adopción de la planificación y gestión estratégica y sus instrumentos como eficaces motorizadores de proyectos estratégicos para el desarrollo local y regional.

(PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN ESTRATÉGICA - INVERSIÓN MUNICIPAL – INICIATIVA PRIVADA)

1. INTRODUCCIÓN

El concepto de desarrollo surge a partir de la segunda guerra mundial, y emerge como enfoque dominante de la política pública a partir de los años cincuenta y sesenta, principalmente a nivel macroeconómico, y en las décadas posteriores se empieza a enfatizar y distinguir entre desarrollo productivo, social, cultural y ambiental, tanto a escala supra como sub nacional. A partir de los años noventa, en los organismos internacionales de financiamiento, en Naciones Unidas y en diversos organismos públicos y privados, se fue imponiendo un concepto y una visión sobre desarrollo que pasó de enfocarse a la riqueza a orientarse a la no pobreza (Hidalgo Capitán, 1998). Este paso del desarrollo-riqueza al desarrollo-no pobreza implico modificaciones sustanciales en las políticas de desarrollo territorial, que otorgaron mayor importancia que lo ocurrido en décadas anteriores a las capacidades endógenas, tanto del territorio, como de las comunidades, los hogares y los individuos.

En ese sentido, las políticas de desarrollo local pasaron de enfatizar en las necesidades de infraestructura urbana y de crecimiento económico, a centrarse más en la inversión en capital humano, capital social y a generar esquemas de incentivos para promocionar las actividades productivas y sociales que favorecieran la competitividad y la integración social. Planificar y gestionar el desarrollo local implica, al final de cuentas, considerar un proceso de tiempo que se expresa en un modelo de gestión explícito o implícito de una organización municipal. Si bien el concepto de desarrollo es entendido como un proceso complejo, expresado en su carácter multicausal, multidimensional y, además, polisémico, la imagen o visión que se tenga de ese proceso terminará influyendo en las políticas y en la estructura funcional que las sostiene. Pero, ¿qué se entiende por desarrollo?, esa ha sido la pregunta que ha recibido múltiples respuestas, que no serán abordadas aquí. De todos modos pueden buscarse algunos elementos que han constituido su denominador común como proceso participativo que fomenta el empleo decente, la promoción de actividades productivas, la mejora en la productividad de los factores y una institucionalidad que respete la diversidad cultural y gestione un uso adecuado de su medio ambiente para las generaciones presentes y futuras.

Los modelos de gestión y de planificación al interior de los municipios fueron cambiando, tanto por las modificaciones en los paradigmas del desarrollo. como por las transformaciones en el contexto y en las improntas personales y de estilo de gestión de las diversas administraciones municipales.

Los modelos de gestión que coexisten al interior de una organización municipal son variados y están condicionados por los propósitos que persiguen y por los productos que brindan las distintas áreas o unidades de gestión. La planificación del desarrollo organizacional pretende influir en esos modelos, y se transforma en estratégica cuando es guiada por objetivos y resultados. El fin que persigue una planificación es-

tratégica de un municipio es alcanzar mayores niveles de integración, complementación y cooperación entre los diversos actores según las metas de impacto que la organización defina.

2. EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN LA MUNICIPALIDAD DE RÍO CUARTO

A mediados del año 2004, las autoridades municipales disponen la creación de la Secretaría de Planificación y Coordinación de Gestión, decisión que constituye el primer antecedente institucional de reconocimiento de la necesidad de contar, por parte del municipio, de una política pública explícita orientada a la definición de un plan estratégico de mediano y largo plazo y la coordinación de las distintas políticas municipales orientadas a sustentar dicho plan.

La puesta en marcha de las distintas políticas de la secretaría constituía un desafío para la planificación y gestión del proceso de desarrollo local, dado que prácticamente no existían antecedentes a nivel municipal de experiencias similares. Por otro lado, y tal vez lo más importante, la concepción de dichas políticas implicaban la definición en términos filosóficos y políticos de los fines y los medios involucrados en la problemática. La expectativa existente con la creación de la nueva Secretaría fue contribuir a definir un modelo de desarrollo para la ciudad de Río Cuarto y diseñar los instrumentos para llevarlo a cabo, intentando estimular y favorecer un cambio cultural a nivel de los agentes, en especial respecto de su actitud frente a las acciones colectivas de carácter cooperativo.

En este marco, se propuso abrir espacios formales internos y externos al municipio de generación de consensos para la definir líneas estratégicas de intervención a mediano y largo plazo. Dos líneas de acción fueron centrales en sintonía con esos objetivos. Por una parte la decisión política de instalar e institucionalizar un Plan Estratégico para la ciudad de Río Cuarto y, por otra, la implementación de un proceso participativo de planificación estratégica interna al municipio que involucrara y comprometiera a las distintas secretarías en los dos procesos mencionados. En definitiva, el resultado esperado era producir un importante cambio estructural al interior del municipio, tendiente a constituir una organización más inteligente y reflexiva, con mayor capacidad de articulación interinstitucional y con una gestión orientada por objetivos y resultados que sirviera de soporte del proceso de desarrollo y crecimiento económico iniciado a mediados del año 2002.

En lo atinente a la planificación de mediano y largo plazo se institucionalizó el Plan Estratégico Río Cuarto como modelo de desarrollo territorial, con un horizonte temporal de 15 años y estructurado en base a cuatro dimensiones fundamentales: urbana, económica, social y ambiental. Además de la elaboración del Libro sobre el Plan Estratégico de Río Cuarto (PERC, 2005), lo más importante fue el proceso llevado a cabo, que incluyo 1) talleres participativos con la participación de las instituciones más representativas de la ciudad, 2) diagnóstico y sistematización de la información disponible sobre la ciudad, 3) la definición de es-

cenarios futuros al año 2020 en los cuatro ejes principales definidos y 4) La definición de una cartera de perfiles de programas y proyectos para cada uno de los cuatro ejes.

El proceso implicó la creación de la Fundación Para la Planificación Estratégica de Río Cuarto, conformada por el sector público e instituciones del sector privado, como instrumento de institucionalización del Plan e impulsora de generación de proyectos estratégicos. Esta Institución ha perdurado en el tiempo y ha promovido, conjuntamente con la Secretaría, la elaboración del Plan Estratégico Gran Río Cuarto (Río Cuarto, Santa Catalina y Las Higueras) y el Plan Urbano Río Cuarto, aprobados en el año 2011.

Con respecto a la planificación interna del municipio los productos principales fueron el Programa de Planificación Interna y Participativa (PEIP) del año 2004, la capacitación de funcionarios municipales en formulación y evaluación de proyectos de inversión pública, la creación del Sistema Municipal de Inversión Pública en el año 2005 y la adopción de los instrumentos de Iniciativa Privada y Asociación Público – Privada en 2006.

Estos tres productos tienen una fuerte vinculación entre sí y, en conjunto, el objetivo perseguido fue fortalecer y alinear las capacidades internas de la municipalidad a los objetivos estratégicos que emanaban del PERC.

2.1 El Programa de Planificación Estratégica Interna Participativa (PEIP)

Este programa se concibió como un instrumento para el rediseño organizacional de la Administración Pública Municipal, readecuando las capacidades del municipio, de forma de acompañar y dar una respuesta efectiva a los objetivos planteados por el gobierno y las instituciones representativas de la comunidad, a través del PERC. El programa se ejecuto con la asistencia técnica de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Río Cuarto, permitiendo contar con un diagnóstico pormenorizado de los niveles de objetivos de cada una de las áreas del municipio, buscando promover la articulación de los diferentes niveles de objetivos de las mismas, identificando los productos ofrecidos, las actividades desarrolladas y los insumos requeridos. Los trabajos de taller y de capacitación se realizaron en toda las Secretarías, Subsecretarías y Entes Descentralizados del municipio, en donde participaron más de 200 funcionarios entre los meses de agosto y diciembre del año 2004.

La tareas realizadas apuntaron a contribuir a generar un lenguaje y metodología de análisis común al interior del municipio, aspecto central para lograr un necesario cambio de cultura organizacional que condujera a: 1) modernizar y coordinar eficaz y eficientemente la gestión del desarrollo integral de la localidad, 2) orientar la acción pública por objetivos y resultados; 3) brindar mayor transparencia y participación comunitaria. Asimismo, el programa contempló en el año 2004 la asistencia técnica a las distintas áreas del municipio, cuyo resultado principal fue un informe con un diagnóstico que ofrecía una “radiografía” interna de los niveles de objetivo de las secretarías y subsecretarías, instrumento que fuera presentado ante el Ministerio

de Economía de la Nación, y que permitió contar con el apoyo técnico y financiero del Ministerio para la continuidad de las acciones de planificación interna del municipio.

Otro resultado de este programa fue la capacitación de 33 profesionales de la Municipalidad en el año 2005 en identificación, formulación y evaluación de proyectos municipales, con la formulación de 5 proyectos considerados por el municipio. Estas dos actividades fortalecieron la posibilidad de implantar un sistema de inversión pública en la municipalidad, dado que se generó una masa
crítica de recursos humanos que fueron capacitados para poder operar y dar funcionamiento efectivo al mismo.

3. LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN ESTRATÉGICA PARA LA PROMOCION DEL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL

3.1 Sistema Municipal de Inversión Pública

Como consecuencia del convenio firmado oportunamente con el Ministerio de Economía de la Nación en el marco del "Curso de Posgrado de Capacitación en Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos, la Secretaría impulsó la constitución del Sistema Municipal de Inversión Pública (Ordenanza Nro. 768/05), atento a lo establecido por la Ley Nacional Nº 24354 (Sistema Nacional de Inversiones Públicas) y las normativas de la Provincia de Córdoba (Sistema Provincial de Inversión Pública), situación que habilitó a los Municipios de la Provincia a establecer sus propios sistemas de inversión[2]. Esto se ha constituido en una de las experiencias pioneras en el contexto de los municipios argentinos, en donde existen instrumentos similares pero sólo a nivel provincial.

El Sistema Municipal de Inversión Pública fue concebido como un instrumento fundamental de fortalecimiento institucional, procurando dotar a la administración de las capacidades necesarias y suficientes a los efectos de dar respuestas adecuadas a las diferentes demandas de la comunidad, por medio de la sistematización de programas y, consecuentemente de proyectos, sujetos a normas y estándares de calidad, que permitan un adecuado proceso de identificación, formulación y evaluación de los mismos como así también del posterior financiamiento y control. En términos generales, la intención fue fortalecer las capacidades del municipio en el proceso de transformar ideas proyectos en proyectos formulados y evaluados según los parámetros metodológicos exigidos por organismos provinciales, nacionales e internacionales de financiamiento de proyectos.

El Sistema de Inversión Municipal se definió como un conjunto de principios, normas, mecanismos y procedimientos relativos al proceso de asignación y gestión para realizar las inversiones municipales que

[2] En el caso particular de la Municipalidad de Río Cuarto el SIMIP quedó a cargo de la Secretaría de Planificación y Coordinación de Gestión y posteriormente se crearon los cargos de Director General de Inversión Pública y Sub Director General de Coordinación Operativa dependientes de esa Secretaría y de Planta Permanente Municipal.

constituyan las mejores opciones para la comunidad de la Ciudad de Río Cuarto, determinadas sobre la base de criterios de rentabilidad económica y social y su vinculación con los planes de desarrollo. Pretendió constituirse en una verdadera política de estado, ya que en su elaboración participaron activamente la Municipalidad de Río Cuarto, el Concejo Deliberante y la Universidad Nacional de Río Cuarto. Dentro de los objetivos que se plantearon conseguir con la implementación del sistema se puede mencionar:

- La constitución de una oficina de evaluación de proyectos de inversión.
- La concreción de un Banco de Proyectos.
- La gestión de financiamiento de los proyectos.
- El control de gestión de proyectos.
- La disponibilidad de un software para el manejo integral del sistema.
- La conectividad permanente (on line) con el Sistema de Inversión Pública del Ministerio de Economía de la Nación y de la Provincia de Córdoba.
- El fortalecimiento institucional, a través de la capacitación de la totalidad de las Secretarías y Entes descentralizados municipales en una metodología de trabajo, en línea con los requerimientos de los organismos financieros internacionales.
- La incorporación de procesos de calidad en la Administración Municipal. La metodología está concebida para que cada una de las Secretarías y Entes efectúe la elaboración de los proyectos, como así también la carga en el sistema y el posterior monitoreo de los mismos.
- La estructuración de un sistema integrado de información. Toda la información generada en cada una de las áreas se concentra y visualiza en una unidad central de gestión de proyectos.

3.2. Régimen de Iniciativa Privada y de Asociación Público - Privada

Mediante la aprobación de la Ordenanza N° 904/05 y el Decreto Reglamentario N° 2148/06 la Municipalidad de Río Cuarto adhirió al Régimen Nacional en la materia (Decreto Nº 966/2005 (Iniciativa Privada) y 967/2005 (Asociación Pública Privada)), buscando promover el interés privado en las cuestiones públicas de la Ciudad y nuevas fuentes de financiamiento de proyectos estratégicos que de otra forma no podrían ser financiados.

La Ordenanza prevé, respecto del Régimen Nacional de Iniciativa Privada, dos variaciones a saber:

1. El Régimen será de aplicación a los diversos sistemas de contratación regulados por la Ordenanza de Contrataciones N° 835/94.

2. La Autoridad de Aplicación e Interpretación del régimen al que se adhiere será la Secretaría de Planificación y Coordinación de Gestión.

Y, respecto del Régimen Nacional de Asociación Público - Privada, dos variaciones a saber:

1. La selección del socio privado se efectuará, en todos los casos, conforme el procedimiento que determine el Concejo Deliberante; órgano que podrá disponer la contratación directa del o los propiciantes de la Asociación Pública-Privada con el voto afirmativo de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros.

2. La Autoridad de Aplicación e Interpretación del régimen al que se adhiere será la Secretaría de Planificación y Coordinación de Gestión.

Además, también previó facultar al DEM a dictar las normas reglamentarias, complementarias y/o aclaratorias que resulten necesarias para la aplicación de los regímenes aprobados, a integrar, con carácter ad hoc, la Comisión de Evaluación y Desarrollo de Iniciativas Privadas y la Comisión de Evaluación y Desarrollo de Asociaciones Público-Privadas y a incorporar al Sistema Municipal de Inversión Pública – Banco de Proyectos de Inversión - los Proyectos de Inversión que se desarrollen bajo el Régimen de Iniciativa Privada o el Régimen de Asociación Público-Privada, debiendo ser formulados y evaluados con la metodología de dicho sistema, en los términos de la Ordenanza 768/05.

Con posterioridad, el 13 de Junio de 2006 se aprobó el Decreto Municipal N° 2148/06 de reglamentación de la Ordenanza mencionada donde se adaptaron, precisaron y transparentaron los procedimientos administrativos de ambos regímenes, recayendo la Autoridad de Aplicación en la Secretaría de Planificación y Coordinación de Gestión, debiendo velar por el funcionamiento e implementación de los mismos, supervisar el cumplimiento de los plazos y formalidades establecidas en la Ordenanza Nº 904/05 y este Decreto, ordenando y agilizando, en su caso, las diligencias y trámites que fuesen menester.

El régimen busca estimular a los particulares a participar en proyectos de infraestructura, sean éstos de obras públicas, concesión de obras públicas, servicios públicos, licencias y/o cualquier otra modalidad, para desarrollarse mediante los diversos sistemas de contratación regulados por las Leyes N° 13.064, 17.520 y 23.696, y en el caso particular de Río Cuarto, por sus propias normas de contratación vigentes.

Se estipula un procedimiento ágil para identificar y evaluar proyectos de inversión con interés público. Las iniciativas son evaluadas desde una perspectiva social a fin de determinar el interés público comprometido, verificando su factibilidad técnica, económica y financiera, y estableciendo la fortaleza del proyecto de inversión que garantice su sustentabilidad.

El procedimiento para las iniciativas privadas consta de los siguientes pasos:

- El proyecto ingresa a la Mesa de Entradas de la Municipalidad de Río Cuarto y es girado a la Secretaría de Planificación, a efectos de verificar los requisitos de admisibilidad de la propuesta.
- Si la propuesta cumple con los requisitos de admisibilidad se giran las actuaciones al Despacho del Intendente Municipal y este conforma la Comisión ad hoc de Evaluación y Desarrollo de la Iniciativa que quedará conformada por tres (3) Secretarios del D.E.M. con competencia en la materia y un Órgano Consultivo de especialistas a los fines de evaluar la elegibilidad de la misma[3].
- La Comisión de Evaluación y Desarrollo dictamina sobre el interés público comprometido elevando al Departamento Ejecutivo Municipal (D.E.M.) un informe circunstanciado sobre la elegibilidad de la propuesta.
- En base al Dictamen de la Comisión, El D.E.M. decide sobre la calificación de interés público de la propuesta y de ser favorable, dictará el correspondiente Decreto y dispondrá su inclusión en el régimen de iniciativa privada[4].
- En caso que el D.E.M. resuelva utilizar el procedimiento de licitación pública, la Secretaría de Planificación deberá encargase de confeccionar los Pliegos de Licitación correspondientes y deberá elevarlos al D.E.M. para su posterior remisión al Concejo Deliberante para su tratamiento.
- En el caso de optarse por la modalidad de Concurso de Proyectos Integrales deberá procederse de conformidad con lo establecido en el inciso b) del Artículo 6º, Anexo I, del Decreto Nacional Nº 966/2005, remitiéndose las actuaciones al Concejo Deliberante a los fines de la consideración y aprobación del llamado a Concurso de Proyectos Integrales.
- Decidida la contratación por el Concejo Deliberante y aprobados los pliegos correspondientes, la Comisión de Evaluación que se conforme en su consecuencia deberá seleccionar al co-contratante de conformidad con el sistema, prerrogativas y derechos previstos en los Artículos 8º, 9º, 10º y 11º, Anexo I, del Decreto Nacional Nº 966/2005.
- Cualquiera sea el procedimiento de contratación se requiere la aprobación de la iniciativa por parte del Concejo Deliberante.

[3] En el caso de la Asociación Público Privada, el Intendente Municipal, por Decreto, conformará ad hoc una Comisión de Evaluación y Desarrollo de la Asociación Público-Privada con un Órgano Ejecutivo, integrado por un (1) Secretario del Departamento Ejecutivo con competencia en la materia que trate la propuesta y un Concejal por cada uno de los Bloques Políticos del Concejo Deliberante, y un Órgano Consultivo integrado por especialistas en el tema en la cantidad que resulte necesaria.

[4] En el caso de la Asociación Público Privada, dispone la inclusión en el Régimen de Asociación Público – Privada y ordenará a la Secretaría competente la confección de un Anteproyecto de Selección de Socio Privado, que, una vez finalizado, será girado al D.E.M. para su posterior remisión al Concejo Deliberante para su consideración y aprobación en los términos consignados en la Carta Orgánica Municipal y las disposiciones contenidas en el Artículo 2º, inciso 1, de la Ordenanza Nº 604/05. Salvo el caso de contratación directa, una vez decidida por el Concejo Deliberante la modalidad de selección del socio privado, la Comisión de Evaluación que se conforme en su consecuencia deberá seleccionarlo de conformidad con el sistema, condiciones, prerrogativas y derechos previstos en el Anexo I, del Decreto Nacional Nº 967/2005.

En cuanto a los Requisitos de Admisibilidad, las iniciativas privadas son proyectos de inversión. Por lo tanto, deben seguir la lógica de formulación que le es propia a las distintas modalidades de inversión planteada por el iniciador.

Requisitos de Admisibilidad[5]:

- **Identificación del proyecto y su naturaleza**

• Denominación del proyecto que identifique el producto o servicio a proveer y que sea representativo de la naturaleza del mismo. Para ello se debería estructurar en cuatro partes:

- Comenzará con el producto;

- Continuará con el proceso o tipo de acción que se va a emprender para obtenerlo, lo que define la naturaleza del proyecto (si es con inversión o de operación);

- Luego se indicará el principal insumo involucrado si estuviera claramente identificado;

- Finalmente se incluirá la localización específica del proyecto.

Ejemplo: "Servicio de atención primaria en salud (producto) mediante la construcción

(proceso que define la naturaleza del proyecto: con inversión) de un Dispensario (principal

insumo) en el barrio San Eduardo" (localización).

• Determinación del contexto y la problemática a resolver. Necesidades a satisfacer con el producto. Estimación de la demanda que justifica la escala o tamaño del proyecto propuesto.

• Estimación de los impactos indirectos derivados de la provisión del bien producto o del requerimiento de determinados insumos.

• Presentación de la organización y la gestión a emplear en caso de ejecutarse el proyecto.

- **Bases de su factibilidad económica y técnica**

• Tamaño del proyecto expresado en unidades de producto por unidad de tiempo.

• Justificación de la localización elegida.

[5] En el caso de la Asociación Pública Privada se requiere además: Forma jurídica que adoptará la Asociación Público-Privada, con identificación de la participación que asumirá el Estado Municipal, identificación expresa y descripción completa de los aportes del Sector Público y del Sector Privado y un informe circunstanciado del proyecto, emitido por el organismo propiciante.

• Horizonte temporal y duración de las diferentes fases del proyecto: preinversión, inversión, operación y liquidación.

• Tecnología a emplear e insumos a utilizar.

• Tipo de evaluación realizada, especificando los criterios utilizados para los cálculos de costes y beneficios.

• Fuentes de información de las cuales surgen los datos relevantes sobre los que se basa el proyecto.

• Planteo claro y preciso de la forma en que se pretende recuperar la inversión realizada así como obtener la ganancia que estima razonable.

- **Monto estimado de la inversión**

- **Fuente de recursos y de financiamiento (deberá ser privado)**

- **Antecedentes completos del autor de la iniciativa**

- **Garantía de Mantenimiento**

- *En la forma prevista por la Ley N° 17.804, esto es seguro de caución o fianza bancaria la cual será ejecutable en caso de no presentación de la oferta, sin necesidad de requerimiento alguno.*

Otras consideraciones[6]:

En caso de desestimarse el proyecto, cualquiera fuere la causa, el autor de la iniciativa no tendrá derecho a percibir ningún tipo de compensación por gastos, honorarios u otros conceptos.

En todos los casos en que las ofertas presentadas fueran de equivalente conveniencia, será preferida la de quien hubiera presentado la iniciativa, entendiéndose que existe equivalencia de ofertas cuando la diferencia entre la oferta del autor de la iniciativa y la oferta mejor calificada, no supere el CINCO POR CIENTO (5%) de esta última.

Si la diferencia entre la oferta mejor calificada y la del iniciador, fuese superior a la indicada precedentemente, hasta en un VEINTE POR CIENTO (20%), el oferente mejor calificado y el autor de la iniciativa serán invitados a mejorar sus ofertas, en forma simultánea y en sobre cerrado, no siendo de aplicación en este extremo la fórmula de equivalencia de ofertas planteadas anteriormente

[6] Solo aplicable al Régimen de Iniciativa Privada.

El autor de la Iniciativa Privada, en el supuesto de no ser seleccionado, tendrá derecho a percibir de quien resultare adjudicatario, en calidad de honorarios y gastos reembolsables, un porcentaje del UNO POR CIENTO (1%) del monto que resulte aprobado.

Los derechos del autor de la iniciativa tendrán una vigencia de DOS (2) años, a partir de su presentación, aún en el caso de no ser declarada de interés público.

La aprobación de estas normas ha permitido la presentación bajo la figura de Iniciativa Privada de proyectos de gran envergadura, mayormente vinculados a proyectos vinculados a concesión de espacios públicos y proyectos urbanísticos y ambientales.

5. CONCLUSIONES

La experiencia llevada a cabo por la Municipalidad de Río Cuarto constituye una prueba irrefutable de la factibilidad de implementar un Sistema de Inversión Pública como herramienta de fortalecimiento institucional y de promoción de buenas prácticas de gestión al interior del municipio y que a la vez, se complementa con similares instrumentos existentes en el orden provincial y nacional, lo cual abre nuevas perspectivas de fuentes de financiamiento no habituales de proyectos estratégicos locales y regionales.

Si bien la adopción del referido sistema constituye una alternativa de elevada complejidad, por el cambio cultural organizacional que ello implica, el solo hecho de disparar procesos de capacitación al interior de la organización e incorporar metodologías de planificación a los cuadros directivos municipales encargados del diseño de las políticas públicas, ya representa un avance importante en la forma de gestionar la Administración Municipal.

El trabajo y la acción, orientados por objetivos y resultados, han mejorado también la calidad de los proyectos municipales, dotándolos de mayor rigurosidad técnica, permitiendo comparar proyectos y seleccionar aquellos con mayor impacto social.

La incorporación de metodologías como el Marco Lógico y algunas otras vinculadas a la confección de indicadores de impacto, han permitido, en un corto plazo contar con mejoras sustanciales en materia de planificación de las distintas áreas, y dichas mejoras, ya se visualizan, tanto a nivel presupuestario como a nivel de gestión, donde a través de indicadores se puede observar la eficiencia en la asignación de recursos y el gasto, y la eficacia de las políticas públicas implementadas por el Gobierno Municipal.

También, la adopción de la metodología de Evaluación de Proyectos del BID – Banco Mundial le ha permitido al municipio contar con un Banco de Proyectos listo para ser financiado tanto por los Gobiernos provincial y Nacional como por los distintos organismos de crédito internacionales,

Asimismo, la posibilidad de contar con las herramientas de Iniciativa Privada y Asociación Público - Privada, ha generado incentivos a la participación del sector privado, per se o asociado al Estado, en la promoción de proyectos de interés público que se encuentren sin financiamiento.

Sin lugar a dudas, la adopción de estas innovaciones, ha otorgado a la Ciudad de Río Cuarto nuevas y mejores condiciones de competitividad, basadas en mejores prácticas, sustentadas en criterios guiados por objetivos y resultados, la formulación de proyectos estratégicos susceptibles de financiamiento nacional e internacional, público o privado, y la posibilidad de elaborar una estrategia territorial, que permita sentar las bases para impulsar un proceso de desarrollo Local y Regional sustentable.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Arriagada, Ricardo. (2002). "Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica". CEPAL, Naciones Unidas. Santiago de Chile.

- Banco Interamericano de Desarrollo. (1997). "Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos". BID. Estados Unidos.

- Busso, G.; C. Maurutto; R. Roig y E. Bosch. (2004). "Informe Final. Planificación Estratégica Interna Participativa y Sistema de Indicadores en la Municipalidad de Río Cuarto. Segundo Semestre del 2004". Instituto de Desarrollo Regional, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Río Cuarto. Municipalidad de Río Cuarto. Mimeo. Río Cuarto.

- Busso, G.; H. Polinori, G. Curletto y P. Bianchi. (2008). "Primer Informe Parcial. Planificación estratégico interna y participativa en la Municipalidad de Río Cuarto en el segundo semestre del año 2008". Municipalidad de Río Cuarto, Secretaría de Planificación. Mimeo. Río Cuarto.

- Espiño, Raúl. (1999). "Plan de Inversión Pública. Aproximación a Variables Económicas de Inversión. Contenido Económico y Proceso Administrativo". Seminario Interamericano de Evaluación de Proyectos. Buenos Aires.

- Ginestar, Ángel. (1998). "Lecturas sobre Administración Financiera del Sector Público". Volumen 2. Notas Introductorias. UBA. CITAF-OEA. Buenos Aires.

- Ginestar, Ángel. (2001). "Pautas para identificar, formular y evaluar proyectos". Ministerio de Economía y Producción de la Nación. Buenos Aires.

- Ingaramo, Jorge. (1997). "El Sistema Nacional de Inversiones Públicas de la República Argentina. Proyectos de Inversión: conceptos básicos y análisis de impacto". CITAF-OEA. Buenos Aires.

- Losada i Marrodán, Carlos (Editor). (1999). "¿De burócratas a gerentes?. Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado". Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D. C., Estados Unidos.

- Plan Estratégico Río Cuarto (PERC). (2005). "El desafío de crecer. Plan Estratégico de Río Cuarto". Municipalidad de Río Cuarto. Río Cuarto.

- Polinori, Héctor. (2006). "Las exportaciones industriales de Río Cuarto. Análisis y perspectivas para su desarrollo". Tesis de Maestría en Desarrollo y Gestión Territorial. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Río Cuarto. Mimeo. Río Cuarto.

- Roig, Ricardo y Gustavo Busso. (2004). "Desarrollo local, sociedad y economía post-convertibilidad en la Región Sur de la Provincia de Córdoba. ¿Qué hay de nuevo en lo viejo?". XII Jornadas de Investigación. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Río Cuarto. Mimeo. Río Cuarto.

- Universidad de Buenos Aires y Universidad Nacional de Río Cuarto. (2003)."Plan Fénix. Propuestas para el desarrollo con equidad. Economías Regionales. Segundo Encuentro de Universidades Nacionales". Editado por la UBA. Buenos Aires.

Legislación consultada:

- Ley Nacional Nº 24.354/94 por la que se crea el Sistema Nacional de Inversiones Públicas de la República Argentina.
- Ley Provincial Nº 9086/03 por la que se crea el Sistema Integrado de Administración Financiera de la Provincia de Córdoba integrado entre otros por el Subsistema de Inversiones Públicas. Esta ley es reglamentada por el Decreto Nº 150/04.
- Ordenanza Municipal Nro. 768/05 por la que se constituye el Sistema Municipal de Inversión Pública de Río Cuarto.
- Decreto Nacional Nº 966/2005 de creación del Régimen Nacional de Iniciativa Privada.
- Decreto Nacional Nº 967/2005 de creación del Régimen Nacional de Asociación Público Privada.
- Ordenanza Municipal N° 904/05 de adhesión al Régimen Nacional de Iniciativa Privada y Asociación Público Privada.
- Decreto Municipal N° 2148/06 reglamentando la Ordenanza N° 904/05.

II Jornadas de Desarrollo Local Regional

Mesa 4: "Aplicación de tecnologías de gestión local"

Resumen: "Sistema Móvil de Gestión de Reclamos"

Autores: Dr. Mauricio Sestopal e Ing. Martin Bono[1]

Por lo general, y al menos en la mayoría de los municipios de Argentina, la gestión de los reclamos por servicios públicos se realiza con métodos obsoletos donde las anotaciones en papel tienen aún un rol preponderante en todo el proceso. Ahora bien, ¿Cómo es posible que en pleno siglo XXI la gestión siga sin evolucionar, a pesar del contexto tecnológico de los municipios donde predominan los dispositivos móviles de última generación y computadoras con internet? ¿Y cómo es posible optimizar la capacidad de respuesta en materia de reclamos, teniendo en cuenta que en la actualidad las exigencias de la ciudadanía por estos servicios son superiores a la capacidad de atención del municipio?

De allí surge la necesidad de desarrollar un sistema que asista a los empleados o funcionarios municipales en lo que respecta a la gestión de servicios públicos con una herramienta de uso diario y de ágil implementación en cada uno de los municipios sin que esto implique inversiones en hardware que lo tornen inviable. En este contexto, es fundamental para innovar, que todo empleado que intervenga en la gestión, solución y/o análisis de un servicio municipal tenga la posibilidad de contar con esta herramienta tecnológica que le brinde soporte e información para la toma de decisiones. Lo que nos haría suponer que la inclusión de un sistema tecnológico coadyuvaría a mitigar el problema que aqueja a los municipios en cuestión de reclamos.

En este sentido, es que se creó una plataforma a los efectos de incorporar innovación tendiente a ofrecer oportunidades de mejora en la gestión de los servicios por medio de información actualizada on-line para la toma de decisiones, disminución del tiempo de recolección y carga de datos (automatizando el sistema de carga) y optimización del gasto y los esfuerzos de los recursos públicos. Sistema que en la práctica trajo consecuencias positivas, como el involucramiento del personal municipal en el uso de recursos

[1] [1] Empresa: MuniDigital S.R.L. – Fundación Universidad Nacional de Villa María – mauriciosestopal@hotmail.com

informáticos, funcionarios decidiendo en base a estadística o disminución del uso papel pero también negativas, como el rechazo al sistema por lo general del personal de mayor antigüedad. Efectos propios de un cambio cultural en una práctica municipal que pareciera nunca evoluciono.

La presente ponencia presenta la experiencia de un programa, denominado Municipios Agiles, que tuvo el objetivo de implementar en 10 municipios del país una plataforma versátil e intuitiva para la gestión de los servicios, adaptada a diferentes necesidades y contextos. En la misma se detallara desde el porqué del desarrollo del sistema, el método utilizado (PROSECO – Protocolo, Seguimiento y Coordinación) y los resultados obtenidos en cada municipio. Asimismo se presenta un análisis de los cambios desde la perspectiva de los objetivos propuestos y los efectivamente logrados, con miras a determinar la viabilidad de su réplica a nivel nacional.

Palabra clave: Sistema – Gestión – Reclamo

INTRODUCCION

El 01 de julio de 2015 se inició la implementación del programa Municipios Agiles. El objetivo del programa, era implementar un *Sistema de Gestión de Incidentes Municipales*, que permita el relevamiento, la gestión y el análisis de los incidentes ocurridos en la vía pública. El término "incidente en la vía pública" se refiere a todos aquellos sucesos en la vía pública que como consecuencia del deterioro y el uso normal – o no - de las cosas suscita un reclamo por parte de un ciudadano o bien la intervención de oficio del municipio como órgano de contralor. Generalmente se clasifican en base a las áreas de servicios encargadas de su mantenimiento. Podemos listar a modo ejemplificativo las siguientes áreas con sus correspondientes incidentes:

- Limpieza: Escombros en vía pública, Barrido y limpieza de cordón cuneta, Árbol caído, Ramas en vía pública, Vandalismo, Recolección de residuos, Sitios baldíos, Plazas y espacios verdes.

- Señales: Cartelería dañada, Cartelería ausente, Cartelería incorrecta.
- Alumbrado: Ausencia de alumbrado, Lámpara quemada, Mástil averiado, Mástil caído, Lámpara robada, Lámpara dañada.
- Semáforos: Intermitente, Apagado, Poste dañado, Luminaria dañada, Carcasa dañada, Ausencia de semáforo.
- Cloacas/Desagües: Rotura de cañería, Mal olor, Ausencia de cloaca/desagüe.
- Calles: Asfalto dañado, Baches, Lomo de burro dañado, Lomo de burro ausente.

El mismo surge como respuesta a la necesidad de los municipios de optimizar la capacidad de respuesta en materia de reclamos toda vez que en la actualidad las exigencias de la ciudadanía por estos servicios son superiores a la capacidad de atención del Municipio que cuentan con procesos de gestión de reclamos obsoletos y sin aprovechamiento de las tecnologías vigentes.

Dicho sistema se desarrolló en dos tipos de plataformas: Móvil y Web, ambas conectadas a la nube (cloud service) y funcionando de manera complementaria. Se trata de un sistema de gestión global y autónomo que contribuye a la eficiencia de las prácticas municipales, lo que permite brindar una respuesta rápida y eficaz del municipio a los ciudadanos en materia de reclamos. Su funcionamiento se basa en el concepto de ***sinergia***, entendiendo que el trabajo de dos o más agentes actuando en conjunto supera las acciones de los mismos agentes por separado.

CONTEXTO

El informe sobre Desarrollo Humano 2013, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señala, **"**Las nuevas tecnologías conectan a las personas, les ofrecen acceder a valiosas herramientas, recursos e información, y les permiten tener una participación más activa en una sociedad nacional e incluso mundial más amplia.**"**

En tal entendimiento, Argentina es uno de los países con mayor cantidad de celulares por habitante, según datos del Banco Mundial[2]. La mitad de los vendidos en los últimos dos años son smartphones. Lo que nos coloca en una posición de privilegio, si nos valemos de sus beneficios y comenzamos a maximizar sus variados usos.

En este contexto, es que se ha decido aprovechar la estructura tecnológica vigente y sacar provecho de las múltiples herramientas que los celulares actuales ofrecen. Bajo estas condiciones, y a lo largo de estos últimos años, se desarrolló tecnología móvil al servicio del Estado y sus ciudadanos, que permita brindar soluciones eficientes a problemas cotidianos.

REALIDAD, LIMITACIONES

El estado actual de los municipios dan cuenta de la necesidad de aprovechar los medios tecnológicos existentes en pos de la mejora de la vida de sus habitantes pero para ello se requiere el compromiso y la voluntad de adaptación de los actores involucrados. Es decir que los beneficios del sistema se logran si hay continuidad y compromiso en el uso.

MUNICIPIOS

El programa se implementó en 10 municipios de argentina con diferentes resultados. A continuación se detalla la cantidad de habitantes de cada municipio involucrado:

ID	HABITANTES
01	45.000
02	40.000
03	35.000
04	25.000

[2]http://datos.bancomundial.org/indicador/IT.CEL.SETS.P2?order=wbapi_data_value_2013+wbapi_data_value+wbapi_data_value-last&sort=desc

05	90.000
06	50.000
07	25.000
08	60.000
09	35.000
10	10.000

OBJETIVOS DEL PROGRAMA

OBJETIVO GENERAL

- Contribuir a la optimización de la gestión de los incidentes municipales a través de la utilización de una aplicación tecnológica que permita lograr mayor efectividad en el proceso, dinamizando las diferentes etapas implicadas.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Automatizar la gestión de incidentes municipales a través de tecnología móvil que permita el relevamiento de dichos incidentes.
- Automatizar la gestión de los incidentes municipales a través de un sistema informático que permita acelerar el tiempo de gestión.
- Brindar información actualizada *on line* a los actores implicados a fin de que sea utilizada para la toma de decisiones.
- Brindar información a los ciudadanos sobre el estado de gestión de los incidentes.

METODO UTILIZADO

El método que utilizamos para llevar a cabo la implementación consistía de tres lineamientos:

- PROTOCOLO: Implico trabajar cada municipio de la misma forma y bajo un cronograma delimitado por un plan de trabajo global e idéntico en cada localidad.
- SEGUIMIENTO: Fue durante todo el programa de forma personalizada y hubo disponibilidad del soporte técnico las 24 horas del día por distintos medios de comunicación, incluso a través de grupos de WhatsApp que agilizaron el proceso de resolución de las dudas en cuanto al uso del sistema.
- COORDINACION: La comunicación durante todo el proceso de implementación fue a través de un coordinador en cada municipio participante. Nombrado por el intendente colaboro tanto en la recolección de la información como en la planificación de la estrategia para mejorar la inducción al sistema.

IMPLEMENTACIÓN

La implementación del *Sistema de Gestión de Incidentes Municipales,* estuvo a cargo de dos profesionales idóneos y calificados en el sistema.

Las fases contempladas en la implementación, en cada municipio, fueron las siguientes:

A. Diagnóstico / Análisis de situación: Se llevó a cabo un diagnóstico de la gestión actual de incidentes municipales. Las tareas de relevamiento se realizaron atendiendo a:

- Estructura de las áreas[3]
- Relevamiento del personal
- Canales de atención y gestión
- Nomenclador de materiales

[3] Esta presentación se acompaña del "Anexo 2: Estructura de datos", en el que se detalla la estructura de las áreas (se expondrá durante la presentacion).

B. Instalación: La segunda etapa contempló la configuración de los módulos del sistema, en función de la estructura de datos relevada previamente. Los diferentes módulos contienen la información necesaria para la gestión y son los siguientes:

- Módulo Relevamiento de Incidentes. Municipio – Plataforma Móvil y Web
- Módulo de Gestión de Incidentes - Municipio - Órden de Trabajo – Plataforma Móvil y Web
- Módulo Gestión y Análisis – Municipio - Plataforma Web
- Módulo Relevamiento de Incidentes – Ciudadanos - Plataforma Móvil (Este módulo es opcional para cada municipio, sin embargo ninguno decidió adoptarlo por el momento).

C. Capacitación: Las instancias de capacitación[4] se realizaron de manera presencial a través de diferentes talleres, Posteriormente se realizó seguimiento y asesoramiento por canales virtuales de comunicación.

El personal implicado en las capacitaciones fue el siguiente:

- Personal de Relevamiento
- Personal de Gestión
- Personal de Obra
- Intendente

D. Puesta en marcha: En esta fase se implementó el sistema. Los módulos que se pusieron en funcionamiento fueron los siguientes:

- Módulo Relevamiento de Incidentes. Municipio – Plataforma Móvil y Web
- Módulo de Gestión de Incidentes - Municipio - Orden de Trabajo – Plataforma Móvil y Web
- Módulo Gestión y Análisis – Municipio - Plataforma Web

E. Estadística y Comunicación: En esta fase se configuró un módulo específico de reportes y auditorías en los distintos municipios a los fines de generar estadística automática sobre la prestación de los servicios y múltiples indicadores para cada área de servicio.

COORDINADORES LOCALES

Para la correcta ejecución de la implementación, como se mencionaba en el punto anterior, fue necesaria la participación de un coordinador local, a cargo de organizar las capacitaciones y actuar como interlocutor entre la Unidad Ejecutora y el municipio durante todas las etapas de la implementación.

En la mayoría de los municipios hubo predisposición a utilizar el sistema por parte de todos los actores, pero la coordinación nos aseguraba la continuidad de esa predisposición y la agilización de las distintas iteraciones.

Finalmente el coordinador resulto la pieza clave en la evolución del proyecto ya que los buenos resultados se asocian de manera directa a una buena y comprometida coordinación.

RESULTADOS

A.- Relación entre los objetivos propuestos y los resultados obtenidos

La gran ventaja de los sistemas en contraposición con el papel, es que los primeros evolucionan cada dia.

Objetivo general: Cumplido. En los 10 municipios del programa se contribuyó a la optimización de la gestión de los incidentes municipales por medio del sistema que sustituyó al de base manual (uso de papel). En virtud de ello, se mejoraron los procesos de relevamiento y gestión, mediante la incorporación de procesos móviles y web que eficientizaron la cadena de resolución y mejoraron los tiempos de resolución.

Objetivos específicos: Cumplidos.

- El sistema actual trabaja sobre una aplicación móvil dirigida a cada agente municipal involucrado de forma directa (operarios y cuadrillas) e indirecta (funcionarios y colaboradores) en el proceso de relevamiento de incidentes. A los

fines de automatizar el relevamiento, la aplicación móvil diseñada presenta las siguientes características:

- Utiliza un nomenclador específico y predeterminado por cada municipio.

- Funciona tanto online como offline, lo que facilita el registro de incidencias en lugares de baja o nula señal.

- Genera una prueba documental y conserva la geolocalización de la incidencia registrada.

- Además del relevamiento, los municipios cuentan con un módulo de gestión móvil y web que permite acelerar el tiempo de gestión mediante la asignación de recursos humanos nomenclados, asignación de recursos materiales nomenclados, dinámica en la programación de recorridos, comunicación móvil de órdenes de trabajo y cumplimiento de incidentes en tiempo real.

- Actualmente cada funcionario municipal con poder de decisión cuenta con credenciales de acceso al sistema, que le permite informarse en tiempo real y utilizarla como un activo para mejorar el costo de oportunidad en la toma de decisiones.

- El sistema cuenta con un módulo de "Reportes", habilitado en todos los municipios, y en condiciones de utilizarse para informar a la ciudadanía sobre el estado de gestión de los incidentes.

B.- Generales:

En líneas generales, los logros obtenidos con la implementación del sistema se pueden resumir en los siguientes:

1.- Se ha generado un canal más eficiente de comunicación entre el ciudadano y el gobierno local frente al reclamo por servicios, evitando los reenvíos de reclamos, automatizando los

procesos y notificando a las diferentes áreas, lo que se traduce en la agilización de la resolución de las necesidades ciudadanas.

2.- Como una manera de contribuir al cuidado del medio ambiente, se espera que la utilización de este tipo de software reduzca significativamente el uso del papel en la gestión de los servicios públicos.

3.- A través del módulo de notificaciones y asignación de personal, los funcionarios y agentes municipales están conectados entre ellos de forma permanente en pos de una gestión más ágil y eficiente.

4.- Se ha capacitado en forma presencial a más de 200 agentes municipales, entre empleados y funcionarios, en sus lugares de trabajo y se les ha generado credenciales de acceso al sistema de acuerdo a su perfil.

En el siguiente cuadro se indica las credenciales generadas:

ID	MUNICIPALIDAD	AGENTES / CREDENCIALES
01	45.000	30
02	40.000	36
03	35.000	12
04	25.000	35
05	90.000	32
06	50.000	24
07	25.000	21
08	60.000	23
09	35.000	12
10	10.000	21
	TOTAL	**246**

5.- Para los distintos municipios, se han configurado en el sistema más de 100 áreas de servicios diferentes y más de 500 tipos de incidente tipificados que sirven de nomenclador y campos predeterminados.

En el siguiente cuadro se detalla el número de áreas de servicios y tipos de incidentes configurados en cada municipio:

ID	MUNICIPALIDAD	AREA DE SERVICIOS	TIPO DE INCIDENTES
01	45.000	12	44
02	40.000	19	60
03	35.000	3	26
04	25.000	13	62
05	90.000	6	38
06	50.000	13	71
07	25.000	13	73
08	60.000	8	49
09	35.000	6	41
10	10.000	11	72
	TOTAL	**104**	**536**

6.- El sistema no requiere, para su uso, realizar una inversión en hardware por parte del municipio ya que la plataforma alojada en la nube utiliza la tecnología disponible.

7.- Los incidentes o reclamos digitalizados han permitido optimizar la planificación de las obras, ya que las compras de equipamiento, la asignación de recursos y la toma de decisiones se realiza con información y estadística actualizada.

8.- Durante la capacitación e implementación se han conformado equipos que trabajan gracias al sistema, de manera interconectada y con información actualizada. Asimismo,

mediante el sistema, se han creado canales de notificaciones automáticas que permiten una comunicación más ágil y unificada.

9.- Debido a la reorganización de los recursos humanos que conlleva el sistema, los tiempos de atención y respuesta al ciudadano se han disminuido de forma significativa y con una tendencia de mejora mes a mes.

10.- Por la versatilidad y dinámica que presenta el sistema, además de utilizarse en la órbita de los Servicios Públicos, en algunos de los municipios se implementaron módulos para las áreas de Inspección (Bromatología, Obra Privada, Catastro y otras), Sociales, Comercio, Centros de Monitoreo, Salud y Contingencia.

11.- Además de implementar el sistema la Unidad Ejecutora llevó a cabo tareas de mapeo a partir de las cuales incluyeron digitalmente calles, direcciones y barrios a una plataforma Open Source con actualización y de conformidad con el mapa de catastro provisto por el Municipio.

13.- El soporte de la Unidad Ejecutora se encuentra a disposición de todos los municipios durante las 24hs, todos los días de la semana (inclusive sábados y domingos). Las consultas y dudas se realizan vía correo electrónico, teléfono (inclusive a través de WhatsApp), con un tiempo máximo de respuesta de 4 horas para todo tipo de issues reportados por el municipio.

CONCLUSION

La realidad es que los municipios necesitan sistemas para mejorar sus procesos administrativos, evolucionar y adaptarse a las nuevas realidades. En pleno siglo XXI es inadmisible que el registro de reclamos se realice en un cuaderno y la gestión de los mismos sea por medio de órdenes de trabajo orales donde la asignación de recursos es

decidida deliberadamente con poco análisis y baja planificación. Y lo que aún resulta más preocupante, funcionarios municipales sirviéndose exclusivamente de la experiencia y la intuición para la toma de decisiones, ajenos al activo de la información por carecer de estadística y datos fidedignos.

No obstante, hay un panorama alentador de cambio por la participación activa de recursos humanos jóvenes dentro de los municipios y decisión de avanzar innovando. La gran mayoría de los municipios cuentan con áreas TIC que reconocen la presión de las redes sociales en materia de reclamos y la necesidad de implementar sistemas tecnológicos que agilicen los procesos de resolución y den eficiencia a la labor municipal. Y si bien es cierto que los modelos tecnológicos, son adaptables la clave para un cambio efectivo y duradero es el trabajo coordinado, la implementación personalizada y el soporte permanente hasta lograr el uso estable.

Particularmente durante todo el proceso de implementación del programa nos encontrábamos en plena elección nacional y en algunos casos, incluso, ante elecciones municipales lo que dificulto aún más las tareas de ejecución en los distintos municipios. Tal es así que cuatro de los 10 municipios capacitados cambiaron de autoridades, y las políticas de modernización requieren contar con una visión de largo plazo que vaya más allá de los ciclos políticos, ya que únicamente mediante un esfuerzo sostenido en el tiempo es posible conseguir resultados significativos.

A pesar del contexto, los resultados de marras que arroja la ejecución del convenio son más que favorables y una breve muestra de lo que una decisión gubernamental de orden nacional puede significar sobre un gobierno local. Innovar es la única manera de cambiar, pero el cambio en cuestiones tan arraigadas es un proceso que evoluciona de forma paulatina. Un cambio que trajo consecuencias positivas no solo mediante la optimización de recursos y eficiencia en la gestión sino cambios que de a poco llegaran incluso a estimular la inversión privada local.

AUTORES:

Ing. Martin Bono

Dr. Mauricio Sestopal

II Jornadas de Desarrollo Local Regional
Reflexiones y diálogo para la acción
Primer encuentro de Escuelas de gobierno

Desarrollo territorial: la innovación productiva y la construcción del entorno innovador

Mesa 4 Capacidades para la gestión local. Políticas públicas y agenda local para la competitividad, promoción y estimulo de empleos

Autores:

Sorondo, María Clara
Universidad Nacional de Villa María
mclarasorondo@gmail.com

Ricotto, Lorena
Universidad Nacional de Río Cuarto
lricotto@yahoo.com.ar

Palabras claves: desarrollo territorial – innovación - políticas

Resumen

En el actual escenario global, donde la competencia trasciende a las empresas e involucra directamente a los territorios, los gobiernos locales enfrentan el enorme desafío de generar en su propio territorio las condiciones para insertarse en el mundo-mercado y alcanzar su desarrollo. Se requieren condiciones de competitividad, calidad e innovación no solo al interior de las empresas sino a lo largo de toda la cadena productiva pero atendiendo al mismo tiempo al mantenimiento y/o mejora de los niveles de empleo y las condiciones medioambientales. Es decir que el desarrollo territorial requiere de lo se ha denominado un "entorno innovador", o contexto sociocultural que sustente este proceso.

Desde este punto de vista el entorno o territorio donde se inserta la empresa debe entenderse como un actor principal en el proceso de desarrollo antes que escenario del mismo. Lo que implica una profunda transformación de los roles tradicionales de los gobiernos subnacionales, especialmente en América Latina, donde la concepción del

gobierno local como articulador y/o promotor del “entorno innovador”, está escasamente presente en su propio ideario.

Habida cuenta de la importancia que los estudios teóricos del desarrollo local le asignan a la innovación y la flexibilidad productiva, en cuanto a la generación de competitividad, tanto a nivel individual como a nivel del conglomerado productivo; el presente trabajo reúne elementos básicos del desarrollo local, especialmente los referidos a la construcción del “entorno innovador”, con distintos abordajes teóricos sobre la innovación tecnológica y productiva, sus incentivos y posibles limitantes. Las conexiones que surgen refuerzan algunos elementos que resultan de importancia en el fortalecimiento del diseño de políticas de desarrollo a nivel territorial en lo referido a promover la innovación productiva.

En la realización del trabajo se ha procedido, en una primera instancia, a una selección, comprensión y delimitación de bibliografía del tema bajo estudio, y luego al estudio de las relaciones entre las categorías seleccionadas como principales en la construcción de un entorno innovador que propicie el desarrollo de un territorio y las consiguientes mejoras en el nivel de vida de sus habitantes.

El desarrollo socioeconómico desde una perspectiva local y endógena

La globalización[1], al mismo tiempo que desdibuja las fronteras del mercado y las fuerzas productivas, es un proceso estrechamente vinculado al territorio ya que la dinámica del proceso económico en el actual mundo-mercado depende esencialmente de las decisiones de inversión y localización de los agentes económicos, que se traduce en una competencia entre territorios por atraerlos y retenerlos.

Esta característica dicotómica ha generado una profunda reflexión en torno al ámbito del desarrollo, destacando el concepto de territorio local como unidad de análisis; en contraposición con los límites geográficos del Estado-Nación. En este sentido el territorio local ha sido definido por Renato Ortiz (1998) como un espacio restringido, bien delimitado, dentro del cual se desenvuelve la vida de un grupo o conjunto de personas, territorio de hábitos cotidianos, de relaciones de proximidad2; y sintetizado por Alburquerque como "lugar de vida".

Al mismo tiempo, este reconocimiento del territorio local como unidad de análisis implica el reconocimiento de la diversidad; cada territorio presenta peculiaridades y características propias que inhabilitan un análisis de validez universal basado en indicadores puramente económicos. Es necesario generar en cada territorio una política de desarrollo a medida, que contemple su propia historia, su cultura y su organización político institucional; factores que necesariamente condicionan la organización de la actividad productiva y por lo tanto su desempeño. Esta diversidad ha llevado a numerosos teóricos del desarrollo a replantear el mismo en términos de un fenómeno multidimensional, compuesto por elementos económicos, sociales, culturales, políticos, e institucionales. Así, Alburquerque define el desarrollo económico local como un proceso de acumulación de capacidades con el fin de mejorar de manera colectiva y continuada el bienestar de la comunidad.

Este enfoque entiende que la clave del desarrollo local radica en el desempeño político institucional del conjunto de la sociedad, en la presencia de un proyecto común que

[1] El concepto de globalización denota un nuevo contexto en el que todos los actores se encuentran interactuando a través de una economía capitalista transnacional, de un sistema político multipolar y de un sistema de información y comunicación abierto a múltiples direcciones. En suma, se presenta como un nuevo espacio económico-político-comunicacional en el cual los actores están tratando de definir sus nuevos contornos. Perez Lindo 1998

[2] Renato Ortiz en Oscar Madoery, otro desarrollo

aglutine intereses y voluntades en pos de una mejora en el bienestar socioeconómico de toda la comunidad. En este sentido el desarrollo se entiende como un proceso integrador, participativo, de construcción social, para lograr fortalecer el tejido empresarial y la base productiva del territorio. Es decir que debe lograrse un proceso de crecimiento económico y cambio social estructural que permita una mejora en la calidad de vida de la población local.

Se destaca principalmente la necesidad de recurrir a políticas que fomenten la participación de la sociedad local en el proceso de desarrollo, que involucren a los grupos locales en la toma de decisiones y que, por lo tanto, busquen adecuar el interés de los actores individuales al interés colectivo del territorio (Madoery, 2008).

Esta nueva mirada desde lo local implica al mismo tiempo un cambio de perspectiva en cuanto al impulso inicial de los procesos de desarrollo, desplazando la concepción tradicional del desarrollo promovido por el Estado-Nación o desde los centros del poder económico; por una visión endógena del mismo, el desarrollo desde abajo (botton-up), generado en el territorio por el propio territorio, generado por la concertación de actores locales.

Se redefinen así los roles de los distintos niveles de gobierno, sin que disminuya la influencia que las políticas del gobierno central ejerzan sobre el territorio, los gobiernos locales o subnacionales enfrentan el enorme desafío de generar en su propio territorio las condiciones de competitividad que garanticen su exitosa inserción en el cambiante mundo-mercado actual; de liderar el proceso de desarrollo.

La transformación de los roles gubernamentales requiere inicial y primordialmente de la descentralización de las atribuciones y responsabilidades, permitiendo identificar los recursos locales a fin de reforzar sus potencialidades.

Cabe destacar que esta modificación de los roles tradicionales de los gobiernos subnacionales, resulta particularmente compleja especialmente en América Latina, donde la concepción del gobierno local como articulador y/o promotor del desarrollo desde abajo, está escasamente presente en el propio ideario del gobierno local y de la población como atribución o responsabilidad del mismo (Silva Lira, 2005).

Desde esta visión, las políticas macroeconómicas conforman un conjunto de reglas de juego e incentivos que facilitan la inversión y las innovaciones productivas, pero resultan

insuficientes para lograr el desarrollo económico sustentable en todas las regiones del país. Al mismo tiempo las políticas microeconómicas que se puedan diseñar para fomentar el crecimiento de alguna actividad regional tampoco garantizan que ese crecimiento pueda difundirse al resto de la base productiva local. Se requieren para ello transformaciones en el nivel mesoeconómico, de concertaciones sociales e institucionales que refuercen el tejido empresarial, apostando a la competitividad, calidad e innovación pero atendiendo al mismo tiempo al mantenimiento y/o mejora de los niveles de empleo y las condiciones medioambientales.

En el contexto actual, con mercados globalizados y permanentes avances tecnológicos; el desarrollo económico depende esencialmente de la capacidad de introducir innovaciones en el sistema productivo (Alburquerque; 2004); y estas innovaciones dependen de un contexto social, de un **entorno innovador**, que las haga posibles; ya que las empresas no actúan autónomamente si no inmersas en un contexto que las condiciona. La relación con las demás empresas que actúan en su cadena productiva, esto es clientes y proveedores; así como la red de relaciones laborales que se establezcan al interior de la empresa y el apoyo o asistencia que pueda provenir del ámbito gubernamental conforman el trípode fundamental para lograr la flexibilidad y la creatividad necesarias para que la empresa pueda innovar.

La existencia de estas externalidades de la aglomeración ya fue destacada por Alfred Marshall en 1890[3], quien en su análisis de los distritos industriales indicó que los productores reciben ayuda de su entorno ya sea en forma de servicios básicos, infraestructura, y los vínculos tecnológicos, productivos y comerciales que establecen entre sí; entre los cuales se destacan los procesos de difusión y absorción de las innovaciones tecnológicas se producen al interior de un entramado productivo.

Vásquez Barquero postula que la existencia de una red empresarial en el territorio, permite la ampliación de los mercados internos de productos, servicios, conocimiento e incluso recursos humanos; posibilitando que los intercambios de productos y recursos entre las empresas, la multiplicidad de relaciones y la transmisión de información y conocimientos entre ellos propicie la difusión de las innovaciones, impulse el aumento de la productividad y mejore la competitividad de las empresas locales.

[3] Alfred Marschal en Francisco Alburquerque, (2015) Apuntes sobre la economía del desarrollo y el desarrollo territorial ¿Dónde situar el enfoque del desarrollo territorial dentro de los estudios sobre el desarrollo económico?

El desafío de construir un territorio innovador

Considerando entonces que por un lado, el desarrollo socioeconómico de una comunidad necesariamente se apoya en el crecimiento económico de la misma y la creación y/o mantenimiento del empleo para sus pobladores. Y por el otro, que en el marco de la globalización las organizaciones deben flexibilizar su comportamiento en el sentido de aumentar su capacidad de adaptación a los cambios surgidos en su entorno; el desarrollo concebido desde el territorio implica atender y reforzar los elementos que potencien la habilidad de innovar a nivel local (Boisier, 2004).

La competitividad empresarial debe generarse simultáneamente en tres ámbitos: al interior de la propia empresa, a lo largo de la cadena de valor, y en la red de servicios que facilitan el desarrollo empresarial. Implicando que la construcción de un **entorno innovador** requiere de un sector empresarial con capacidades para readaptarse a las exigencias de un mercado siempre cambiante, que internalice el asociativismo y lo promueva. Así mismo se requiere un sistema educativo que asista al sistema productivo en la formación del capital humano; investigación científica orientada a los problemas la producción local; sindicatos y cámaras empresarias que participen en la búsqueda permanente de nuevas posibilidades, infraestructura básica que apoye las innovaciones productivas; líneas de financiamiento accesibles; una red de asesoramiento empresarial; entre otros elementos de este entorno. A su vez, es cada vez más importante lograr niveles de descentralización político territorial que permitan al gobierno local intervenir efectivamente en su propio territorio asumiendo el liderazgo de este crecimiento desde abajo y desde adentro.

En este sentido el **entorno innovador** debe cumplir el rol de contexto institucional confiable y estable, permitiendo reducir los costos de transacción, aumentando la confianza entre los actores económicos, propiciando el fortalecimiento de las redes y la cooperación entre los actores, y estimulando los mecanismos de aprendizaje y de interacción promoviendo las innovaciones al interior del territorio.

El hecho de que algunas empresas de la región hayan logrado insertarse en el mercado global no garantiza que el desarrollo se extienda al resto de la economía local, es necesaria una política que facilite el acceso del conjunto del entramado productivo local a las infraestructuras y servicios especializados de innovación tecnológica; que potencie y

estimule los recursos existentes en el territorio para que toda la población acceda a una mejora en su bienestar.

Si bien no todas las empresas tienen como objetivo competir en los mercados internacionales[4], estos deben constituir un referente obligado para introducir la suficiente tensión que estimule el incremento de la eficiencia productiva y la competitividad. La fortaleza de las economías no depende del porcentaje que logran exportar sino que radica fundamentalmente en su capacidad de innovar, tanto a nivel de productos como a nivel de tecnologías de producción o herramientas de gestión y comercialización.

Sin embargo es muy importante no descuidar el hecho de que la permanente búsqueda de innovaciones, imprescindible para lograr la competitividad empresarial tiene consecuencias directas y contrapuestas sobre el empleo, afectando de esta manera el nivel y la calidad de vida de la población local. Por un lado al consolidar al sector productivo y garantizarle competitividad y aumentos en su productividad, permite aumentar los niveles de empleo en el territorio, generando derrames positivos sobre el territorio. Pero no puede dejar de considerarse que la introducción de innovaciones tecnológicas modifica las calificaciones requeridas de los trabajadores e incluso la organización misma del trabajo; lo que en muchas ocasiones redunda en prejuicios para los sectores tradicionales del mercado de trabajo. En esta disyuntiva resulta crucial el rol de estado como líder del proceso de desarrollo desde abajo, mitigando los efectos sobre los agentes afectados y articulando con el sistema educativo, formal o informal, a los fines de lograr insertar los recursos humanos insertos en el territorio en su entramado productivo, y privilegiando aquellas innovaciones que no impliquen un ahorro o abaratamiento de mano de obra. Resulta oportuno tener presente que los países con mejores indicadores en términos de empleo y calidad de vida no son aquellos que buscan el abaratamiento de los costos de mano de obra sino los que han

[4] Alburqueque plantea que de acuerdo a las publicaciones estadísticas del Banco Mundial del 2002, las exportaciones de bienes y servicios solo suponen el 23,2 % del PIB mundial; por lo que la producción interna es entonces el componente principal en todos los países. Así mismo la inversión extranjera es el 5%de la inversión mundial, y la IED solamente el 1%, por lo que la mayoría de las decisiones de inversión corresponden a agentes que se desenvuelven en ámbitos nacionales o subnacionales. Y destaca también que el 96% de las empresas a nivel mundial son Pymes y explican el 57% del empleo formal por lo que los actores del territorio no deben ser dejados de lado en el intento de lograr la inserción de grandes empresas.

estimulado la vitalidad empresarial mediante innovaciones que permitan un mejor posicionamiento de sus productos y procesos.

La innovación tecnológica

Enmarcados en el mismo escenario mundial de la globalización, al tiempo que se consolidaron los análisis en el marco del enfoque del desarrollo endógeno, se ha avanzado sobre el estudio del proceso de innovación, los incentivos que la generan, sus mecanismos de difusión y sus relaciones con el contexto.

Al respecto pueden distinguirse dos grandes abordajes de análisis, aquellos enfocados en los incentivos de la producción de innovaciones y los que realizan un análisis sistémico del proceso de innovación al interior de un entramado productivo.

Desde el primer punto de vista se consideran los incentivos que llevan a científicos y empresas a generar nuevos productos, nuevos procesos de producción, o nuevas formas de organizar el trabajo al interior de la empresa.

En este sentido es muy importante considerar que el conocimiento presenta características de bien público, ya que no puede ser totalmente apropiado por quien lo produce debido a que es susceptible de copia o replica por parte de los competidores. Y al mismo tiempo, Romer ha señalado que el conocimiento es un bien no rival ya su uso por parte de un agente no limita las posibilidades de uso por parte de otros agentes, y su costo marginal de reproducción en nulo; por lo que su difusión genera beneficios sociales que no están incluidos en la estructura de beneficios del innovador. En el mismo sentido Nelson precisó además que el conocimiento es un bien que no se agota con su uso, por el contrario su uso intenso puede conducir a nuevos conocimientos[5].

Otra característica particular del conocimiento es que su producción implica altos costos, un periodo largo de tiempo, y un alto nivel de incertidumbre acerca del resultado final. Una empresa debe invertir grandes sumas de dinero para llevar a cabo las investigaciones que le permitan presentar un nuevo producto o proceso en el mercado, mientras que el resultado final es siempre incierto ya que la investigación puede determinar la no viabilidad de la idea, puede no ser aceptado por el mercado

[5] Ver Neffa, Julio Cesar. (2000). Las innovaciones científicas y tecnológicas, una aproximación a su economía política. Buenos Aires. Lumen/Humanitas.

o incluso puede suceder que en el tiempo transcurrido los competidores se adelanten con ideas similares o superadoras.

Estas características que reducen los incentivos privados para la producción óptima de conocimientos susceptibles de modificar el modo de producción vigente, han conducido a la intervención del estado a través de elementos claves como los sistemas de patentes[6], que brindan una protección de los beneficios económicos esperados de la innovación, o la investigación pública a través de universidades e institutos especializados.

Desde otra mirada, en el análisis de los determinantes de la innovación productiva, en la década de 1960 se diferenciaba entre los tirones de la demanda (*market pull*) u empujes de la oferta (*technology push*) en el sentido de que la tasa y dirección de las innovaciones responden directamente a presiones de la demanda, a necesidades o preferencias de los usuarios. Por el contrario otros aportes teóricos enfatizaban el rol de la oferta, entendida como disponibilidad de técnica de nuevos recursos que se traduce en nuevos productos que son puestos en el mercado. Así, la presencia de investigación básica disponible y factible de ser aplicada a la tecnología, la interdependencia tecnológica entre distintas organizaciones y los derrames de conocimiento del entramado productivo determinan la trayectoria tecnológica de una industria.

Actualmente ambos enfoques se consideran complementarios e incluso han sido enmarcados dentro de un contexto sociocultural más amplio que resulta sorprendentemente similar al **entorno innovador** que propone la teoría del desarrollo endógeno. Autores como Boyer, Amable o Petit, en el marco de la teoría de la regulación, promueven una política científico tecnológica que requiere de instituciones científico tecnológicas sólidas y dinámicas, con fuerte apoyo estatal al desarrollo de tecnologías consideradas clave; enmarcada en un contexto empresarial competitivo y recursos humanos calificados y polivalentes, con capacidad de adaptarse a nuevas formas de producción. Deberá además promoverse una gran articulación entre el entramado productivo y el sistema educativo, replanteando una regulación de los derechos de propiedad intelectual que incentiven a asumir los riesgos que implica el desarrollo de una innovación.

En este sentido los planes de largo plazo construidos con consenso permiten disminuir la incertidumbre en las empresas, lo que las incentiva a innovar (K Esser y otros, 1996); subrayando la

[6] La protección de los beneficios generados por la innovación bajo la forma de patentes genera un monopolio legal por un periodo de tiempo preestablecido, sin embargo no es totalmente efectivo para generar incentivos a la producción de nuevos conocimientos ya que mientras dura esa producción las empresas perciben menos incentivos a la generación de nuevas innovaciones, por lo que conduce a un nivel suboptimo de inversión.
Al mismo tiempo que incentiva al empresario a innovar, el impedimento de la difusión del nuevo conocimiento limita el derrame positivo del nuevo conocimiento, generando un costo social que no es adecuadamente reconocido.

importancia del marco institucional en el que operan dichas empresas, ya que se requiere una acción política para construir ese consenso.

En ese marco se destaca el concepto de **sistema regional de innovación**, que propone una visión integrada de los diversos actores que participan del proceso innovador a nivel local; desde los que producen conocimiento y lo transmiten a quienes lo utilizan, junto a una serie de instituciones e infraestructuras que regulan ese flujo. Entre sus elementos más importantes se destacan el tipo de organización interna de las empresas, las relaciones que establecen entre ellas, el rol y la influencia del sector público, la conformación del sector financiero, el desarrollo del sistema educativo y su interdependencia con el sistema productivo, y sistema público y/o privado de investigación y desarrollo.

En cuanto a las relaciones inter-empresas, en los aspectos referidos a innovación científico tecnológica recobra importancia la cercanía geográfica[7], que podemos vincular al territorio, ya que permite el mejor aprovechamiento de las economías de aglomeramiento y la difusión de conocimientos; especialmente los conocimientos tácitos. Entendiéndose por conocimientos tácitos aquellos saberes no formales, no codificados y no fácilmente transmisibles que conforman saber hacer particular que resulta clave en los procesos de innovación.

La definición del **sistema regional de innovación** permite identificar las principales características de cada sistema y realizar evaluaciones de diagnóstico de la situación; herramienta que es de suma utilidad en el diseño de políticas locales de innovación ya es imprescindible conocer la situación inicial antes de generar una intervención.

Conclusiones

Se desprende entonces que la construcción de un **entorno innovador** a nivel del territorio es un proceso social, que involucra aspectos físicos, materiales o y tangibles como la infraestructura y componentes intangibles, culturales, políticos e institucionales. La estrategia para estimular el desarrollo desde el territorio debe basarse en el consenso y contemplar una visión de largo plazo que pueda reunir a los diversos actores sociales. Y estos mismos aspectos son enfatizados desde la perspectiva de las políticas científico tecnológicas tendientes a promover la innovación productiva.

[7] Los numerosos estudios que desde comienzos de los ‘80 se incorporaron a esta visión parten de un hecho evidente, como es la propia concentración espacial que registran, por lo general, las empresas innovadoras (Mendez, 2002)

Como proceso social la innovación tecnológica está fuertemente determinada por su path dependence, especialmente en el caso de los países o regiones de América Latina, condicionados por su histórica dependencia de los centros económicos internacionales, la desarticulación de su estructura productiva y social que dificulta la difusión de conocimientos e innovaciones, y la incapacidad de atender las necesidades básicas de una porción importante de su población.

Estas características evidencian que no es posible definir políticas de carácter universal para la promoción del desarrollo socioeconómico; así como tampoco para la generación de un conglomerado socioproductivo innovador.

Resulta fundamental iniciar el diseño de estas políticas a través de un diagnóstico preciso y certero, reduciendo así las probabilidades de que las políticas no sean exitosas a la hora de su implementación por la ignorancia de los procesos que constituyen la clave de la reproducción de los problemas que se quiere solucionar (Coraggio, 2004). El diagnóstico debe anticipar las limitaciones que la intervención tendrá, y debe identificar los actores territoriales que serán beneficiados y quienes serán perjudicados, permitiendo prever las reacciones de cada grupo e incluso medidas que mitiguen el impacto e impidan que la resistencia de algunos actores impida la ejecución de la política diseñada. Un ejemplo de esto lo constituye la masa de trabajadores no calificados que debe reconvertirse cuando el entramado productivo incorpora innovaciones, especialmente aquellas que involucran componentes tecnológicos avanzados (high tech); el efecto de estas innovaciones sobre la calidad de vida de este sector debe ser considerando más allá de las ventajas en términos de competitividad que las innovaciones puedan brindar al sector productivo.

Bibliografía

Albornoz, Carlos (2009). Desarrollo y políticas públicas en ciencia y tecnología en América Latina. RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas, Vol. 8, Nº 1. Recuperado de http://www.redalyc.org

Alburquerque, Francisco. (2004). El enfoque del desarrollo económico local. Documentos de trabajo OIT.

Alburquerque, Francisco. (2015). Apuntes sobre la economía del desarrollo y el desarrollo territorial ¿Dónde situar el enfoque del desarrollo territorial dentro de los estudios sobre el desarrollo económico? Recuperado de http://www.delalburquerque.es

Alburquerque, Francisco. (2015). Las Políticas de Desarrollo Productivo y el Desarrollo Económico Territorial. Recuperado de http://www.delalburquerque.es

Boisier, Sergio. (2005). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? Revista de la CEPAL N° 86

Coraggio, José Luis. (2004) La gente o el capital. Desarrollo local y economía del trabajo. Espacio Editorial. 2004

Esser, K.; Hillebrand, W.; Messner, D.; y Meyer-Stamer, J. (1996) Competitividad sistémica: Nuevo desafío para las empresas y para la política. Revista de la CEPAL N° 59.

Madoery, Oscar. (2008). Otro desarrollo: el cambio desde las ciudades y regiones. UNSAM EDITA.

Méndez, Ricardo. (2002). Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes. *EURE (Santiago)*, *28*(84), 63-83. Recuperado de http://www.scielo.cl

Neffa, Julio Cesar. (2000). Las innovaciones científicas y tecnológicas, una aproximación a su economía política. Buenos Aires. Lumen/Humanitas.

Rossi, Federica. (2002). An introductory overview of innovation studies. Munich Personal RePEc Archive, Paper 9106. Disponible en http://mpra.ub.uni-muenchen.de/9106

Silva Lira, Iván.(2005) Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina. Revista de la CEPAL N° 85.

Yoguel, Gabriel; Borello, José A. y Erbes, Analía (2009). Argentina: cómo estudiar y actuar sobre los sistemas locales de innovación. Revista CEPAL Nº 99. Recuperado de http://www.eclac.org

Vázquez-Barquero, Antonio. (2000). Desarrollo endógeno y globalización. *EURE (Santiago)*, *26*(79), 47-65. Recuperado de http://www.scielo.cl



MESA 5

II Jornadas de Desarrollo Local Regional

Reflexiones y diálogo para la acción

Primer encuentro de Escuelas de gobierno

12 y 13 de Mayo de 2016

Villa María, Provincia de Córdoba, Argentina

MESA 5: Procesos territoriales y Cambio climático

Título del resumen: **Desarrollo y monte nativo misionero: hacia un mundo donde quepan muchos mundos**

Autor: Jorge Aiassa[1]

1. Resumen:

La idea principal en este escrito apunta, en una primera parte, a recuperar algunos conceptos y discusiones académicas compartidas en las clases de la Cátedra de Antropología Ecológica y Conflictos Socioambientales (cohorte 2015) del Doctorado en Estudios Sociales Agrarios (DESA) de la Universidad Nacional de Córdoba, así como en la bibliografía sugerida por los docentes.

También se acude a otra bibliografía brindada por otras materias del DESA, así como autores consultados por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria en sus Programas Nacionales (cartera 2014), haciendo eje especialmente en los aportes de Arturo Escobar, en su crítica al ´desarrollo´ y su propuesta de ´estudios del pluriverso´.

Luego se contextualiza un fenómeno concreto, perteneciente a la ruralidad misionera y próximo a quien escribe en razón de su carácter de habitante sanpedrino y extensionista rural del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria en la Agencia de Extensión Rural de San Pedro.

Se trata de un breve comentario sobre la tenencia de pequeñas parcelas de monte nativo por parte de agricultores familiares sanpedrinos al interior de sus chacras, procurando

[1] Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Agencia de Extensión Rural San Pedro (Misiones, Argentina) y Cátedra de Política Ambiental de la Tecnicatura en Gestión Ambiental de la Escuela de la Familia Agrícola San Vicente de Paúl (Misiones, Argentina). Email: aiassa.jorge@inta.gob.ar

encontrar “razones” a esto que no parece poseer ninguna racionalidad económica/productiva.

Para finalizar se procura acudir a las categorías conceptuales propuestas en la primera parte, para abordar y reflexionar respecto del fenómeno aludido, invitando a superar las narrativas de “mundo único” y “sentipensar con el territorio”.

2. Palabras clave:

Desarrollo, pluriverso y monte nativo.

3. Acerca del desarrollo: críticas, debates y replanteos

La cuestión del desarrollo, ni que decir tiene, continúa sin ser resuelta por ningún modelo social o epistemológico moderno. Con ello me refiero no solamente a 'nuestra' incapacidad (por referencia al aparato que dicta la política y el conocimiento especializado moderno) para afrontar situaciones en Asia, África y América Latina de modo que conduzcan a una sostenida mejora social, cultural, económica y medioambiental sino a que los modelos en que nos basamos para explicar y actuar ya no generan respuestas satisfactorias (Escobar, 2013, p. 4).

Existen sobradas pruebas de un progresivo y alarmante deterioro del medio ambiente o destrucción ecológica del planeta, inclusive intensificado en las últimas décadas. De la misma manera y estrechamente vinculado a este fenómeno, la concentración de poder económico/tecnológico/político en manos de unas pocas corporaciones, el incremento de la pobreza y la inequidad/fragmentación social (inclusive con desnutrición y miseria extrema), tanto a escala global como al interior de muchos países, constituye una realidad innegable.

Resultan igualmente pavorosos los desplazamientos migratorios forzados de millones de personas, desde países pobres y arrasados por conflictos bélicos hacia el considerado “primer mundo”, o al interior de muchos países, en busca de mejores condiciones y posibilidades de vida (que no siempre se alcanzan).

Los resurgimientos permanentes de expresiones racistas, fundamentalistas y xenófobas, así como la reproducción de la inequidad de género existente (en múltiples aspectos y ámbitos, derivando en severos hechos de violencia) representan también problemáticas no resueltas o materias pendientes.

En palabras de Mabel Manzanal, al confrontar, en el mediano o largo plazo, el discurso dominante sobre desarrollo, sus alternativas, posibilidades y potenciales logros con la

realidad social (sea a escala latinoamericana, nacional y/o local) se evidencian sus contradicciones y debilidades. La permanencia en sucesivos decenios de profundas inequidades sociales y de altos porcentajes de población en condiciones de pobreza, sin trabajo, ni atención en servicios de salud, educación y vivienda y, aun, pasando hambre, constituyen hechos que desmienten y cuestionan tanto aquellas argumentaciones como las políticas que, supuestamente, tenderían a la igualación y a la reparación de tantos atropellos a la cualidad humana (Manzanal, 2013, p. 9).

Las históricas desigualdades, tanto entre países 'ricos' y 'pobres' como entre sectores sociales dentro de las poblaciones locales, lejos de amortiguarse se han agudizado y cada vez más la lucha contra el desempleo y la pobreza movilizan la agenda de los movimientos sociales de los países 'subdesarrollados' y, algunas de sus consecuencias más notorias, comienzan a atraer la atención y preocupación de la sociedad global en su conjunto.

(…) La crisis llega a los fundamentos mismos del ideal modernizador, motor del desarrollo, que es la creencia en la historia como un proceso infinito de avance rectilíneo –el progreso-, y en la 'racionalidad' de la ciencia como el instrumento que le permite la explotación y el dominio de la naturaleza en beneficio del crecimiento y el consumo ilimitado de bienes (Sevilla Guzmán y Alemany, 2009, p. 2).

Las ciencias sociales, y especialmente la antropología, han dedicado especial atención a de-construir, analizar y criticar las visiones y propuestas acerca del desarrollo. Esto a tal punto que reaparece repetidamente la pregunta: ¿es posible modificar esta situación que se arrastra desde tantos años atrás y aún siglos bajo el sistema de mercado dominante? Evidentemente, pareciera que un desarrollo más igualitario no se corresponde ni ahora, ni en el pasado, ni en el futuro, con el armazón del modelo capitalista en el cual estamos inmersos (Manzanal, 2013, p. 38).

Arturo Escobar, por su parte, reflexiona interrogándose: ¿sabemos lo que hay 'sobre el terreno' después de siglos de capitalismo y cinco decenios de desarrollo? ¿Sabemos ni siquiera cómo contemplar la realidad social de modo que nos permita detectar la existencia de elementos diferenciales que no sean reducibles a los modelos del capitalismo y de la modernidad y que además puedan servir como núcleos de articulación de prácticas alternativas sociales y económicas? Y finalmente, si se nos permitiera entregarnos a un

ejercicio de imaginación ¿podríamos alentar e impulsar prácticas alternativas? (Escobar, 2013, p. 22).

A fin de cuentas, por más defenestrado en un sinnúmero de ámbitos, se advierte una suerte de "eterno retorno" a la idea del desarrollo. A partir de su permanente re-significación en los entornos académicos y científicos tradicionales/hegemónicos, su elevada cotización en la arena política (al menos desde lo simbólico, discursivo y electoral) y su valoración económico/social positiva para organismos internacionales y ONGs pareciera no querer ni poder zafarse del mismo.

Irónicamente (aunque seriamente y sin ironías para muchos), si algo ha fracasado, seguramente tiene que ver con errores en la hoja de ruta, pero no con el "manual de recetas adecuadas" para el desarrollo, que se recicla permanentemente con variantes y derivas. Volviendo a Manzanal, siempre se fijan metas de mayor bienestar social, igualdad, inclusión, distribución de ingresos, etc. Pero cuando las mismas, años después, no se alcanzan, se lo explica y justifica a partir de las malas praxis de los gobiernos de turno o de los actores locales (Manzanal, 2013, p. 17).

Así, a pesar de la apuesta de la corriente del ´post-desarrollo´ por descentrar el ´desarrollo´ como un descriptor social; el cuestionamiento de las prácticas de conocimiento del ´desarrollo´; y la crítica a las ideas de crecimiento, progreso y modernidad; (…) no solo el proyecto del desarrollo sigue viento en popa, sino que parece haberse vuelto más fuerte desde mediados de la década del noventa. Como Esteva, uno de los críticos más lúcidos y persistentes del ´desarrollo´, planteara en su análisis más reciente: el desarrollo fracasó como un proyecto socio-económico, pero el discurso del desarrollo aún contamina la realidad social. La palabra permanece en el centro de una poderosa pero frágil constelación semántica (2009, p. 1)… (Escobar, 2014, pp. 32 y 33).

4. Disputas epistémicas: de descubrir las leyes de la naturaleza a ´sentipensar´ un mundo donde quepan muchos mundos

Al iniciar uno de sus artículos titulado Antropología y desarrollo, Arturo Escobar dice permítasenos definir el desarrollo, de momento, tal y como se entendía inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial: el proceso dirigido a preparar el terreno para reproducir en la mayor parte de Asia, África y América Latina las condiciones que se suponía que caracterizaban a las naciones económicamente más avanzadas del mundo -

industrialización, alta tasa de urbanización y de educación, tecnificación de la agricultura y adopción generalizada de los valores y principios de la modernidad, incluyendo formas concretas de orden, de racionalidad y de actitud individual (Escobar, 2013, p. 2).

El proyecto civilizatorio occidental se construye desde el racionalismo, la industria y la ciudad como referentes del desarrollo. Este proceso se plantea y organiza con el paso de lo rural a lo urbano, de lo agrícola a lo industrial, de manera que las sociedades son más desarrolladas a medida que su economía muta de lo agrario (tradicional y arcaico) a lo moderno o industrial. El medio rural, un espacio articulador entre las sociedades urbanas y los ecosistemas, es visto como el transformador y proveedor de materias primas, alimentos, combustibles y mano de obra, además de receptor de los desechos urbanos e industriales (Sevilla Guzmán y Alemany, 2009, p. 2).

Retomando palabras de Escobar, definido de este modo, el desarrollo conlleva simultáneamente el reconocimiento y la negación de la diferencia; mientras que a los habitantes del Tercer Mundo se les considera diferentes, el desarrollo es precisamente el mecanismo a través del cual esta diferencia deberá ser eliminada. El hecho de que esta dinámica de reconocimiento y desaprobación de la diferencia se repita inacabablemente en cada nuevo plan o en cada nueva estrategia de desarrollo no sólo es un reflejo del fracaso del desarrollo en cumplir sus promesas sino un rasgo esencial de todo el concepto de desarrollo en sí mismo (Escobar, 2013, p. 2).

La sociedad occidental no cuenta ya con los soportes ideológicos y las certidumbres subjetivas que otrora le dieran fundamento a la construcción de su proyecto de modernización, porque ellos mismos son los cuestionados. En efecto, nos enfrentamos a una crisis de civilización que obliga a revisar las maneras de entender el mundo, la naturaleza, las formas de organizar la vida en sociedad y sus valores, símbolos y conocimientos (Toledo y Boada, 2003, p. 28).

Sin embargo, Porto Goncalves destaca que todavía la constitución de una comunidad científica (y en su interior la constitución de diversas comunidades específicas), forma parte de un proceso de organización social, donde se definen los lugares de cada segmento, grupo o clase social. En la institución del ´magma de significaciones imaginarias´ de la llamada sociedad Moderna, la comunidad científica es investida de una autoridad que hace que el pronunciamiento de sus miembros consagre la realidad, esto hace que tenga un poder

instituyente mucho mayor que el de otros pronunciamientos. Estamos pues, muy lejos de un cierto tipo de perspectivismo, que nivela todos los pronunciamientos, todos los puntos de vista como si todos ellos tuviesen el mismo poder de instituir lo que es y lo que no es real, como si estuviésemos en un espacio-tiempo isomórfico (Porto Goncalvez, 2009, p. 73).

De alguna manera, aun reconociendo la hegemonía de la ciencia convencional, asistimos en la actualidad a una discusión epistemológica muy profunda. Desde ámbitos marginales e históricamente desacreditados en la jerarquía de saberes válidos, nuevos sujetos y nuevas cosmovisiones comienzan a permear espacios tradicionales de generación de conocimientos, a la vez que conquistando mayor protagonismo político y social. ´Nuevos´ en tanto que participantes de las luchas epistémicas actuales, aunque no necesariamente nuevos en el sentido cronológico de su existencia (sino más bien lo contrario).

Siguiendo a Beatriz Santamarina Campos, podemos decir que, en un sistema donde se nos imponen visiones hegemónicas y discursos ecológicos globalizados, basados en una racionalidad político-económica que se pretende única, se hace necesario un análisis crítico para descifrar las claves de nuestra práctica cultural y para poner en práctica todo el conocimiento local aprendido, que permita sacar a la luz otros discursos practicables posibles desde lógicas marginales (Santamarina Campos, 2008, p. 37).

De acuerdo a lo señalado en otros trabajos (Sevilla Guzmán y Woodgate, 2002: 653-708), denominamos pensamiento convencional al conjunto de perspectivas teóricas, integradas por sus respectivos conjuntos de marcos teóricos, y que, utilizando el método científico son considerados, por el sistema de expertos legitimado en esa coyuntura histórica, las mejores formas explicativas de los problemas abordados. En consecuencia disfrutan de la legitimación del consenso científico institucional. El pensamiento alternativo es aquel que, insatisfecho con tales modos de explicación, pretende obtener la aceptación de su contexto teórico y metodológico como la mejor forma de describir, explicar, predecir y transformar la realidad (Sevilla Guzmán, 2009, pp. 5 y 6).

Con esta intención de acudir a vías alternativas de comprensión, Arturo Escobar, por su parte, recupera ideas de Orlando Fals Borda y nos propone e invita a “sentipensar con la tierra”. Y comenta: “sentipensar con el territorio implica pensar desde el corazón y desde la mente, o co-razonar, como bien lo enuncian colegas de Chiapas inspirados en la

experiencia zapatista; es la forma en que las comunidades territorializadas han aprendido el arte de vivir. Este es un llamado, pues, a que la lectora o el lector sentipiense con los territorios, culturas y conocimientos de sus pueblos —con sus ontologías—, más que con los conocimientos des-contextualizados que subyacen a las nociones de ´desarrollo´, ´crecimiento´ y, hasta, ´economía´… (Escobar, 2014, p. 16).

En esta línea, luego propone los ´estudios del pluriverso´, mediante los que se busca iluminar aquellos mundos y conocimientos de otro modo que existen en nuestro medio o a aquellos que, así sea entre claroscuros y neblinas conceptuales y prácticas, podamos adumbrar como posibilidades para la re-existencia. No hay una sola noción del mundo, de lo humano, ni de lo natural que pueda ocupar por completo este espacio de estudios. Aunque apoyándose en las tradiciones y tendencias críticas de la academia, los estudios pluriversales tendrán que labrar sus propios derroteros, más allá de la academia; quizás con aquellos humanos y no humanos —con los sueños la Tierra, de los pueblos y de los movimientos— que, desde una relacionalidad profunda, insisten contra viento y marea en imaginar y entretejer otros mundos (Escobar, 2014, p. 22).

El pluriverso, ´un mundo donde quepan muchos mundos´, comprende múltiples luchas ontológicas y una academia crítica que renuncia a pretensiones de narrativas universalistas. Pues, en medio de las intensas arremetidas uni-mundistas de la globalización neoliberal, se reconocen diversas maneras de mundificar la vida.

Estos estudios son necesariamente inter-epistémicos; es decir, parten de la premisa de que hay muchas configuraciones del conocimiento y el saber, más allá del conocimiento consagrado como tal por la academia. Problematizan las ontologías dualistas modernas y se abren a las ontologías relacionales que, como la tierra misma, caracterizan los mundos de muchos pueblos con apego al lugar y al territorio (Escobar 2014, p. 21).

5. Familia, chacra y monte nativo

San Pedro, ubicado en el norte misionero, limítrofe con Brasil y próximo al Paraguay, es uno de los municipios más antiguos de la Provincia de Misiones (135 años), sin embargo, también es uno de los más pobres y desfavorecidos. Esto tiene que ver con que históricamente fue un sitio “de paso”. Inicialmente se habitó con hombres provenientes de la zona sur de la Provincia de Misiones y norte de Corrientes, que venían a cosechar yerba

mate silvestre. Luego, cuando se agotaron las plantas silvestres de yerba, se inició la tala de árboles nativos para madera.

En ambos casos, la población obrera (denominada “el obraje”) acampaba en el monte, con estadías temporales, y al finalizar sus labores regresaban a sus lugares de procedencia. Esta dinámica provocó consecuencias que aún en la actualidad persisten, como por ejemplo la escasa infraestructura existente (viviendas, caminos, tendido eléctrico, escuelas, centros de salud. etc.). También a partir de esto se fue forjando la figura del sanpedrino como una persona “del monte”. Que siempre dispone de un machete utilizado para “combatir” dicho monte.

Con el paso de los años, el advenimiento global de paradigmas conservacionistas y la valoración ambiental del medio ambiente, el péndulo giró hacia el lado opuesto y San Pedro fue alcanzada con legislación (municipal, provincial y nacional) que crea áreas naturales protegidas. Así, hoy el 52% de la selva paranaense de Misiones se ubica en la región del Alto Uruguay (a la que pertenece San Pedro), y cerca del 70% del territorio sanpedrino se encuentra “protegido” bajo forma de parques y reservas (públicos y privados). Muy especialmente, en esta misma línea, la especie vegetal “araucaria o pino Paraná” está protegida por ley, reconocida como un símbolo local y declarada monumento natural.

A aquellos comienzos de trabajo en el obraje le fue complementando la migración de “colonos” de la zona centro de Misiones (Campo Viera, Campo Ramón, Aristóbulo del Valle, descendientes de inmigrantes de Europa del este: Ucrania, Polonia, Alemania) y también del sur de Brasil. Esto paulatinamente generó que más del 65% de sus habitantes viva en la ruralidad en forma de agricultura familiar (con chacras de menos de 40 hectáreas).

Muchos de estos agricultores poseen una tenencia irregular de las tierras, ya que cuentan con permisos de ocupación vencidos, contratos informales de compra-venta, constancias desactualizadas (u obstaculizadas) de titulación en trámite, o directamente ocupan ilegalmente las tierras (públicos y/o privadas) sin documentación alguna.

En los últimos 5 años cobró una especial importancia el cultivo de la yerba mate, principalmente a partir de una coyuntura de buenos precios de venta. Sin embrago, las producciones agropecuarias son muchas y variadas: yerba, te, peces, cerdos, huerta, granja,

pino Eliotis, pino Paraná, mandioca, caña de azúcar, tabaco, etc. Además de poseer esta importante diversificación productiva, las chacras de los agricultores familiares sanpedrinos revisten una particularidad llamativa: la mayoría de estas cuenta con remanentes de monte nativo.

Dicha peculiaridad fue especialmente subrayada por el INTA en la formulación de su última cartera de proyectos en el año 2013, conocida como las PRETs (proyectos con enfoque territorial), con un doble propósito: A- conocer por qué los agricultores "dejan" (no desmontan) o "mantienen" una fracción de sus pequeñas chacras con monte nativo (indagando acerca de las motivaciones o incentivos al respecto), y B- incorporar estas parcelas de monte nativo intra-predial al sistema productivo, dado que desde la visión técnica/económica/productivista resultan irracionales (inútiles).

Vale señalar que esta anhelada incorporación del monte intra-predial a las actividades generadoras de ingresos no necesariamente implicarían la deforestación (o si, tampoco se descarta), sino la búsqueda de alternativas vinculadas a, de alguna u otra manera, "poner a producir ese monte", como por ejemplo: ecoturismo, manejo forestal (extracción de madera) sustentable, producción de miel, etc.

A los fines de avanzar en el punto A, se postuló a una beca de investigación, en la convocatoria que realiza cada año el Comité Ejecutivo de Desarrollo e Innovación Tecnológica (CEDIT) del Gobierno de la Provincia de Misiones. Se accedió a la misma, lo que posibilitó sumar a una ingeniera forestal (Gésica Suárez) al equipo de trabajo de la Agencia de Extensión Rural San Pedro de INTA con un proyecto que, a modo de síntesis, busca "caracterizar el monte nativo en tenencia de la agricultura familiar sanpedrina procurando dimensionar su relevancia ecológica y productiva, a la vez que indagar las razones por las cuales estas familias deciden no hacer rosado para nuevas superficies cultivables y conservarlas en sus estado de monte".

Dicho proyecto se encuentra en ejecución en la actualidad y habiéndose realizado una entrevista a un informante clave (funcionario histórico del Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables de Misiones), nueve entrevistas y veinte encuestas a agricultores familiares de diversas colonias sanpedrinas (que poseen remanentes de bosque nativo en sus chacras), se está trabajando en la etapa de procesamiento y análisis de datos. Si bien no resulta factible ni apropiado hablar de "conclusiones", es posible adelantar

algunas ideas que fueron generadas en los diálogos con las familias agricultoras, o a partir de sus respuestas en las encuestas.

Los principales organismos de ciencia y tecnología (INTA, Secretaría de Agricultura Familiar, Ministerio del Agro y la Producción, CEDIT, universidades, etc.), así como los entes de promoción del desarrollo/crecimiento económico (gobiernos locales, programas y proyectos provinciales y nacionales, ONGs, etc.), sin decirlo expresamente (aunque algunas veces sí), entienden como una decisión irracional (fundamentalmente desde el cálculo productivista) el hecho de no poner a producir una fracción de tierra por parte de las familias.

Esto es, en alguna medida, se considera que se está desaprovechando un recurso (el suelo cubierto con monte) con determinado potencial productivo, pero que se encuentra ocioso. En otros términos, "se pierde una oportunidad de negocios".

Sin embargo, esto que desde la lógica económica y productiva resulta incoherente, posee importantes fundamentos desde otras perspectivas. Primeramente, los resultados preliminares advierten que no se trata de una parcela de monte nativo inutilizado (como suele creerse desde lo técnico), sino que guarda estrechas vinculaciones materiales y simbólicas con las familias agricultoras, su identidad, su cosmovisión y sus modos de producción.

En las motivaciones que subyacen estas decisiones se destacan:

a- Conservar una fracción de tierra con monte nativo para una futura herencia de los hijos, pues, mediante subdivisiones intra-prediales cada hijo puede acceder a reproducir la agricultura familiar con su propio proyecto de vida (familia, vivienda, rosado).

b- Conservar dicho espacio verde como protección de las principales fuentes de agua de la chacra, que abastecen tanto a la vivienda como a la producción agropecuaria.

c- Conservar el monte para disfrute y recreación de la familia, principalmente con recorridos/trillos/senderos y acceso a arroyos donde sea posible bañarse (principalmente para los niños y jóvenes).

d- Conservar este reducto de monte nativo para extraer leña/madera, fundamentalmente para abastecer a la cocina a leña de la casa, y obtener/aserrar

postes, ripas, varas y tablas para futuras construcciones (potreros, corrales, gallineros, chiqueros, galpones, viveros, etc.).

e- Conservar para actividades no tradicionales, principalmente destinadas a extraer bienes para uso o consumo familiar, como plantas ornamentales, flores, orquídeas, masetas de troncos, plantas de uso medicinal, hongos, miel de abejas (especialmente de yatey), frutos nativos, entre otros.

f- Conservar como fuente alimentos a partir de la caza y la pesca (pacas, mulitas, bagres, tarariras, etc.).

g- Conservar alambrando el monte para realizar pastoreo natural del ganado bovino y porcino, valorando especialmente la sombra.

h- Por último, también se identificaron casos en donde se optó por "no tumbar el monte" porque específicamente en esos espacios los suelos se caracterizan por poseer mucha piedra, o fuerte inclinación o pendiente, lo que los convierte en suelos no aptos para labores agrícolas.

Vale reiterar que las precedentes son meras ideas que pudieron recogerse de una manera aproximativa y preliminar, pues, no concluyentes ni mucho menos pretendidas como verdades absolutas. Serán contextualizadas en el marco de la investigación en curso y expuestas oportunamente cuando concluyan los análisis. Sin embargo, no puede omitirse que a partir de los datos obtenidos, no alcanza la lógica productivista para comprender las conductas de las familias agrícolas encuestadas y entrevistadas.

Evidentemente, en la cosmovisión de los agricultores familiares existen valoraciones respecto del remanente de monte nativo presente en sus chacras que excede por lejos a las lógicas legitimadas y fomentadas por la producción agropecuaria convencional (yerbatera, tealera, mandioquera, etc.).

Las premisas de poner a "producir" la tierra (o el monte) para el mercado, incrementar la superficie cultivable, aumentar la "eficiencia" de la relación costo-beneficio principalmente a partir de tecnologías, y optimizar la "rentabilidad" resultan absurdas ante dimensiones, lógicas y necesidades propias y alternativas de este sujeto social.

Se puede advertir una valoración estrictamente simbólica de las familias respecto de este monte nativo, no contemplada jamás en ningún esquema tradicional de producción agrícola o ganadero. Subyacen (de manera tácita) nociones de un determinado "respeto y

admiración" hacia ese monte nativo, ligados especialmente a rasgos que intervienen en la construcción de una identidad atravesada por la vinculación familia-monte nativo y viceversa.

Por último, algo curioso y llamativo a la vez, alude a que se percibe una suerte de "efecto contagio". Esto es, los colonos suelen dejar el monte en pie en sectores que lindan con chacras vecinas donde también los vecinos han decidido conservar al menos una parcela de monte nativo.

Esto provoca "islas" de monte nativo (que poseen varios dueños) en medio de territorios destinados mayoritariamente a la producción agropecuaria. A simple vista se trata de un único monte, sin divisiones físicas, pero con fraccionamientos internos que las familias agrícolas linderas conocen y respetan perfectamente.

6. Algunos comentarios de cierre

Si bien se trata de un caso muy particular y de pequeña escala, de alguna u otra manera en el núcleo de la cuestión afloran cuestionamientos y confrontaciones hacia paradigmas, cosmovisiones y conocimientos convencionales, emergiendo ámbitos o espacios alternativos de interpretación.

Es un ejemplo bien sencillo, breve y quizás ingenuo o insignificante desde los criterios de relevancia científica de la comunidad académica dominante. No se enmarca en grandes movimientos sociales ni mucho menos en espacios de militancia/participación tradicional. Pero, en términos de Escobar, expresa mundificaciones alternativas de la vida, mundos dentro del mundo.

Para los agricultores sanpedrinos que deciden conservar pequeñas ´islas´ de selva paranaense misionera, contra toda lógica productiva capitalista, se traduce una valoración en términos de respeto y admiración a ese monte, así como una interacción/vinculación material muy particular, que va desde la provisión de leña (para la cocina de la vivienda) y madera (para las instalaciones de la chacra), hasta la principal fuente de agua y la provisión de alimentos (frutos, miel, pequeños animales silvestres), pasando por el suministro de hierbas curativas para la elaboración de remedios caseros.

Evidentemente, se observan aquí configuraciones del conocimiento y el saber, más allá del conocimiento consagrado como tal por la academia. (…) Ontologías relacionales que,

como la tierra misma, caracterizan los mundos de muchos pueblos con apego al lugar y al territorio (Escobar, 2014, p. 21).

Para Porto Goncalvez, “es el dominio tecnológico, como vimos, uno de los principales recursos en la lucha por la conquista de mayor productividad/mercado, y tiene parámetros propios de comparación al instituir un tiempo rectilíneo, uniforme y lineal que se pretende universal. (…). La ciencia y la técnica, exactamente por ser portadoras del conocimiento racional, estaban autorizadas a construir el futuro… (Porto Goncalvez, 2009, pp. 94 y 97).

Esto de reconocer diversas cosmovisiones (en este caso respecto del monte nativo intra-predial), tan sencillo y tan complejo a la vez, suele tildarse de incoherente o irracional desde perspectivas meramente técnicas y productivistas en determinados espacios ortodoxos de la ciencia como es el INTA (y muchos otros similares).

Sin embargo, advierte que han caducado los campos funcionales con que la modernidad nos había equipado para formular nuestras preocupaciones sociales y políticas relativas a la naturaleza, la sociedad, la economía, el estado y la cultura (Escobar, 2013, p. 4). Se torna oportuno sentipensar con la tierra!

Otras formas humanas de construir el mundo son testimonios elocuentes de la crisis del Mundo-Uno: moderno/capitalista, secular, racional y liberal con su insistencia en la ilusión del ´progreso´ y el ´desarrollo´, en el que el consumo individual y la competitividad del mercado se convierten en la norma y medida del actuar humano (Escobar, 2014, p.22).

Para ello, Santamarina, por su parte, sugiere que (a partir de la ´ecología política´), es necesario comprender los vínculos ideológicos que subyacen a cualquier representación ecológica y sacar a la luz que hay distintas lógicas materiales y sociales que determinan nuestra relación con el medio. Mostrar que las prácticas y los discursos, como productos históricos y culturales, condicionan nuestras relaciones con el entorno (…) (Santamarina Campos, 2008, p. 35).

En síntesis y para concluir, con este pequeño ejemplo comentado se derrumban las pretensiones hegemónicas de un mundo único y su uni-visión del desarrollo. Por más sencillo o efímero que parezca, expresa mundificaciones alternativas de la vida, para Escobar: ´mundos dentro del mundo´.

Resulta así imprescindible, especialmente desde los ámbitos técnico-científicos y de generación de conocimientos, superar la “dinámica de reconocimiento y desaprobación de

la diferencia inherente y constitutiva de cada nuevo plan o en cada nueva estrategia de desarrollo", y animarse a sentipensar… Habilitar y legitimar pensamientos y cosmovisiones alternativas. "Pensar desde el corazón y desde la mente", co-razonar junto con los territorios, culturas y conocimientos de sus pueblos.

7. Bibliografía consultada:

Escobar, Arturo (2013). Antropología y desarrollo. Texto Pdf. Sin editar. Colombia. Pág. 4. Disponible en http://www.bantaba.ehu.es/formarse/ficheros/view/Texto_6_Escobar_Antropologia_y_Desarrollo.pdf?revision_id=73983&package_id=73718

Escobar, Arturo (2014). Sentipensar con la tierra: nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia. Ediciones UNAULA. Colombia.

Manzanal, Mabel (2013). La desigualdad ¿del desarrollo? Controversias y disyuntivas del desarrollo rurales el norte argentino. Argentina. Ediciones CICCUS.

Porto Goncalvez, Carlos (2009). Territorialidades y lucha por el territorio en América Latina. Editado por el Instituto Venezolano de Ciencia y Tecnología. Venezuela.

Santamarina Campos, Beatriz (2008). Antropología y medio ambiente. Revisión de una tradición y nuevas perspectivas de análisis en la problemática ecológica. Revista de Antropología Iberoamericana, vol. 3, núm. 2. Editado por la Asociación de Antropólogos Iberoamericanos en Red. Madrid, España.

Sevilla Guzmán, E. y Alemany, C. (2009). ¿Vuelve la extensión rural?: Reflexiones y propuestas agroecológicas vinculadas al retorno y fortalecimiento de la extensión rural en Latinoamérica. Texto Pdf. Sin editar. España.

Toledo, V. y Boada, M. (2003). El planeta, nuestro cuerpo: la ecología, el ambientalismo y la crisis de la modernidad, Fondo de Cultura Económica, México.

II Jornadas de Desarrollo Local Regional
Reflexiones y diálogo para la acción
Primer encuentro de Escuelas de gobierno

12 y 13 de Mayo de 2016
Villa María, Provincia de Córdoba, Argentina

MESA 5: Procesos territoriales y Cambio climático. (Coordinador: Dr. Jorge Foa Torres UNVM-CONICET)

Autoras: ALVAREZ María Franci, FLORES María Elena.

Título: **RESPONSABILIDAD SOCIAL UNIVERSITARIA EN DESARROLLO SOSTENIBLE**

Introducción

En el documento titulado Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe los autores sostienen que las universidades de Latinoamérica están siendo presionadas para reorientar sus actividades y sus recursos a la producción de bienes privados intercambiables en el mercado. Se viene imponiendo en las políticas públicas y prácticas universitarias la orientación hacia el mercado como fin último y como modo de supervivencia de las instituciones de educación superior. La convergencia de la irrupción de la información, con la globalización, la degradación ambiental, la sociedad de alto riesgo y la brecha creciente entre quienes aprenden y los otros que no lo hacen, generan una demanda de instituciones que aporten soluciones a los problemas ambientales y sociales. El uso inadecuado de los recursos disponibles –relativamente poco aprovechamiento de la fuerza de trabajo, demasiado uso de los recursos ambientales- claramente no coincide con las demandas de la sociedad: la gente espera para sí y para sus hijos más trabajos y un ingreso estable, por un lado, y también una mejor calidad de vida, por el otro (Gazzola, Ana Lucia y Didriksson, Axel; 2008, pág. 61).

En la actualidad las universidades deben transformase a sí mismas, para responder a las nuevas estructuras en red y constituir bases de aprendizaje de alto valor social en los conocimientos desde una perspectiva interdisciplinaria y de investigación basada en el contexto de su aplicación, sin dejar de mantener su visión crítica hacia la sociedad y su compromiso con el desarrollo humano y la sostenibilidad. Las mismas deben plantearse la posibilidad de construir redes académicas regionales, programas de movilidad estudiantil, sobre todo en los doctorados, programas conjuntos de posgrado y de nuevas carreras en las áreas de frontera del conocimiento relacionado con los problemas más urgentes de la región; aprovechamiento conjunto de la infraestructura de ciencia y tecnología instalada; movilidad de académicos a nivel regional en cursos cortos, estancias de investigación y en redes de cooperación científica y tecnológica en proyectos definidos y la

creación de una macro- universidad de carácter continental, que se sustente en programas académicos universalmente intercambiables para propósitos de créditos académicos (Gazzola, Ana Lucia y Didriksson, Axel; 2008, pág. 43).

Una manera de conceptualizar a la Universidad Sustentable, puede ser: "Una institución de educación superior, que dirige, involucra y promueve a nivel regional o global la minimización del efecto negativo generado por el uso de sus recursos al cumplir sus funciones sustantivas y administrativas, al medio ambiente, a la economía, a la sociedad, y la salud, como una manera de ayudar a la sociedad en su transición a estilos de vida sustentables" (Universidad de Sonora, 2015).

Las universidades involucradas en este proyecto pertenecen a tres países: Chile, Colombia y Argentina.

La Universidad de Valparaíso tiene un arraigado compromiso y vinculación con el Medio donde desarrolla sus actividades académicas. La comunidad académica en su conjunto está constantemente poniendo a disposición sus capacidades de investigación, desarrollo y creatividad con el fin de dar respuesta a las necesidades de la sociedad donde ha instalado sus dependencias (Universidad de Valparaíso, 2015). En concordancia con lo anterior, la universidad forma parte de la Alianza de Redes Iberoamericanas de Universidades por la Sustentabilidad y el Ambiente (ARIUSA). Es así como la Universidad de Valparaíso organizó la Tercera Jornada de ARIUSA para Iberoamérica en diciembre de 2013 (Universidad de Valparaíso, 2013). También ha impulsado numerosas iniciativas tendientes a aportar al desarrollo sostenible, tanto a nivel regional como nacional. La presencia de la Universidad de Valparaíso en el Valle de Aconcagua es de aproximadamente 30 años, la cual se materializó a través de diversas actividades académicas. Luego, en el año 2002 se hace la primera propuesta denominada "Proyecto de Desarrollo Educacional del Valle de Aconcagua", lo que dio pie a la instalación de una sede en la ciudad de San Felipe. Esta iniciativa viene a dar respuesta a las necesidades de modernización de la Educación Superior y de impulsar políticas que propicien la equidad de acceso y descentralización del desarrollo del país.

La Universidad de Manizales en sus procesos académicos y su devenir histórico ha venido consolidándose en los diferentes campos que corresponden a su accionar como institución educativa. Desde esa perspectiva, la Universidad está proponiendo giros importantes a construir un proyecto de Universidad que se mueva y responda a la modernidad, con sus respectivos constructos lógicos y racionales. De acuerdo con los constructos que se han venido consolidando en la Universidad de Manizales, se crea un programa de Doctorado en Desarrollo Sostenible con la finalidad de estrechar los nexos de las Ciencias Sociales con las Ciencias Naturales, con la Bioingeniería y con la Biotecnología ya que la Ciencia Ambiental, como ciencia cambiante, no puede ser ajena a los múltiples problemas que en materia ambiental hoy padece Colombia y el planeta, y es la academia el espacio por excelencia para construir escenarios de futuro y aprovechar las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías. Para el proyecto que se presenta es fundamental entender la educación superior desde la perspectiva de la sostenibilidad, por eso que el programa de doctorado en desarrollo sostenible, sea un elemento dinamizador a este proceso. La Universidad Nacional de Villa María es una universidad de solo 20 años que hace ingentes esfuerzos por posicionarse como institución responsable. La internacionalización del conocimiento y la globalización de la información plantean importantes retos para las instituciones educativas; contexto que representa una oportunidad para que la Universidad acreciente su rol protagónico y de

liderazgo en la inserción de su región de referencia con el país y el mundo, intensificando su fortalecimiento institucional a través de alianzas estratégicas con instituciones académicas, de investigación y de cooperación internacional.

Para el cumplimiento de tal estrategia, la Universidad Nacional de Villa María cuenta con un Espacio de Relaciones Internacionales dependiente del Vicerrectorado, que promueve el establecimiento de redes, la cooperación internacional y la movilidad inter-institucional de sus docentes, investigadores y estudiantes, contribuyendo a la formación integral de los mismos a través de la experiencia y el contacto con otras culturas y sociedades, favoreciendo un espacio de respeto por la diversidad. Además del espacio de Relaciones Internacionales, la Universidad Nacional de Villa María tiene el Centro de Responsabilidad Social a través del cual hace sus primeros pasos en la promoción del desarrollo sostenible. También ha creado una carrera que contribuye en esa línea, la Licenciatura en Ambiente y Energías Renovables que capacita para coordinar y/o participar en equipos interdisciplinarios para la formulación y evaluación de proyectos, planes y programas de ordenación ambiental, planificación territorial, ordenamiento urbano y paisajístico, coordinar y/o participar en equipos interdisciplinarios para la formulación de programas, planes, y proyectos relacionados con las energías renovables, elaborar informes de evaluación de impacto ambiental, desempeñarse como auditor ambiental en el sector privado o público, proponer técnicas y procedimientos para lograr la optimización del uso sustentable de recursos naturales, asesorar en el diseño de políticas de intervención y gestión ambiental, identificar vulnerabilidades y riesgos naturales, proponer alternativas de mitigación, control y prevención, entre otras incumbencias.

El desarrollo económico sostenible es un concepto que nos aproxima al progreso humano, en el ámbito social, económico y del medio ambiente, en donde se conjuga la cooperación internacional y la participación más activa de las naciones del mundo, y todos los sectores sociales deben participar más activamente en la vida política e influir en las decisiones que afectarán sus propias vidas y las de generaciones futuras. La democracia y los derechos humanos junto con una solidaridad práctica constituyen las bases de un desarrollo económico orientado a la preservación del medio ambiente. En resumen, lo que se plantea es una propuesta a largo plazo para una sociedad más justa, más solidaria, más próspera, más segura, más sana y que ofrezca una calidad de vida duradera inter e intrageneracional. Pero, además, supone un punto de inflexión en el discurso ambiental, al asociar el crecimiento económico y la cohesión social con la protección de los recursos y del entorno. Implica, por tanto, el reto fundamental de conseguir una economía dinámica para una sociedad que ofrezca oportunidades para todos, al tiempo que se mejora la productividad de los recursos y se desliga el crecimiento de la degradación del medio ambiente. La generación de esta red permitiría el fortalecimiento de cada una de las instituciones con el conocimiento que aportarían las demás y la sinergia que el intercambio produciría en el conocimiento, la responsabilidad social y la protección de los bienes comunes.

Fundamentación teórica

Se ha seleccionado el eje temático: Desarrollo socioeconómico ambientalmente sustentable: rol de la educación superior. Acorde con el eje, el título del proyecto de red es: Responsabilidad SOCIAL UNIVERSITARIA EN DESARROLLO SOSTENIBLE. El título escogido remite a tres conceptos que son necesarios de delimitar y/o discutir: RSU, desarrollo y sostenibilidad/ambiente. El desarrollo es un tema prominente de la sociedad contemporánea, pero es una paradoja que su

concepto casi no sea puesto en discusión. La educación superior está estrechamente asociada a ideas y expectativas de desarrollo desde múltiples sentidos: económico, social, cultural, científico, etc. Por ello, el concepto de desarrollo debería ser discutido en las diferentes carreras universitarias.

Es papel indispensable de la educación superior someter a juicios críticos los significados hegemónicos que hoy se atribuyen al desarrollo y, en consecuencia, a los roles que le tocaría cumplir a estas instituciones en lograr un desarrollo sostenible. En general, en el momento actual de la sociedad de la economía global, el desarrollo está asociado al crecimiento económico y al progreso de las bases de producción de las riquezas materiales (Gazzola, Ana Lucia y Didriksson, Axel; 2008, pág. 96), pero desde diversos ámbitos ciudadanos se cuestiona fuertemente al concepto hegemónico. Pero, si concebimos la educación como bien público cuya misión principal es la realización de los objetivos comunes de cohesión y desarrollo de una nación y expansión de las libertades humanas, tenemos que ir mucho más allá de una visión economicista.

La educación superior no puede contentarse con el sentido economicista y empresarial de desarrollo y de responsabilidad social. Más allá del concepto empresarial, la responsabilidad social exige que la universidad se reconstruya internamente teniendo en consideración la realidad sociocultural de la cual participa. De este modo, responsabilidad social significa producir conocimientos, formar profesionales y hacer cultura en y para la realidad en la cual una institución educativa se inserta activamente. Por ello, la universidad no debe solamente mirar para fuera; debe repensarse desde su interior. Tampoco se trata de una labor de reorganización burocrática y administrativa, sino que lo más importante es reflexionar sobre sus significados y su papel en la construcción del proceso civilizatorio en estos nuevos contextos.

En efecto, la responsabilidad social de la educación superior también se asocia a los conceptos de pertinencia y relevancia y, por ende, de calidad con valor público (Gazzola, Ana Lucia y Didriksson, Axel; 2008, pág. 96). Los avances logrados en algunos sectores de la vida humana, en general pueden ser relativizados a la luz de la pregunta antropológica - filosófica respecto al real significado del desarrollo para el ser humano. La cuestión es muy amplia y compleja, pero, en un primer acercamiento, la noción de desarrollo puede ser delineada como universal, integral y sostenible. Universal porque debe alcanzar todos los seres humanos, de todos los países y regiones; integral porque debe involucrar el ser humano como un todo, es decir, en su dimensión material y espiritual; sostenible porque no puede ser limitado a un breve periodo de tiempo y si debe ser asegurado para todas las futuras generaciones. La definición de RSU que responde mejor a nuestra perspectiva de universidad es la que consta en la Asociación de Universidades Confiadas a la Compañía de Jesús en América Latina.

La Responsabilidad Social Universitaria es una política de gestión de la calidad ética de la Universidad que busca alinear sus cuatro procesos (gestión, docencia, investigación, extensión) con la misión universitaria, sus valores y compromiso social, mediante el logro de la congruencia institucional, la transparencia y la participación dialógica de toda la comunidad universitaria (autoridades, estudiantes, docentes, administrativos) con los múltiples actores sociales interesados en el buen desempeño universitario y necesitados de él, para la transformación efectiva de la sociedad hacia la solución de sus problemas de exclusión, inequidad, y sostenibilidad1 (Carta de AUSJAL, 2011).

El concepto de ambiente claramente incluye elementos como los bosques, el aire, el agua y los espacios físicos inmediatos donde vivimos. Esos fenómenos "físicos" tienen su definición social, bien como recurso (económico, recreativo, de conservación o de otro orden), bien como espacio legal (normativizando la lucha política, la lucha de poder), bien como espacio de la organización y desarrollo social, bien como espacio psicológico (ambientes de la mente en los cuales tiene lugar el trabajo, el placer, el aprendizaje), etc., definiciones que le van a conferir todas ellas su valoración histórico-social (Pardo, 2011).

Ahora, cómo el ambiente se manifiesta en cada ámbito de la Universidad, adquiere características particulares (Pardo, 2011).

 Docencia La cuestión ambiental está incorporada en las carreras más relacionadas con los aspectos biofísicos o naturales del ambiente. En pequeña medida también se va incorporando en las ciencias sociales, y en las ingenierías y las tecnologías en general. Se puede afirmar que las cuestiones ambientales no están suficientemente incorporadas en las carreras de las Universidades, tanto en el ámbito académico como en el extra académico. Según Pardo (2011), son dos los principales campos de actuación que más pueden incidir sobre la dimensión educativa del ambiente: a) la actualización y adaptación de programas y planes de estudio a las nuevas problemáticas del ambiente b) la realización de programas de actualización y formación del profesorado. Sin embargo, de poco servirían esas actuaciones si no fueran acompañadas de un cambio de paradigma. Los complejos problemas ambientales a los que se enfrentan las sociedades actuales requieren para su comprensión un cambio de paradigma, desde la unilinealidad a la complejidad causal, desde la disciplinariedad a la interdisciplinariedad y, en muchos aspectos, a la transdisciplinariedad, todo lo cual se está lejos de alcanzar en la comunidad universitaria de los países de la región.

 Gestión de campus

El objetivo sería introducir una cultura respetuosa con el entorno socioambiental, lo cual pasa por modificar las prácticas cotidianas, pero también por institucionalizar estrategias y medidas que permitan un mejor aprovechamiento de los recursos y un mayor control y previsión de los riesgos ambientales.

 Investigación

Aunque existen algunos grupos de investigación en Ecología y Biología en algunas universidades, no son visibles los dedicados a Sociología del ambiente, Ecología Humana, Economía, Derecho y otras ciencias sociales que deberían abordar la problemática del desarrollo sostenible. También es mucho más escasa la presencia de grupos de investigación interdisciplinares entre las ciencias de la naturaleza y las ciencias sociales y/o las tecnologías, sobre el Cambio Ambiental Global.

 Proyección / Extensión universitaria En este ámbito existen iniciativas en algunas universidades desde asociaciones de estudiantes implicadas en temas de voluntariado ambiental, aunque en la mayoría de los casos sin dedicación en exclusividad a los temas ambientales. La universidad no debe olvidar la responsabilidad social, debiendo mostrar una coherencia ambiental en sus comportamientos institucionales y plantear propuestas y acciones de educación ambiental para un desarrollo que sea sostenible.

El concepto de competencias para la sostenibilidad ha sido definido como el conjunto complejo e integrado de conocimientos, destrezas, habilidades, actitudes y valores que las personas ponen en juego en los distintos contextos (sociales, educativos, laborales, familiares) para resolver situaciones relacionadas con las problemática del desarrollo, así como de operar y transformar la realidad con criterios de sostenibilidad (Geli et al., 2004); se trata de un saber, saber hacer y saber valorar que requiere trabajar contenidos relacionados con el medio ambiente (natural, socio-económico y cultural) para poder estar capacitado para dar respuestas sostenibles a los problemas o situaciones profesionales. Algunos autores proponen un modelo de formación de competencias para la sostenibilidad organiza- do en tres núcleos (Aznar Minguet, 2006):

• Competencias cognitivas (SABER): comprensión crítica de la problemática socio-ambiental global, nacional, local. Las múltiples materias que conforman las diversas titulaciones universitarias pueden propiciar el desarrollo de estas competencias desde sus propias guías docentes a través de un uso contextuado de los conceptos subyacentes en la problemática socio-ambiental, el análisis de sus causas y efectos, así como de su incidencia en la sostenibilidad del desarrollo. La comprensión crítica de la problemática socio-ambiental requiere el conocimiento de los orígenes históricos de las preocupaciones socio-ambientales actuales, el análisis de las diversas teorías sobre el desarrollo y su vinculación a modelos de desarrollo reales, así como el análisis de los datos procedentes de los medios de comunicación y las nuevas tecnologías de la información referidas al desarrollo sostenible. Este núcleo no puede obviar el desarrollo de la capacidad de reconocer las diferentes formas de organización social y política y su influencia en la resolución de problemas relacionados con la sostenibilidad; la capacidad para integrar las diferentes dimensiones ambientales (social, cultural, económica, política, estética, física, biológica) en la toma de decisiones profesionales; la capacidad de percibir lo global desde la acción local (comprensión transcultural), así como la capacidad de reflexionar objetivamente sobre los modelos de comportamiento individuales y culturales vigentes en la sociedad.

.Competencias metodológicas (SABER HACER): adquisición de habilidades, estrategias, técnicas y procedimientos para la toma de decisiones y la realización de acciones relacionadas con la sostenibilidad. Las diferentes guías docentes habrían de contemplar contenidos y actividades tendentes a que los estudiantes aprendiesen a elaborar y aplicar indicadores de problemas relacionados con el desarrollo humano ambientalmente sostenible; colaborar en la realización de auditorías ambientales; diseñar planes de acción contextualizados que incluyan acciones educativas para fomentar los valores de la sostenibilidad, la creación o modificación de actitudes que los desarrollen y la permanente actualización de comportamientos que los apliquen; interactuar de forma inter- disciplinar en la solución de problemas ambientales relacionados con el ámbito académico- profesional, participar en la gestión ambiental de la comunidad local, así como saber aplicar transversalmente las acciones relacionadas con el medio ambiente natural y social derivadas de la toma de decisiones profesionales.

.Competencias actitudinales (SABER SER Y VALORAR). Implícita en la propia definición de desarrollo sostenible está la concepción moral y la actitud ética desde la que fomentar las nuevas actitudes y valores coherentes con la sostenibilidad; implica el desarrollo de una nueva ética abarcadora de los diferentes ámbitos de interacción entre los seres humanos, la sociedad y sus instituciones y el conjunto de sistemas bióticos y abióticos (Jonás,1995).El conjunto de estas

interacciones otorga a la nueva ética una triple dimensión: a) la que prima los derechos individuales y atañe a las relaciones entre los seres humanos (primera generación de derechos); b) la que prima los valores que definen los derechos sociales que atañen a las relaciones entre los seres humanos y las organizaciones sociales (segunda generación de derechos), y c) la que prima los valores definidos por los derechos relacionados con el medio ambiente, la paz y el desarrollo de los pueblos (tercera generación de derechos) que atañe a las relaciones entre los seres humanos, el resto de los seres vivos y aún los objetos inertes. Este cambio de óptica en las consideraciones éticas implicaría que desde las guías docentes de las diferentes materias se contemplaran acciones dirigidas a desarrollar la capacidad de relacionar valores/comportamientos desde el conocimiento de las creencias, valores y actitudes que subyacen en las relaciones que las personas tienen con su entorno; la capacidad de reconocer los modelos éticos que impulsan la toma de decisiones y la realización de acciones relacionadas con el desarrollo sostenible; la capacidad de reconocer las propias creencias, valores y actitudes en torno a las cuestiones relacionadas con la sostenibilidad; la capacidad de empatía, compasión y solidaridad intra e intergeneracional; la capacidad de situarse ante los dilemas ético-ambientales y razonar y justificar sus posibles soluciones; la capacidad de auto-motivación hacia comportamientos coherentes con los valores de la sostenibilidad; la capacidad de construir una ética personal para la sostenibilidad; la capacidad de prever las consecuencias de las decisiones tomadas (pensamiento previsor); la capacidad de desarrollar el sentido de responsabilidad hacia las consecuencias de las propias decisiones y acciones. Antecedentes de redes Latinoamericanas.

El antecedente más importante lo constituyen la serie de 5 Seminarios Universidad y Ambiente en América Latina y el Caribe, que fueron convocados por la Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe (RFA-ALC) del PNUMA y la Red Colombiana de Formación Ambiental (RCFA). El primero de ellos se realizó en Bogotá, Colombia, en 1985 y el quinto y último en Cartagena de Indias en 2009. Desde 1986 hasta finales de la década del noventa se realizaron numerosos Seminarios Subregionales y Nacionales sobre Universidad y Ambiente o con títulos muy similares. Entre los Seminarios Subregionales se destacaron el Primer Seminario Centroamericano sobre Universidad y Medio Ambiente, que tuvo lugar en Costa Rica en 1988, y el Primer Seminario Andino sobre Universidad y Medio Ambiente que se realizó en 1990. Además se tienen registros sobre decenas de Seminarios Nacionales sobre Universidad y Medio Ambiente, realizados desde 1985 en adelante: 5 en Brasil, 4 en Argentina, 4 en Colombia, 4 en Venezuela, 4 en México, 2 en Guatemala y 1 en Costa Rica. Más recientemente, se han realizado series de eventos equivalentes en Perú y Brasil. Lo que nunca había sucedido hasta ahora es que se lograra coordinar las acciones de más de una decena de Redes Universitarias Ambientales y más de dos centenares de universidades latinoamericanas y caribeñas para la realización de un número tan alto de eventos ambientales universitarios (10 nacionales y 1 latinoamericano) en un mismo año. Sin duda, es un logro notable desde el punto de vista cuantitativo. Del 9 al 11 de Diciembre de 2013 se realizó en Viña del Mar, Chile, el Primer Foro Latinoamericano de Universidades y Sostenibilidad, convocado por la Alianza de Redes Iberoamericanas de Universidades por la Sustentabilidad y el Ambiente (ARIUSA), la Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe (RFA-ALC), del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), y el Capítulo Latinoamérica de la Alianza Mundial de Universidades sobre Ambiente y Sostenibilidad (GUPES-LA, por sus siglas en inglés).

Este importante evento fue organizado por la Universidad de Valparaíso (UV), a través de su Facultad de Ciencias del Mar y Recursos Naturales, y contó con la participación de representantes (directivos, funcionarios, profesores, investigadores y estudiantes) de 45 universidades, 19 redes universitarias ambientales, 3 organizaciones de Naciones Unidas y 2 asociaciones universitarias que operan en la región. En total asistieron 170 personas, provenientes de 14 países: Chile, Argentina, Brasil, Perú, Colombia, Venezuela, República Dominicana, Cuba, Panamá, Costa Rica, Guatemala, México, España y Kenia. Con el Foro Latinoamericano se cerró exitosamente una serie de Foros Nacionales de Universidades y Sostenibilidad o eventos equivalentes que se realizaron durante todo el año 2013 en 10 países latinoamericanos.

Estos Foros Nacionales se realizaron en su orden en: Guatemala, Venezuela, Perú, Cuba, Argentina, Brasil, Costa Rica, Colombia, República Dominicana y Chile. En Chile, las Instituciones de Educación Superior, con el apoyo de la Asociación Red Campus Sustentable, promueven activamente la incorporación de las herramientas, principios y valores de la sustentabilidad en la comunidad académica, para construir una sociedad justa, culturalmente rica y ambientalmente benigna. La Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM) ganó el premio "Mejores Iniciativas Sustentables 2014", en la categoría "Política Sustentable en una Entidad Pública" en reconocimiento a su compromiso institucional con la sustentabilidad, por incorporar esta materia al currículum formativo de sus alumnos y por la gestión ambiental de sus campus, lo que en su conjunto contribuye a formar profesionales integrales, comprometidos socialmente con el desarrollo sustentable del país (consultado en http://www.redcampussustentable.cl).

En Colombia, la Red Ambiental de Universidades RAUS, es una red conformada por instituciones de educación superior, que se unen para aportar su experticia en temáticas ambientales, con el fin de gestionar proyectos de investigación que promuevan el conocimiento y aborden las problemáticas actuales. Se crea en el año 2010, por la iniciativa del Instituto de Estudios y Servicios Ambientales de la Universidad Sergio Arboleda, con el fin de vincular a diferentes universidades para potenciar la investigación, trabajar en temas relacionados con el medio ambiente e incentivar a la academia y a la comunidad a promover una conciencia ambiental y el conocimiento necesario para actuar de una forma armónica y sostenible con el planeta (consultado en http://www.redraus.org/).

A través de la red RAUS se busca establecer mecanismos de cooperación con universidades a nivel local, nacional e internacional, con el fin de aprovechar recursos y oportunidades mediante la sinergia que se desarrolla con la realización de proyectos conjuntos y generando un foro de pensamiento académico-ambiental que favorezca la fijación de políticas y parámetros del sector. El objetivo de la red es desarrollar proyectos ambientales en Colombia y el mundo que se articulen entre sí para promover el desarrollo sostenible. Constituyen la red 22 universidades colombianas (consultado en http://www.redraus.org/). A partir de lo trabajado en el Primer Foro Latinoamericano de Universidades y Sostenibilidad se publica un documento liderado por ARIUSA (Alianza de Redes Iberoamericanas de Universidades por la Sostenibilidad y el Ambiente) / Proyecto RISU, en el cual se pretende definir indicadores para la evaluación de las políticas de sostenibilidad en las universidades de América Latina. Es el resultado de los esfuerzos colectivos realizados por un grupo importante de universidades de la región para llegar a un conjunto común de indicadores que ha permitido hacer un balance sobre cuál es la situación de los compromisos con la sostenibilidad de las universidades y, sobre todo, cómo formular recomendaciones para mejorar

su desempeño. El PNUMA presta una especial atención a la importancia que tiene la educación ambiental como un factor clave de empoderamiento para lograr el cambio efectivo hacia un desarrollo sostenible efectivo. El PNUMA espera que los esfuerzos de las universidades que han participado en el Proyecto ARIUSA / RISU puedan ser divulgados al resto de la región y en todo el mundo. Además, confía que inspirará a muchas otras universidades para que se interesen en transitar el camino hacia la sostenibilidad. En el primer foro Latinoamericano de Universidades y Sostenibilidad se constató que las universidades iberoamericanas han evolucionado y dado pasos muy firmes para incorporar criterios ambientales y de sustentabilidad en la docencia, en la investigación, en los sistemas de gestión y en las políticas institucionales tanto internas como de vinculación con la sociedad. La gran diversidad de estos abordajes y prácticas en las universidades latinoamericanas hace imposible identificar un solo modelo de gestión y de políticas institucionales de desarrollo sostenible, en la región. Este encuentro sirvió para la puesta en marcha del proyecto de la Red de Indicadores de Sostenibilidad Universitaria (RISU). En este contexto se enmarca el proyecto Definición de indicadores de evaluación de la sostenibilidad en Universidades Latinoamericanas, que nace impulsado por el Instituto de Investigación Avanzada sobre Evaluación de la Ciencia y la Universidad (INAECU) en estrecha colaboración con la Red de Indicadores de Sostenibilidad Universitaria (RISU) de ARIUSA y con el apoyo financiero del Centro de Estudios de América Latina de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM) y el Banco Santander. El proyecto cuenta desde su inicio con el auspicio del Capítulo Latinoamérica de la Alianza Mundial de Universidades sobre Ambiente y Sostenibilidad (GUPES-LA) del Programa de Medio Ambiente de Naciones Unidas (PNUMA) (PROYECTO-RISU, 2014)

En el contexto de la Red de Indicadores de Sostenibilidad Universitaria (RISU) se ha diseñado un instrumento de evaluación con un conjunto de 114 indicadores distribuidos en 11 temáticas o dimensiones de la posible aplicación de la sostenibilidad en universidades:

• Política de sostenibilidad (15 indicadores) Los 15 indicadores de esta dimensión tienen como principal objetivo valorar el grado de desarrollo de la política ambiental o de sustentabilidad en las universidades, en relación a su planificación, estructura para su implementación o recursos que se destinan para su ejecución. • Sensibilización y participación (12 indicadores) Los doce indicadores que conforman esta dimensión tienen como principal objetivo valorar el grado de desarrollo de actividades de educación y sensibilización ambiental dirigidas a la comunidad universitaria. • Responsabilidad socioambiental (10 indicadores) Esta dimensión tiene como principal objetivo evaluar hasta qué punto las universidades desarrollan políticas y estrategias de actuación para implicar a diferentes grupos sociales en sus actividades universitarias, así como a prestar especial atención a la rendición de cuentas ante la sociedad o a la implicación directa en la solución de los problemas a los que se enfrenta la comunidad en la que se asienta. • Docencia (13 indicadores) Esta dimensión pretende evaluar el grado de integración de la formación en sostenibilidad en la oferta académica de las universidades. Se analizan si los currículos de las diferentes carreras universitarias incorporan contenidos de sostenibilidad para fomentar un cambio de actitudes en los futuros profesionales al aplicar un enfoque holístico a la hora de analizar y plantear soluciones a los problemas socioambientales. • Investigación y transferencia (13 indicadores) En este apartado, se evalúa el grado en el que las universidades dirigen su actividad investigadora y de transferencia hacia los logros de la sustentabilidad. La actividad investigadora debería contribuir a la resolución de los problemas socioambientales y al progreso de la sociedad. • Urbanismo y biodiversidad (7

indicadores) En esta dimensión se pretende evaluar las actuaciones que lleva a cabo la universidad en su planificación urbanística, fomentando la biodiversidad dentro de su territorio e incorporando criterios de sostenibilidad en el diseño urbano. • Energía (10 indicadores) En este ámbito se pretende evaluar el nivel de penetración de actuaciones de ahorro y eficiencia energética en la universidad y de políticas de sensibilización entre la comunidad universitaria sobre el ahorro energético así como el grado de autonomía energética por medio de la producción energética renovable en las propias instalaciones universitarias.

• Agua (10 indicadores)

En esta dimensión se evalúan las actuaciones de ahorro y eficiencia en la gestión del agua, tanto en edificios como en jardines y zonas aledañas.

• Movilidad (8 indicadores) En este apartado se evalúa la política que las universidades están llevando a cabo para gestionar de una forma sostenible el transporte y la movilidad que generan las actividades universitarias.

• Residuos (11 indicadores) En esta dimensión se plantea el seguimiento de las políticas que la universidad lleva a cabo para gestionar de forma eficiente los residuos que generan sus actividades considerando tanto la minimización, como la recogida selectiva y el manejo.

• Contratación responsable (5 indicadores) En este apartado se evalúan las iniciativas de las universidades para promover una contratación responsable al aplicar criterios de sustentabilidad y ética social en la selección de productos y proveedores

Sin dudas, se ha realizado un gran avance con esta sistematización de indicadores, pero aún está por verse cuál es su valor cualitativo. Después de la realización de todos estos Foros de Universidades y Sostenibilidad y eventos equivalentes, la tarea que queda pendiente es evaluar sus resultados y los efectos que producen en el proceso de responsabilidad social con el ambiente, de las universidades de la región.

Objetivos generales y específicos

Objetivo General:

-Indagar sobre las acciones desarrolladas y los logros conseguidos en las universidades implicadas en las redes internacionales y nacionales en cuestiones ambientales, con el relevamiento de indicadores definidos específicamente con el trabajo en red de tres universidades del MERCOSUR: Universidad Nacional de Villa María (Argentina), Universidad de Manizales (Colombia) y Universidad de Valparaíso- Sede San Felipe (Chile).

-Sensibilizar a la comunidad universitaria de las instituciones participantes y a las de su entorno a poner en práctica políticas y acciones exitosas que respeten y valoren el cuidado de los bienes comunes.

Objetivos específicos:

 Promover la participación de la comunidad educativa de cada una de las universidades involucradas, en la discusión de los conceptos de ambiente, desarrollo, responsabilidad de las universidades, modelo de gestión y la necesidad de políticas ambientales.

 Generar instancias interinstitucionales de discusión de los mismos conceptos mencionados.

 Proponer un sistema de indicadores socio ambientales que permita captar la responsabilidad de las universidades en el cumplimiento de sus funciones de docencia, investigación y vinculación con la comunidad.

 Fortalecer las redes existentes nacionales e internacionales en la gestión de campus responsables y sostenibles.

 Incentivar los eventos académicos en los cuales se presenten experiencias de universidades que hayan logrado reducir la huella ambiental en su entorno o área de influencia.

 Describir las acciones y logros obtenidos por las universidades seleccionadas en relación con el desarrollo sostenible.

 Sistematizar las experiencias con análisis de las causas de los logros y fracasos.

 Promover la educación ambiental y la responsabilidad social en la educación superior.

Descripción de metas, resultados e impactos esperados

- Se espera lograr que al menos el 40% de los docentes y alumnos de las unidades académicas involucradas en las universidades comprometidas, participen en la discusión de los conceptos de ambiente, desarrollo y responsabilidad de la educación superior.

- Conseguir que se generen al menos una instancia de discusión en cada estamento de la comunidad educativa de cada institución.

- Plasmar en un documento de trabajo los acuerdos logrados en cada una de las diferentes comunidades universitarias.

- Desarrollar en Argentina (Córdoba) un taller interinstitucional donde se acuerden aspectos conceptuales básicos para poder operacionalizar los indicadores socio ambientales a captar en las universidades.

- Generar una publicación conjunta de las universidades involucradas donde conste la posición conceptual y el sistema de indicadores propuestos.

- Asistir por lo menos un representante de esta red, al menos al 90% de los eventos de las redes de Ambiente, Desarrollo sostenible y Universidad, a desarrollarse en los países involucrados, durante el desarrollo del proyecto.

- Lograr el relevamiento, de los indicadores propuestos, de al menos el 90% de las universidades participantes en ARIUSA, RFA-ALC, RAUS y Campus Sustentable, en Colombia, Chile y Argentina, incluidas las universidades de Manizales, Valparaíso y Villa María.

- Sistematizar la información relevada con clasificación de las experiencias según los logros obtenidos, jerarquizando las instituciones.

- Editar una publicación digital con los resultados obtenidos en formato Manual, con recomendaciones de buenas prácticas.

- Difundir los resultados al interior de las instituciones participantes, para sensibilizar a la comunidad educativa y lograr su participación en la generación de políticas y acciones que atiendan a la defensa de los bienes comunes.

- Presentar los resultados de la investigación en eventos académicos de nivel nacional e internacional.

- Diseñar un sitio web donde se sugiera bibliografía para educación ambiental a nivel superior, incorporación en los curricula de variadas carreras, prácticas seguras y otras cuestiones de las universidades. También se podrán registrar docentes de los diferentes niveles educativos para incorporarlos a los trabajos en red.

Metodología, duración y logística del proyecto

Las actividades que se detallan en el punto siguiente dan cuenta de parte de la metodología y la logística a utilizar, también la duración está definida en el cronograma.

Las fuentes de información a utilizar serán secundarias en el primer año, relevando la información disponible en las redes mencionadas en los países involucrados, en las universidades que constituyen las redes, en los sistemas de información universitaria que cada país dispone.

Durante el segundo año la fuente de información será secundaria y primaria. La fuente principal será el relevamiento a realizar desde el equipo de investigación en relación a la operacionalización que se haga de los conceptos principales. El relevamiento será en las áreas de políticas y acciones de responsabilidad socio ambiental, en relación a los curricula de las carreras, en la observación de la sostenibilidad del campus, como también las opiniones de cada estamento de la comunidad educativa de las universidades.

El procesamiento de la información se hará con la utilización de los softwares necesarios para hacerlo: SPSS, ATLAS.ti, Excel y Word para la redacción de informes.

Actividades

Actividades 1º año. Descripción

- Talleres locales de discusión conceptual Participación de la comunidad educativa en cada institución
- Taller interinstitucional en Argentina para Trabajo interinstitucional con representantes de cada institución extranjera para acordar los conceptos trabajados en forma institucional
- Definición de indicadores Operacionalizar los conceptos definidos en la actividad anterior
- Seminario de revisión y prueba de indicadores
- En forma institucional se trabajará revisando y definiendo instrumentos de relevamiento.
- Redacción de documento Edición de publicación con la sistematización de indicadores
- Participación en eventos académicos Presentación de la red y de su trabajo en eventos del área
- Detección de actividades de las redes ambientales
- Búsqueda de las actividades que se estén desarrollando en las redes de los países involucrados

Actividades 2º año. Descripción

- Definición de instrumentos de relevamiento
- Los instrumentos de relevamiento serán variados según el área institucional a observar
- Relevamiento en las universidades Entrevista a informante claves
- Revisión de fuentes de datos propias del Campus
- Aplicación de los instrumentos diseñados
- Taller interinstitucional en Colombia Procesamiento y análisis de la información relevada. Redacción de un informe con la descripción de los resultados obtenidos y los indicadores susceptibles de ser calculados
- Definición de un índice de responsabilidad ambiental
- Propuesta de un índice de responsabilidad institucional, elaborado en base a los indicadores obtenidos
- Sistematización de causas de logros o fracasos
- Diferenciación de experiencias con distinto grado de logros y dificultades
- Difusión de resultados en los tres países Socialización del informe con las autoridades del campus y organización de un seminario para presentar los resultados del proyecto
- Diseño de sitio web La difusión y sensibilización a las problemáticas ambientales se vería amplificada con la presencia de un sitio web

Primer año

- Talleres locales
- Taller interinstitucional en Argentina
- Definición de indicadores
- Seminario de revisión y prueba de indicadores
- Redacción de documento
- Participación en eventos académicos
- Detección de actividades de las redes ambientales

Segundo año

- Definición de instrumentos de relevamiento
- Relevamiento en las universidades
- Taller interinstitucional en Colombia
- Taller interinstitucional en Chile

- Descripción de lo observado
- Sistematización de causas de logros o fracasos
- Difusión de resultados en los tres países
- Seminarios de sensibilización

Contrapartidas y otros compromisos

Las universidades se comprometen a brindar los medios necesarios para el desarrollo de las actividades de la red al interior de cada institución. El compromiso radica en la participación de sus investigadores, de la utilización de las instalaciones, de la cobertura de traslado interno para los relevamientos en cada país. Además las autoridades de las unidades académicas participan del proyecto lo cual garantiza la autorización para los talleres interinstitucionales en otro país.

Dificultades previstas

Las dificultades generalmente provienen de la limitación temporal y de los diferentes calendarios académicos de cada país. Siempre quedan 2 o 3 meses que no pueden realizarse actividades interinstitucionales a razón de ello.

También se prevé dificultades al momento del relevamiento en las universidades, no todas las autoridades están bien dispuestas a brindar información o a permitir relevarla.

II Jornadas de Desarrollo Local Regional
Reflexiones y diálogo para la acción

Mesa 5

Claves para un desarrollo agrario sostenible entre dos modelos antagónicos

Paredes, Aldo[1]; Cavagliato, Laura[2] y Maceda, Juan Cruz[3]

Introducción

El territorio rural argentino se ha caracterizado, desde los orígenes coloniales, por una marcada heterogeneidad en sus posibilidades agronómicas, sus características geomorfológicas y tipos sociales agrarios tan diversos en sus modos de producción como en sus posibilidades de subsistencia. Así, pequeños campesinos minifundistas, comunidades de poblaciones originarias, chacareros descendientes de inmigrantes y grandes estancieros, coexisten aún hoy dentro de los mismos límites fronterizos. A este entramado que se forjó a lo largo de más de un siglo de sucesos agrarios, se sumaron finalmente figuras de inversionistas arrendatarios de grandes superficies que se dedicaron principalmente al monocultivo de soja y que –junto al hecho de que productores fueron desplazados o bien desertaron de sus explotaciones y cedieron tierras- dieron lugar a un nuevo y controversial escenario: el de la llamada agricultura sin agricultores.

Así se fueron forjando conceptos como el de la agricultura industrial y la agricultura familiar, formando cada una categorías diferenciadas como los paradigmas que pujan hoy en el agro de Latinoamérica y gran parte del mundo.

Como toda revolución gestada en ideas, la revolución verde con su máximo exponente en el *boom* sojero iniciado en los años noventa en nuestro país fue el fruto de los ideales de expansión globalizada, búsqueda de la rentabilidad y máxima competitividad imperantes en la época.

Con este trabajo nos proponemos reflexionar sobre las oportunidades que el escenario actual abre para los agentes de desarrollo con el fin de revertir los efectos negativos en el empleo, la familia agraria, los sistemas productivos tradicionales y los recursos naturales, devenidos de una profesionalización irracional de la agricultura extractiva y la concentración económica de las décadas recientes.

[1]UNVM-UTN; aldoparedesberger@gmail.com
[2] UNVM; lauracavagliato@yahoo.com.ar
[3] UNVM; juancruzmaceda@hotmail.com

En la búsqueda de las claves hacia un desarrollo sostenible, en este contexto, se postulará el fortalecimiento y la defensa de las conquistas logradas en pocos años por la agricultura familiar, el vital rol del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) desde sus programas de desarrollo territorial rural, como asimismo el cimiento ideológico-científico de las universidades y el fortalecimiento de las organizaciones de la economía social para que el cooperativismo agrario vuelva a cobrar la relevancia que tuvo en la configuración de la ruralidad argentina.

Palabras clave: agricultura-familiar-industrial

Heterogeneidad histórica del campo argentino

El escenario socioproductivo rural ha vivido una vigorosa y continua transformación en los últimos 60 años. La llamada Revolución Verde aportada desde los Estados Unidos al mundo a partir de la posguerra introdujo en la ruralidad latinoamericana en general y argentina, en particular, una nueva visión de lo que hasta entonces constituían emprendimientos familiares de subsistencia y de regular rentabilidad.

La categoría de agricultor familiar en América Latina, tradicionalmente vinculada a la producción marginal pero, paradójicamente, de gran importancia económica, adopta características distintivas en la Argentina, donde son múltiples los factores que modelan el entramado rural a partir de su configuración histórica y a la alta variedad agroecológica del territorio nacional. De hecho, este último factor determina que el 80 por ciento de las explotaciones de mano de obra familiar se hallen concentradas en las regiones NOA y NEA.

Son diversos los autores que coinciden en explicar esta heterogeneidad e imposibilidad de agrupar a la agricultura familiar en una misma categoría, más allá de los tipos sociales definidos oficialmente y expresados en los datos censales. Así, Schiavoni (2010) se refiere a la agricultura familiar como “una categoría en construcción” y a la “ausencia de un encuadre que provea los parámetros” tendientes a la estandarización de la actividad. No obstante ello, estudios estatales con base en el último censo agropecuario, permiten distinguir los segmentos familiar capitalizado, campesinos transicionales y pequeños productores, universo que en total aporta al empleo rural el 53%. Claro está que los datos censales datan de hace 14 años, en que cerraron cerca de 100 mil explotaciones agropecuarias, con sus consiguientes efectos de concentración de la tierra y la riqueza y de expulsión de campesinos hacia otras zonas marginales rurales o urbanas.

En este marco de complejidad, se distingue también la figura de la empresa familiar agrícola territorializada (Chaxel 2013), un tipo de explotación que adscribe al modelo productivo predominante en la pampa gringa, pero muchas de sus características continúan siendo las de una empresa familiar. De hecho, la actuación de estas familias continúa siendo en el territorio de la explotación –aunque ya no habiten en el campo y hayan migrado a centros poblados próximos- y en esos territorios redistribuyen sus ingresos. Además, muchas de ellas son pluriactivas, alternando sus miembros sus actividades vinculadas a la explotación primaria con otras de tenor rural (por ejemplo, prestación de servicios a terceros, industrialización de los productos) o extra-rurales (docencia, profesiones independientes, etcétera).

Es esta complejidad y heterogeneidad lo que nos lleva a suponer que, del mismo modo que no puede construirse una única categoría de agricultura familiar en la que todas las explotaciones que incorporen mano de obra familiar puedan estar comprendidas, tampoco se verifica que todas las unidades de producción que empleen el paquete tecnológico de la agricultura industrial se inscriban en la categoría de fideicomiso o *pool* de siembra ya que, como se ha dicho, en muchas coexisten rasgos de ambos modelos.

Por todo lo expuesto, es preciso apelar al diseño de políticas segmentadas que contemplen más ajustadamente las necesidades y requerimientos de los pequeños y medianos productores que configuran el amplio espectro de la agricultura familiar.

Avance del paradigma de agricultura industrial

La introducción a la Argentina de la variedad de soja genéticamente modificada resistente a glifosato, en 1996, junto al marco de desregulación de la economía imperante en esos años, derivó en una explosión sin precedentes y, sin duda, sin retorno, en la configuración socio-productiva no sólo de nuestra pampa gringa, sino además de zonas hasta el último siglo marginales para esta actividad por su baja aptitud agrícola.

Apoyado en tres pilares: maquinarias de siembra directa, semillas genéticamente modificadas y agroquímicos, el modelo de base sojera alcanzó su máxima expresión de rentabilidad en los modernos *pooles* de siembra, fondos de inversión que constituyen el lado opuesto a la agricultura familiar por no hallarse en nada vinculados a estructuras de tipo familiares sino que están estrictamente ligados al negocio también denominado del monocultivo extractivo. Estas noveles figuras asociativas supieron aprovechar las ventajas de asociarse, lo hicieron de una manera profesional y de bajo riesgo, colocando capitales en una actividad que terceriza sus labores y, por ende, no necesita ni de la posesión de territorios estables ni de la contratación efectiva de mano de obra.

En una Argentina donde, como se dijo, históricamente habían existido heterogeneidades y rivalidades en el sector agrario -ligadas a concepciones político-ideológicas, a las dimensiones de los campos, al tipo de sistema productivo y a la relación de tenencia de la tierra- surge de este modo un nuevo paradigma que genera a su vez un nuevo escenario con nuevos protagonistas: el de la agricultura industrial, también llamada comercial o de firma. Es bajo este paradigma signado por la globalización de los negocios, las políticas y las comunicaciones, que se erigen los grandes beneficiarios del rentable sistema: las multinacionales que comercializan agroquímicos, los fondos de inversión y fideicomisos, los contratistas. Se ha configurado entonces un escenario rural meramente primarizado, pobre en diversificación, demandante de mano de obra escasa y altamente cualificada y, lo que es más preocupante, arrendataria de tierras en las que ya no viven familias que cuentan con esos recursos naturales para la continuidad de sus generaciones. En este sentido Gras define a quienes practican el extractivismo sojero en estas condiciones como "grandes *pooles* gerenciadores de miles de hectáreas […] quienes arriendan las parcelas de los productores que no pudieron seguir el ritmo de la incorporación tecnológica" (Gras 2009, p. 48-49) y que se convirtieron en cededores de tierras.

Como contraparte de esto quedan aquellas explotaciones que subsisten a los embates y amenazas del capital y apuestan a sostenerse en actividades que llevaron adelante sus ancestros, ya sean éstos inmigrantes, pequeños campesinos o pueblos originarios. Subsisten también, en muchos casos, a la revisión diaria sobre la continuidad o no en la actividad y a la tentación de caer en el modelo rentable de la agricultura sin agregado de valor, ya sea monocultivo de soja, maíz o cualquier otro que respete esta modalidad de prácticas extensivas que degradan a mediano y largo plazo el ambiente y que, si bien generan un importante ingreso de divisas, lo hacen desde un modelo de dudosa sostenibilidad en el tiempo.

Tendencias preocupantes: despoblamiento rural y degradación ambiental

El último censo agropecuario que data de 2002 reveló que, desde el anterior censo en 1988, la cantidad de unidades de producción había disminuido 21 por ciento (87.688 establecimientos), tendencia que continuó acentuándose en la pasada década, siendo 59.943 los establecimientos que desaparecieron entre 2002 y 2008 (INDEC, 2008) por venta, quiebra, absorción, entre otras causas. Todo ello arroja un total de 35 por ciento de unidades productivas menos en 20 años. Uno de los rubros más golpeados en este orden fue el de la lechería cuya baja rentabilidad e imposibilidad de competir con las "facilidades" de la soja, llevó a la liquidación de los planteles de miles de tambos.

Pero esta tendencia no es nueva, sino que tuvo sus orígenes en la década de 1960, cuando comenzaron a surtir efecto en nuestro territorio las mencionadas recetas de posguerra insertadas desde los llamados países centrales y que en muchos países, como el nuestro, terminó en una carrera por la incorporación de innovación tecnológica que comenzó a ser selectiva y determinante de quién quedaba en la actividad y quién no. El revolucionario paquete tecnológico propició, por un lado, un aumento –aunque lento en sus primeras décadas- de la productividad, pero, por otro lado, sentó el precedente de lo que hoy denominamos agricultura industrial: la ruptura de la unidad chacra-familia. Cloquell hace especial referencia a que "la organización de la unidad doméstica se separó de la unidad de producción, chacra y familia ya no estarán integradas" (Cloquell 2007, p. 46), rompiéndose así un vínculo que era hasta entonces considerado un patrimonio indiviso. Más aún, quitando de en medio el elemento clave que determina que una explotación rural sea familiar o no, puesto que para que se hable de agricultura familiar, a decir de las Naciones Unidas, se debe hacer referencia a una unidad gestionada y dirigida por una familia que provee la mayor parte de la mano de obra pero, sobre todo, donde ambas, familia y explotación estén vinculadas, co-evolucionen y combinen sus funciones económicas, ambientales, reproductivas, sociales y culturales (FAO, 2014).

Lo que hoy, tras las consecuencias de varias décadas de progresivo despoblamiento de nuestras zonas rurales, podemos ver como capital social: el amor por la tierra que las familias manifiestan y les lleva a actuar con respeto y cuidado hacia la naturaleza, era considerado por entonces -y lo es hoy por los modelos que sólo atienden a la profesionalización del gerenciamiento- una gran debilidad propia del sector "chacarero", al no saber distinguir entre los límites de la familia y del negocio.

Es útil destacar que, simultáneamente a este proceso, se dio el surgimiento de nuevas entidades que agrupan a productores que, con sus grupos experimentales, sumaron centenares de adeptos a la profesionalización y al pase de chacareros a empresarios (Gras y Hernández 2009) y, por otro lado, el debilitamiento de organizaciones emblemáticas (Gras y Bidaseca, 2010) que desde sus inicios fueron un paladines de las pequeñas y medianas agriculturas familiares.

La antedicha ruptura de esa unión entre familia y chacra, clave para la preservación de valores como la continuidad generacional, y de prácticas como el cuidado de los recursos naturales y el autoabastecimiento, fue ampliamente respaldada por la posibilidad de mejorar las condiciones de vida en los sectores urbanos, tras una historia de privaciones que la

incorporación tecnológica en los campos hizo posible modificar al necesitarse de menos trabajo familiar intensivo.

El resultado fue el comienzo de una masiva migración campo-ciudad que continuó sin detenerse, revelado en los datos censales: en 1925, aproximadamente el 50 por ciento de la población argentina vivía en el campo; esta cifra descendió al 16,5 por ciento en 1992; 13,4 por ciento en 2002 y reduciéndose a 10,68 en 2010, sumando la población rural dispersa y la agrupada.

Las consecuencias ambientales vinculadas directamente a la expansión de la frontera agrícola, el monocultivo y los desmontes son otra consecuencia del avance del nuevo modelo, que afecta no sólo a la sociedad sino también al mismo sector productivo. El creciente fenómeno de las inundaciones perjudiciales para zonas urbanas y rurales en una amplia región de nuestro país confirma la gravedad del problema, cuyo origen está dado en gran parte por las alteraciones en el uso de la tierra, tomando en cuenta que los bosques y montes nativos absorben mayor cantidad de milímetros de lluvia por hora que una pastura convencional y que un campo sembrado con soja u otros cultivos extensivos.

En este orden, la extensión de la frontera agrícola fue la principal causa de que 2.295.567 hectáreas de bosques nativos fueran eliminadas entre los años 1998 y 2006 según informe de la Dirección de Bosques de la Nación, lo que equivale a más de 250 mil hectáreas por año.

La agricultura familiar en el centro de la agenda

Luego de todo lo señalado y atendiendo a las dificultades por las que ha atravesado la agricultura familiar, resulta alentador el reconocimiento y la reivindicación que la misma ha recibido desde ámbitos políticos y académicos nacionales en el último lustro, con acciones claras como a) la sanción de la ley 27.118 enunciada como de Reparación histórica de la agricultura familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina -sobre la cual ahondaremos más adelante-; b) la institución -por esta misma ley- de un banco de tierras para la agricultura familiar, c) la creación de una Secretaría específica en el ámbito del actualmente denominado Ministerio de Agroindustria; d) los programas que lleva adelante el INTA en materia de desarrollo de las economías rurales de baja escala y e) la incorporación del tratamiento del asunto en las currículas de carreras universitarias de las que la Universidad Nacional de Villa María (UNVM) desde las Licenciaturas en Desarrollo Local-Regional y en Ambiente y Energías Renovables es un claro ejemplo, o bien la Universidad Nacional de La Plata que declaró la Ley citada como “de interés institucional”.

De manera que quienes estamos involucrados en el Estado, ya sea desde las distintas jerarquías y estamentos de Gobierno como desde las instituciones educativas como formadoras y difusoras de ideas, tenemos el compromiso de bregar por el sostenimiento de estas políticas y concepciones, pues la misma FAO afirma que la agricultura familiar está ligada a la seguridad alimentaria mundial de un modo indisociable y que "representa una oportunidad para dinamizar las economías locales, especialmente cuando se combina con políticas específicas destinadas a la protección social y al bienestar de las comunidades" (FAO, 2014).

Estas políticas deben ser, entonces, continuas, potenciadas y también rediseñadas de manera que todos los actores productivos permanezcan como protagonistas de la posición relevante de la Argentina entre los principales productores y exportadores mundiales de granos, aceites, subproductos y otras manufacturas de origen industrial (la Argentina exporta hoy alrededor de 75 millones de toneladas de granos y derivados de su industrialización, lo que constituye el 11 por ciento del comercio mundial en volúmenes físicos, y supera a Estados Unidos y Brasil como el primer exportador mundial de harina de soja y de biodiesel a base de aceite de soja).

Otro paso de trabajo integral abarcando a todos los actores fue el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020 (PEA²) impulsado por el Gobierno Nacional en 2010 con la intención de proyectar los esfuerzos, recursos y acciones prioritarias para la presente década, identificando fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas para el sector, y en cuyo diseño participaron 53 universidades y facultades, entre ellas, la UNVM. El PEA² fijó metas agroalimentarias y agroindustriales al año 2020. Estas metas fueron elaboradas junto con el INTA, a partir de

> la estimación de techos productivos potenciales sustentables, en virtud de los cuales es posible determinar las máximas potencialidades productivas de cada región y principales cadenas agroalimentarias, considerando restricciones ambientales, de ordenamiento territorial y de inclusión social. […] El agregado de valor en origen y la integración de cadenas de valor son fundamentales para una mayor captación de renta en beneficio de productores, empresarios, trabajadores y la sociedad argentina en su conjunto. Valor agregado en origen es más riqueza, más empleo, mejor ordenamiento territorial.
>
> *Extracto obtenido de una disertación en Tecnópolis del Coordinador del PEA ². Lic. Isidoro Luis Felcman.*

La agricultura familiar logró llegar al centro de la agenda académica y política, vinculada al mundo rural. A pesar de que este tipo de agricultura existió siempre, en los últimos tiempos

se la ha puesto en valor y exaltado su importancia en todos los ámbitos: económico, político, social, cultural.

Al momento de abordar la cuestión del desarrollo rural, no caben dudas sobre la presencia y participación de un sujeto activo proveniente de la agricultura familiar. Sobre todo en la magnífica visibilidad que le ha otorgado la ya mencionada Ley 27118, promulgada en enero de 2015, pero anticipada por el INTA en su Plan Estratégico y en la formulación y ejecución del "Programa Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar" de extraordinaria relevancia desde hace más de 10 años.

También cabe destacar el arduo trabajo desarrollado por el Foro Nacional de Agricultura Familiar (FoNAF). El Foro fue un espacio de intercambio "alternativo" a las organizaciones tradicionales de representación de intereses en el medio rural de nuestro país. Organizó por primera vez un ámbito, en principio consensuado, integrado por numerosas organizaciones de la agricultura familiar (alrededor de 800) bajo una dinámica de planificación participativa. El documento base de conformación del FoNAF define a la agricultura familiar como "una forma de vida y una cuestión cultural, que tiene como principal objetivo la reproducción de la familia en condiciones dignas, donde la gestión de la unidad productiva y las inversiones en ella realizadas es hecha por individuos que mantienen entre sí lazos de familia, la mayor parte del trabajo es aportado por los miembros de la familia, la propiedad de los medios de producción (aunque no siempre de la tierra) pertenece a la familia, y es en su interior que se realiza la transmisión de valores, prácticas y experiencias" (FoNAF, 2006).

Mencionemos también el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) de la ex Secretaría de Agricultura Ganadería Pesca y Alimentación (SAGPyA) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA-Argentina), de donde extraemos los siguientes datos que ilustran la relevante presencia de las unidades de producción de baja escala con mano de obra familiar en todo el territorio nacional:

-Las explotaciones de pequeños productores (PP) cubrían, en 2002, 23,5 millones de hectáreas, lo que representa el 13,5% del área total de explotaciones agropecuarias;

-el 75,3% de las explotaciones totales del país corresponden a la producción familiar y el 24,7% restante a la no familiar;

-los PP son predominantes, en porcentaje, en las regiones del Norte del país y en la Mesopotamia, y su importancia es algo menor en la región Pampeana, Patagonia y Cuyo. Sin embargo, por cantidad, el mayor número de PP se ubica en Pampeana, Mesopotamia, Monte Árido y Chaco Húmedo;

-en términos de superficie, las regiones donde los PP tienen una mayor presencia, en porcentajes, son: Pampeana, Patagonia, Monte Árido y Chaco Húmedo. La distribución del número de PP por tipos es la siguiente: Tipo 1 (el más capitalizado), 21%; Tipo 2 (intermedio), 27%; y Tipo 3 (el de menores recursos productivos), 52%. En tanto, la distribución de la superficie es la siguiente: Tipo 1, 48%; Tipo 2, 27%; y Tipo 3, 25%.

Con la creación del ex Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, y la implementación, en su organigrama, de un rango nunca antes tenido para la agricultura familiar, y el dictado de la mencionada ley específica para ese sector, comienza un período de reorganización integral de la agricultura familiar con progresivos lineamientos políticos y programas económicos, sociales, educativos y culturales que tienen ambiciosos objetivos de catapultar a la agricultura familiar a niveles apenas soñados por los más audaces, con los previsibles impactos sobre el proceso de desarrollo rural argentino.

De una Secretaría de Agricultura de carácter puramente administrativo, se pasó así a un ministerio que representa, en principio, una oportunidad para la construcción de políticas públicas, en especial en lo vinculado a la agricultura familiar que comenzó a tener su rol preponderante al crearse la Secretaría homónima.

En cuanto a la Ley 27118, establece objetivos generales y específicos. En los primeros, entre otros, menciona:

> a) promover el desarrollo humano integral, bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores del campo […] mediante la diversificación y la generación de empleo en el medio rural […] el incremento de ingreso, en diversidad y armonía con la naturaleza para alcanzar el buen vivir […] g) Promover el desarrollo de los territorios rurales de todo el país, reconociendo y consolidando a la agricultura familiar como sujeto social protagónico del espacio rural. A este fin se entiende por desarrollo rural, el proceso de transformaciones y organización del territorio, a través de políticas públicas con la participación activa de las comunidades rurales y la interacción con el conjunto de la sociedad.

Entre los específicos se consigna:

> f) Apoyar la generación de actividades agropecuarias, artesanales, industriales y de servicios, orientadas al agregado de valor de la producción primaria y la generación del desarrollo local" […] i) Garantizar los derechos de acceso y a la gestión a la tierra, el agua y los recursos naturales en general, las semillas, el ganado y la biodiversidad estén en manos de quienes producen los alimentos.

El art. 10 establece:

> El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral y sustentable, a fin de generar empleo y garantizar el bienestar […] con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica, generando la legislación para planear y organizar el desarrollo rural y la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, fomentando acciones en las siguientes temáticas:
>
> 1. Bienes naturales y ambientales
> 2. Desarrollo tecnológico, asistencia técnica e investigación
> 3. Procesos productivos y de comercialización
> 4. Educación, formalización y capacitación
> 5. Infraestructura y equipamientos rurales
> 6. Políticas sociales
> 7. Instrumentos de promoción

En el art. 12 se crea el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Públicas para la Agricultura Familiar, integrado por los ministros del Poder Ejecutivo Nacional. Por otra parte se prevé integrar a todas las organizaciones representativas del sector a los Consejos Asesores.

Se pone especial énfasis en el acceso a la tierra, considerándola un bien social y creando un banco de tierras para la agricultura familiar, articulando todo un procedimiento *aggiornado* de "colonización" que en otros tiempos se utilizara con éxito en nuestro país.

Es interesante destacar el texto del art. 21 que señala:

> Las acciones y programas que se establezcan se orientarán a incrementar la productividad y competitividad en el ámbito rural a fin de fortalecer el empleo, elevar el ingreso de los agricultores familiares, generar condiciones favorables para ampliar los mercados, aumentar el capital natural para la producción y a la constitución de empresas rurales.

Todo esto se propiciará mediante una serie de medidas, entre las que se prevén:

> […] los procesos de industrialización local, auspiciando y fortaleciendo todos los procesos de transformación secundaria y agregado de valor en origen que permita desarrollar la potencialidad productiva, organizativa y logística de cada zona.

Además, la ley determina distintas normas para a) la educación, formación y capacitación: b) infraestructura y equipamientos rurales; c) desarrollos tecnológicos, asistencia técnica e investigación; d) políticas sociales; e) instrumentos de promoción entre los que se destacan sanidad agropecuaria, beneficios impositivos y previsionales de créditos y seguros especiales.

Finalmente, la norma contempla que las provincias puedan adherirse, adecuando su propia legislación, y determina un plazo de tres años para realizar un monitoreo y evaluación de los impactos y resultados de la ejecución de esta ley para replanificar la continuidad de su implementación.

Volver a las fuentes: hacia un nuevo rol del cooperativismo agrario

Las dinámicas socio-productivas de los últimos años han impulsado, en la Argentina, la reivindicación de la propiedad y del uso de la tierra, como asimismo la competitividad de los territorios. Conociendo que en contextos neoliberales se reduce el espacio para las acciones de desarrollo rural, es fundamental la búsqueda de nuevas alternativas que las propicien y es entonces cuando la presencia del cooperativismo agrario cobra relevancia.

Siguiendo el enfoque del Desarrollo Territorial, y teniendo en cuenta que éste se orienta a la integración de las heterogeneidades, al estudio del territorio y no de las unidades empresariales aisladas, al acuerdo y al fortalecimiento de alianzas, el cooperativismo aparece como una opción más que viable habida cuenta que la filosofía cooperativa incluye, parafraseando algunos de los principios del cooperativismo:

Adhesión voluntaria y apertura: puede involucrar a todos aquellos miembros de un territorio que voluntariamente deseen asociarse, más allá de sus tipologías rurales, pero también integrando cooperativamente a miembros del sector urbano, pensando a ambos sectores como un todo del mismo modo que lo hace el Desarrollo Territorial.

Autonomía e independencia: si bien el productor rural se halla atado a factores del mercado como políticas de precios, arancelarias y tecnologías, la concepción de la independencia y la autonomía llevan a pensar nuevas estrategias que tornen competitiva la actividad, como el agregado de valor o la búsqueda colectiva de vías crediticias y de nuevos canales de comercialización.

Educación, formación e información: la formación no sólo en los principios cooperativos, sino también en las destrezas necesarias para erigirse en personal cualificado que sepa enfrentar los desafíos de las nuevas tecnologías y técnicas agroproductivas, es otro de los aspectos que puede garantizar el movimiento cooperativo.

Interés por la comunidad: la preservación del suelo, recursos hídricos y forestales, en suma, el amor y respeto por la tierra que por naturaleza emana de las organizaciones rurales familiares, se ve potenciado desde el punto de vista cooperativo al analizar, además, el efecto de estar insertos en una comunidad que demanda alimentos de alta calidad y fuentes de empleo genuino.

Del mismo modo que centenares de comunas agrícolas y pueblos de la región pampeana surgieron y se afianzaron, en la primera mitad del siglo XX, al amparo de las primeras cooperativas agrarias, observamos que es hoy tan vital como entonces un retorno del hombre

rural hacia estos principios que rigen, no sólo desde hace 170 años como movimiento de reconocimiento formal, sino que hace a la esencia misma del ser humano en sociedad.

Experiencias en Argentina y en otros países latinoamericanos han demostrado que el desarrollo cooperativo permite a quienes en él se involucran una mejor calidad de vida en general y, en particular, de salud, educación, vivienda, género, capacitación, sostenibilidad de la familia y rescate de productos y saberes regionales.

Por otra parte, la globalización de la economía, que compromete a todos los sectores productivos, acrecentó las interrelaciones y generó nuevos vínculos entre los distintos actores sociales, no siendo una excepción el ámbito agropecuario y agroindustrial.

Las empresas agroindustriales, sobre todo alimentarias, experimentaron grandes cambios. La complejidad de la comercialización, aumentada por la actividad transnacional de las empresas agroindustriales, la utilización de sofisticadas tecnologías que implican fuertes inversiones y la necesidad de ampliar la escala productiva, entre otras variables, han generado nuevas exigencias difíciles de satisfacer individualmente. A este proceso se suma una demanda de alimentos cada vez más exigente y cambiante, no sólo en cantidad, sino en calidad y diversidad de los productos. Este conjunto afecta significativamente a los mercados e impulsa grandes cambios con respecto a la organización y gestión empresariales.

Este escenario marca el resurgimiento de fórmulas de asociación y cooperación como "alianzas" que caracterizan al desarrollo actual de la actividad agraria en las economías regionales. Una forma de alianza asociativa de alta difusión en el mundo, como ya se dijo, está constituida por el cooperativismo, porque supone simultáneamente una alianza horizontal y vertical, beneficiando a sus integrantes, dadas las mayores posibilidades de acercamiento al consumidor. Pero en los últimos tiempos y en los comienzos de este nuevo siglo, las características propias a las que aludimos en el cooperativismo se manifiestan, entre otras, en las llamadas "cooperativas de nueva generación" o "cooperativas cerradas".

En nuestro país, ni legal ni organizativamente se encuentra funcionando este modelo, por lo que de entenderse necesario implementarlo, se debería adecuar la Ley 20377 de cooperativas. En este sentido, debería dotarse a estas nuevas organizaciones de capacitación de sus recursos humanos y formación dirigencial para adoptar las decisiones de cambios que implica esta nueva versión del cooperativismo que, por otra parte, restringe el anteriormente mencionado principio de "puertas abiertas" y modifica la concepción del uso y manejo del capital social.

En el caso de los pequeños productores se advierte que el modelo tradicional del cooperativismo ya no les brinda todas las respuestas que hoy están necesitando para hacer frente a sus dificultades principales: escala productiva reducida, incremento de los costos de

producción y de los gastos de comercialización, debilidad negociadora, baja rentabilidad del capital invertido, recurrentes dificultades para acceder a créditos, deficiente formación y capacitación organizacional, etcétera.

No se trata de apartarse de los valores y principios históricos que forjaron el movimiento cooperativo y desplegaron su extraordinario accionar en todo el mundo. La cooperativa-empresa no nació respondiendo al actual paradigma de la empresa capitalista. Pero hoy, el modelo de la cooperativa tal como fue concebida originalmente, sufre una singular debilidad empresarial, pues la gran mayoría de las cooperativas agrarias poseen en nuestro país un reducido capital, pequeños fondos de reserva y una escasa capacidad de capitalización.

Invierten poco o nada en las investigaciones de mercado de nuevos productos, en la capacitación en gerenciamiento y en las tecnologías de punta y se descapitalizan sistemáticamente (Salinas Ramos 1990). Este estado de situación demanda un proceso de renovación y transformación para adecuarse a la economía de la globalización, sin perder los valores que durante más de un siglo la han sustentado (Farías 1999).

En la Argentina, existen más de 300 cooperativas agroindustriales alimentarias, en distintos rubros, que representan el 10 por ciento de la industria alimentaria nacional. Por su parte, las de comercialización ascienden a cerca de 500.

Estos datos muestran la importancia y el peso que el sistema cooperativo argentino podría tener en los mercados interno y externo. Por consiguiente, sería esencial crear los instrumentos jurídico-institucionales que aseguren la participación activa de los asociados. Esa participación debe traducirse no sólo en el derecho sino, también, en la utilización obligatoria de los servicios por parte de los asociados; en una intervención activa en la gestión, mediante delegación de funciones; en el reclutamiento del personal técnico con una adecuada formación en organización y administración de empresas, tal como sucede en otros países que ya han producido el proceso de reconversión que mencionamos.

Alertamos muy especialmente sobre la necesidad de acompañar estos cambios con políticas públicas y programas específicos destinados a pequeños y medianos productores familiares para integrarlos totalmente a estos procesos. La implementación de cooperativas es una instancia insoslayable, pero también las Sociedades de Economía Mixta constituyen un modelo idóneo para estos casos, sobre todo por la participación y compromiso del Estado en sus distintos niveles.

Por último, como casos testigos de modelos agroindustriales cooperativos que impactan fuertemente en el desarrollo local-regional, citamos dos emprendimientos llevados adelante por la Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA): en Villa María, una planta de bioetanol

y, en San Luis un criadero modelo de cerdos y productor de bioenergía y fertilizante orgánico. Ambos generan más de 100 puestos de trabajo directo y el doble de indirectos.

Conclusiones

La actual configuración del territorio rural en la Argentina es fruto de un largo proceso histórico permeado por tendencias globalizadas que llevaron a la coexistencia de dos paradigmas en pugna: uno extractivo, comercial, que prioriza la rentabilidad y que se ha dado en denominar de agricultura industrial, y otro que preserva la tierra, la familia, los saberes y las tradiciones, el de la agricultura familiar.

El despoblamiento de los campos argentinos y la grave incidencia ambiental de la expansión de la frontera agrícola para monocultivo ha provocado un alerta roja sobre la cual la sociedad y principalmente, el Estado, debe inclinar su atención para potenciar el máximo desarrollo de la agricultura familiar.

La relevancia que este tipo de agricultura tiene a lo largo de toda la extensión del país en cuanto a número, oferta de mano de obra y sostenibilidad, hace concluir que más que nunca en este tiempo deben primar las medidas legislativas que reivindicaron y colocaron en el centro de la agenda política y académica, en el último lustro, la agricultura familiar en todos sus tipos.

Pero también es necesario, en función de la demanda global y de la posición con que la Argentina se consolida en el mundo como proveedor significativo del complejo agroalimentario, ahondar en una interconexión entre el modelo sostenible y la agroindustria, tal como lo promueve la propia ley de agricultura familiar, siempre contemplando la integración de los territorios, la preservación de los recursos y la figura del agricultor familiar.

Por último, será vital sostener la importancia decisiva que desde siempre ha revestido el cooperativismo agrario, pero advirtiendo sobre la necesidad de revisión de su marco legal regulatorio y la implementación de instancias de organización empresarial que respondan a los requerimientos de la época actual.

Bibliografía

- Chaxel, Sophie; Cittadini, Roberto; Gasselin, Pierre y Albaladejo, Christophe. (2013) “La empresa familiar agrícola territorializada pampeana: ¿una figura histórica olvidada de la política?”

- Cloquell, Silvia (2007). “Familias rurales. El fin de una historia en el inicio de una nueva agricultura”. Editorial Homo Sapiens – Rosario.
- Farías, C. “Nuevas tendencias del cooperativismo agrario” (2006). II Encuentro del Colegio de Abogados sobre temas de Derecho Agrario. Santa Fe.
- Gras, Carla y Hernández, Valeria (2009) – “La Argentina rural. De la agricultura familiar a los agronegocios” – Editorial Biblos – Buenos Aires.
- Gras, Carla y Bisadeca, Karina. “El mundo chacarero en tiempos de cambio. Herencia, territorio e identidad de los pueblos sojeros”. CICCUS, Buenos Aires, 2010.
- Lattuada, Mario. “Políticas de desarrollo rural en la Argentina: Conceptos, contexto y transformaciones. Temas debates (En línea)”, Rosario, n. 27, p. 13-47, jun. 2014.
- Ley Nacional 27118 de Agricultura Familiar.
- Schiavoni, Gabriela (2010) cap. “Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en la Argentina”, p. 43, 45, en Manzanal, Mabel y Neiman, Guillermo (2010). “Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos” - Editorial CICCUS – Buenos Aires.
- Salinas Ramos, F. (1990) “La cooperativa agraria”. Ed. CEAC de Cooperativismo. España.
- Scheinkerman de Obschatko, Edith y otras (2009) – Programa Proinder
- Scheinkerman de Obschatko, Edith (2009). “Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina. Un análisis a partir de los datos del Censo Nacional Agropecuario 2002”. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación – PROINDER, Buenos Aires.

Sitios web consultados:

- www.ambiente.gov.ar (Dirección Nacional de Bosques)
- www.bcr.com.ar (Bolsa de Comercio de Rosario)
- www.inta.gob.ar (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria)
- www.fao.org (Food and Agriculture Organization for the United Nations)
- (http://www.me.gov.ar/efeme/cooperacion/principios.html) (Ministerio de Educación de la Nación)
- www.unlp.edu.ar (Universidad Nacional de La Plata)

Propuestas alternativas emergentes en el territorio frente a las políticas de agroindustria promovidas desde el Estado y el orden global.

Mesa N°5.
Forquera, Emilio C.
UNVM - forquera.emilio@gmail.com
Palabras claves: Agroindustria - modelo - alternativas

La presente ponencia se orienta a evidenciar los supuestos subyacentes del modelo de desarrollo agroindustrial promovido desde el Estado, los organismos económico-financieros supranacionales y desde las corporaciones transnacionales que sostienen, incentivan y orientan este modelo productivo en el marco de la globalización. De esta forma se pretende integrar diferentes conceptos, ahondando en las **políticas de agroindustria** en el marco mundial actual (el modelo de desarrollo al que adscriben) y en las distintas iniciativas de sentido opuesto, emergentes en el territorio. Estas políticas no se plantean "aisladamente" si no que se dan en un contexto y momento histórico determinado, considerando que en éstos últimos años se vienen presentando fenómenos complejos, tales como la *globalización*, que no se pueden desconocer a la hora de pensar el modelo de Estado, de Desarrollo y el planteo de aquellas políticas. Profundizando en este contexto actual se observa que desde el surgimiento del sistema capitalista, los preceptos de la economía liberal basada en el libre mercado se han ido consolidando a lo largo de su historia, expandiéndose a las distintas dimensiones de la realidad (social, política, cultural, rural, etc.). Esto ha ido acompañado de la imposición de ciertas *ideas* o construcciones imaginarias desde occidente que han ido siendo instaladas con pretensiones de universalidad en el planeta, como por ejemplo la idea del *progreso continuo* de la sociedad y de que todos deben seguir el mismo camino: el del desarrollo (mercado y democracia), al que se arriba cuando se alcanza la capacidad de crecer indefinidamente (supuesto implícito: el crecimiento ilimitado). Pero bien se dé crecimiento o recesión, ciertos problemas estructurales del **modelo de desarrollo** neoliberal se siguen potenciando y termina consolidando estructuralmente la desigualdad y la exclusión. Además, resulta grosera "*la idea de que el crecimiento ilimitado de la producción y de las fuerzas productivas es de hecho la finalidad central de la vida humana*" (Castoriadis; 1980), haciendo equivaler desarrollo a "*la capacidad de crecer sin fin*". Este modelo cierra al considerar escasos a los recursos frente a la

infinitud de necesidades que tendría la población, lo que evidentemente es cuestionable. Lo claro es que este ha ido atravesando distintas etapas 'ofensivas y defensivas' desde que está vigente, multiplicando no solo la producción si no que también ha incrementado exponencialmente como nunca la concentración desmesurada de la riqueza, lo que obliga a reflexionar sobre él.[i]

Por su parte fenómenos como la globalización, basada en la revolución científica-tecnológica, han tendido a incrementar la interdependencia mundial, despolitizar la sociedad y naturalizar ciertos preceptos, a la vez que oculta relaciones de dominación, haciendo parecer intereses de grupos particulares como intereses comunes para toda la sociedad, afectando directamente además la capacidad del Estado.

En simultaneidad, estas ideas han ido cristalizando en determinados efectos en el planeta como la constante emigración de las zonas rurales y la creciente urbanización de la población mundial, lo que es acompañado por un cambio en la forma de vida de las personas, que se alejan cada vez más de la tierra y con ello de la producción de sus propios alimentos (y su soberanía alimentaria) para pasar a adquirirlos 'en el mercado', lo que es posible luego de que hayan podido vender su fuerza de trabajo a otros individuos, ingresando en un circuito económico que los ubica ahora como fuerza de trabajo y simples consumidores.

En este contexto los países sudamericanos, de gran *crecimiento* en los últimos años, continúan integrándose a la economía mundial básicamente como proveedores de materias primas a granel con heterogéneo nivel de procesamiento de acuerdo al sector. Este rol, que se impone a la región desde el orden mundial establecido (constituido por los organismos económico-financieros supranacionales, las corporaciones transnacionales y los Estados capitalistas más poderosos) parece incorporarse debidamente en los lineamientos de algunas políticas agropecuarias argentinas, orientadas a las *oportunidades* o demandas del mercado mundial, resultantes a la vez de la extensión del modelo neoliberal de desarrollo a regiones del planeta que hasta hace tiempo estaban ajenas a este y comenzaron a demandar bienes y servicios propios de *modelos de consumo* impulsados desde los centros hegemónicos mundiales. Así, se multiplica la demanda de insumos energéticos, minerales y sobre todo de proteínas vegetales y animales, las cuales de acuerdo a aquellos lineamientos, nos orientaríamos a

satisfacer. No obstante también se multiplica la extracción progresiva de los nutrientes del suelo debido a los ciclos ininterrumpidos del monocultivo, el desmonte de zonas vírgenes a causa de la extensión de la frontera agrícola y los volúmenes de agua insumidos para la transformación de proteínas vegetales en proteínas animales, por ejemplo. Por otra parte no hay lugar a duda que los principales beneficiarios de este camino serían en primera instancia, las gigantescas empresas transnacionales que orientan e incentivan este modelo productivo en el marco de la globalización[1], los Estados más industrializados (que mantendrían los términos de intercambio a su favor) y por último los latifundistas locales.

Como puede deducirse de lo anterior, amplios sectores de la economía nacional se encuentran supeditados a opulentos actores supranacionales, estando permanentemente influenciados por lo sucedido en el orden económico mundial. Tal es así este 'marco', que gran parte de la producción agraria argentina es hoy para el mercado mundial, acogido como referencia. Además se observa las limitaciones del accionar de los países de "nuestra América", ya que las decisiones de economía política están acotadas únicamente al ámbito nacional siendo que la economía 'se juega' hoy a nivel mundial. De esta manera, si bien los gobiernos neo-desarrollistas han vuelto a intervenir sobre la economía, no logran escapar a la transnacionalización de la misma, donde los actores que regulan y controlan el sistema económico y el comercio mundial cristalizados en organismos como el BM, el FMI, el BID y organismos multilaterales de comercio como el GATT y la OMC han ido adquiriendo cada vez mayor preponderancia, pero sobre todo han venido accionando de forma parcial a favor de los países del centro y de los intercambios de las empresas multinacionales, a la vez que poniendo en peligro la soberanía alimentaria del resto de las naciones del planeta (afectando la facultad de los pueblos para definir sus propias políticas agrarias y alimentarias) (Vía Campesina, 2013).

Entre otros factores que inciden sobre el comercio mundial de alimentos se halla la incorporación de vastas regiones y países del sudeste asiático a la economía mundial capitalista y a sus patrones crecientes de consumo occidentales con ingresos en mejora,

[1] (Monsanto, DuPont, Syngenta, Nidera, Dow Chemical, Basf, Bayer, John Deere, New Holland, Agco, Class, Cargill, Bunge, Dreyfus, AGD, Dole, Kraft Foods, Nestle, Unilever, Pepsico y Danone entre muchas otras vinculadas al capital financiero y automotriz).

que han venido insuflando la demanda de los agro-alimentos. A la vez ayudado por la creciente urbanización, el aumento poblacional y la demanda de energía que todo esto implica. Por otro lado ciertos aspectos financieros como por ejemplo la baja de la tasas de interés (de referencia mundial) como la de la reserva federal estadounidense o ciertos bonos, afecta la oferta de dólares en la plaza mundial lo que lo debilita ante otras monedas del mundo, que incrementan su poder adquisitivo e impactan de pleno en los agro-alimentos. Finalmente puede mencionarse también el novedoso rol de los fondos de inversión globales quienes siguiendo dichas tasas de referencia y las distintas rentabilidades de los sectores económicos, han comenzado a 'jugar' como nuevos actores en los mercados de commodities de acuerdo a su conveniencia, lo que tiende a distorsionar las disponibilidades y precios.

Para nuestros campesinos, chacareros y productores este contexto y lineamientos fuerzan un progresivo acercamiento al eslabón de la comercialización y la gradual 'conversión' de su rol tradicional (los que logran subsistir), *obligándolos* a tornarse cada vez más empresarios y más industriales, lo que termina excluyendo a los individuos descapitalizados o con estructuras socio-culturales y cosmovisiones diferentes a las hegemónicas.

Subyace aquí el enfoque de la industrialización de la agricultura (modelo al cual adscribe el PEA), que fue acuñado por una corriente de pensamiento generada a inicios de la década del noventa, a partir de las contribuciones del "Agribusiness" y de la economía agroalimentaria (contribuciones teóricas que se encuentran englobadas dentro de la Escuela de la Nueva Economía Institucional). Este enfoque, significa la conjunción de las estrategias productivas primarias con las de la industria, hasta hace pocos años vistas como antagónicas entre sí. De esta manera por agroindustria puede entenderse "al término que abarca diversas ramas industriales tales como las ramas manufactureras que procesan productos de origen agropecuario, desde la producción de alimentos hasta la de textiles o papel, considerando también aquellas ramas que proveen insumos para el agro y cuya evolución está estrechamente ligada al sector." (Obschatko, 1992).

En este punto entran en debate los distintos modos de concebir el **Desarrollo Rural** que se persigue: Citando a Manzanal (2006), hace ya dos décadas Astori realizó un detallado

análisis crítico sobre las controversias en el agro latinoamericano e identificó tres grandes corrientes interpretativas sobre sus procesos y propuestas para mejorar las condiciones de vida de la población rural: La corriente estructuralista, la neoclásica (fundamentada en la necesidad de generar estímulos económicos a la producción) y finalmente la corriente marxista, que asocia la explicación de los problemas agropecuarios al funcionamiento de la economía capitalista.

A decir de Guzmán Casado, "*En los últimos tiempos, hemos asistido a la reconceptualización de la idea de desarrollo rural. El desarrollo rural, como sinónimo de crecimiento, asimilado a la idea de modernidad dominó el escenario latinoamericano de las políticas agrarias desde la década del ´50. Con el tiempo, esa idea fue siendo revisada y cuestionada por aquellos que veían que eran relativamente pocos los beneficiados por este enfoque modernizante y que por otro lado, se perdía una forma de pensar y de producir sostenidas durante años*" (p.398).

Así, las diversas definiciones de desarrollo rural, se articulan en reflexiones y prácticas mayores, siguiendo un hilo cronológico, resultando en parte herederas de miradas y praxis tradicionales redefinidas o superadas por la cambiante transformación de la realidad y de su percepción (Valcárcel, 2007). Dicho autor, hace un rápido recorrido histórico de las mismas[2] comenzando por el **Desarrollo Comunal** y siguiendo con **la revolución verde, las reformas agrarias, los programas de desarrollo rural integral y micro regional** hasta llegar al **Desarrollo Territorial Rural** de nuestros días. Al comenzar el milenio este nuevo enfoque del desarrollo rural comienza a tomar fuerza y a legitimarse tanto en el mundo de los organismos internacionales como en la academia. Al respecto Schejtman y Berdegué, lo definen como "*un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía territorial a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes así como incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y de sus beneficios*".

[2] No lineal en momentos, ni de validez universal

No obstante ello, afloran otras nuevas concepciones tales como el **Paradigma alternativo de desarrollo rural** (Ploeg et al. 2000 y Renting, 2004). "*El nuevo paradigma surge en contraposición al modelo productivista y a las tendencias homogeneizantes y deterministas del capitalismo en el agro. Se rechaza la especialización y la segregación sectorial de la agricultura, favoreciendo el eslabonamiento de múltiples actividades en un mismo espacio rural. Se promueven las acciones descentralizadas con el fin de reasentar la producción en el capital ecológico, social y cultural*" (Schiavoni et al., 2006, p.251 en Manzanal, 2006).

Y la **perspectiva Agroecológica**, para la que el desarrollo rural, "*se basa en el descubrimiento, sistematización, análisis y potenciación de los elementos y conocimientos locales, para a través de ellos, diseñar en forma participativa, esquemas de desarrollo definidos por la propia identidad local del etnoecosistema concreto en que nos encontramos*" (p.397) Guzmán Casado et al. 2000: 535) citado por Velarde en Manzanal, 2006. "*En contra de las corrientes dominantes, la agroecología considera que no existe desarrollo rural si este no está basado en la implementación de sistemas agrícolas que preserven los recursos naturales y de la articulación permanente con el sistema sociocultural local, siendo el principal soporte para lograr el desarrollo de una agricultura sustentable*" (op. cit).

Ahora bien, las políticas públicas, entendidas como "una tela de decisiones o acciones" o cursos de acción complejos construidos socialmente, derivadas de estos enfoques comentados, dependerán en primera instancia de quienes definan, construyan e instalen los problemas en la agenda. Y posteriormente de las capacidades estatales (políticas y administrativas) que posea el Estado para su diseño e implementación.

Al respecto, las distintas áreas y organismos del Estado han venido implementando variadas políticas orientadas al aumento de la producción, la productividad y la transformación e industrialización de los productos primarios en las zonas rurales argentinas, especialmente de la pampa húmeda. Dichas políticas que consolidan el modelo de desarrollo Agroindustrial se hallan plasmadas en el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial "PEA 2020", a través del cual la agroindustria se constituye en política de Estado y se afirma la inserción de la Argentina en las cadenas

globales de valor mundiales. Por lo que, revisando las distintas perspectivas teóricas del desarrollo, puede observarse que dicho plan se ubica dentro de los marcos del modo de producción capitalista y por ende concordando con la visión ortodoxa del desarrollo.

Posteriormente a dicha presentación y puesta en debate sobre el modelo de desarrollo implícito al cual responde el sistema agro-productivo planteado, se realiza un breve repaso por diversas iniciativas emergentes en territorios rurales disímiles a las que se propician desde las posiciones y políticas dominantes, las cuales suelen surgir desde grupos y comunidades (intencionadas) y disgregadas, que plantean transformaciones en sentido opuesto al orden establecido, en base a su percepción de crisis que atraviesa el planeta y la humanidad.

Así, la creciente urbanización global, la depredación del medio ambiente y las crisis cíclicas recurrentes dan pie a las críticas a dicho orden y al surgimiento de diversas iniciativas desde el territorio rural (e incluso peri-urbanos). Algunas basadas en la emergencia de viejas cosmovisiones andinas por ejemplo, otras en forma de Organizaciones o Aldeas Comunitarias, Ecovillas o Ecoaldeas que señalan una tendencia cada vez más fuerte en buscar alternativas para preservar la naturaleza, evitar la forma de vida alienada a la que impulsa el capitalismo occidental y en hacer foco en el desarrollo humano de sus integrantes, rechazando el consumismo desmedido, el despilfarro de *recursos* y la "industrialización intensiva de la ruralidad".

En contraposición optan por sistemas como la permacultura, promueven la agricultura orgánica y no mecanizada así como la producción y el cultivo 'para el lugar' y propician la utilización de energías renovables para la preservación de su hábitat y el entorno. Afirman de esta manera su soberanía alimentaria, con participación de individuos que no solo producen "como negocio" si no sobre todo como forma de vida o filosofía de vida, tendiendo a contrarrestar la mercantilización creciente de todas las esferas de la vida, a la vez que se busca reconstituir formas básicas de interacción social. Allí los fines que se plantean tienen que ver con los medios disponibles, evitando la escasez, recuperando necesidades que les son propias y limitando la mercantilización del tiempo. Dichas comunidades auto-organizadas pueden ser analizadas a la luz de nuevas concepciones tales como la perspectiva del decrecimiento, el "Paradigma alternativo de

desarrollo rural" o la perspectiva agroecológica, así como también desde la Permacultura, sistema sobre el cual se basan gran parte de aquellas. La Permacultura es según David Holmgren un sistema de diseño basado en los principios de la ecología así como en principios sociales, que imitan los modelos y relaciones encontrados en la naturaleza, apelando a tres principios éticos fundamentales: el cuidado de la tierra, el cuidado de las personas y el reparto justo.

Estos asentamientos humanos son concebidos a escala humana y plantean una integración y respeto pleno con la naturaleza, evitando su depredación. Para ello recurren a la reducción consciente del consumo, el reciclado de materiales y objetos considerados como *basura*, a la bioconstrucción y a la reutilización de los residuos. Muchas de estas iniciativas, de esta manera, intentan acercarse lo máximo posible a la autosuficiencia energética y alimentaria. Si se realiza un análisis somero de las mismas en el contexto global, podemos entrever que este tipo de alternativas sería de alguna manera una respuesta a la crisis ambiental y humana que actualmente experimenta el planeta y la humanidad, en donde la toma de conciencia sobre ello es un primer paso en vista a su abordaje.

En síntesis, nos llevan a reflexionar en cómo crear sistemas o alternativas que propicien una vida comunitaria armónica y el desarrollo humano del individuo, donde no solo se cubran las necesidades básicas de subsistencia, sino que se viabilice su desarrollo personal, donde el despliegue de las posibilidades expanda las libertades del individuo, a decir de Sen, que le posibiliten ser auténtico dueño de su voluntad, de la determinación de sus propias acciones y de su destino, en sí libertad como autorrealización, en un mundo un poco más equitativo.

Bibliografía:

- Bressan, Juan; López, Silvana; Zilocchi, Gustavo (2009) “La cuestión del desarrollo local” en Administración Pública y Sociedad Nro 16, IIFAP, Córdoba.

-Castoriadis, C. et al. (1980). *El mito del Desarrollo*. Barcelona, España: Kairós.

-Dávalos, P. (2008). Reflexiones sobre el Sumak kawsay (el buen vivir) y las teorías del desarrollo. ALAI América Latina en Movimiento. Recuperado el 5 de febrero de 2014 de http://pablo-davalos.blogspot.com.ar

-Gambina, Julio C. (2012). “Consideraciones sobre la crisis mundial del capitalismo”. En Revista Causa Sur nº 2, página 17 en adelante. Buenos Aires, junio-julio. http://www.ger-gemsal.org.ar/wp-content/imagenes/Causa-Sur-A1N21.pdf

-Hisrsch, J.(1997). *¿Qué es la globalización?* Revista Realidad Económica N° 147. IADE.

-http://www.ecohabitar.org/21684/

-Http://www.ecologiaverde.com/ecoaldeas/

-Manzanal M. (2003). Instituciones, territorio y desarrollo local – rural (Consideraciones teórico metodológicas). En Bertoncello R. et al. Proceso territoriales en Argentina y Brasil. Instituto de Geografía. FFyL. UBA. Recuperado de http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/pert/Publicaciones1.pdf

-Manzanal M., Neiman G. y Lattuada M. (Comp.). (2006). *Desarrollo Rural: Organizaciones, instituciones y territorios* (1ra Ed.). Buenos Aires, Argentina: CICCUS.

-Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (2010). Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, participativo y federal 2010-2020. Recuperado el 13 de julio de 2013 de http://64.76.123.202/site/areas/PEA2/02=Publicaciones/index.php

-Obschatko E. (1992). Argentina: agricultura, integración y crecimiento. Bs.As.: IICA.

-Rofman A. y Villar A. (Comp.) (2006) Desarrollo Local en Argentina. Una Revisión Crítica del Debate Actual. Ed. Espacios.

-Schiavoni, G.; Perucca, C.; Schvorer, E. y Correa, N. (2006). Desarrollo rural alternativo: las relaciones entre el estado, las ONG´s y los productores en la provincia de misiones. En Manzanal M.; Neiman G. y Lattuada M. (Comp.). Desarrollo Rural:

Organizaciones, instituciones y territorios (1ra Ed.). (p. 251). Buenos Aires, Argentina: CICCUS.

-Valcárcel M. (2007). *Desarrollo y Desarrollo Rural. Enfoques y reflexiones*. Recuperado el 12 de febrero de 2014, de http://departamento.pucp.edu.pe/cienciassociales/files/2012/01/DesarrolloyDesarrolloRural.pdf

[i] Ya a fines de los ´60 comienza a cuestionarse el sentido del desarrollo y las teorías que lo sustentaban, apoyado esto en el fracaso que se observaba de las estrategias modernizadoras y los efectos negativos del crecimiento urbano-industrial y las crisis económicas frecuentes. Además otra de las corrientes, la historicista, pregonaba que cada modelo de desarrollo es singular, dependiendo de su historia y contexto, por lo que para esta tampoco debiera existir "un modelo" a seguir. Entre los teóricos críticos del desarrollo encontramos a Castoriadis (1980), para quien "el término desarrollo comenzó a ser utilizado cuando resultó evidente que el "progreso", "la expansión", "el crecimiento" no constituían virtualidades intrínsecas, inherentes a toda sociedad humana, sino propiedades específicas y poseedoras de un "valor positivo" de las sociedades occidentales" (Castoriadis, 1980, p.188). Es decir que para el autor Occidente se pensaba y se proponía como modelo para el mundo, ya que había descubierto el modo de vida *apropiado* para toda la sociedad humana, llegando esta al desarrollo cuando alcanza la capacidad de crecer indefinidamente (crecimiento autosostenido); lo que implicaría que esta idea del crecimiento ilimitado de la producción y de las fuerzas productivas, se torna de hecho, la finalidad central de la vida humana.

No obstante este 'marco conceptual' no se modificó, aceptando los poderes establecidos las múltiples consecuencias (ambientales, humanas, sociales, económicas, etc.) que acarrearía el crecimiento económico ilimitado de las naciones del planeta. Pero como se dijo, esta categoría a "alcanzar" se origina y es propia del mundo occidental, aunque con pretensiones de universalidad. Así, lógicamente este crecimiento suponía la adopción de las estructuras (económico-sociales) propias de los países occidentales, las cuales debía adoptar el resto del mundo. Para el autor esta idea de crecimiento ilimitado es congruente con determinados principios de la época: la omnipotencia de la técnica, la ilusión de que el conocimiento científico tiende hacia un absoluto y la racionalidad de los mecanismos económicos. Es decir para éste, el Desarrollo se presenta como un mito sustentado en un ideario racionalista (creación del hombre) originado en occidente con pretensiones de universalidad.

Asimismo entre otros cuestionamientos y planteos alternos a la noción de desarrollo dominante que fueron aflorando, podemos citar las críticas de autores tales como Edgardo Lander, Arturo Escobar, Bresser Pereira, Boaventura de Souza Santos, Pablo Dávalos y Eduardo Gudynas entre los más destacados, junto a las propuestas provenientes desde las cosmovisiones indígenas andinas. Para Dávalos "lo que hay que cambiar, y radicalmente, no es el subdesarrollo sino todo el discurso y la práctica del desarrollo en su conjunto. En otras palabras, hay que asumir al desarrollo como una patología de la modernidad. Lo que es necesario asumir y transformar, entonces, es todo el proyecto civilizatorio".

II Jornadas de Desarrollo Local Regional.

Reflexiones y diálogos para la acción.

Primer encuentro de Escuelas de Gobierno.

Mesa nº 5: Procesos territoriales y cambio climático.

Título de la ponencia: **Análisis comparativo entre Almafuerte y Villa Elisa durante 13 años (1999 y 2012) desde la óptica del Desarrollo Territorial.**

Autor: Walter Frenguelli[1].

Introducción.

Desde la década de los ’90 hasta la actualidad en nuestro país se iniciaron varias experiencias de desarrollo territorial, con motivaciones y resultados diversos, pero con un denominador común: la búsqueda de fortalecimiento del territorio con énfasis en diferentes áreas, como: la social, económica, física o institucional orientada a la valoración de los recursos locales (Rozenblum, 2014).

Almafuerte y Villa Elisa son dos localidades ubicadas en diferentes provincias (Córdoba y Entre Ríos respectivamente) que durante el lapso de 1999 y 2012 manifestaron ciertas similitudes en aspectos: urbanos, demográficos, económicos, recursos naturales y experiencias orientadas al desarrollo territorial, las cuales posibilitan realizar un análisis comparativo.

El interés en esta temática surge por la necesidad de generar conocimiento sobre experiencias de desarrollo a través del análisis de casos. La descripción de las estrategias implementadas en estas localidades brindará información sobre las prácticas y los resultados que implican los procesos de desarrollo. Dicha información podrá servir de base para futuras recomendaciones e implementación de prácticas y estrategias en otras localidades.

La presente ponencia se estructura en dos partes: en la primera se explicitan conceptos y categorías de análisis que permitirán la comparación entre las dos localidades. En la segunda parte se describe y analiza las variables a comparar agrupados en los 3 subsistemas que componen la ciudad.

I.1. Desarrollo Territorial: definición, sistemas, componentes y otros conceptos.

[1] Universidad Nacional de Villa María – Mail: frenguelli@gmail.com.

Según Rozenblum (2014) desarrollo territorial (DT en adelante) es un proceso social, iniciado e implementado por actores de un territorio[2] en busca de afianzar las capacidades locales para fortalecer el entramado socio-institucional como el sistema económico-productivo local y a la vez asegurar la sustentabilidad ambiental, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de una comunidad.

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. Otro de los aspectos es la multidimensionalidad del enfoque, que 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 físico-espacial y ambiental, económico-productivo, sociocultural y político-institucional. Esto no significa que deban abordarse todas las dimensiones al mismo tiempo.

Rozenblum siguiendo a Madoery afirma que: *"las capacidades de desarrollo de un territorio no están dadas de antemano sólo por la dotación estática de recursos sino que depende, en gran medida, de procesos dinámicos que incorporan y entrelazan aspectos estructurales, institucionales y relacionales propios de cada territorio local"*.

A los efectos de la presente ponencia se consideran sólo 3 subsistemas del DT: económico-productivo, político-institucional y físico-espacial ambiental; compuestos por una serie de elementos e indicadores, utilizados a los fines prácticos de estructurar una comparación de caso entre las localidades de Almafuerte y Villa Elisa.

El *subsistema económico-productivo*, desde la perspectiva multisectorial, abarca las actividades: primarias, de procesamiento (secundarias), el comercio y los servicios (terciarias). Al interior de este subsistema, el DT apunta a generar las condiciones óptimas que desencadenan el pleno potencial del aparato productivo, compuesto por los siguientes tópicos: agregar valor en origen, incrementar la competitividad, diversificación productiva, integración horizontal y vertical.

El agregado de valor en origen consiste en un proceso por el cual se transforman, *in situ*, materias primas y bienes en productos con mayor precio de venta.

La diversificación productiva tiene como propósito el de emprender actividades complementarias sobre la base de recursos y capacidades locales, con miras a

[2] Se considera 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 socio institucional (resultado de las diversas interacciones entre los actores e instituciones) característico de ese lugar; y determinadas formas de producción, intercambio y distribución del ingreso (Rozenblum, 2014).

incrementar la actividad económica, generando vínculos entre la agricultura, la industria y los servicios. En cambio, 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; por ejemplo: productos con denominación de origen o certificaciones de factores distintivos (ecológicos, limpios o inocuos, ambiental o socialmente sustentables, étnicos u otros) (Mitnik, 2011).

Por integración horizontal se entiende al agrupamiento de empresas que, perteneciendo a un mismo sector, se agrupan para realizar acciones en conjunto en beneficio de su competitividad. La integración vertical consiste en la asociación de empresas que integran diferentes eslabones de la cadena de valor.

Por otra parte, el *subsistema político-institucional* del DT, focaliza en las estrategias de construcción política como en los estilos de gestión pública que se manifiestan en relación a las nuevas demandas, desafíos y oportunidades que acarrea la dinámica del DT para los municipios, algunos de los cuales serán abordados a continuación.

La compleja transición de un estilo jerárquico de gestión pública hacia la *gobernanza* es una de las principales dificultades de los Municipios porque en términos procesuales, el DT acarrea: *"cambios y resignificaciones de los actores locales que requieren contención social, política y conducción hacia mejores equilibrios"* en donde el Municipio cumple un rol fundamental pero no excluyente debiendo compartir el poder y arbitrar su desigual distribución entre los actores intervinientes (Cravacuore, Ilari y Villar, 2004).

Por gobernanza se entiende a un estilo horizontal de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, donde prevalece un nivel de cooperación e interacción del Estado y los actores no estatales en la toma de decisiones. Por su parte, Mitnik (2011) indica que la gobernanza optimiza la toma de decisiones políticas, al mantener un equilibrio entre los mercados, la eficiencia pública e interacción democrática.

El cambio hacia nuevos estilos de gestión pública basados en la construcción horizontal de la política comporta un proceso muy complejo porque obliga a la gestión municipal a la doble tarea de conducir y gestionar los cambios sociales y en paralelo adaptar su estructura para enfrentar la nueva dinámica, modificando políticas y prácticas, que potencien los procesos de DT. Por tal motivo, con frecuencia la gestión pública suele oponer mayor resistencia al cambio, persistiendo en estilos de gobierno con liderazgo concentrado y en claro desfasaje con la dinámica política que supone el DT (Cravacuore et.al., 2004).

El liderazgo es un elemento central en los procesos de DT, entendido como la capacidad que tiene un individuo u organización para influir en otro hacia el cumplimiento de ciertas metas y objetivos. Además, *"implica tomar iniciativa, hacer gestiones, convocar, promover, incentivar y motivar a determinados actores para el logro de metas y objetivos comunes. El liderazgo es importante porque incentiva la cooperación y la acción colectiva, acumulando capital social"* (Dabroy, 2014).

En países con alto nivel de capital social el liderazgo tiende a ser plural, participativo y con visión de largo plazo. En cambio, en los países con menor nivel de capital social prevalece la imposición de intereses sectoriales con liderazgo concentrado y cortoplacista (Rozenblum, 2014).

Los elementos anteriormente descriptos son pertinentes para discutir la gestión del *subsistema físico-espacial y ambiental* con relación a los objetivos del DT: sostenibilidad y competitividad ambiental.

Antes de profundizar en los desafíos mencionados es necesario indicar que por sistema físico-espacial y ambiental se entiende al soporte físico de la población en un territorio, compuesto por el medio físico natural (agua, tierra, fauna y vegetación) y modificado (urbano) que abarcan: las edificaciones, las vías de circulación, infraestructura, servicios, equipamientos, hitos, entre otros.

La gestión de la competitividad ambiental, es entendida como: "*la capacidad de conservar, valorar y enriquecer el entorno local tanto desde el punto de vista ecológico como económico, social, cultural y estético"*. Lo cual requiere de implementar medidas que por un lado valoricen (económica y socialmente) y por otro lado regulen el uso de los recursos naturales.

Las medidas tendientes a valorizar recursos locales resaltan atributos que los diferencien de otros similares. A tal efecto, suelen aplicarse ciertos instrumentos de manera simultánea, como: estándares de calidad ambiental, campañas de comunicación sobre el patrimonio histórico-cultural, desarrollo del turismo rural, producciones orgánicas, fomento de la artesanía y la gastronomía local/regional mediante ferias y actividades festivas que realcen el paisaje local, entre otros.

Por el lado de la regulación de los recursos suelen emplearse medidas vinculadas con la protección y/o conservación del ambiente local, como: planes de ordenamiento territorial, normativas que resguardan espacios naturales incluyendo flora y fauna, estudios sobre limitaciones ambientales, entre otros (Rozenblum, 2014).

II. Análisis de las variables seleccionadas en las localidades de Almafuerte y Villa Elisa durante el período de 1999 y 2012.

El presente apartado presenta las principales variables analizadas para realizar el balance de las experiencias de desarrollo en Villa Elisa y Almafuerte. A lo largo de los apartados se pretende describir las características de estas ciudades a fines de la década del 90 y hasta 2012, comparando las situaciones al inicio y fin de este período y estableciendo semejanzas y diferencias entre las localidades.

II.1. Ubicación geográfica y recursos naturales.

La región en la cual se insertan tanto Almafuerte como Villa Elisa cuenta con abundante cantidad de recursos hídricos, superficiales y subterráneos, por la conjugación de elementos de diversa índole tanto: geológicos, climáticos y artificiales por acción antrópica.

II.1.a. Ciudad de Almafuerte:

Almafuerte es un Municipio de primera categoría[3], fundado el 12 de setiembre del año 1912 en el departamento Tercero Arriba, de la Provincia de Córdoba, Argentina.

La ciudad de Almafuerte mantiene vinculación con las principales ciudades de la provincia por intermedio de las Rutas Nacional Nº 36 y Provincial Nº 6. La ruta Nº 36 permite conectarla a 99 Km de Córdoba Capital y a 115 Km de Río Cuarto. Por la ruta provincial Nº 6 con Villa María a 126 Km y con Río Tercero a 15 Km. Siguiendo por la misma, se accede al Departamento Calamuchita y a la Región de los Grandes Lagos.

II.1.b. Ciudad de Villa Elisa:

Por su parte, Villa Elisa es un Municipio emplazado al sur del Departamento Colón, en el centro-este de la Provincia de Entre Ríos, sobre la Ruta Nacional Nº 130, a 30 Km de la Ciudad cabecera de Colón y a sólo 17 Km de la Autovía Nacional Nº 14. Se extiende sobre 80,37 Km^2, abarcando el ejido urbano y colonias (Municipalidad de Villa Elisa, 2012b).

Villa Elisa se encuentra ubicada a corta distancia de grandes centros urbanos del país, como: Buenos Aires (360 Km), Rosario (320 Km), Santa Fe (250 Km), Córdoba (718 Km).

II.2. Subsistema Político-institucional.

[3] Según la Ley Orgánica de Municipios de Córdoba (Ley 8102) son municipios de primera categoría aquellos que cuentan con más de 10.000 habitantes y pueden sancionar su propia Carta Orgánica.

A los fines de analizar el subsistema se procedió a seleccionar una serie de experiencias destacadas de articulación público-privada que se orientaron al desarrollo territorial durante el período de 1999 y 2012.

II.2.a. Experiencias orientadas al DT en la ciudad de Almafuerte:

El foro interinstitucional fue un espacio deliberativo similar al de las asambleas barriales, en cuanto a su estructura y reivindicaciones, que se sucedieron a lo largo del país en el año 2002. El Foro se erigió como un espacio para el ejercicio de la democracia directa, en el cual los vecinos e instituciones de la sociedad civil pretendieron incidir en ciertas problemáticas locales, al mismo tiempo que se diferenciaban de las estructuras y mecanismos tradicionales de hacer política, reivindicando la práctica de valores que van desde la trasparencia hasta la horizontalidad en la toma de decisiones.

La iniciativa fue impulsada por un grupo de ciudadanos e instituciones que posteriormente formarían parte del Consejo Asesor, entre los principales confluyeron: el Centro de Comercio, Industria y Turismo, Cooperativa de Servicios Públicos, Cooperativa Agrícola y la Comisión de Asociados del Banco Credicoop. Posteriormente se sumarían: el Departamento Ejecutivo Municipal y el Concejo Deliberante (Llanes, 2012).

Las actividades del foro se estructuraron alrededor de dos ejes fundamentales:

1) Atender la desbordante problemática social, formando comisiones de trabajo en temas como: salud, alimentación y seguridad.

2) Elaborar diagnósticos y prospectivas para la generación de empleo local, teniendo en cuenta el impacto favorable para las economías regionales que supuso el fin de la convertibilidad. Esta instancia fue coordinada por un equipo técnico de la Universidad Nacional de Villa María, cuyas conclusiones fueron plasmadas en el documento denominado Plan XXI.

El Sr. Gabriel Coria, protagonista de la experiencia, caracterizó al "Foro" como un fenómeno *"multitudinario y heterogéneo, dado que aglutinó a sectores de los más diversos, que sólo la crisis, nacional y local, pudo unir"*. Luego, los acontecimientos posteriores evidenciarían que tal comunión de intereses y sectores que coincidieron circunstancialmente, se disolvieron en poco tiempo a medida que disminuyó el efecto de la crisis (Coria, 2012).

Desde el comienzo de la experiencia los partidos políticos locales y el Municipio vieron en el Foro una amenaza para su legitimidad que por otra parte ya estaba menoscabada por la imposibilidad de resolver la crisis económica nacional y local.

No obstante, la fortaleza del Foro encubrió su propia vulnerabilidad porque al concentrarse en las instancias deliberativas y horizontalidad en la toma de decisiones que lo legitimaron ante la población, se aislaron de las estructuras políticas formales por desencanto de sus prácticas y valores, en perjuicio de las posibilidades de influir en los programas de gobierno efectivo, a pesar de que éstas propuestas presentadas contaran con amplia participación social y legitimidad.

En igual sentido, Manuel Castells caracteriza estos espacios en *Sociedad red*, como: *"destinados a tomar o a disputar el poder de las mentes, no el poder del Estado"* (Castells, 2001).

Sin embargo, una década después de aquel Foro, los acontecimientos fueron mostrando resultados a tono con las medidas propuestas en el Plan XXI, cumpliéndose en gran medida la visión proyectada por los participantes, especialmente vinculada con la apertura de nuevos nichos de mercado alrededor del turismo en Almafuerte (Coria, 2012).

II.2.b. Experiencias orientadas al DT en la ciudad de Villa Elisa:

Entre los años '90 y 2012 Se registraron numerosas experiencias de articulación público-privada y gestión asociada de proyectos que serán descriptas a continuación.

La formación de la Asociación para el Desarrollo de Villa Elisa y Zona (en adelante ADVEZ) por iniciativa del entonces Intendente (Kuttel) integró a 16 entidades locales con el propósito de asistir al municipio y articular acciones con el objetivo de promover el desarrollo socioeconómico de la ciudad.

Desde ADVEZ funcionó, en los años '90, un programa dedicado a la construcción de viviendas sociales con la metodología "círculo cerrado" gestionado de manera asociada entre el Municipio (como financista) y la ADVEZ en calidad de ejecutora del programa. El impacto hasta 2012 fue positivo desde el punto de vista social porque se adjudicaron 250 viviendas (Bordet, 2012).

En paralelo, también durante los '90 desde ADVEZ y bajo una gestión asociada se impulsó la edificación de un complejo turístico termal que tiempo después transformaría la estructura productiva de la ciudad Villa Elisa. Los 80 vecinos participantes fueron promotores y aportaron recursos de manera asociada con el Municipio en todas las fases del proyecto, desde la exploración del agua termal, perforación, edificación y gestión

del complejo hasta 2012. E incluso incorporaron 70 nuevos inversores locales, en una muestra de compromiso y confianza de parte de los ciudadanos respecto de las organizaciones locales que podría interpretarse como una acumulación de capital cívico.

En el año 2000, se registró un crecimiento exponencial de turistas en las termas en Villa Elisa, generando oportunidades comerciales y tensiones en la oferta de la ciudad que desbordaron la capacidad de respuesta de las organizaciones locales competentes en la materia: Municipio y ADVEZ. Ambas organizaciones recurrieron a organismos extra-locales especializados en la temática de turismo y desarrollo local a fin de: capacitar su personal, formular estrategias y desarrollar nuevas capacidades que permitieran enfrentar las tensiones generadas por el turismo.

El Plan de Desarrollo Local (PDL): en los hechos no fue un proceso planificación participativa porque tuvo una dinámica similar al de los foros de discusión, con reuniones periódicas que se extendieron desde el año 2001 hasta el 2011. En el PDL participaron entidades[4] locales de naturaleza social y económica que motivadas por los buenos resultados obtenidos a partir del proyecto de termas, decidieron replicar esa experiencia para resolver otros problemas locales (Ingold, 2012).

Las actividades realizadas desde el PDL fueron: diagnósticos, estudios técnicos sobre turismo con la Escuela Suiza de Turismo y un Plan Estratégico con la Universidad Nacional de San Martín.

En cierto modo, el PDL terminó por solapar actividades de ADVEZ y acarreó tensiones que condujeron en 2011 a la disolución del PDL.

Luego, en el año 2008, la Dirección Municipal de Turismo de Villa Elisa impulsó un proceso de diagnóstico y planificación participativa, denominado "Visión Turística Villa Elisa 2008-2018", para abordar la temática del turismo junto a comerciantes y empresarios locales.

Respecto de las experiencias narradas, arribaron en algunos casos a resultados positivos y en otros la experiencia se truncó. No obstante, lo destacable de esta ciudad radica en la iniciativa permanente de las instituciones con activa participación ciudadana y en el compromiso del Municipio para liderar un proceso transformador hacia el desarrollo de la localidad con un estilo de gobierno tendiente hacia la gobernanza.

[4] Entre ellas: el Centro Cultural "La Fragua", la Coop. de Arroceros Villa Elisa, ADVEZ, algunas instituciones educativas y un gremio. Desde 2005 se sumarían otras entidades afines a las temáticas de salud y educación: los Talleres Integrar (Asoc. de padres con chicos discapacitados), Cooperadoras de las escuelas (primarias y secundarias) y del Hospital San Roque, cooperadora de los Bomberos Voluntarios y el Consejo Local de Salud.

II.3. Subsistema Económico-productivo:

El subsistema describe la dinámica de los principales sectores económicos y empresas durante el período 1999 y 2012.

II.3.a. Dinámica de los sectores económicos y principales empresas de la Ciudad de Almafuerte:

En la producción primaria se destacó la preeminencia de la soja por sobre cultivos tradicionales de la zona como: maíz, sorgo y maní con fuerte impulso desde la campaña 2004/2005. Los granos son acopiados por la Cooperativa Agrícola de Almafuerte (en adelante Copagro) para luego ser transportados y comercializados en el puerto de Rosario. Entre los años 2001-2002, la Copagro promovió la diversificación y agregado de valor por medio de cultivos alternativos, como el maíz pisingallo, aunque sin resultados favorables.

A partir del año 2006 se fortaleció la producción hortícola en la zona periurbana de Almafuerte hasta el año 2012, en donde se triplicó la superficie de los cultivos de hoja pasando de ocupar 50 Has a 140 Has con aproximadamente 50 personas empleadas de manera directa.

Respecto del sector industrial, la rama predominante fue la siderurgia compuesta de 3 empresas[5] principales que en conjunto elaboraron autopartes e implementos agrícolas en 2012 con una escala de 1.000 Tn mensuales, empleando a 400 personas de la localidad y región. Durante el período de 1999-2012 esas plantas duplicaron la capacidad productiva por la reactivación del sector autopartista y metalmecánico, con calidad certificada por IRAM e ISO 9001 (Piccioni, 2014).

Además, emergieron 7 nuevas empresas[6] especializadas en la fabricación de autopartes y acondicionamiento de vehículos para la competición. Empleaban alrededor de 80 personas de manera permanente y tercerizada, produciendo repuestos certificados por la firma japonesa SUBARU con destino al mercado internacional (Ericsson, 2014).

Tal como quedó de manifiesto, el sector industrial de Almafuerte tuvo iniciativas vinculadas al agregado de valor y especialización productiva en el rubro de autopartes.

Por su parte, la actividad comercial en la ciudad de Almafuerte, medida por la cantidad de establecimientos registrados durante el lapso de 1999 a 2012, registró un crecimiento

[5] Las empresas son: Sánchez y Piccioni SA, Fundarg SRL y Adrifa SRL.
[6] La empresa se llama Baratec SA.

del 140%, alcanzando los 350 establecimientos en 2012, a causa del incremento en el nivel de consumo y empleo local.

En el mismo lapso, aumentaron la cantidad de establecimientos que prestaban servicios en Almafuerte en un porcentaje aproximado de 211%. La oferta comercial y de servicios vinculados al turismo también se expandió alrededor de un 100% entre 1999 y 2012.

II.3.b. Dinámica de los sectores económicos y principales empresas de la Ciudad de Villa Elisa.

En la ciudad de Villa Elisa y zona predominó históricamente la explotación intensiva tipo granja de sistema mixto, compuesto por pequeñas parcelas rurales de 50 a 200 Has que conjugaron la producción agrícola, ganadera, avícola, láctea, forestal y apícola de manera complementaria (Bordet, 2012).

De manera similar a la ciudad de Almafuerte, el cultivo de la soja en Villa Elisa fue predominante durante el período de 1999 a 2012, seguido en orden decreciente por el arroz, maíz, sorgo, lino y girasol (MINAGRI, 2013). La Cooperativa de Arroceros acopiaba, transformaba y comercializaba materia prima local, mientras que la Cooperativa Agropecuaria de Almafuerte sólo acopiaba y comercializaba.

Entre 1999 y 2012, la ciudad de Villa Elisa profundizó su perfil agroalimentario hacia la producción de alimentos listos para consumo humano en base a materias primas locales (arroz, soja, maíz, miel, sorgo), con destino al mercado nacional e internacional. Además, algunas empresas crecieron notablemente por la implementación de estrategias de integración horizontal y vertical.

La producción y transformación del arroz constituyó en 2012 la tercera fuerza económica de Villa Elisa, ponderada en términos de generación de riqueza, cercana a los AR$100 millones de pesos, y puestos de empleo generados.

El proceso de industrialización del arroz fue concentrado por la Cooperativa Arrocera, pionera en la industrialización de materia prima y exportación de alimentos elaborados desde 1978. La entidad está compuesta de 160 productores pertenecientes a Villa Elisa y zona. En 1999 esa Cooperativa yacía en una profunda crisis que obligó a replantear la estructura de su negocio y estrategia de comercialización, dando como resultado a un proceso de reingeniería empresarial e integración vertical, en donde se formaron 3 unidades de negocios para operar en distintos eslabones de la cadena agroalimentaria (Mateo, 2011).

Así, entre 1999 y 2012 la capacidad productiva de la Cooperativa arrocera se multiplicó por 12 y pasó de emplear 57 trabajadores a 200 personas en las 3 unidades de negocio. Durante el mismo período certificó la inocuidad de sus productos y gestión de procesos cumpliendo con normas internacionales (Buenas Prácticas de Manufactura -BPM, HACCP, ISO 9001, ISO 22000). Los principales mercados internacionales de la Cooperativa arrocera fueron Brasil, México, Irak, Turquia, Portugal y Perú (Bragachini, et al; s.f.)

La producción avícola constituye la primera fuerza económica de la ciudad Villa Elisa y se nutre de materia prima local (arroz, maíz, trigo, sorgo y soja) para transformarla en proteína animal, concentrando en la empresa NOELMA S.A. los procesos de industrialización, comercialización y distribución de alimentos terminados. La evolución de la empresa desde 1999 a 2012, fue notable por la formación de un complejo empresarial de 4 unidades que opera a lo largo de la cadena productiva: la reproducción y el engorde de aves, elaboración de alimento balanceado, procesamiento de aves, fabricación de subproductos, fabricación de alimentos terminados, provisión de combustibles y de logística. Este complejo empresarial que agrupa a 100 productores avícolas pasó de emplear 150 personas a 330 en 2012, duplicó su capacidad anual de faena ubicándose en 50 millones de aves en 2012, e incrementó sus ingresos anuales hasta la cifra de AR$150 millones de pesos (Wallingre, 2011).

La actividad comercial y de servicios registró una expansión del 1.300% en la ciudad de Villa Elisa, impulsada por el turismo termal y durante el período analizado recibió más de 100.000 turistas por año (Dirección Municipal de Turismo de Villa Elisa, 2012b). Producto del caudal de turistas crecieron fuertemente la oferta gastronómica y de hospedaje, la construcción, el comercio minorista urbano (quioscos y despensas), aparecieron centros de estética, nuevos supermercados, heladerías, laverrap, venta de artesanías y productos regionales, entre otros.

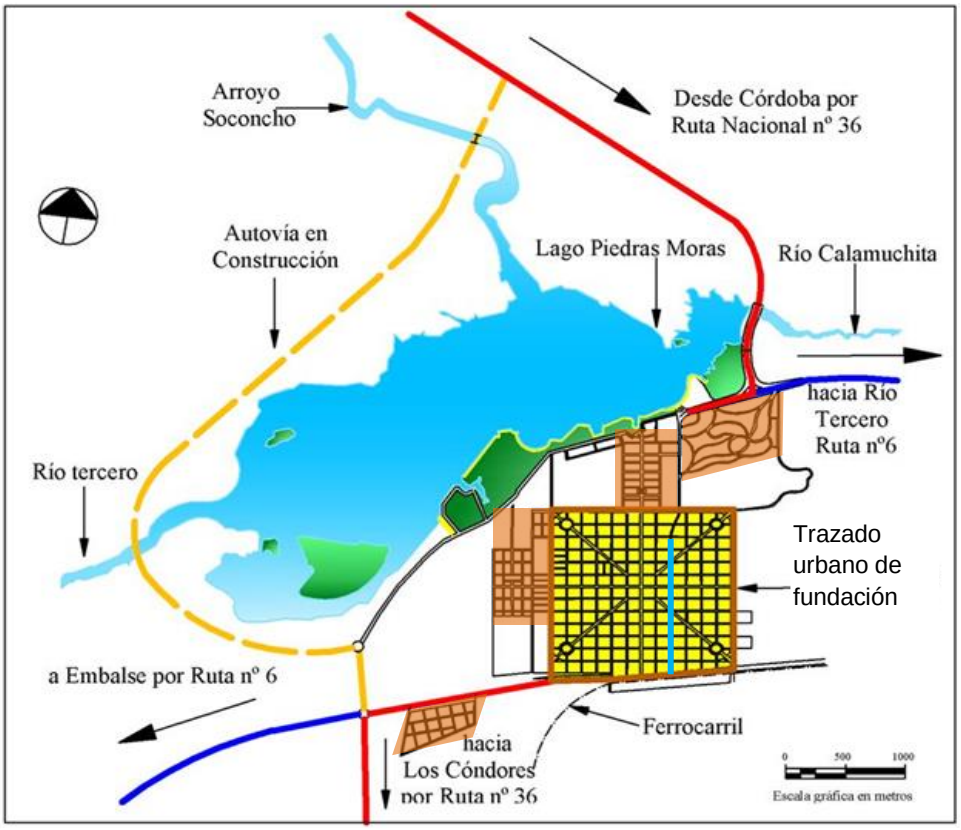
Por tal motivo, el turismo fue crucial en el perfil comercial que la ciudad adoptó a partir del surgimiento de las termas. En efecto, se registró un crecimiento exponencial de los comercios y servicios relacionados con el turismo en la ciudad de Villa Elisa desde 1999 a 2012, ubicando a este sector como la tercera fuerza económica de la localidad, con ingresos anuales del orden de los $100.000.000, y en la primera en cuanto a ocupación de mano de obra con 769 puestos de empleo directo e indirecto durante 2012 (Amarillo, 2012).

II.4. Subsistema físico-espacial:

II.4.a. Variación de aspectos urbanos de la Ciudad de Almafuerte durante el período de 1999-2012.

El trazado urbano de la ciudad fue diseñado por su fundador con la forma de cuadrícula/damero, motivada en el diseño que Dardo Rocha le otorgó a la ciudad de La Plata.

Croquis de la Ciudad Almafuerte: accesos y trazado urbano.



Fuente: Elaboración Propia.

La expansión urbana de la ciudad fue, a lo largo de su historia, de tipo discontinua porque se anexaron nuevos loteos por fuera del trazado fundacional aún cuando dentro persistieron lotes sin uso.

Esta modalidad de expansión se originó por la inexistencia las medidas regulatorias adecuadas que demarquen el ejido urbano, regulen la expansión urbana y resguarden el diseño original de la traza almafuertense.

La expansión dispersa continuó durante el período 1999-2012, acentuando distorsiones en el funcionamiento y organización espacial de la ciudad, como: a) alta desconexión entre los barrios, b) baja accesibilidad y fluidez del transporte por la desvinculación y discontinuidad de las vías, c) alto costo urbano-social de superficies vacantes, d)

extensión innecesaria en las redes de infraestructura, e) potenciales conflictos en relación a los desagües pluviales, f) incompatibilidad en los usos del suelo, g) inequidad en el acceso a los servicios básicos, dado que algunos barrios no cuentan con una plena cobertura de servicios básicos e infraestructura (Dellatorre, et. al.; 2013).

Uno de los factores que motorizaron la expansión urbana fue la demanda local de nuevas viviendas por el incremento del empleo e ingreso promedio de la población, acompañado por el crecimiento demográfico. Por su parte, la actividad turística tuvo escasa incidencia en la expansión urbana.

Durante el período de 1999 y 2012 las principales medidas municipales para valorizar el patrimonio local se focalizaron alrededor de los principales atractivos turísticos: el lago Piedras Moras y el río Ctalamuchita.

También, durante el período considerado el comercio de proximidad se concentró dentro de la traza fundacional sobre uno de sus ejes marcado por una línea recta de color celeste en el croquis de la ciudad Almafuerte. Por fuera del trazado de fundación, en los barrios sombreados color naranja del croquis de la ciudad Almafuerte, los equipamientos de servicio son aún insuficientes y el acceso servicios básicos es restringido (Dellatorre, et. al; 2013).

Para el caso de Almafuerte cabe considerar la incidencia de la autovía Córdoba – Río Cuarto representado por una gruesa línea de trazos color naranja en el croquis de la ciudad Almafuerte. Es una obra actualmente en construcción fuera del área urbana que cambiará la dinámica de circulación actual e impactará en la dirección de la expansión urbana, seguramente acentuando la dispersión y desconexión espacial de la ciudad.

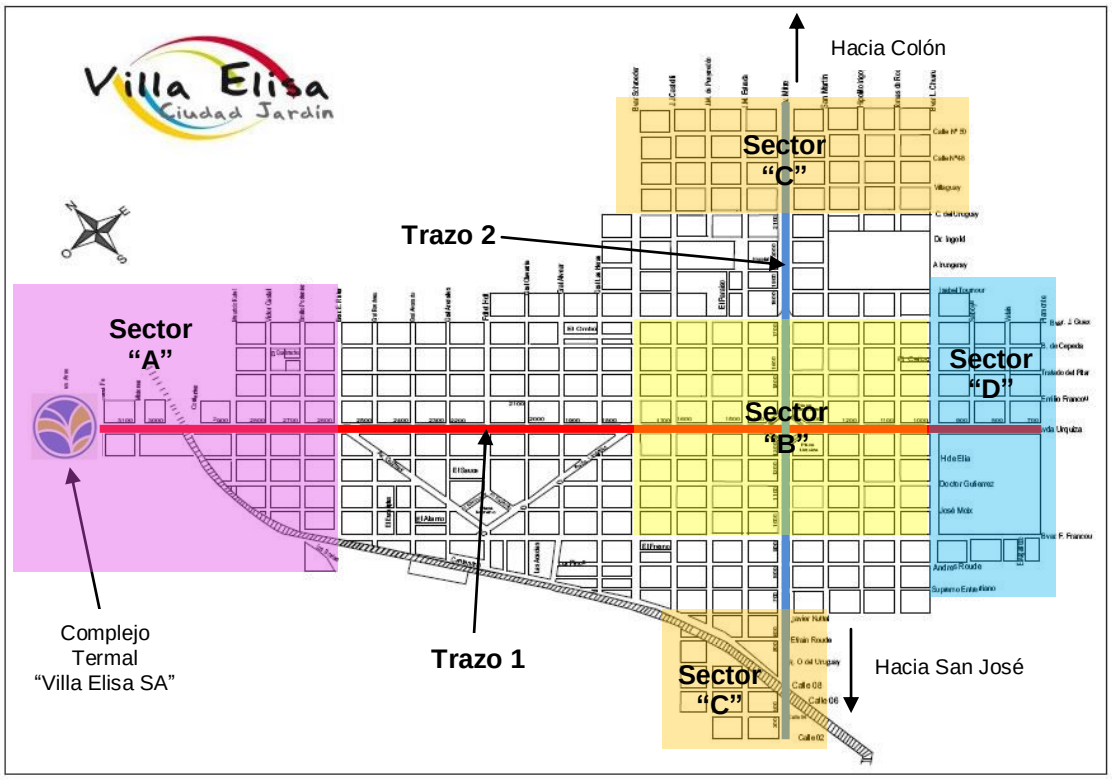
II.4.b. Variación de aspectos urbanos de la Ciudad de Villa Elisa durante el período de 1999-2012.

En la ciudad Villa Elisa, se percibieron cambios en el espacio urbano a partir del año 1999, producto del auge del turismo termal como de la alta reinversión de ingresos provenientes del sector agrícola y avícola, al cabo de 2003.

Entre 1999 y 2012 la ciudad Villa Elisa incrementó: la demanda de espacios urbanizados, la construcción, la especulación inmobiliaria, el número de establecimientos comerciales y de servicios en el área urbana (Castillo, 2008).

Algunos de los principales cambios están sectorizados en el plano 1 de la Ciudad Villa Elisa, expresado con diferentes sombreados y líneas de color.

Plano 1. Ciudad de Villa Elisa.



Fuente: elaboración propia en base al plano de la Ciudad Villa Elisa extraído desde: http://www.villaelisaaldia.com.ar/images/noticias/villa-elisahhbhbhggj.jpg

Sector "A": antes del año 1999 eran parcelas rurales con alta calidad ambiental y al cabo de 2002, por iniciativa privada se lotearon para uso residencial y alojamiento turístico (cabañas y búngalos). Este sector padeció elevada especulación inmobiliaria por su calidad ambiental y proximidad al complejo termal.

Sector "B": previo al 2003 era un área homogénea de uso residencial exclusivo y con el tiempo se inauguraron comercios de proximidad y alojamientos temporales para turistas.

Sectores "C": expansión de la traza urbana en los accesos por la apertura de nuevos lotes privados desde el año 2001, para uso del suelo residencial.

Sector "D": lotes anexados durante los años '90 por iniciativa municipal. Se construyeron planes de vivienda, una escuela y un club (Castillo, 2008).

Trazo 1: Es la Av. Urquiza, eje comercial de la ciudad, con predominancia de comercios minoristas después del año 2003. También constituye unos de los accesos al Complejo Termal de Villa Elisa y en algunas fechas de la temporada estival padeció embotellamientos a causa del gran caudal de turistas.

Trazo 2: Es la Av. Mitre y uno de los accesos a la ciudad Villa Elisa.

En términos de competitividad ambiental, el Municipio de Villa Elisa combinó medidas que valorizaron y regularon el crecimiento de la ciudad.

Una medida regulatoria fue el Código de Ordenamiento Urbano[7] (COU en adelante) permitió prever y ordenar el crecimiento de la ciudad de cara a los próximos 15 años, delimitar las áreas urbanizables y de urbanización diferida, guardando relación con los siguientes criterios: continuidad del trazado de fundación para optimizar el tendido de infraestructura y servicios básicos, consolidar el uso del suelo en lotes sin uso y evitar usos incompatibles zonificando actividades industriales (Castillo, 2008).

Otras medidas del Municipio elisense tendieron a valorizar espacios y recursos locales a lo largo de la ciudad, como: la restauración de monumentos históricos y espacios verdes, renovación del alumbrado público y del arbolado en el centro del área urbana, inauguración de nuevos paseos y plazas con alta calidad ambiental, exención impositiva a los residentes que acondicionan sus frentes, promoción del turismo rural y de la cocina autóctona, certificación de calidad en las termas y alojamientos turísticos, entre otros.

Conclusión:

En relación a las experiencias relatadas en el subsistema político-institucional, la gestión Municipal de Villa Elisa mantuvo un estilo de gobierno orientado hacia la *gobernanza*, considerando las prácticas de Gestión Asociada descriptas previamente.

Además, la ciudad de Villa Elisa evidenció mayor: a) número de proyectos y estrategias orientados al Desarrollo Territorial, b) continuidad temporal de los mismos, c) densidad en el entramado institucional medido en la cantidad de organizaciones participantes.

Mientras que en Almafuerte predominó el estilo tradicional de gestión municipal sin asignarle importancia a la problemática del desarrollo local, el Municipio elisense mantuvo una relación horizontal de cooperación e interacción con otros actores no estatales en la toma de decisiones que lo ubicó en mejor posición para enfrentar los desafíos planteados por el achicamiento del estado durante los ’90 como en relación al DT.

En el plano económico-productivo, la ciudad Villa Elisa acentuó un perfil económico agroalimentario mientras que en Almafuerte predominó la industria siderúrgica y de autopartes. No obstante, Villa Elisa consiguió diversificar su estructura productiva incorporando al turismo luego de la apertura del complejo termal que expandió la oferta comercial y de servicios. Además, el turismo abrió nuevos espacios de rentabilidad, relacionados con emprendimientos inmobiliarios, donde fue reinvertido el excedente del

[7] La Ordenanza nº 1317 fue sancionada en 2004 por el Honorable Concejo Deliberante de Villa Elisa.

sector agrícola, evitando la fuga de recursos locales. Por tal motivo, con el paso del tiempo y la reinversión del ahorro local, la oferta turística elisense se diferenció de sus competidores inmediatos.

Mientras que las empresas siderúrgicas de Almafuerte expandieron su capacidad de producción, en Villa Elisa las empresas agroalimentarias transformaron materia prima local en productos finales listos para el consumo con destino al mercado interno y externo. Por lo tanto, las empresas elisenses emprendieron procesos de integración vertical, horizontal, diferenciación y diversificación productiva.

En Almafuerte hubo experiencias de especialización productiva a raíz del surgimiento de nuevas empresas vinculadas a la industria automotriz con productos diferenciados, con certificación de calidad, de alto valor y orientados al mercado internacional.

Una semejanza de ambas localidades fue el despegue del turismo local, aunque en Villa Elisa tuvo mayor magnitud considerando el número, el nivel de especialidad y la diversidad de comercios y servicios que surgieron a causa del turismo.

Por el lado del subsistema físico-espacial, el despegue del turismo en Villa Elisa, reportó importantes desafíos para el Municipio que debió enfrentar la especulación inmobiliaria y tendencias de expansión dispersa del suelo urbano y periurbano colindantes a las termas.

En términos de competitividad ambiental, la ciudad Villa Elisa aventajó en gran medida a la localidad de Almafuerte porque en Villa Elisa combinaron medidas regulatorias, como el Código de Ordenamiento Urbano (COU) y otras que apuntaron a valorizar espacios y recursos locales. Mientras que en la ciudad Almafuerte predominaron las iniciativas tendientes a la valorización de recursos y espacios verdes aunque desprovisto de medidas regulatorias, lo cual permitió la continuidad de las distorsiones urbanas. En cambio, las medidas regulatorias dispuestas en el COU de Villa Elisa aseguraron el pleno aprovechamiento del área urbana como de los equipamientos y la infraestructura básica y vial.

Para finalizar, las experiencias mencionadas dan cuenta que la ciudad de Villa Elisa reúne una serie de elementos postulados por el DT que le permitirán enfrentar nuevas demandas y desafíos de cara al futuro, mientras que la ciudad de Almafuerte presenta mayores dificultades al respecto.

Bibliografía:

Amarillo, Matías (2012). *Entrevista personal*. Municipalidad de Villa Elisa, 14 de Diciembre de 2012, ciudad de Villa Elisa, Entre Ríos.

Bordet, Favio (2012). *Entrevista personal*. Asociación para el Desarrollo de Villa Elisa y Zona, 13 de Diciembre de 2012, ciudad de Villa Elisa, Entre Ríos.

Bragachini, Mario; Saavedra, Alejandro; Méndez, José; Casini, Cristiano; Errasquin, Lisandro; Ustarroz, Fernando; Bragachini, Marcos (s.f.). Ejemplo de Cooperativismo y valor agregado en Arroz. INTA Manfredi. Proyecto de Eficiencia de Cosecha, Poscosecha de Granos y Forrajes, y Valor Agregado en Origen (PRECOP). Ciudad de Manfredi, Córdoba.

Castells, Manuel (2001). La Sociedad Red. Alianza Editorial: Madrid, España.

Castillo, Leonardo (ed.) (2008). Geografía Urbana y Rural: Análisis urbano ciudad de Villa Elisa, Entre Ríos (Argentina). Ciudad de Villa Elisa, Entre Ríos.

Coria, Gabriel (2012). *Entrevista personal*. Centro de Comercio, Industria y Turismo de Almafuerte, 4 de Diciembre de 2012, ciudad de Almafuerte.

Cravacuore, Daniel; Ilari, Sergio y Villar, Alejandro (2004). La articulación en la gestión municipal. Actores y Políticas. CABA: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

Dabroy, Jahir (2014). Formación de capital social y gobernanza institucional en los de desarrollo económico local. Programa Regional de Formación para el Desarrollo Económico Local con Inclusión Social en América Latina y El Caribe (s.l.).

Dellatorre, Gabriela; Herrero, Silvana; Pozzobon, Guillermo; Acotto, Gerardo (2013). Plan Ordenador Urbano-Ambiental. Ciudad de Almafuerte: Municipalidad de Almafuerte.

Dirección Municipal de Turismo de Villa Elisa (2012b). Información estadística sobre el turismo local. Municipalidad de Villa Elisa.

Ericsson, Sebastián (2014). Entrevista personal. Gerente de la empresa "BARATEC S.A.", 16 de setiembre de 2014, ciudad de Almafuerte, Córdoba.

Ingold, Daniel. *Entrevista personal*. Centro Cultural La Fragua, 14 de Diciembre de 2012, ciudad de Villa Elisa, Entre Ríos.

Llanes, Carlos (2012). *Entrevista personal*. Periodista, Jueves 6 de Diciembre de 2012, ciudad de Almafuerte.

Mateo, Graciela (2011). La Cooperativa Arroceros Villa Elisa, un buen ejemplo de la tradición cooperativista de Entre Ríos (Argentina). Revista Mundo Agrario, vol. 11, nº 22, primer semestre de 2011.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MINAGRI) (2013). Sistema Integrado de Información Agropecuaria (SIIA): Estadísticas agrícolas. Dirección de

Información Agropecuaria y Forestal, Subsecretaría de Agricultura de la Nación. CABA.

Mitnik, Félix (Coord.) (2011). Políticas y programas de desarrollo de cadenas productivas, clusters y redes empresariales. Heterogeneidad de demandas. Diversidad de respuestas. Ciudad de Córdoba: Editorial Copiar.

Piccioni, Javier (2014). Entrevista personal. Presidente de la Empresa "Sánchez y Piccioni S.A", 24 de setiembre de 2014, ciudad de Almafuerte, Córdoba.

Rozenblum, Constanza (2014). Una aproximación a la complejidad del territorio: Aportes metodológicos para el análisis y la evaluación de procesos de Desarrollo Territorial. 1ra ed. CABA: Ediciones INTA.

Wallingre, Noemí (2011). El Desarrollo de un nuevo destino turístico. El caso de la Ciudad de Villa Elisa, Argentina. *Anuario "Turismo y Sociedad",* Volumen nº 12, pp. 235-259.

II Jornadas de Desarrollo Local y Regional: "Reflexiones y diálogo para la acción"
Primer encuentro de Escuelas de Gobierno

MESA 5: Procesos territoriales y Cambio climático

Título del resumen: Procesos constitucionales en América Latina y sustentabilidad: un estudio comparativo

Autores:

Salvucci Kubler, Lucía[1]

Foa Torres, Jorge [2]

Resumen

En los últimos años en América Latina se han producido importantes reformas constitucionales en países como Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009). Asimismo, en nuestro país la última reforma de 1994 introdujo modificaciones relevantes en numerosos aspectos. En ese marco, este trabajo se orienta a identificar y comparar los diversos modos de significar a lo ambiental (o a lo sustentable) en cada norma y establecer relaciones con el modelo o concepción de desarrollo promovido en cada caso.

A tal fin, se especifican ciertas variables o agentes discursivos que servirán de eje para la comparación: las referencias a "desarrollo sustentable" o, en su caso, al "buen vivir"; la modalidad de dominio, propiedad y explotación de recursos naturales establecidas; las referencias a formas de estandarización ambiental (como el caso de los presupuestos mínimos de protección ambiental en la constitución argentina).

Cabe destacar que, si bien el trabajo compara algunas constituciones latinoamericanas, el foco más específico está puesto en nuestro país. Por lo cual, la estrategia metodológica para el estudio comparativo no sólo se ocupará de las constituciones arriba mencionadas sino, además, de la Constitución Nacional Argentina de 1949. Ello debido a que esta última constituye una referencia capaz de brindar elementos relevantes para la diferenciación de concepciones disímiles de desarrollo a nivel nacional.

[1] Mgter. U.N.C. y UNVM
luciasalvucci@gmail.com
[2] CONICET-UNVM-UNC
jorgefoatorres@gmail.com

Por último, la principal tesis de este trabajo es que, en el contexto latinoamericano, las estrategias de desarrollo basadas en la estandarización de las normas ambientales y la descentralización de la gestión pública ambiental, se inscriben en una lógica de política ambiental neoliberal. En tanto, las estrategias basadas en la centralización y la regulación diferenciada según territorios de la gestión de los recursos naturales, se inscriben en una lógica de política ambiental nacional-popular. Finalmente, se afirma que la centralización de la política ambiental y de desarrollo sustentable en América Latina y Argentina, no necesariamente impide u obstaculiza decisivamente al desarrollo local-regional sino que, por el contrario, es capaz de permitir la intervención estatal adecuada a contextos de economías nacionales estructuralmente heterogéneas.

Palabras clave: Reforma constitucional. Sustentabilidad. Desarrollo local.

Introducción

Las Constituciones son restricciones y pre compromisos[3] que establecen las sociedades para alcanzar objetivos, deseos, formas de vivir y relacionarse. A su vez también son la expresión de los procesos históricos, y formas de desarrollo. Si tenemos en cuenta estas perspectivas en relación a los recursos naturales o bienes comunes, podemos observar que existen diferentes miradas de entender lo ambiental, y formas en que las sociedades y el Estado se relacionan con la naturaleza. Es decir, estas miradas pueden tener un sesgo liberal, donde la naturaleza es solo un recurso para un aprovechamiento económico-utilitarista, y se busca solamente sacar la mayor cantidad de utilidades, o desde una mirada más integral/nacional, en donde el concepto de ambiente depende del modo en que el hombre se interrelacione con la naturaleza, con una función preponderante por parte del Estado en relación a ésta. A su vez también existen Estados y sociedades que han desarrollado modelos llamados "extractivistas", por el modo de producción de extraer los

[3] Ramirez Gallegos, R (2010), Socialismo del Sumk Kawsay o biosocialismo. Este autor define a las Constituciones como restricciones y pre compromisos que se imponen las sociedades para conseguir objetivos deseados, haciendo referencia a la mitología griega "….La soga y la cera demandadas por Ulises son semejantes a dichas restricciones; y la voluntad de atarse y no escuchar el canto de las sirenas son precompromisos de Ulises y los marinos para no claudicar a la seducción de las sirenas y cumplir el objetivo deseado. Al igual que Ulises, las sociedades buscan delinear un curso de acción, así como protegerse de las acciones irreflexivas en el futuro (Elster, 2002: 20) . Mediante algunos mecanismos como la elevación de costes, la sociedad se auto-restringe y disminuye la incertidumbre…"

recursos naturales, en este caso a su vez es importante diferenciar el modo de producción, del modelo económico.

García Linera en su libro "Geopolítica del Amazonia", hace esta distinción fundamental: "Existen sociedades donde la naturaleza se presenta como un simple reservorio de cosas para ser usufructuadas por los seres humanos. Es decir, es un objeto inerte susceptible de ser transformado por el trabajo, pero frente a la cual no se tiene ninguna responsabilidad ética o material de continuidad. Si a ello se le suma que el objetivo orientador de los procesos productivos, no es la satisfacción de necesidades materiales, sino la acumulación ilimitada de la ganancia monetaria (la valoración), estamos frente a un modo de producción capitalista" (2012: 86-87).

Desde nuestra perspectiva, el concepto de ambiente, es una construcción de manera conjunta entre el Estado y las comunidades del modo que interaccionan con la naturaleza y su entorno. Así el ambiente no será analizado desde la perspectiva de las ciencias naturales (modelo ecológico), sino desde las ciencias sociales, para poder observar el proceso capitalista de las sociedades, y como esto influye en relación al ambiente. El ambiente lo vamos a estudiar en un contexto histórico, teniendo en cuenta factores económicos, políticos, sociales y decisiones locales/globales que influyen en su desarrollo.

En este marco, este trabajo presenta una comparación de las últimas reformas constitucionales en Argentina, Ecuador, Bolivia y Venezuela. Asimismo y a los fines de contribuir a la identificación de diferencias y similitudes entre los ordenamientos jurídicos, también se incluye a la constitución nacional argentina de 1949 en tal comparación. Tal comparación se efectuará en relación a: dominio, propiedad, explotación, y otras formas de significar lo ambiental, como son el desarrollo sustentable en nuestro caso, o el buen vivir.

Las reformas constitucionales

Las variables o dimensiones utilizadas para la comparación fueron

1. Dominio de recursos naturales: es decir si se establece como centralizado en el Estado Nacional o descentralizado en Estados subnacionales.
2. Propiedad de recursos naturales:

3. Régimen de explotación de recursos naturales: si existen referencias a instituciones, comunidades o grupos sociales a las que se atribuye la explotación de recursos naturales.
4. Referencias a desarrollo sustentable y/o formas de desarrollo alternativas, como el buen vivir o sumak kawsay.
5. Referencias a formas de estandarización: como el establecimiento de presupuestos mínimos de protección ambiental.

Constituciones Variables	CN 1949	CN 1994	Venezuela (1999)	Ecuador (2008)	Bolivia (2009)
Dominio sobre los recursos naturales Sistema de gobierno (Federal, unitario) (centralizado, descentralizado	Gobierno federal con autonomías provinciales	Estado Federal descentralizado. Gobiernos provinciales autónomos	Estado federal y descentralizado	Estado descentralizado	Estado unitario descentralizado y con autonomías indígenas
(2) Dominio o Propiedad de recursos naturales	Son propiedades imprescriptibles, inalienables de la nación, con participación a las provincias. (Fin social de la propiedad)	Dominio originario de las provincias (Código minería bienes privados del Estado provincial o Nacional según donde se encuentren)	Los yacimientos minero e hidrocarburos son del dominio público, inalienable e intransferible del Estado Nacional	Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado Nacional	propiedad y dominio directo, indivisible, imprescriptible del pueblo boliviano
(3) Explotación de recursos naturales	Solo el estado nacional con participación a las provincias	La constitución no menciona. Los minerales no pueden ser explotados por el Estado, solo por particulares mediante concesión, salvo los hidrocarburos	Concesiones a particulares por tiempo determinado con fin público. Consulta a comunidades indígenas y participación en los beneficios. Estado conserva	El Estado nacional y particulares (con limite en ganancias) Los gobiernos autónomos descentralizados tienen beneficios - consulta y	El Estado nacional y particulares Consulta y participación comunidades indígenas con derechos exclusivos -

		que si pueden ser explotados por el Estado (Código de minería)	todas las acciones del petróleo	participación comunidades indígenas	
(4) Referencias a desarrollo sustentable y/o formas de desarrollo alternativas	No	Desarrollo sustentable art. 41	Desarrollo sustentable y formas propias de protección de cada recurso	Si (desarrollo sustentable) y vivir bien, vida armoniosa y vida buena	Si. (desarrollo sustentable y buen vivir)
(5) Referencias a formas de estandarización	No	Si: presupuestos mínimos	No	No	No

Sistemas de gobierno, dominio, propiedad y explotación de recursos naturales

Las reformas constitucionales de América Latina han sido significativas al momento de regular los recursos naturales..

1) **Dominio sobre los recursos naturales y sistemas de gobierno**

En primer lugar vamos a comparar la forma de gobierno en relación al dominio de los recursos naturales, y como se organizan los Estados, es decir, si es un Estado federal, con gobierno descentralizados y/o estados provinciales, municipales, con autonomía en su administración, o si el Estado es centralizado y/o unitario, es decir, hay un gobierno central que va a decidir sobre todo el territorio, y cada administración va a depender de este en sus decisiones.

Nuestra **Constitución del 94,** en su art. 1 dice: La nación Argentina, al igual que la Constitución del 49, adopta para su gobierno la forma representativa republicana **federal.** Es decir, establece una forma federal de gobierno, con una descentralización y autonomía en el poder de administración de sus estados provinciales y municipales.

La **Constitución de Venezuela** también establece un Estado **federal y descentralizado**... y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.(art. 4)

La **Constitución de Ecuador** es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, **unitario,** intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera **descentralizada (art. 1)**

La **Constitución de Bolivia,** en su art. 1 dice: se constituye un Estado **Unitario** Social de derecho plurinacional comunitario, libre, independiente, soberano, democrático,, intercultural, **descentralizado y con autonomías. (Es decir existe un poder central que es el del Estado nacional, pero a su vez coexisten comunidades con autonomía para autoregularse y se le reconocen sus derechos ancestrales a la tierra).** Art 2 "dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de unidad del Estado, que consiste en derecho autonomía, autogobierno, etc. (Libre determinación de los pueblos)

2) Dominio, propiedad y explotación de los recursos naturales

Para comparar las constituciones en primer lugar vamos a diferenciar el concepto de dominio del concepto de propiedad sobre los recursos naturales. Nuestra Constitución Nacional en su art. (124) establece que el dominio de los recursos naturales pertenece a las provincias, haciendo referencia al término dominio y no propiedad como el resto de las constituciones. Para analizar y distinguir estos dos conceptos, nos remitimos a la regulación de los recursos no renovables. (Código de minería) Para una de las teorías dominantes (Catalano, 1999), de origen liberal y que fue receptado por nuestro CM, los minerales de primera y segunda categoría son considerados bienes "res nullius", es decir, son bienes que no pertenecen a nadie, ni al Estado. En este sistema denominado "regalista" el Estado tiene un poder limitado, porque al no ser el dueño originario tampoco tiene la propiedad de ésta, ni la posibilidad de explotación por sí mismo, sino que tiene poder de ***jurisdicción (dominio eminente),*** que está vinculado al concepto de ***soberanía***, es decir, la facultad de reglar jurídicamente el destino de las cosas, pero sin disponer de las mismas. A este poder se denomina **"dominio",** es decir, es un derecho más restringido porque el Estado está privado del derecho de propiedad real, y solo puede otorgar un derecho de explotación por medio de concesión legal a particulares. El Estado solo tiene así la tutela del patrimonio minero, el poder de policía (dominio o soberanía) para vigilar los derechos privados sobre

las minas y custodiar el interés público de la producción. Es decir se distingue así del concepto de propiedad, que es el poder real sobre la cosa, de usarla, venderla, hipotecarla, transmitirla a terceros, hasta destruirla, exportarla, como dueño. Así el Estado no tiene el derecho de propiedad, y le está vedado explotar el mineral y disponer de éste por sí mismo. Puede otorgar el derecho de explotación a particulares por un período ilimitado de tiempo, a perpetuidad, hasta el agotamiento del mineral. Distinguimos así el dominio como un derecho de soberanía o poder para regular y administrar (el mineral), y el derecho de propiedad es el derecho a usar y disponer de la cosa como dueño. Este último según el código de minería solo se puede otorgar a los particulares por medio de concesión legal. (empresas o mercado)

En nuestro país la última reforma constitucional de 1994 introdujo modificaciones relevantes en numerosos aspectos e incorporó toda una normativa novedosa en materia ambiental. El art. 124 establece que el dominio originario de los recursos naturales pertenece a las provincias, y no a la Nación. Esto dio por terminado la histórica disputa que había entre la nación y las provincias sobre los RRNN, y a su vez marca una diferencia sustancial con el resto de las constituciones, reconociendo mayor autonomía y poder de decisión sobre los **recursos no renovables** a las provincias y no al gobierno central.

Nuestra constitución tiene un vacío en cuanto a la regulación de recursos naturales no renovables estratégicos. Es decir, no regula, ni especifica cómo deberá ser el régimen, qué tipo de propiedad ejerce el Estado sobre los RRNN, si es público, privado, etc.; nos remitimos así al Código de minería para determinar el régimen sobre los recursos no renovables (minerales) donde hace referencia al dominio (poder o facultad de soberanía) que ejerce el Estado provincial. *"Las minas son bienes* ***privados*** *de la Nación o las Provincias según el territorio en que se encuentren*[4]*"*(art. 7) y la propiedad de las minas se otorga a los particulares por concesión legal (art. 10) por tiempo ilimitado. Tampoco nuestra constitución regula la propiedad de los recursos naturales en materia de hidrocarburos. Nos debemos remitir a régimen especial: *Los hidrocarburos líquidos y gaseosos situados en el territorio de la República Argentina y en su plataforma continental*

pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado Nacional o del estado provincial según el territorio donde se encuentren[5]. A diferencia del anterior régimen, los hidrocarburos si son considerados bienes de dominio público, y no pueden ser vendidos, cedidos; y pertenecen también al patrimonio del Estado provincial, y excepcionalmente al Estado nacional.

El resto de las constituciones, utilizan el término propiedad y no dominio para hacer referencia al poder que ejerce el Estado sobre los recursos naturales.

La Constitución del 49 a diferencia de la constitución actual reconoce la propiedad inalienable e imprescriptible al gobierno nacional, que solo podrá este explotar los recursos naturales, con participación a las provincias. Además se reconoce que la propiedad debe tener un fin social, no solo individual.

La constitución de Venezuela (1999), conforma un modelo de centralización del Estado Nacional, y establece que la propiedad sobre *los yacimientos mineros y de hidrocarburos, son bienes del dominio público y, por tanto, inalienables e imprescriptibles*. La explotación sobre estos recursos si bien se puede ceder a particulares (empresas), esta debe ser por tiempo determinado, y siempre con un fin público, con consulta y participación a comunidades indígenas. El Estado a su vez, conserva todas las acciones de petróleo. Se observa una política de recuperación de las funciones del Estado, con pleno dominio y soberanía de los recursos como fuente estratégica de desarrollo de su política nacional y energética.

La Constitución de Bolivia (2009) reconoce la propiedad de los recursos naturales[6] al

[5] (art. 1 - ley 17.319 modif.) **Art. 2º "**Las actividades relativas a la explotación, industrialización, transporte y comercialización de los hidrocarburos estarán a cargo de empresas estatales, empresas privadas o mixtas, conforme a las disposiciones de esta ley y las reglamentaciones que dicte el Poder Ejecutivo. **Art. 3º —** El Poder Ejecutivo nacional fijará la política nacional con respecto a las actividades mencionadas en el artículo 2º, teniendo como objetivo principal satisfacer las necesidades de hidrocarburos del país con el producido de sus yacimientos, manteniendo reservas que aseguren esa finalidad. **Art. 4º —** El Poder Ejecutivo podrá otorgar permisos de exploración y concesiones temporales de explotación y transporte de hidrocarburos, con los requisitos y en las condiciones que determina esta ley (ley hidrocarburos). El estado no puede explotar ni disponer de las minas, sino en los casos expresados en la presente ley. (art. 9 CM)

[6] Art. 349: son de propiedad y dominio directo, indivisible, imprescriptible del pueblo boliviano y corresponderá al Estado su administración en función del interés colectivo. El Estado reconocerá respetara y otorgará derechos propietarios individuales y colectivos sobre la tierra así como derechos de uso y aprovechamiento sobre otros recursos naturales.

pueblo boliviano, el Estado solo los administra en función del interés colectivo. También establece respecto a las áreas mineras que estas no pueden ser vendidas, transferidas o embargadas y que su explotación puede ser realizada por particulares. En estas constituciones observamos una fuerte intervención del Estado, y participación del pueblo y comunidades en los beneficios obtenido. En este caso el gobierno central tiene una importante función para regular el régimen de los yacimientos, como recursos estratégicos. En el caso de Ecuador los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible del Estado Nacional. (Art. 1) Estos bienes sólo podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución. La constitución de Ecuador, también reconoce la propiedad del Estado nacional, y le agrega un principio ambiental, es decir, la extracción de los recursos naturales debe desarrollarse respetando la protección del ambiente.

Se observa que las constituciones se diferencian de la argentina, por tener una forma centralizada de dominio y propiedad de los recursos naturales. Tanto en la Constitución argentina del año 49, como las constituciones de Venezuela, Ecuador y Bolivia, los yacimientos mineros e hidrocarburos son de dominio inalienable e imprescriptible del Estado Nacional y en el caso de Bolivia del pueblo boliviano. Frente a uno de los ejes de debate, que es la descentralización del Estado, se analiza cuál podría ser la diferencia en otorgar el poder al Estado nacional o al Estado provincial, o conjuntamente a ambos sobre la explotación de los recursos naturales.

En el caso de constituciones de Venezuela Ecuador y Bolivia solo el Estado nacional puede explotarlo o también lo pueden hacer particulares, pero con el dominio y control del Estado nacional, y con intervención, consulta, y participación a las comunidades indígenas. Es decir, se observa que estas constituciones a diferencia de la argentina, centraliza el poder, sobre la explotación de sus recursos naturales, en el gobierno nacional. En nuestra constitución el poder de decisión sobre la explotación va a recaer sobre una provincia y no sobre el Estado Nacional, reduciendo así el poder de control que el Estado nacional podría tener.

3-El desarrollo sustentable, alternativas al desarrollo y estandarización

En la Constitución del 49, acompañó un período histórico que se caracterizó por mayor intervención del Estado en materia política, económica y social, y se limitó la propiedad privada, esta debía tener una función social. Esta constitución no receptó el modelo de desarrollo sustentable, ni formas estandarizadas de desarrollo, tampoco hizo mención al medio ambiente. Solo se refirió a los recursos naturales no renovables bajo un régimen de centralización del Estado nacional, y como un recurso estratégico para el desarrollo de una nación.

La reforma Constitucional del 94 receptó por primera vez en su artículo 41 el "derecho a un ambiente sano" y el paradigma del desarrollo sustentable: "las actividades productivas deben satisfacer necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras", también incorporó las normas de presupuestos mínimos: "corresponde a la Nación dictar las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental y a las provincias las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales".

La legislación ambiental se estructuró a través de normas presupuestos mínimos (dictados por el congreso nacional), que aseguran cierta estandarización, principios generales iguales para todos y, por otro lado, mantiene el dominio, administración y poder de las provincias sobre sus recursos naturales. Las normas de presupuestos mínimos, conforman una tutela uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental; son un piso mínimo de estándares ambientales generales que deben ser respetados por las provincias, y deberán ser complementadas por normas provinciales. (Gestión coordinada entre Nación y provincias).

Observamos en la comparación del cuadro, que con excepción de la Constitución del 49, el resto de las constituciones si receptaron el modelo de desarrollo sustentable. En cuanto a normas estandarizadas solo tuvo recepción en nuestra constitución (normas de presupuestos mínimos. (art. 41)

En cuanto a formas propias de desarrollo, nuestra constitución no tuvo ninguna recepción, a diferencia del resto de las constituciones recientes que si marcaron y refundaron la forma de organización y de desarrollo. En el caso de Venezuela diferenció formas de relación según el tipo de recurso natural a que se refiere. Y Las constituciones de Ecuador y Bolivia, además del desarrollo sustentable receptan otras formas propias llamadas: Sumak

Kawsay/buen vivir, o biosocialismo.

El sumak kawsay se propone dejar atrás los principios de una sociedad liberal/utilitaria para conformar un biosocialismo (igualitarismo) republicano; es decir, un nuevo modelo de desarrollo, reemplazando al modelo capitalista, visto como un circuito cerrado entre productores de mercancías y consumidores. Estas constituciones han creado un nuevo pacto social, conformado por diferentes actores sociales como son los pueblos, campesinos, indígenas y naturaleza. La constitución de Ecuador incorpora en su artículo 7 los derechos de la naturaleza "la naturaleza o pachamama donde se reproduce y realiza la vida, ésta tiene derecho propios, a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Ambas constituciones buscan reformular otro modelo de desarrollo, diferente al capitalista/consumista, buscando como modelo un igualitarismo, con regiones autónomas y solidarias, articuladas en un proyecto unitario nacional y que promuevan una forma de relación horizontal. También se impulsa una justicia socio económica, intentando reducir la desigualdad, y para esto se propone reducir brechas sociales y económicas a través de redistribución a través de políticas fiscal, tributaria y social, y también respecto del acceso a los medios de producción. Por otra parte, la economía es social y solidaria, no es de mercado sino con mercado, pues auspicia otras formas de propiedad y de organización entre las principales: propiedad estatal y propiedad generacional, republicana, comunitaria, social y capitalista. (Ramirez Gallegos, 2010)

La Constitución de Ecuador, se enmarca en un sistema participativo a través de consejos de desarrollo, nacionales y regionales que incorporan la voz ciudadana, articulando los gobiernos centrales con gobiernos autónomos descentralizadas (art. 279) A su vez establece la soberanía alimentaria (art 282), autosuficiencia de alimentos sanos, donde el Estado debe impulsar la producción agroalimentaria, adoptar políticas fiscales para evitar la dependencia de importaciones, tecnologías ecológicas, políticas redistributivas con acceso del campesinado a la tierra, agua y recursos productivos, promover y recuperar la agrobiodiversidad y los saberes ancestrales.

Tanto en Bolivia como Ecuador, las constituciones tienen la función de recuperar la intervención por parte del Estado del control, planificación, redistribución y garante de los

derechos individuales y colectivos, para pensar en público/propiedad pública desde otros lugares, movimientos sociales, colectivos de ciudadanos. Si pensamos en las diferencias de nuestra constitución, vemos en nuestro caso, ésta no especifica la regulación entre los distintos tipos de recursos naturales, no establece un tipo especial de propiedad, ni regula de manera específica la regulación de la tierra rural para pequeños productores, o campesinos, tampoco hace mención a la agro ecología, es decir, solo hace referencia al modelo de desarrollo sustentable, donde se preserva los RRNN para las generaciones futuras, no se hace una distinción ni desarrollo especial. El recurso natural aparece como una mercancía sin intervención del Estado.

Bibliografía

Catalano, E., (1999) Código de minería comentado, Ed. Zabalía, Buenos Aires, Argentina.

DIAZ, Myriam (2006), La política ambiental argentina: su errático desarrollo, KAIROS. Revista de Temas Sociales. ISSN 1514-9331 http://www.revistakairos.org, Proyecto Culturas Juveniles Urbanas, Publicación de la Universidad Nacional de San Luis

Foa Torres, Jorge (2013): Lógica del riesgo y patrón de desarrollo sustentable en América Latina: Políticas de gestión ambientalmente adecuada de residuos peligrosos en la ciudad de Córdoba, Tesis doctorado en Ciencia Política, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba.

García Linera, Álvaro (2012): Geopolítica de la Amazonía: Poder hacendal-patrimonial y acumulación capitalista, Vicepresidencia del Estado Plurinacional, La Paz.

Gargarella Roberto, (2011) Constitución en 2020, (compilado) 48 propuestas para una sociedad igualitaria, Siglo 21 editores, Buenos Aires, Argentina.

Gutierrez, Ricardo; Fernández Isuani (2013): Luces y Sombras de la política ambiental Argentina, Consejo Nacional de Investigaciones científicas y técnicas, Universidad Nacional de San Martín, Argentina.

Peralta Ramos, Mónica, La Economía Política Argentina: poder y clases y sociales (1930-2006), Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina.

Ramirez Gallegos, Rene (2010): Socialismo del sumak kawsay o biosocialismo republicano, Los nuevos retos de América Latina: Socialismo y Sumak Kawsay (págs. 55-76). Quito–Ecuador: SENPLADES.

Rebasa, Marcos; Carbajales, Juan José: Los recursos naturales en la Reforma del ’94: aportes para una interpretación constitucional. (El caso de los hidrocarburos), Publicado en: Sup. Adm.2011 (junio), 1 - LA LEY2011-C, Buenos Aires, Argentina.

Múltiples miradas a una realidad compleja: la urbanización en cañadas costeras de Maldonado.

Mesa Temática 5: Procesos territoriales y Cambio climático.

Leonardo Zeballos
Licenciatura en Gestión Ambiental. Centro Universitario Regional Este- UdelaR.
leonardozeballos10@hotmail.com

Lucía Urtado
Licenciatura en Gestión Ambiental. Centro Universitario Regional Este- UdelaR.

Ximena Duarte
Licenciatura en Gestión Ambiental. Centro Universitario Regional Este- UdelaR.

Javier Llopart
Licenciatura en Gestión Ambiental. Centro Universitario Regional Este- UdelaR.

Darwin Miguel
Licenciatura en Gestión Ambiental. Centro Universitario Regional Este- UdelaR.

Rosa Piazzoli
Licenciatura en Gestión Ambiental. Centro Universitario Regional Este- UdelaR.

Hugo Inda
Licenciatura en Gestión Ambiental. Centro Universitario Regional Este- UdelaR.

Franco Teixeira de Mello
Licenciatura en Gestión Ambiental. Centro Universitario Regional Este- UdelaR.
frantei@fcien.edu.uy

Palabras Claves: indicadores, proceso de urbanización, cañadas urbanas.

Introducción

La creciente concentración de habitantes en las ciudades, presenta enormes retos a la planificación urbana. Este proceso demográfico genera grandes cambios en el paisaje, produciendo transformaciones sobre los sistemas fluviales derivados del aumento en la cobertura de superficie impermeable dentro de las cuencas urbanas, lo que altera la hidrología y geomorfología de las cañadas así como la calidad de agua y la fauna del sistema. Las respuestas consistentes que se encuentran en los cursos de agua ubicados en zonas urbanas, como ser el aumento en la frecuencia y magnitud de los picos de crecida, aumento de la erosión, aumento de nutrientes, contaminantes y temperatura, así como los efectos directos y negativos sobre la diversidad de especies, favoreciendo a las

especies resistentes, ha sido denominado “síndrome de los arroyos urbanos” (Walsh et al., 2005). Estos cambios en los sistemas acuáticos así como del espacio circundante producen evidentes pérdidas en los servicios ecosistémicos que brindan estos sistemas, como ser amortiguación de las inundaciones, producción de alimentos, servicios de esparcimientos y actividades recreativas, entre otros. El estudio de campo de estos sistemas puede aportar fuertemente a la gestión de estos recursos, sobre todo considerando que esta problemática de los sistemas acuáticos urbanos en nuestro país es evidente.

Objetivo General:

El objetivo de este trabajo fue evaluar la calidad ambiental de cuatro cañadas con diferente grado de urbanización en su cuenca, en el departamento de Maldonado.

Objetivos específicos:

1- Identificar hitos históricos que acompañaron este proceso de urbanización en la cuenca.

2- Analizar el proceso temporal de la urbanización sobre un conjunto de cañadas de la zona costera de Maldonado, considerando cañadas con un importante gradiente de urbanización actual. Incluyendo el análisis del proceso de urbanización en la planicie de inundación en dichas cañadas.

3- Evaluar los impactos que genera la urbanización sobre la salud del ecosistema, tanto a nivel visual, calidad de agua y biota terrestre.

Metodología.

Área de estudio

En este trabajo se incluyeron cuatro cañadas con diferente grado de urbanización de la ciudad de Maldonado (Uruguay). Las cañadas fueron: del Murciélago con una cuenca de 2.5 km² y 12.8% de urbanización, Curbelo 2.0 km² y 39.3%, del Molino 1.7 km² y de 64.8% y la Aguada con 1.7 km² de cuenca y del 97.1% de urbanización. Dichas cañadas poseen características geomorfológicas similares, todas desembocan en el Río de la Plata (directamente o indirectamente) y se caracterizan por no contar con estudios previos.



Fig. 1. Se observa la delimitación de las cuencas de las cañadas estudiadas, de izquierda a derecha con un incremento en el área urbanizada, Cañada del Murciélago, Cañada Curbelo, Cañada del Molino y Cañada Aguada.

Para cumplir con el objetivo 1, se realizó revisión bibliográfica en biblioteca departamental y centro de documentación de Maldonado, y páginas web. Con el fin de recabar información pertinente a la historia departamental y datos censales. En base a la información recabada de la revisión bibliográfica, de manera cronológica se confeccionó una línea de tiempo con los hitos más relevantes para el caso de estudio.

Para cumplir con el objetivo 2, se utilizó la cobertura topográfica vectorial (de Dirección Nacional de Topografía del MTOP, año 2000) cada 2 m para áreas urbanas en la delimitación de las cuencas hidrográficas del área de estudio. Para analizar el proceso de urbanización, se integró a las cuencas delimitadas, mediante el Sistema de Información Geográfica de Google Earth Pro, cartografía del Sistema Geográfico Militar de los años 1936, 1967(F 2930) a una escala 1:50.0000 y para el año 2005 y 2014 imágenes satelitales de la herramienta a escala de 1:50000. De esta forma mediante la determinación de polígonos que representan la urbanización en los respectivos años (1939,1967, 2005 y 2014) se estimó el porcentaje urbanizado para cada cuenca discriminando el área urbanizada en planicie de inundación, como zona buffer de 20 metros seleccionada de forma arbitraria.

Para evaluar la calidad ambiental (objetivo 3) se trabajó con un conjunto de tres indicadores diferentes, calidad de agua en base a parámetros físico químicos, protocolo visual de calidad ambiental que analiza parámetros dentro y fuera de la cañada y la comunidad de aves como un indicador de la salud de la zona circundante. Cada uno de estos protocolos integran diferentes escalas espaciales y temporales.

Protocolo de evaluación visual

Para obtener una caracterización de las condiciones físicas de las Cañadas utilizamos un protocolo modificado de evaluación visual generado para cursos de agua de Puerto Rico (Ramírez y Rodríguez, 2014). El protocolo de evaluación visual es una herramienta de evaluación rápida, de bajo costo y que no requiere de grandes insumos. Este instrumento nos permite conocer objetivamente la ocurrencia de impactos sobre estos ecosistemas. Además, su uso de forma sistemática representa una guía útil para la identificación de cambios en el ecosistema a través del tiempo y al desarrollo de planes de gestión y restauración participativa.

Para nuestro caso de estudio seleccionamos las siguientes variables: turbidez, crecimiento de plantas, condición del canal, alteración del flujo del canal, estabilidad de los bancos, dosel de sombra, condiciones de la zona ribereña, basura orgánica e inorgánica. Cada variable o elemento a evaluar visualmente en el sistema acuático cuenta con una descripción de diferentes condiciones asociadas a diferentes grados de deterioro con una puntuación correspondiente a cada estado. Valores mayores indican mejor calidad. Al finalizar la evaluación se procede a calcular el valor del índice, que se obtiene calculando el promedio de las puntuaciones de las variables. El índice es una calificación que refleja la condición física del cauce de la cañada y la zona ribereña y por ende la salud del ecosistema. La calificación va de 0 a 2 y puede ubicarse entre las siguientes categorías (Tabla 1).

Tabla 1. Se muestra la relación entre puntaje, calificación e interpretación del protocolo visual utilizado en dos sectores de las cuatro cañadas (nacientes y desembocadura).

valor del índice	calificación	interpretación
1.8 - 2.0	muy alto	cañada con excelentes condiciones físicas sin señales de degradación
1.5 - 1.7	alto	cañada en buenas condiciones, con algunas señales de degradación
1.1 - 1.4	regular	cañada con claras señales de degradación física en el cause y orillas
0 - 1.0	bajo	cañada severamente degradada en sus aspecttos físicos

Calidad de agua

La calidad del agua se evaluó en base al análisis de nutrientes fósforo y nitrógeno total (µg/l). Para ello se tomaron muestras de agua para su posterior análisis en laboratorio siguiendo la metodología propuesta por Valderrama (1981). Para la interpretación de los resultados se utilizaron los rangos establecidos por Doods (2007) para determinar el nivel trófico de arroyos (tabla 2).

Tabla 2. Clasificación trófica de los arroyos según los niveles de nutrientes en agua (Doods, 2007).

nivél trófico	carga de nutrientes totales
oligotrófico	Nitrógeno: máximo 350 µg/l Fósforo: máximo 30 µg/l
mesotrófico	Nitrógeno: entre 350 - 650 µg/l Fósforo: entre 30 - 60 µg/l
eutrófico	Nitrógeno: más de 650 µg/l Fósforo: más de 60 µg/l

Comunidad de aves como un indicador de la salud de la zona adyacente

Para evaluar el estado de salud de las zonas adyacentes al curso de agua además de la aplicación del protocolo, se estudió la comunidad de aves. El método utilizado fue el avistamiento por recorrido de un transecto lineal, donde la longitud recorrida constituye la unidad de muestreo (Camprodon et al., 2012). Para nuestro caso de estudio se utilizó como indicador la riqueza de aves y la abundancia. Se establecieron para cada cañada, dos sitios de muestreo, uno en la desembocadura y otro en la naciente, cada transecto medía 300 m en paralelo al curso de agua. Los muestreos se realizaron en horas de la mañana ya que en este horario las aves presentan una mayor actividad (Bibby et al., 1998). Los muestreos se realizaron entre las 8 am y 12 am, por dos grupos de tres personas. Para los muestreos se utilizaron guía para la identificación de aves,

binoculares, cámara de fotos y una lista de aves para tomar nota de lo que observábamos o escuchábamos.

RESULTADOS

Resultados objetivo específico 1

El análisis de los principales hitos históricos en el departamento de Maldonado muestran una intensa actividad desde su fundación en 1755, donde se pueden observar momentos claves para la construcción así como momentos de crisis financiera los que en general afectan actividades como la construcción y el turismo.

Inicios de la ciudad de Maldonado

San Fernando de Maldonado es iniciado como centro poblado en el año 1755. Al principio, el poblado se estableció en las cercanías de Punta Ballena, lo que años más tarde se conocería como Laguna del Diario. En el año 1757, se traslada la población al lugar actual y se comienza con el reparto de tierras de la corona española entre los vecinos por las autoridades de España (Andreoli, 2004).

Fundación del Pueblo de Punta del Este.

En 1907 el Presidente de la República Claudio William firma y con ello convertía en ley nacional la "Creación del Pueblo de Punta del Este" para dotar de autoridades administrativas a la localidad y ordenar su crecimiento poblacional y edilicio (Cairo Fernando, 2007).

Proceso de modernización: fines del siglo XIX y principios del XX.

Durante el período de la modernización en el país se comienza a tecnificar y diversificar la producción ganadera, agrícola y finalmente la lechería. También hay cierto desarrollo de industrias extractivas para la construcción (Manual Territorial del Departamento de Maldonado, 2008).

La década de 1940.

El balneario continúa desarrollándose y creciendo hacia el bosque, aparecen nuevos fraccionamientos que se convertirán en barrios residenciales. En 1940 la Intendencia municipal elaboró la primera ordenanza municipal de fraccionamientos que, entre otros aspectos, determina las dimensiones mínimas de los solares, según la zona. Esta norma entró en vigencia en 1946.

La década de 1950.

En principio Mauricio Litman adquiere 50 lotes, cuya urbanización fue encomendada al

arquitecto Alberto Ugalde Portela y la construcción del Club Cantegril fue proyectada por el arquitecto Rafael Lorente. Así, en los años 50 fue centro de renombrados festivales de cine internacional. Se realizaron apertura de calles, avenidas, servicios y la construcción de los primeros "bungalow" del barrio residencial entre la ciudad de Maldonado y Punta del Este.

Las décadas de 1960 y 70, la consolidación de Punta del Este.

Los principales lineamientos urbanísticos serán determinantes para el futuro del balneario: 1- Tomar el bosque y la playa como elementos primordiales. 2- Concebir el bosque como una unidad, evitando su parcelación geométrica, suplantar las calles perpendiculares por senderos. 3- Diferenciar las zonas de residencia de las zonas de uso público y ubicar estas últimas estratégicamente. 4- Planificar grandes lotes para evitar la congestión urbana. 5- Efectuar una tala "racional y estudiada".

La crisis de 1983.

A fines de la década del 70 los gobiernos dictatoriales de Argentina, Chile y Uruguay establecieron planes de estabilización antiinflacionaria que incluyen el anuncio anticipado, día a día y por varias semanas, de la cotización del dólar frente a la moneda local. En Chile y en Argentina se abandona el sistema tabular (1981) y las exportaciones uruguayas, afectadas por un dólar bajo perdieron competitividad provocando la caída de la economía en su conjunto (El año de la Tablita, El País digital, 27/11/2013). A partir de la larga y profunda crisis comienza el fin del período militar que desembocará en la apertura democrática en marzo 1985.

La apertura.

A finales de los ochenta y principios de los años noventa comienza un desarrollo de la infraestructura en carreteras y comunicaciones entre Maldonado y Punta del Este. También deja de llegar el tren al balneario. A partir de la segunda mitad de los noventa se construye el Hotel Casino Conrad de la cadena Hilton (EEUU). En este mismo período se construye el nuevo aeropuerto de Laguna del Sauce para vuelos internacionales y la construcción de la nueva carretera inter balnearia (Montevideo – Punta del Este) (http://www.maldonado.gub.uy/documentos/).

El turismo.

Toda la zona sur y este dependen directa o indirectamente del turismo. Principal industria de la economía departamental: incide decisivamente en el standard de vida, en la densidad de población, en los recursos del gobierno departamental, en la cultura y hasta en las aspiraciones particulares de cada habitante.

La situación demográfica de Maldonado.

Uruguay es un país que ha sufrido un proceso de urbanización intenso y casi el 91% de su población se concentra en áreas urbanas costeras, el ritmo de crecimiento ha disminuido pasando del 4,8 por mil entre 1975 y 1985 al 3,4 entre 1985 y 1996. Los movimientos migratorios interdepartamentales del período 1991- 1996, refiere a la afirmación del departamento de Maldonado como polo alternativo de atracción de los flujos migratorios internos del país (www.ine.gub.uy/fase1new/).

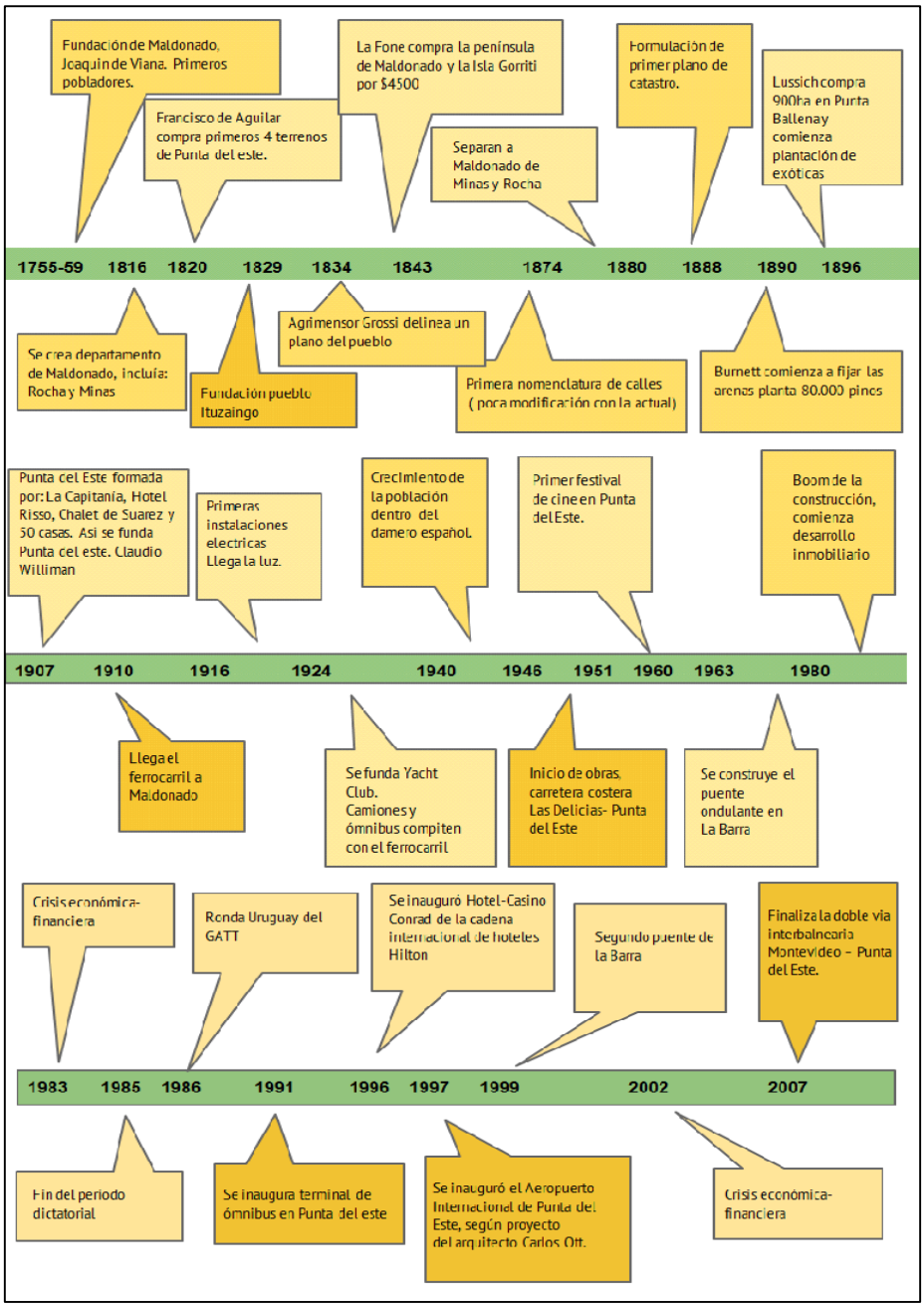


Fig 2. Hitos históricos de la ciudad de Maldonado entre los años 1755 - 2007. (Elaboración propia, fuentes varias).

Resultados objetivo específico 2.

El proceso de urbanización comenzó tempranamente en las cañadas estudiadas, existiendo evidencia de urbanización previo al año 1939. La cañada Aguada la cuál presenta mayor porcentaje de urbanización en el año 1939 ya presentaba más de un 15% del área de su cuenca urbanizada, y para el 2005 ya tenía básicamente toda su cuenca urbanizada (tabla 3).

Tabla 3. Proceso de urbanización de las cuencas de cada una de las cañadas estudiadas entre los años 1939 y 2014. Los valores se presentan como porcentaje del área de la cuenca.

	porcentaje de urbanización			
Año	Murciélago	Curbelo	Molino	Aguada
1939	0.4	0.3	0.9	16.8
1967	2.9	5.2	51.6	84.7
2005	5.6	17.1	59.7	97.1
2014	12.8	39.2	72.4	97.1

El análisis del proceso de urbanización en la planicie de inundación muestra un patrón diferente en las 4 cañadas, donde se puede evidenciar que el proceso de urbanización básicamente a respetado dicha área arbitraria que hemos seleccionado (Tabla 4). Igualmente cabe destacar que existen zonas en las diferentes cañadas donde las edificaciones están sobre la cañada o incluso pasan por dentro de terrenos privados.

Tabla 4. Porcentaje de urbanización de las planicies de inundación de las cañadas, considerando una franja arbitraria de 20 m desde el curso de agua.

	porcentaje de urbanización			
Año	Murciélago	Curbelo	Molino	Aguada
1939	0.007	0	0	0
1967	0.02	0	1.83	2.1
2005	0.02	0	1.88	2.8
2014	0.05	0.22	1.88	2.8

Resultados objetivo específico 3.

Los resultados obtenidos con el protocolo visual mostraron diferentes niveles de deterioro donde uno solo de los sitios analizados presentó una excelente calidad (Tabla 5). En el caso de la Cañada del Murciélago la información obtenida del protocolo es coincidente con el bajo porcentaje de urbanización de esta cañada. Sin embargo los valores más bajos se encuentran en la cañada Curbelo, lo cual no coincide con la cañada más urbanizada. En este caso cabe resaltar que si bien en la cuenca existen muchas

zonas sin urbanización, dichas zonas están siendo fuertemente modificadas con maquinaria pesada para su futura urbanización.

Tabla 5. Valores obtenidos en cada uno de los diferentes tramos analizados en las cuatro cañadas.

tramo	valor del índice	calificación	interpretación
Nacientes Cañada Aguada	1.24	regular	cañada con claras señales de degradación física en el cause y orillas
Desembocadura Cañada Aguada	1.56	alto	cañada en buenas condiciones, con algunas señales de degradación
Nacientes Cañada Molino	1.32	regular	cañada con claras señales de degradación física en el cause y orillas
Desembocadura Cañada Molino	0.98	bajo	cañada severamente degradada en sus aspecttos físicos
Nacientes Cañada Curbelo	0.97	bajo	cañada severamente degradada en sus aspecttos físicos
Desembocadura Cañada Curbelo	0.9	bajo	cañada severamente degradada en sus aspecttos físicos
Nacientes Cañada Murcielago	1.55	alto	cañada en buenas condiciones, con algunas señales de degradación
Desembocadura Cañada Murcielago	1.71	muy alto	cañada con excelentes condiciones físicas sin señales de degradación

Por otro lado la Cañada Aguada presenta buenas condiciones según los resultados del protocolo, a pesar de que esta tiene su cuenca con el mayor porcentaje de urbanización. Sin embargo, esta Cañada a diferencia de las otras tiene gran porcentaje de la misma parquizada, presentando otro tipo de gestión del espacio público. La calidad del agua en base a las concentraciones de nutrientes no presentó una relación clara con el área urbanizada, en términos generales la cañada con mejor calidad de agua fue la cañada del Molino, la cual presenta más de un 70% de urbanización (Tabla 6). Analizando la relación entre área urbanizada y cada uno de los nutrientes se observó una tendencia positiva no significativa entre el porcentaje del área urbanizada y el nitrógeno total, mientras se observó una tendencia negativa con el fósforo total.

Tabla 6. Valores numéricos obtenidos del análisis de calidad de agua y clasificación de arroyos según su estado trófico.Clasificación de arroyo según su estado trófico (Doods, 2007)

Fosforo total ug/l	Aguada	Molino	Curbelo	Murcielago
Naciente	82.9	23	100.3	188.6
Desembocadura	64	40.4	168.1	109.7
Nitrogeno total ug/l				
Naciente	643.8	255.4	861.6	691.1
Desembocadura	3040.3	321.7	331.2	255.4

Los datos de calidad de agua tampoco mostraron una relación significativa con los valores obtenidos del protocolo. El uso del protocolo sirvió para tener un acercamiento a las condiciones físicas de estos sistemas, tanto dentro del mismo curso como de su zona litoral. Uno de los factores que podría determinar esta falta de relación, es que el protocolo aún necesite un mejor ajuste a nuestros sistemas. Un estudio más detallado, donde se focalicen esfuerzos en la adaptación de esta herramienta a las condiciones de nuestro territorio podría relevar información más certera. Por ejemplo, la cañada con peor calidad ambiental según el protocolo visual es la cañada del Molino, siendo la que presenta mejor calidad de agua.

El análisis de la comunidad de aves a su vez mostró otros patrones con una mejor relación cualitativa entre diversidad de aves y porcentaje de urbanización. Las dos cañadas con mayor porcentaje de urbanización (Aguada y Molino) fueron las que presentaron menor diversidad de especies. Considerando los resultados del protocolo visual, vemos resultados concordantes para la cañada del Molino, la cual presenta la menor diversidad de aves y los valores más bajos del protocolo.

Tabla 7. Indicadores riqueza y abundancia, representada como la sumatoria de los datos obtenidos para cada sitio de muestreo.

Cañadas	Murcielago	Curbelo	Molino	Aguada
Abundancia/Riqueza total	24	33	18	23
Naciente	56	56	35	74
Desembocadura	43	98	63	77

Para comprender un poco más la relación entre la avifauna y características de las cañadas, presentamos una descripción un poco más profunda de las diferentes cuencas.

Para el caso de la Cañada Murciélago, desde Punta Ballena hasta Punta del Chileno la urbanización ha sido escasa, manteniendo espacios semi-naturales extensos aunque invadidos por especies exóticas y forestados con pinos en algunos sectores. Sin embargo, aún se preserva matorral psamófilo debajo de la forestación y parches de vegetación de arenales, en algunos sitios (Rodríguez et al., 2006). A su vez se destaca como espacio costero prioritario para la conservación (Brazeiro y Defeo, 2006). Situación que se pudo constatar a partir de las distintas salidas de campo realizadas. Esta Cañada, luego de la Curbelo es la que tiene mayor riqueza de aves, principalmente de aquellas especies que habitan monte nativo, como el monte psamófilo y el monte serrano (Olmos, 2015). Siguiendo con la Curbelo, cañada que se encuentra actualmente en un profundo proceso de deterioro (entubamiento y relleno en algunos sectores), presenta vegetación principalmente exótica y el grado de urbanización es medio respecto a las otras dos cañadas restantes que tienen un alto porcentaje de urbanización. Esta cañada es la que tiene mayor riqueza de aves y abundancia de especies, situación probablemente debida al subsidio de especies que le brinda la laguna del Diario, lugar donde ésta desemboca. Desde punto de vista biológico los ambientes asociados a lagunas presentan una elevada diversidad potencial de aves (Brazeiro et al., 2010).

La cañada del Molino ubicada en la ciudad de Maldonado, podríamos decir que se encuentra dividida en tres partes, una zona urbanizada, que corresponde a la naciente, otra zona parquizada donde se encuentra el parque Mancebo y por último en la zona de la desembocadura, una parte en proceso de fraccionamiento para la venta. Su vegetación es muy similar a la de la cañada la Aguada, principalmente especies exóticas. La cañada la aguada se encuentra urbanizada en su totalidad, con un sector parquizado. Su vegetación es variada, principalmente exótica. Ambas cañadas presentan los valores más bajos, lo que podría estar relacionado con el elevado porcentaje de urbanización de la cuenca (72.4% Molino y 97.1% Aguada). La relación que existe entre la vegetación existente o los parches locales con la distribución de las aves es notoria y se visualiza en las cuatro cañadas. El proceso de urbanización genera una gama de densidades y patrones de asentamiento humano que provocan la reducción y fragmentación de la vegetación nativa así como su homogeneización. Este proceso de homogeneización del territorio tiene el potencial de modificar severamente las comunidades de aves (Marzluff et al., 2001).

En este trabajo las cuatro cañadas analizadas evidencian ciertos signos de degradación ambiental, algunos de ellos claramente relacionados con el grado de urbanización. Las diferencias en los resultados obtenidos muestran la importancia de incorporar diferentes herramientas para comprender la situación ambiental de las cañadas urbanas. Las herramientas utilizadas en el presente estudio, integran un análisis de la calidad del ambiente que incorpora diferentes escalas espaciales y temporales. Una muestra de agua responde a lo que sucede en toda la cuenca pero es válido solo para una escala temporal muy reducida, el análisis de la vegetación litoral responde a una escala temporal mucho mayor evidenciando la historia de la ocupación de la planicie de inundación, mientras que las aves que vemos en un sitio responden a una escala temporal y espacial muy diferente a las antes mencionadas que incluyen aspectos de la biología de las especies y su capacidad de adaptación. Por otro lado, es importante resaltar que una única medida indicadora de la urbanización, como ser porcentaje de urbanización de la cuenca no es suficiente para entender los diferentes procesos que ocurren en el sistema. Incorporar las medidas de gestión, los usos que se desarrollan en cada cuenca, el tipo de urbanización así como el proceso histórico del mismo, resulta fundamental para comprender el funcionamiento de las cañadas como sistemas socio-ecológicos complejos. El monitoreo en el tiempo puede involucrar una batería de indicadores que incluye diferente tipo de información como los utilizados en este estudio. Otros indicadores pueden ser implementados para el estudio de estas cañadas como ser por ejemplo la comunidad de macroinvertebrados, entre otros.

Generar planes de manejo para estos sistemas reducir su vulnerabilidad a escenarios de deterioro ambiental así como mejorar su capacidad de responder a cambios ambientales futuros, se hace fundamental para que permitan brindar servicios ecosistémicos fundamentales para un entorno urbano. Para encaminarnos en esta dirección se hace imprescindible la educación de la población local y de las autoridades sobre la importancia de conservar estos sistemas. Una adecuada gestión de estos sistemas sólo puede redundar en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

Existen distintas alternativas y enfoques de manejo y restauración que aportarían a mejorar el estado ambiental de las cañadas. Una de las líneas es generar el ámbito para que la población local se apropie del sistema y lo "adopte" en pos de mantener un sistema saludable. Para ello, los parques lineales a lo largo del cauce son una alternativa de manejo que busca proporcionar un espacio de esparcimiento y contemplación donde

se resaltan aquellos servicios ecosistémicos (SSEE) de tipo cultural. Por otra parte, estos parques lineales deben ser funcionales en pos de la salud del sistema, debido a que sirven desde filtro de contaminantes, amortiguación de crecidas, control de la temperatura, mantenimiento de la diversidad biológica entre otros. Brindar espacios que faciliten la apropiación del sistema es fundamental para avanzar luego en planes de manejo más costosos y/o complejos, ya que no podemos quedarnos solo con el desarrollo de parques lineales, también es necesario enfocarse en la calidad del agua de estos sistemas.

Bibliografía

- Andreoli A (2004) Viaje imaginario por Maldonado.

-Bibby, C; Jones, M; Marsden, S (1998). Expedition field techniques: bird surveys. London: Expedition Advisory Centre, 139.

-Brazeiro, A; Defeo, O (2006). Bases ecológicas y metodológicas para el diseño de un Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas en Uruguay.

-Brazeiro, A; Panario, D; Soutullo, A; Gutierrez, O; Segura, A; Mai, P (2012). Clasificación y delimitación de las eco-regiones de Uruguay. Informe Técnico. Convenio MGAP/PPR—Facultad de Ciencias/Vida Silvestre. Montevideo: Sociedad Zoológica del Uruguay/CIEDUR, 40.

-Camprodón, J; Ferreira, MT;. y Ordeix, M. (2012) Restauración y gestión ecológica fluvial. Un manual de buenas prácticas de gestión de ríos y riberas. RICOVER, 388 p.

-Dodds, W (2007). Trophic state, eutrophication and nutrient criteria in streams. Trends in ecology & evolution, 22(12), 669-676.

- Manual Territorial del Departamento de Maldonado, 2008.

-Manual Taller Territorial Micro Región, Punta Ballena, 2007.

-Marzluff, J (2001). Worldwide urbanization and its effects on birds. In Avian ecology and conservation in an urbanizing world (pp. 19-47). Springer US.

-Olmos, A. Nueva guia de aves en el Uruguay. Montevideo.528 pp.

-Rodríguez-Gallego, L; Scarabino, F; Conde, D (2006). Bases para la conservación y el manejo de la costa uruguaya. Montevideo: Vida Silvestre Uruguay.

-Rodríguez, N; Ramírez, A (2014). Protocolo de evaluación visual de quebradas para Puerto Rico. Universidad de Puerto Rico, recinto de Río Piedras.

-Valderrama, J (1981). The simultaneous analysis of total N and total P in natural waters. Marine Chemistry, 10(2), 109-122.

-Walsh, C.J.; Roy, A. H.; Feminella, J. W.; Cottingham, P. D.; Groffman, P. M.; Morgan, R. P. (2005). The urban stream syndrome: current knowledge and the search for a cure. Journal of the North American Benthological Society, 24(3), 706-723.

Recursos on- line:
www.ine.gub.uy/fase1new/
El año de la Tablita, El País digital (27/11/2013).
http://www.periodicas.edu.uy/v2

II Jornadas de Desarrollo

Local Regional.

Reflexiones y diálogos para la acción.

Primer encuentro de Escuelas de Gobierno

Mesa 5: Procesos territoriales y Cambio climático

Título: Estudio de las variaciones temporales del clima en la Región Central de la Provincia de Córdoba

Autor: Forgioni, Fernando Primo[1] - Salvatierra, Paola Luciana [2]– Tuninetti, Luis Enrique[3]

El clima se caracteriza por sus variaciones temporales (anuales, interanuales, decadales, etc). Las condiciones climáticas actuales difieren en términos medios de los datos históricos, y es por ello que resulta importante indagar sobre estas diferencias y explorar la posibilidad de la existencia de patrones en dichas variabilidades. La actividad agropecuaria al estar íntimamente ligada a dichas variaciones ha experimentado cuantiosas pérdidas en épocas desfavorables, como así también, grandes beneficios en momentos donde dichas variaciones fueron positivas. En este sentido se considera importante poder comprender las fluctuaciones de las variables climáticas y realizar pronósticos que permitan una adecuada toma de decisiones en el ámbito agronómico. En el trabajo testigo se enfatizó el análisis descriptivo de series de tiempo de temperatura media (°C) y precipitaciones (mm) para dos localidades del centro del país (Córdoba y Pilar), a fin de explorar los patrones temporales y establecer diferencias significativas entre décadas y entre pares de décadas. Como parte del estudio exploratorio, se procedió a comparar el índice oceánico del niño (ONI) para indagar sobre su incidencia en el clima durante todo el tiempo analizado.

[1] Ingeniero Agrónomo, Adscripto UNVM - Licenciatura en Ambiente y Energías Renovables, fforgioni@icloud.com

[2] Profesora de Matemática, Docente de la UNVM – Ingeniería en Alimentos - salvatierrapaolaluciana@gmail.com

[3] Magister en Evaluaciones de Impacto Ambienta, Docente de la UNVM - Licenciatura en Ambiente y Energías Renovables, tuninetti.ma@yahoo.com.ar

Las actuales condiciones climáticas en la que en los últimos años se ha visto inmersa la Provincia de Córdoba, con eventos climáticos extremos; sumado a las perspectivas elaboradas por el IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) para la zona mediterránea del territorio nacional, hacen más que necesario un análisis estadístico – climático de la situación para anticipar posibles inconvenientes.

Palabras clave: Precipitaciones, temperaturas medias, producción,

Introducción

A lo largo de la historia el clima ha experimentado variaciones teniendo el hombre que adaptarse a los cambios que se producen. En la actualidad está prácticamente consensuado en el ámbito científico que los cambios contemporáneos en el clima están íntimamente asociados a causas antropogénicas, aun así existen opiniones disidentes en este sentido y que atribuyen las mismas a múltiples factores (IPCC, 2013).

Algunas corrientes como la llevada adelante por el Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC) sostiene que existe una tendencia creciente de las temperaturas del aire de +0,85ºC desde el periodo de la revolución industrial (1850), íntimamente correlacionada con el aumento en las emisiones de dióxido de carbono, estas últimas provocadas por actividades industriales, cambios en el uso del suelo, entre otras (IPCC, 2014). Otras vertientes afirman que estas variaciones son propias del clima terrestre siendo estas partes de un ciclo. Un ejemplo puntual se puede encontrar en la Pequeña Edad de Hielo ocurrida durante el Medioevo, la cual abarcó desde los años 1310 a 1850, donde el hemisferio norte tuvo un ligero enfriamiento de 1C° en las temperaturas medias, la cual puso fin a una etapa calurosa llamada “optimo climático medieval” (Fagan, 2000).

Más allá de los distintos cambios el estado actual del clima es frágil, según el quinto informe del IPCC en América del sur la disponibilidad de agua en las regiones semiáridas se verá reducida, además de mayor ocurrencia de eventos de carácter extremo (con un nivel de confianza alto es decir 75 a 80% de certeza de ocurrencia) (IPCC, 2014).

Existen muchos antecedentes de estudio de las variaciones climáticas en la región, aunque cabe destacar que estos han sido estudios climáticos a gran escala, Prohaska (1952), quien caracterizo los regímenes estacionales de precipitaciones en Sudamérica y en Argentina. Luego, Hoffmann *et al*. (1997) analizaron las variaciones decadales de temperatura, precipitaciones y humedad, en busca de evidencia de posibles aumentos de temperatura en Argentina, comparando los periodos de 1941 a 1950 y 1981 a 1990. Encontraron un considerable aumento en la temperatura en diferentes regiones de la Argentina.

Debido a la ausencia de estudios de menor escala y a las particularidades que posee el clima en cada ecorregión, se consideró de importancia generar estudios locales para analizar los valores históricos del clima, y de este modo explorar las variaciones que han sufrido las temperaturas medias (°C) y las precipitaciones (mm).

Materiales y métodos

Ubicación del área de estudio

El área de estudio comprende las localidades de Córdoba cuyas coordenadas son: 31°23'56" S, 64°10'55" O, y la localidad de Pilar de coordenadas: 31°40'41" S, 63°52'40" O.

Base de datos

Las series climáticas de temperatura media y precipitaciones correspondientes al período 1930-1996 fueron tomados de la base de datos de FAOCLIM 2 (FAO-Agrometeorology Group, 2003), mientras que los datos faltantes hasta diciembre de 2012 se obtuvieron de la base de datos Meteored (Alpred), Los valores correspondientes a fechas similares de dichas bases fueron contrastados comparando los datos de ambas fuentes para corroborar la fidelidad de los datos.

Se recopilaron datos del índice oceánico del niño (ONI), correspondientes al periodo 1970-2014, a partir del sitio web del servicio meteorológico nacional de EEUU (*National Weather Service*, 2014).

Análisis de datos

Se realizó la agrupación de datos en series de tiempo decadales y bidecadales, dichas series fueron graficadas y posteriormente se procedió a realizar la exploración descriptiva de cada variable, precipitación (mm) y temperaturas medias (°C), respecto a su patrón temporal a fin de establecer diferencias entre décadas y entre pares de décadas. Utilizando la metricra "Euclidea", se calcularon las distancias entre las series temporales de temperatura dentro de cada década, Considerando estos valores de distancias como valores de respuesta y cada década como criterio de clasificación, se ajustaron diferentes modelos lineales generales y mixtos y pruebas a posteriori con DGC. Se utilizó el criterio de Akaike para la selección (Akaike, 1974), siendo el mejor modelo el que obtiene el menor valor. Este procedimiento se realizó tanto para Córdoba como para Pilar, obteniéndose que los mejores modelos en ambas ciudades contemplen varianzas diferentes para cada década.

Se comparó el índice oceánico del niño (ONI) para determinar su incidencia sobre el clima a partir del año 1970. ONI se calcula como la media de 3 meses consecutivos de las anomalías en la temperatura superficial del mar medidas en la región 3.4 del Niño ubicada en el océano pacifico (5ºN - 5ºS, 120º - 170ºW), tomando como referencia el periodo de 1970-2010. Cuando ONI supera el valor de 0,5 durante 5 meses consecutivos se considera que el océano pacifico en las costas del Perú está experimentando una fase cálida la cual recibe el nombre de "El Niño" y es asociada con mayores cantidades de precipitaciones, mientras que si ONI es menor a -0,5 por 5 meses consecutivos el océano pacifico en las costas del Perú está experimentando una fase fría denominada "La Niña". La misma esta es asociada a menores cantidades de precipitaciones conjuntamente con periodos secos. Por ultimo si el índice fluctúa entre -0,5 y 0,5 el fenómeno se encuentra en una fase neutra. De esta manera las series de tiempo fueron agrupadas en 3 divisiones "fase cálida" correspondiente a "El Niño", "fase fría" correspondiente a "La Niña" y "fase neutra" correspondiente a valores entre -0,5 y 0,5 (National Weather Service, 2015).

Los análisis estadísticos se realizaron a través de Infostat profesional (*Di Rienzo et al*., 2014) y R (*R Core Team*, 2014).

Resultados Precipitaciones

Localidad de Córdoba

Análisis décadal

En general se las series de tiempo muestran similares periodos de crecimiento y decrecimiento, es decir, mayor similitud entre series de tiempo. Se destaca una variación en los valores cada década, evidenciándose una tendencia en aumento en los valores de precipitaciones en la última década (PP8) con respecto a las anteriores, como así también, se detecta un patrón de variabilidad más alto en los últimos años observados correspondientes a PP8 (Figura 1).

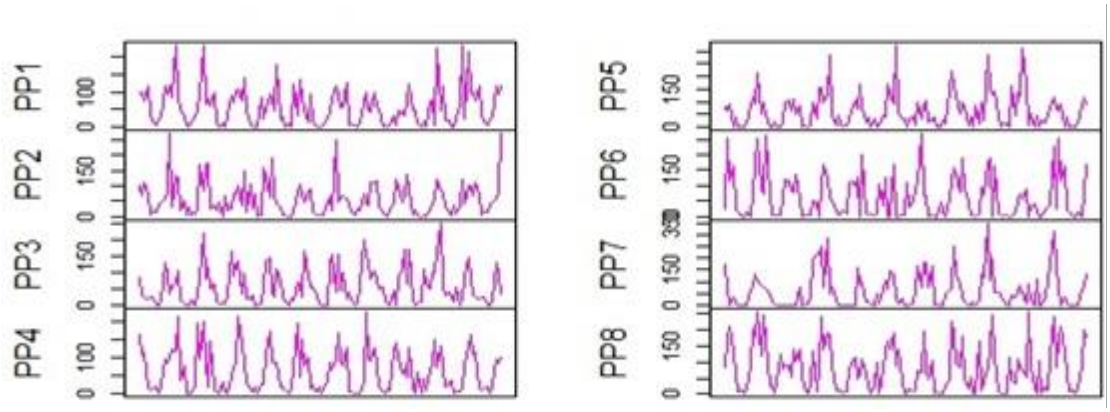


Figura 1. Series de tiempo decadales localidad de Córdoba.

Comparación entre décadas

Al compararse de manera decadal las series de tiempo, existe una creciente inestabilidad en sus patrones y valores, a medida que se avanza hacia la década 8 (2000-2012). Comenzando la década 1 (1930-1939) con una marcada estabilidad durante el periodo otoño-invierno, pasando luego a una inestabilidad moderada en el periodo primavera-verano. Continuando el análisis puede observarse como este equilibrio otoño-invernal comienza a perderse, y se evidencia un mayor rango de disimilitud entre series. Para el periodo primavera-estival la diferencia que experimentan las series de tiempo es de un mayor rango entre ellas, marcando así valores máximos en aumento, con el máximo valor medio de este periodo en el año 2010. Asimismo se producen aumentos en los valores medios de precipitación, llegando al valor máximo en la década 8 (2000-2012) (Tabla 1).

Tabla 1. Medidas resumen decadales.

Decada	Variable	n	Media	D.E.	Mín	Máx
1	PP (mm)	120	55,38	54,02	0,00	232,00
2	PP (mm)	120	55,99	53,50	0,00	271,00
3	PP (mm)	120	58,86	56,32	0,00	253,00
4	PP (mm)	120	61,68	57,62	0,00	225,00
5	PP (mm)	120	67,16	69,09	0,00	324,00
6	PP (mm)	120	60,10	68,39	0,00	268,00
7	PP (mm)	120	61,58	74,86	0,00	349,00
8	PP (mm)	156	77,99	72,74	0,00	369,00

Localidad de Pilar

Análisis décadal

En la Figura 2 se observan las 8 series que resultan del agrupamiento decadal, en general las series poseen similares periodos de crecimiento y decrecimiento, es decir, mayor similitud en ese tipo de comportamiento. El patrón de variabilidad más alto en las series corresponde a PP5 y PP8 (Figura 2).

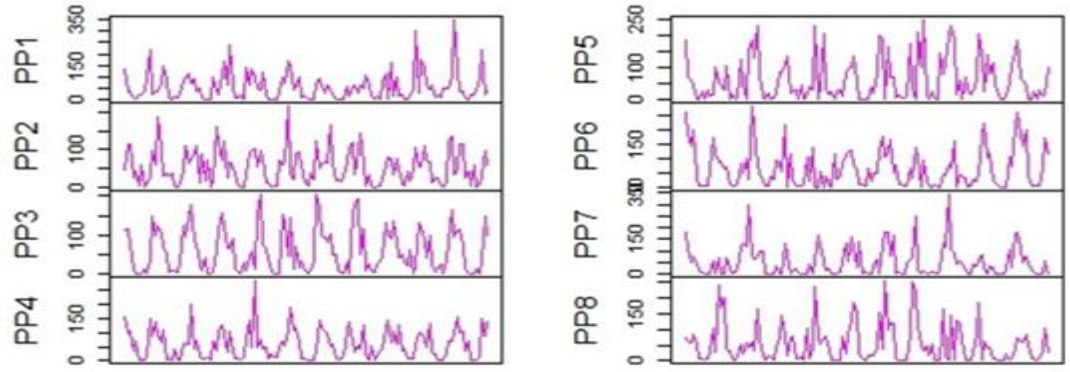


Figura 2. Series de tiempo decadales localidad de Córdoba.

Comparación entre décadas

Al comparar las series de tiempo en las décadas, se aprecia una creciente inestabilidad a lo largo del periodo analizado acentuándose la misma en la década 8 (200-2012). Por otro lado, la estabilidad durante otoño-invierno se presenta durante las 8 décadas en análisis. En los valores obtenidos en las medidas resumen, a partir de la década 2 (1940-1949) se muestra un aumento en la amplitud entre valores máximos y mínimos, con el valor más alto de la serie durante la década 8 (2000-2012). A nivel medio se aprecia una similitud en los valores (Tabla 3).

Tabla 3. Medidas resumen decadales.

Decada	Variable	n	Media	D.E.	Mín	Máx
1	PP (mm)	120	57,70	61,77	0,00	351,00
2	PP (mm)	120	53,68	45,84	0,00	217,00
3	PP (mm)	120	60,74	56,00	0,00	207,00
4	PP (mm)	120	57,85	52,37	0,00	286,00
5	PP (mm)	120	63,17	67,56	0,00	249,00
6	PP (mm)	120	61,44	64,96	0,00	282,00
7	PP (mm)	120	52,20	65,53	0,00	348,70
8	PP (mm)	156	57,45	69,60	0,00	476,20

Análisis de datos (temperaturas medias)

Análisis descriptivo temperaturas medias

No hubo grandes cambios en los patrones de los registros anuales. Las series decadales de temperatura en ambas localidades permanecieron en similitud en cuanto a sus patrones.

Modelos lineales generales y mixtos

Ciudad de Córdoba

El modelo de mejor ajuste para los datos correspondientes a ciudad de Córdoba fue aquel que tuvo un AIC=422,75 y contempló una estructura de varianzas diferentes según la década. A través del cálculo de la varianza se puede apreciar una gran inestabilidad entre valores de varianza para cada década, siendo la número 5 (década del 70), la de mayor varianza decadal para este caso (Tabla 5). El test DGC detecto diferencias de media. En las últimas decadas 7 (1990-1999) y 8 (2000-2012) no se presentaron diferencias significativas entre sí en valores medios, mientras que las decadas 1(1930-1939), 2 (1940-1949), 3 (1950-1959), 4 (1960-1969), 5 (1970-1979) y 6 (1980-1989) no presentaron diferencias significativas entre sí. Si presentaron diferencias significativas con respecto a las décadas 7 y 8 (Tabla 5).

Tabla 5. Comparación de valores medios decadales para la ciudad de Córdoba

DGC (Alfa=0.05)

Procedimiento de corrección de p-valores: No

Decada	Medias	E.E.	
1	24,85	1,63	A

3	23,17	1,68	A	
5	21,72	2,49	A	
4	21,55	1,97	A	
6	21,22	0,92	A	
2	20,04	1,03	A	
8	18,39	1,19		B
7	16,34	1,59		B

Medias con una letra común no son significativamente diferentes (p > 0,05)

Ciudad de Pilar

El modelo de mejor ajuste para los datos de temperatura media correspondientes a ciudad de Pilar fue el que obtuvo un AIC=431,30 y contempló una estructura de varianzas diferentes según la década. A través del cálculo de la varianza que la variabilidad se vió más afectada en las décadas 7 (1990-1999) y 8 (2000-2012), presentando un alto componente de variabilidad décadal. Además se presentan valores más altos a medida que se transcurren las décadas, llegando a su máximo valor durante a la década 7 (1990-1999), presentándose en la misma el máximo valor de varianza (Tabla 6). A diferencia de la localidad de Córdoba, aquí puede observarse una mayor variabilidad a medida que trascurren las décadas y que la misma, no presenta un patrón determinado, ya que las décadas 7 (1990-1999), 5 (1979-1970) y 3 (1950-1959) difieren en sus valores de distancia con respecto a las décadas 4 (1960-1969), 1 (1930-1939), 2 (1940-1949), 6 (1980-1989) y 8 (2000-2012= (tabla 6).

Tabla 6. Comparación de valores medios decadales para la ciudad de Córdoba

DGC (Alfa=0.05)

Procedimiento de corrección de p-valores: No

Decada	Medias	E.E.		
7	26,17	2,99	A	
5	23,65	1,36	A	
3	23,46	1,59	A	
4	21,50	1,98		B
2	20,95	1,05		B

1	20,95	1,05	B
8	20,92	2,33	B
6	18,68	1,26	B

Medias con una letra común no son significativamente diferentes (p > 0,05)

Índice oceánico del Niño

Tabla 7. Medidas resumen durante la fase "neutra", localidad de Córdoba.

Estación	Variable	n	Media	CV	Mín	Máx
Invierno	PP	57	21,75	183,42	0,00	196,00
Otoño	PP	57	46,12	120,37	0,00	263,00
Primavera	PP	56	94,88	71,99	0,00	268,00
Verano	PP	58	123,19	66,57	0,00	312,00

Tabla 8. Medidas resumen durante la fase "fría", localidad de Córdoba.

Estación	Variable	n	Media	CV	Mín	Máx
Invierno	PP	36	17,42	164,96	0,00	105,00
Otoño	PP	36	31,22	108,82	0,00	138,00
Primavera	PP	36	78,44	89,68	0,00	311,00
Verano	PP	36	113,94	65,46	0,00	324,00

Tabla 9. Medidas resumen durante la fase "cálida", localidad de Córdoba.

Estación	Variable	n	Media	CV	Mín	Máx
Invierno	PP	27	27,44	141,74	0,00	133,00
Otoño	PP	27	25,26	145,21	0,00	141,00
Primavera	PP	27	111,37	66,17	0,00	349,00
Verano	PP	27	99,30	52,99	0,00	248,00

Tabla 10. Medidas resumen durante la fase "Neutra", localidad de Pilar.

Estación	Variable	n	Media	CV	Mín	Máx
Invierno	PP	57	15,28	191,36	0,00	127,00
Otoño	PP	57	45,43	116,66	0,00	249,00
Primavera	PP	56	63,02	83,98	0,00	206,00
Verano	PP	58	116,78	57,78	0,00	259,00

Tabla 11. Medidas resumen durante la fase "Fría", localidad de Pilar.

Estación	Variable	n	Media	CV	Mín	Máx
Invierno	PP	36	16,75	165,73	0,00	120,00
Otoño	PP	36	28,75	107,71	0,00	154,10
Primavera	PP	36	69,25	100,02	0,00	300,00
Verano	PP	36	88,64	90,63	0,00	348,70

Tabla 12. Medidas resumen durante la fase “Cálida”, localidad de Pilar.

Estación	Variable	n	Media	CV	Mín	Máx
Invierno	PP	27	6,82	133,67	0,00	36,00
Otoño	PP	27	47,16	104,55	0,00	166,00
Primavera	PP	27	60,56	77,64	0,00	186,60
Verano	PP	27	109,37	73,52	0,00	282,00

De acuerdo a los datos obtenidos en las Tablas 7, 8, 9, 10, 11 y 12 de las medidas resumen para ambas localidades, los valores medios más altos se correspondieron a los meses de verano aunque en la localidad de Córdoba estos valores son mayores durante las fases “neutra” y “fría” (La Niña), que durante la fase “cálida” (El Niño). A diferencia de la localidad de Pilar donde los valores medios más altos se observan durante la fase “neutra” y la fase “cálida” del fenómeno. Los resultados obtenidos en la localidad de Córdoba se condicen con los resultados obtenidos por De La Casa y Nasello (2012) quienes concluyen que los marcadores como ONI poseen una capacidad moderada para predecir la ocurrencia de lluvia en semestres cálidos en la localidad de Córdoba. Además hubo poca o escasa relación entre el índice ONI y las cantidades de precipitaciones registradas desde la década de los 70, aunque las cantidades de precipitaciones suelen verse favorecidas en fases “neutras” de estos fenómenos. Estos resultados condicen con Doyle y Barros (2006), quienes analizaron las tendencias de las precipitaciones en el periodo 1960-1999 y su relación con el fenómeno de “El Niño” en el centro de la Argentina (Córdoba), donde indican que la contribución más importante de este fenómeno se da en su fase neutra y paradójicamente los picos observados de carácter más alto se aprecian en las fases frías conocidas como “La Niña”. Cabe destacar que luego de estos valores altos, se registraron periodos de fuerte sequía y escasas precipitaciones.

El cambio climático sobre la agricultura, impactos y riesgos sobre la producción

El mundo y cada país deben acomodarse para mitigar sus efectos. Cada pueblo y ciudad también. Estudios llevados adelante por Seiler *et al*. (2008) ponen de manifiesto que para cultivos como soja y maíz las perdidas incurridas durante periodos que tuvieron presencia de eventos climáticos negativos (sequias por ejemplo) no se recuperan durante años que se presentaron como más favorables para la producción. Por otro lado, de acuerdo a Rusticucci *et al*. (2003) la mayor ocurrencia de olas de calor, producirá impactos importantes en la evapotranspiración de los cultivos generando episodios de estrés hídrico importantes con la consiguiente pérdida en rendimientos.

Por último, pero no menos importante es la ocurrencia más habitual de ciertos eventos como por ejemplo precipitación extrema que podría ocasionar retrasos en las labores (dificultando ingreso de maquinarias, retrasando fechas de siembra u cosecha) y con ello dificultando aún más el desarrollo óptimo de los cultivos.

Actualmente la provincia de Córdoba cuenta con una secretaria encargada de lidiar contra el cambio climático, la cual estará bajo la dependencia del ministerio de agua ambiente y servicios públicos. La secretaría será la encargada de elaborar mapas de amenazas, vulnerabilidades y riesgos hídricos y ambientales ante nuevos escenarios climáticos. Además deberá realizar un seguimiento periódico de las principales variables climáticas y meteorológicas de mediano y largo plazo que puedan incidir en el diseño de las políticas de estado.

Conclusiones

Es necesario continuar con los estudios climáticos a mediana y pequeña escala, ya que el clima posee particularidades regionales que no suelen estar expresadas en los estudios a grande y mediana escala, generando una brecha importante la gestión de políticas tendientes a mitigar los efectos del cambio climático.

Bibliografía

- AKAIKE, H. 1974, A New Look at the Statistical Identification Model, IEEE: Trans. Auto. Control, vol. 19, pp. 716-23.
- ALPRED, S. L. 2011. Portal de meteorología de habla hispana. Clima en Argentina. (Disponible en: http://clima.tiempo.com/clima-en-america%20sur-argentina-ag.html. Consultado 6/mar/2015).
- DE LA CASA, A.; NASELLO, O. 2012. Tendencias parciales de los días de lluvia y la intensidad media anual en la Provincia de Córdoba, Argentina. Meteorologica, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, v.37, n. 2.
- DI RIENZO, J.; CASANOVES, F.; GONZALEZ, L.; TABLADA, M.; ROBLEDO, C. & BALZARINI, M. 2014. Infostat. Facultad de Ciencias Agropecuarias, Universidad Nacional de Córdoba. Software estadístico.
- DOYLE, M.; BARROS, V. 2006. Precipitation trends in southeastern South America: relationship with ENSO phases. 8th International Conference on Southern Hemisphere Meteorologyand Oceanography. Foz de Iguazú. Argentina.
- FAGAN, B. 2000. La pequeña edad de hielo. Gedisa. Pp 1-4.
- FAO-AGROMETEOROLOGY GROUP. 2003. FAOCLIM 2. World Wide. Agroclimatic Data Base. Environment and Natural Resources, Working paper. No. 5 (CD-ROM).
- HOFFMANN J, NUÑEZ S, VARGAS W 1997. Temperature, humidity and precipitation variations in Argentina and the adjacent Sub-Antarctic region during the present century. Meteorol Z N F 6:3–11
- IPCC, 2013. Cambio Climático 2013: Bases físicas. Contribución del Grupo de trabajo I al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático" [Stocker, T. F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S. K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex y P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido y Nueva York, NY, Estados Unidos de América.
- IPCC, 2014, Cambio climático 2014: Impactos, adaptación y vulnerabilidad – Resumen para responsables de políticas. Contribución del Grupo de trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos

sobre el Cambio Climático [Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea y L.L. White (eds.)]. Organización Meteorológica Mundial, Ginebra, Suiza, 34 págs. (en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso). Pp 4-6.

- NATIONAL WEATHER SERVICE. 2014. Cold and warm episodes by season. Changes to the Oceanic Niño Index (ONI). USA. (Disponible en: http://www.cpc.ncep.noaa.gov./products/analysis%20monitoring/%20ensostuff/ensoyears.shtml. Consultado: 20/mar/2015).
- PROHASKA, F. 1952. Regímenes estacionales de precipitación de Sudamérica y mares vecinos (desde 15° S hasta Antártida). Meteoros II:66–100.
- R Core Team. 2014. R: A language and environment for statistical computing. R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria. URL http://www.R-project.org/.
- RUSTICUCCI, M.; PENALBA, O. 2000. Inter-Decadal changes in the precipitation seasonal cycle over Southern South America. Relationship with surface temperature. Climate Research. 16, 1-15.
- RUSTICUCCI, M.; VENEGAS S.; VARGAS W. 2003. Warm and cold events in Argentina and their relationship with South Atlantic and South Pacific sea surface temperatures. Journal of Geophysical Research 108.
- SEILER, R.A.; TARASCONI, I.; VINOCUR, M.; WEHBE, M. 2008. Efectos del cambio climático y la variabilidad climática sobre la producción agropecuaria: impactos y adaptación. XII Reunión Argentina de Agrometeorología. San Salvador de Jujuy, Argentina.