

*Tiempo de Gestión*

*Tiempo de Gestión*

**Universidad Autónoma de Entre Ríos**

**Rectora**

Mg. Graciela Mingo de Bevilacqua

**Facultad de Ciencias de la Gestión**

**Decana**

Lic. Teresa Guadalupe Luque

**Secretario de Investigación**

Ing. Eduardo Vivot

**Secretario Académico**

Ing. Daniel Sain

**Secretaria de Extensión**

Dra. María Victoria Molina

*Tiempo de Gestión*

## **TIEMPO DE GESTIÓN**

Registro de la propiedad intelectual N°: 795269

Edición N° 8 - Noviembre 2009

Propietario: Facultad de Ciencias de la Gestión

Urquiza 1225 - 0343 4211538

fcg\_investigacion@uader.edu.ar

Paraná - Entre Ríos - Argentina

### **Editor responsable**

Ariel Vittor

### **Diseño Gráfico**

María Soledad Trevisán

### **Colaboración Administrativa**

Claudia Scheihing

Natalia Schmidt

### **Corrección**

Marcelo Mangiante

Ariel Vittor

*Tiempo de Gestión*

**Presentación.** Por Virginia E. D'Angelo Gallino.

**Artículo I.** Políticas activas de empleo para la inclusión social.  
Por Enrique Deibe

**Artículo II.** Operación desarrollo local. Por Miguel Anselmo Bitar.

**Artículo III.** Algunos desafíos para el desarrollo territorial en Argentina. Por Pablo Costamagna.

**Artículo IV.** Desarrollo y gestión local. Una perspectiva estratégica. Por Juan Francisco Muñoz.

**Artículo V.** La Reforma de la Constitución de la provincia de Entre Ríos y una nueva institucionalidad para el desarrollo local. Por Ramón Alberto de Torres.

**Artículo VI.** El rol de la diplomatura en desarrollo y gestión local en el marco de la política pública nacional de empleo, de las capacidades de gestión de los municipios y de las oportunidades de las políticas de desarrollo productivo y social desde lo local. Por Mariela Rothman.

**Artículo VII.** Diplomatura en Desarrollo y Gestión Local. Lo que se ve y lo que no se ve en el desarrollo de la experiencia. Por Virginia E. D'Angelo Gallino.

**Artículo VIII.** Evaluando la Diplomatura en Desarrollo y Gestión Local. Por Patricia Noemí Rufini.

**Artículo IX.** Participación de la comunidad en la instalación del Parque Industrial de Gualeguay. Por Patricia Elena Míguez Iñarra y Mónica Cabrera.

**Entrevista.** Graciela Mingo: "Al trabajar con otras instituciones en la formación de sujetos estamos ampliando la visión y labor de la universidad."  
Por Ariel Vittor

**Nómina** de participantes de la Diplomatura.

**Normas** para publicar en Tiempo de Gestión.

*Por Virginia E. D'Angelo Gallino*

La octava edición de la revista *Tiempo de Gestión* que presentamos en esta oportunidad está dedicada íntegramente a distintas visiones sobre la Diplomatura en Desarrollo y Gestión Local. Esta diplomatura fue el producto de un esfuerzo conjunto del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTESS) a través de la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral de Paraná, y la Universidad Autónoma de Entre Ríos a través de la Facultad de Ciencias de la Gestión, con el objetivo de desarrollar conocimientos y competencias específicos que optimicen la capacidad de gestión de los funcionarios, profesionales y técnicos de los gobiernos locales, para interpretar e intervenir en procesos de desarrollo territorial generadores de empleo.

La revista está estructurada de lo general a lo particular, yendo desde los aspectos más generales del desarrollo local a las cuestiones más específicas de la Diplomatura en Desarrollo y Gestión local.

Enrique Deibe escribe unas palabras preliminares refiriéndose a las políticas activas de empleo para la inclusión social.

A continuación Miguel Anselmo Bitar en su artículo "Operación desarrollo local" identifica diferentes momentos del

proceso histórico y cómo esa construcción se relaciona con el desarrollo local en Argentina. Analiza las diferentes etapas del proceso de transferencia de la Nación a los municipios en la que los gobiernos locales adquieren una relevancia que no tenían tradicionalmente en la Argentina. Estas nuevas condiciones para la gestión local encuentran a los municipios con insuficientes capacidades administrativas y técnicas para la toma de decisiones frente a los problemas de sus territorios. Posteriormente desarrolla cuestiones relativas a cómo construir territorio y plantea la necesidad de promover un gran cambio cultural en cuanto a la gestión del municipio, su personal y funcionarios y de las organizaciones de la sociedad civil y de los ciudadanos.

En el artículo "Algunos desafíos para el desarrollo territorial en Argentina", Pablo Costamagna realiza un análisis de las políticas que se ejecutan desde el Gobierno Nacional con el fin de poner sobre la mesa algunos desafíos que permitirían reforzar la dimensión territorial del desarrollo en Argentina. Propone el análisis de una serie de desafíos tales como la vinculación entre los distintos niveles de gobierno y entre las políticas de los mismos niveles; la necesidad de poner el desarrollo territorial en la agenda de las primeras líneas del gobierno, el rol de las Provincias, los recursos económicos y las autonomías municipales y por último la necesidad de fortalecer la formación de recursos humanos para la gestión del Desarrollo Territorial.

Ramón Alberto de Torres en su artículo "La Reforma de la Constitución de la provincia de Entre Ríos y una nueva institucionalidad para el desarrollo local" analiza primeramente cómo el constitucionalismo argentino y entrerriano, y sus reformas, prefiguran el ideario común en materia de desarrollo con un enfoque eco-local-regional en el marco de las transformaciones globales. Posteriormente se propone reconocer si el nuevo régimen municipal permite un patrón de gestión basado no sólo en la articulación eficaz entre los diferentes niveles de gobierno, sino también en el intercambio y compromiso de un vasto número de actores representativos públicos y privados.

Juan Francisco Muñoz plantea en su artículo "Desarrollo y gestión local. Una perspectiva estratégica", las diferentes perspectivas y enfoques sobre los procesos de desarrollo. En este marco considera que un aporte efectivo de la Universidad es componer una propuesta pedagógica que propenda al fortalecimiento institucional y operativo de los gobiernos locales mediante un modelo de gestión basado en estrategias tales como las que proponen los esquemas utilizados en los premios de la calidad de todos los países.

Mariela Rothman aborda "El rol de la diplomatura en desarrollo y gestión local en el marco de la política pública nacional de empleo, de las capacidades de gestión de los municipios y de las oportunidades de las políticas de desarrollo productivo y social desde lo local", y sostiene que gran parte de los municipios han asumido funciones que representan enormes niveles de complejidad a partir de los procesos de globalización, de descentralización y de las sucesivas crisis económicas por las que ha atravesado nuestro país y la provincia, demandándoles nuevas capacidades públicas de gestión. Considera que estos niveles subregionales representan una alternativa muy válida en procesos dinamizadores del desarrollo y de creación de ciudadanía para los cuales la Diplomatura resulta una oportunidad de encuentro y reflexión entre los distintos actores municipales y nacionales, provinciales y de la academia.

En nuestro artículo "Diplomatura en Desarrollo y Gestión Local. Lo que se ve y lo que no se ve en el desarrollo de la experiencia", damos cuenta de las características particulares de esta experiencia en cuanto al camino para llegar a concretarla, objetivos, diseño del plan de estudios, la selección de los participantes, la convocatoria, los docentes, la modalidad de cursada, aspectos presupuestarios, logísticos y el seguimiento y evaluación de todos los aspectos de la diplomatura y de sus integrantes, incorporando un mirada desde el interior del mismo proceso que rescata aspectos de la experiencia con sus debilidades y fortalezas.

Patricia Noemí Rufini en su artículo "Evaluando la diplomatura en desarrollo y gestión local" da cuenta del resultado de la evaluación de la Diplomatura. Parte de la revisión de los conceptos de evaluación y calidad y su pertinencia en relación con la oferta académica de la diplomatura. Describe los instrumentos diseñados especialmente para la evaluación, para luego dar a conocer los resultados de la misma en las diferentes dimensiones en que es abordada. Finalmente realiza consideraciones acerca de la manera en que se pueden articular acciones entre los diferentes actores sociales para lograr el Desarrollo Local, poniendo especial énfasis en el rol de la universidad en esta articulación.

"Participación de la comunidad en la instalación del Parque Industrial de Gualeguay", presentado por las alumnas de la Diplomatura Patricia Elena Miguez Iñarra y Mónica Cabrera constituye un Trabajo Final de Integración (TIF) de la Diplomatura que contó como profesor evaluador al Ing. Francisco Garra. El trabajo se refiere a la instalación de un Parque Industrial en la ciudad de Gualeguay solicitado por la mayor parte de la población y considerado como un eje principal en el Plan Estratégico de Desarrollo de la

ciudad. Inicialmente las autoras reseñan las legislaciones y normativas que regulan el uso del suelo en la provincia y en el municipio y describen iniciativas presentadas en la últimas tres décadas. Por medio de una encuesta indagaron a una muestra de la población de la ciudad que incluyó los niveles económicos, ocupacionales y culturales. Las respuestas recogidas son presentadas y analizadas, constituyendo el núcleo del trabajo.

El editor de *Tiempo de Gestión*, Ariel Vittor, entrevista luego a la Rectora de la UADER, Graciela Mingo de Bevilaqua, a quien consulta sobre el vínculo entre la UADER y el MTESS, el lanzamiento de la Diplomatura; su proceso académico, la detección de necesidades y las posibilidades futuras de la propuesta.

Por último se incluye la nómina completa de quienes participaron con diferentes roles en la Diplomatura en Desarrollo y Gestión Local.

## **P**olíticas activas de empleo para la inclusión social

*Por Enrique Deibe*

Sólo es posible emprender el análisis de las políticas públicas, su sentido último y sus objetivos, en el marco de políticas de Estado específicas, determinadas y explicitadas por una gestión de Gobierno. A partir de la presidencia Kirchner y de su continuidad a través de Cristina Fernández, el objetivo central es construir una sociedad integrada, con empleo, salarios dignos y protección social que permitan al mismo tiempo alternativas de reinstalación de una movilidad social ascendente. En este escenario, el trabajo es el gran ordenador social y el Estado cobra un papel principal. Esto significó situar al empleo en el centro del modelo de crecimiento y constituirlo en eje de las políticas económicas y sociales.

A partir de ello, se promueven políticas activas que permiten el desarrollo y el crecimiento económico del país, la generación de nuevos puestos de trabajo y una mejora en la distribución del ingreso. En materia de desarrollo y crecimiento económico, el proceso de recuperación de la industria y del empresariado nacional se sustentan en la estabilidad de la política macroeconómica, el superávit fiscal, el incremento de las reservas, la autonomía lograda como consecuencia de la política de desendeudamiento externo, el tipo de cambio competitivo y una reconstrucción del rol del Estado.

Las políticas de empleo que ha venido desarrollando el gobierno nacional tienen como fin promover y consolidar la “sociedad del trabajo”, a través del empleo y la política de ingresos, la promoción de la negociación colectiva y una mejora en la protección social que se articula con el conjunto de políticas que se implementan a partir del año 2003, a saber:

1) Promover el crecimiento del empleo: más de 3.600.000 nuevos puestos de trabajo con la consecuente reducción del desempleo.

2) Distribuir más equitativamente el ingreso: mejoraron significativamente los ingresos de los trabajadores por los aumentos salariales, por la mayor cobertura de la negociación colectiva y las prestaciones de la seguridad social, lo que estimuló la mayor demanda de bienes y servicios producidos en nuestro país.

La política salarial se viabiliza a través de distintos mecanismos y programas de política laboral dirigida a los diferentes colectivos de trabajadores:

a) orientadas a los trabajadores activos y pasivos: el incremento del salario mínimo, vital y móvil, la recuperación de la negociación colectiva, la recomposición de los ingresos de nuestros jubilados y pensionados y los altos niveles de protección social alcanzados a través de las asignaciones familiares;

b) orientadas a los trabajadores desocupados: la implementación del Seguro de Capacitación y Empleo permitió, por un lado, incrementar la cobertura y las prestaciones del Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo de carácter contributivo y, por otro, generar una serie de herramientas de políticas activas que posibilitan la inserción en el mundo del trabajo a hombres y mujeres que sin el acompañamiento del Estado tienen mayores dificultades para acceder a un empleo de calidad.

3) Fortalecer el rol del Estado y de la institucionalidad laboral: el nuevo papel del Estado como actor clave para la implementación del nuevo proyecto de crecimiento y desarrollo con inclusión social, permitió la recuperación progresiva de las tradicionales instituciones del mundo del trabajo, como así también el desarrollo de otras que permiten dar respuesta al nuevo escenario productivo y social.

En base a la concertación y al diálogo social se construyó una política de empleo de impacto en todo el país y en cada una de sus regiones, atendiendo las problemáticas de cada provincia y ejecutando los programas definidos en cada uno de los municipios. La importancia del territorio y sus actores es fundamental en esta estrategia ya que es allí donde se desarrollan las redes y el juego de interacciones entre actores sociales, agentes económicos y las instituciones públicas y privadas.

Así, la Diplomatura en Desarrollo, Empleo y Gestión Local desarrollada en la provincia de Entre Ríos se inscribe como una iniciativa que promueve y sustenta la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, con el objetivo de fortalecer la institucionalidad de los equipos municipales para que puedan desarrollar competentemente sus tareas de gestión.

### **Sobre el autor**

Enrique Deibe estudió Relaciones Laborales en la Universidad de Buenos Aires y cuenta con un postgrado en la Universidad de Bologna (Italia). En la administración pública desempeñó los cargos de Director Regional de la Provincia de Buenos Aires y Director Nacional de Relaciones Federales. El 29 de mayo de 2003, mediante el Decreto 102/03, fue designado Secretario de Empleo de la Nación. Además, actualmente, es el Vicepresidente de la Región América de la Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo (AMPSE).

*Tiempo de Gestión*

## Operación Desarrollo Local

*por Miguel Anselmo Bitar*

### Otra vez el desarrollo...

La transferencia de responsabilidades del gobierno de la Nación a las provincias y a los municipios viene sucediéndose desde que el modelo de penetración territorial del estado central hacia el conjunto del territorio nacional comienza a entrar en crisis. Como en otros aspectos, el Estado Social, de sesgo mercado-internista, interventor, previsor, cuya reforma culmina en los '90, es un Estado que no logró sus cometidos. Al menos, no logro plenamente la satisfacción de las finalidades desde las cuales se legitimó. Si bien la erosión y el deterioro comienzan a evidenciarse a fines de los '50, la ampliación de los derechos - y con ello el crecimiento de la estructura del estado que debería garantizar la prestación de los servicios comprometidos- no cesó de ampliarse hasta el final del período con las presidencias de Alfonsín y Menem. Esta situación, que acentuó el gasto fiscal y la caída del poder adquisitivo de la población, empeorando sus condiciones de vida, preanunció la catástrofe, muestra palpable de ella son las sucesivas oleadas hiperinflacionarias.

Frente a la incertidumbre de aquellos momentos, las respuestas impulsadas por el estado nacional y por los

organismos multilaterales se debatieron entre opciones reactivas, casuales y la implementación de propuestas exitosas -en algunos casos muy localizadas, siempre muy connotadas por su lugar y oportunidad de ejecución, condiciones que las alejaban de cada experiencia concreta de las que se las quería hacer servir de antecedente y guía-. Una muestra de cómo se pretendía multiplicar sus efectos y difusión eran los premios a las "buenas practicas", aún hoy tan "a la moda".

Así, lentamente, se va arribando a un ordenamiento de diversas propuestas, vinculadas por momentos comunes que sistematizan en un conjunto de experiencias de sentido común. Conjunto de prácticas muy en boga en el menú de ofertas de consultores y ONGs, sistematizados bajo la denominación de "desarrollo local" (DL).

Más allá de lo acertado o no del DL como estrategia de desarrollo, lo que no puede dejar de advertirse en el caso de los municipios argentinos es lo lejos que los gobiernos locales están, en general, respecto a sus precondiciones de posibilidad. Las iniciativas de desarrollo local exigen un gran cambio cultural de la gestión del municipio, su personal y funcionarios, de las organizaciones de la sociedad civil y de los ciudadanos, de capacidad de gestión y de dotación logística e infraestructural del municipio. La reforma de los '90 proponía como contrapartida estos insumos, pero en general no se cumplió con este compromiso. La política de descentralización, junto a la de privatización, desregulación, reforma administrativa y la convertibilidad, generaron una nueva división social del trabajo entre las distintas jurisdicciones estatales y entre el estado nacional, las provincias, los municipios y la sociedad civil. Demás está decir que si bien la penuria en recursos genera gran parte de la incertidumbre respecto de cómo podría resultar la experiencia si se reunieran todos los requisitos propuestos, es difícil afirmar que el éxito está unido a ese factor de manera excluyente, como algunos de sus ingenuos defensores argumentan.

En este proceso los gobiernos, los mercados y las sociedades civiles locales adquieren una relevancia que no tenían tradicionalmente en la Argentina. Estas nuevas condiciones para la gestión local encontraron a los municipios con insuficientes capacidades políticas, administrativas y técnicas en cuanto a la toma de decisiones que pudieran coadyuvar a la resolución de los problemas de sus territorios. La situación plantea desafíos propios y novedosos. Pero, promovida por sus mentores, la expectativa ya está aquí, con los ciudadanos en sus pueblos y ciudades esperando ver qué sucede. Deseando, tal vez, como dice Eduardo Galeano, que el desarrollo "no sea

una travesía con muchos naufragos y pocos navegantes".

## **El Desarrollo Local, o cómo encontrar alguna salida**

A lo largo de la década del '90 se operó en la Argentina un cambio estructural en el que no sólo se transformó el sistema productivo sino que además el país atravesó un proceso de ajuste del sistema institucional. Esta transformación no fue únicamente económico-social; también se dio en los planos político-institucional y cultural. Modificó desde la agenda sistémica hasta los mecanismos menudos de las rutinas administrativas, pero tuvo y tiene huellas notables en las que continuidades y rupturas interactúan.

Más allá de las disputas políticas, más allá de las idas y vueltas de las agencias productoras de los "números" de nuestra economía, los problemas sociales de los '90 hoy gozan de buena salud. Incluso reaparece un fenómeno "nuevo", propio de los años '80, que consiste en la presencia simultánea del estancamiento con la inflación como causa del empobrecimiento. Asimismo, una pobreza del orden del 30 % se instala en la consideración pública, acompañada de una indigencia del 15 %. La desocupación vuelve a perforar el techo de los dos dígitos y la distribución del ingreso se polariza en una proporción de 33 a 1.

Esta es la "nueva cuestión social": la pobreza, la indigencia, los problemas de empleo y la inequidad en la distribución del ingreso, que se suman al retorno de la inflación y el estancamiento. Los intendentes, las gestiones locales lo saben; los habitantes de cada una de nuestras ciudades y pueblos lo saben. Estos son los problemas sociales de mayor relevancia que explotan en los territorios locales. A la cuestión del empleo va unida una cadena de manifestaciones que comienza por la vulnerabilidad social expresada en las degradaciones de las condiciones laborales, la precarización del trabajo, su terciarización, el cuentapropismo, la autoexplotación familiar, la subocupación... hasta caer en los últimos umbrales de la desocupación abierta y la oculta.

La aparición de la "nueva cuestión social", junto a la reforma de la relación estado/sociedad y a la apertura económica, ha modificado el rol de las distintas dimensiones territoriales en las que se organiza la sociedad y su relevancia en la resolución de los problemas de la población. En este contexto las políticas estatales se encuentran en una etapa de transición entre el modelo dominante en la etapa del Estado Social, caracterizadas por un

discurso universalista con una ejecución ligada al particularismo, centralizadas en el Estado Nacional y que giraban alrededor de los sectores del trabajo con los objetivos de pleno empleo y de la promoción de la demanda en el mercado interno, a un modelo en el que predominan políticas aperturistas, con una mayor centralidad del mercado y las iniciativas de los distintos actores sociales y económicos según se los dicte su racionalidad individual. En materia social, las políticas orientadas a la pobreza, se han tornado selectivas (¿residuales?), de matriz compensatoria, no abarcadoras sino focalizadas, y caracterizadas por estructurarse desde los mapas de la pobreza hacia sus enclaves territoriales.

Esta pregunta formulada al pasar: "¿Residuales?", no dice poco. En el marco de los diferentes regímenes del Estado de Bienestar, la política social residual corresponde al modelo liberal. El modelo liberal es aquel cuyo sujeto de la política social son los pobres, los que no han conseguido un lugar en el mercado de trabajo. Es pobre aquel que no tiene redes sociales que lo auxilien, ya sean familiares u organizaciones de la sociedad civil (OSC). Hoy, aquí, la política social es focalizada; se orienta a los pobres, a quienes recoge como heridos en la batalla. Así, la política social es la patrulla de un sistema que empuja gente afuera del sistema, salvo que el derrame o el goteo de la copa de la abundancia lo alcance. La idea es que este modelo "residual" se complementarí en la Argentina con el viejo modelo de la política social del Estado Social cuyo sujeto es el trabajador y los sectores medios organizados.

La valorización del capital financiero y la reconversión productiva en un mundo globalizado, la crisis de centralidad del mundo del trabajo protegido, en coincidencia con otros procesos como las políticas de descentralización, privatizaciones y desregulación, el quebranto de las economías regionales y de las PyMEs, la porización de las "fronteras" del Estado Central y la crisis de representación política y social, entre otros factores, han desembocado en la "municipalización de los problemas". Estos fenómenos han pujado para que los territorios locales adquieran una nueva relevancia y significación, desconocida hasta hoy, en la satisfacción de las necesidades humanas y en la creación y reproducción del mundo del trabajo.

El desarrollo local aparece como una respuesta a esta situación en la que los municipios tratan de pasar de un rol administrativo a otro gubernamental, en el que las condiciones del crecimiento económico se articulan con la cuestión social y político-institucional, generando nuevos espacios de gestión que nos permiten conceptualizar la idea de "gobierno multinivel".

Este modelo de desarrollo involucra el autorreconocimiento de una comunidad política, en la que se hagan presentes nuevos contenidos de intereses y valores a los cuales imputarles un proyecto común. Proyecto identificado, reconocido en la acción de tipo horizontal, consensuada, concertada, resultado de la colaboración interactoral y multisectorial. La pregunta clave es la de si los gobiernos locales tienen las capacidades político-técnicas para sostener estos procesos como conectores estratégicos de los mismos y si los distintos sectores de las comunidades locales están fortalecidas para ser sus sujetos.

Esa pregunta clave es la que puede estructurar las capacidades y fortalezas a incorporar a los gobiernos locales: capacidad de articulación y conducción de espacios multiactorales y multisectoriales, fortalecimiento de OSC vinculadas al ejercicio de la resolución de problemas territoriales, conducción de espacios de articulación de actores, gobierno local conector estratégico de espacios de producción y empleo como incubadoras de empresas, asociaciones microrregionales para el desarrollo, etc.

Esa pregunta clave es la que debe estructurar las capacidades y fortalezas a incorporar al mercado local: capacidad de producción en escala suficiente para proponerse participar en oportunidades de negocios y generación de empleo, liderazgos, iniciativa productiva y comercial, trabajo en redes.

Esa pregunta clave es la que debe estructurar las capacidades y fortalezas a incorporar en las OSC: abordaje del conjunto de los problemas del territorio, democratización de las estructuras de sus organizaciones, rendición de cuentas, etc. Espacios compartidos de consenso, colaboración, concertación, cooperación. Articulación entre la misión diaria del gobierno municipal, del "ir tirando", del sacar el "día a día" y el sostenimiento de las propuestas estratégicas. Es costoso, pero no emprender este camino puede implicar transitar otro peor, al cabo del cual la frustración y el fracaso vuelvan a condicionar nuestra viabilidad como colectivos sociales.

El territorio local se reveló como factor de coordinación, articulación y tensión entre las políticas de las distintas jurisdicciones estatales. Se constituye en un espacio de anclaje, encuentro y "desplazamiento de objetivos" entre los actores de origen externos al territorio, tanto públicos como privados, y de los actores del territorio pertenecientes al gobierno local, a la sociedad civil y al mercado. El territorio local es el conjunto de las relaciones sociales que se llevan a cabo sobre el mismo. El territorio local consiste en las relaciones sociales que se constituyen en un espacio físico y lo que estas

relaciones hacen con ese espacio.

Es dable destacar que cada fase del capitalismo y cada modelo de desarrollo han redefinido la agenda, la formulación y las modalidades de implementación de las políticas estatales; su rol, su dimensión organizacional, sus actores, su relación entre los regímenes políticos y los distintos tipos de interdependencia burocrática. Esta afirmación se puede corroborar haciendo la operación de contrastar estos factores en el modelo agro-exportador, en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, en el modelo actual de apertura económica y globalización del capital. Es en este sentido que el presente artículo se orienta a tematizar, de acuerdo al nuevo contexto, la relación entre las capacidades de gestión locales de la política municipal y su relación con el desarrollo local.

### **No es igual a jugar de local...**

Las sucesivas transformaciones de nuestro país (Argentina agroexportadora, Argentina industrial, Argentina de la apertura económica) han ido ligadas a distintos procesos de modernización y diferentes valoraciones que la sociedad y sus sectores le han conferido. En cada una de ellas se han registrado notables transformaciones de la estructura de nuestra sociedad y de los modelos de gestión del estado<sup>1</sup>.

Una de las caras de este proceso es la globalización a la que podemos definir como el proceso de profunda imbricación internacional de la antigua economía, la cultura y la sociedad civil nacionales, lo que reduce la tradicional centralidad del Estado Nación y de su alianza, bajo su denominación social o de bienestar, con el mercado y la democracia (primera modernidad) .

Globalización no es igual a universalización, como a veces se la entiende. Esta última consistía en la culminación de un orden previsible, producto del desarrollo económico, del conocimiento científico-tecnológico y de la evolución de los acuerdos políticos bajo la racionalidad de la primera modernidad. La globalización, por el contrario, supone el predominio de los mercados y la subordinación de las distintas esferas (social y política) mediante una devaluación funcional de las mismas (segunda modernidad)<sup>2</sup>.

Podemos afirmar que este nuevo proceso de modernización se produce a partir de los años '70 y '80, en el marco de contextos económicos, políticos, sociales y culturales que se sintetizan esquemáticamente en el cuadro siguiente:

Contexto Estructural (Técno-económico)	Contexto Político	Contexto Social	Contexto Cultural
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crisis del petróleo.</li> <li>• Postindustrialización (cambio tecnológico).</li> <li>• Nuevos procesos de trabajo (del fordismo al posfordismo)</li> <li>• Agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (mercadointernista)</li> <li>• Deuda externa.</li> <li>• De la economía proteccionista a la aperturista.</li> <li>• Predominio del capital financiero.</li> <li>• De la planificación normativa a la estratégica.</li> <li>• De la estatización a la privatización, desregulación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Del predominio del Estado Burocrático Autoritario a la democracia débil o a la transición a la democracia con ajustes.</li> <li>• Funcionamiento limitado de la poliarquía.</li> <li>• Persistencia del clientelismo.</li> <li>• Crisis y Reforma del Estado Social.</li> <li>• Crisis de representación.</li> <li>• Ciudadanía fatigada o de baja intensidad. Nueva ciudadanía social.</li> <li>• De partidos políticos ideológicos y contenido de clase, a "catch all" o agarra todo.</li> <li>• Descentralización.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De la acción colectiva de los grandes movimientos sociales a los nuevos movimientos sociales.</li> <li>• Desarrollo y nueva función de las organizaciones de la sociedad civil.</li> <li>• Aparición de la pobreza estructural.</li> <li>• Aparición de los nuevos pobres.</li> <li>• Inequidad.</li> <li>• Desocupación.</li> <li>• Inseguridad.</li> <li>• Debilidad de la capacidad de amenaza de los sectores del trabajo.</li> <li>• De políticas sociales universales a selectivas (orientadas a los pobres estructurales o focalizadas).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posmodernidad</li> <li>• Segunda revolución individualista.</li> <li>• Flexibilización de las normas sociales.</li> <li>• Mayor tolerancia, pluralismo.</li> <li>• De las ideologías fuertes a las débiles.</li> <li>• De la sociedad disciplinaria a la del hiperconsumo.</li> </ul>

Uno de los sociólogos de la globalización, Ronald Robertson, ha acuñado el término glocalización. Lo "glocal" hace referencia a la particular relación y correspondencia que se establece entre los dos polos de la cuestión: lo local y lo global. Según su diagnóstico, la homogeneidad cultural, la nivelación o "macdonalización" de la cultura mundial siguiendo las pautas norteamericanas no se producirá en términos duros, dado que las mismas empresas globalizantes necesitan, para que sus negocios funcionen, adecuar sus productos, organización, estrategias de comercialización, etc., a las modalidades locales. Estos procesos suponen redefinir y ajustar los comportamientos locales al modelo imperante. Así, el juego de los desplazamientos instantáneos de las inversiones hace que por un lado ellas no sean de ningún lugar, no respondan a la particularidad de las tramas sociales tras su paso; pero por otro se vuelve imprescindible considerar, potenciar, ajustar y redefinir esas tramas culturales propias para adecuarlas a las condiciones de la reproducción ampliada del capital.

Retomando a Robertson, Zygmunt Bauman plantea en 1999 que la abolición del espacio propio del mundo globalizado más la condición

instantánea del tiempo es igual a un alto nivel de movilidad o de libertad y poder que tienen los globalizados, a diferencia de los localizados, quienes están fijados al espacio y hundidos en un tiempo indefinido. Todo ello agravado por un capitalismo sin promesas de pleno empleo, que rompe la solidaridad y la dependencia histórica entre estas clases sociales.

Pero con la globalización asistimos simultáneamente a la crisis de la matriz estado-céntrica (MEC). Podemos afirmar que la globalización aceleró la crisis de la MEC, así como la crisis de la MEC profundizó la globalización y tornó relevantes a los territorios locales. Esta crisis involucró no sólo a un modelo de estado sino a la misma condición del Estado Nación, a su centralidad en la sociedad moderna y con ello arrastró a la política como herramienta para la articulación de intereses y realización de la persona humana.

### **Estado Nacional, matriz estado-céntrica ¿y después?**

Las condiciones sociales y económicas para el Estado Social en la Argentina se comienzan a crear con el proceso de industrialización por sustitución de importaciones que se desencadena a partir de la década de 1930 y se profundiza a partir de 1945. En todo este período (con gobiernos civiles o militares) y hasta principio de los '90 predomina en la Argentina la denominada matriz estado-céntrica, caracterizada por:

- **Hiperpolitización:** El estado lo regula todo y está presente en todas las actividades de la sociedad, la que a su vez está presente mediante sus organizaciones de masa en la toma de decisiones del estado. Esta hiperpolitización genera límites difusos entre estado y sociedad civil.
- **Predominio del poder ejecutivo:** restricción de mecanismos institucionales: poderes legislativo y judicial débiles. Poder ejecutivo fuerte y débil a la vez. Fuerte: porque lo decide todo. Débil: porque su autonomía de los distintos sectores de la sociedad civil es limitada. De esto se deducen fuertes límites para fijar políticas universales.
- Las organizaciones de la sociedad civil son a la vez fuertes porque tienen alta capacidad de amenaza y presión al estado (en particular las de los trabajadores) y débiles porque establecen con él relaciones particulares/clientelares de las que son dependientes.
- La inflación reemplazó al consenso en la determinación de los efectos

distributivos de las políticas sociales. Un ejemplo de esto es el impuesto inflacionario (la emisión devalúa la moneda y con ello el poder adquisitivo de los salarios, mientras el estado se "cobra" esta diferencia para poder pagar con esta transferencia los servicios que brinda; se desata la carrera de precios y salarios: "los precios suben por el ascensor, los salarios por la escalera"). Ingovernabilidad de la economía.

- Creciente ingovernabilidad: de los sectores populares activados.
- Participación heterogénea: formas y niveles de participación económica, social y política de acuerdo al poder de presión de los diversos grupos de interés, lo que implica diferencias en el acceso de los diversos grupos sociales al beneficio de las políticas públicas.

La MEC incidió fuertemente en la estratificación del acceso a bienes y servicios. El poder de presión de los distintos sectores de la sociedad civil impactó proporcionalmente en el acceso a la calidad de los servicios. El poder que cada sector era capaz de poner en juego explica la existencia de diversas cajas de jubilaciones y los correspondientes servicios que cada una de estas supo brindar; la multiplicidad de los sub-sistemas de salud (prepagas, obras sociales, salud pública) cada uno con diferentes capacidades de resolución de las demandas, etc. Este fenómeno no sólo apareció unido a la capacidad de presión de los diversos sectores sociales, sino también a factores territoriales. La calidad de prestación de los servicios varió durante toda la etapa de acuerdo al ámbito territorial de su ejecución. No se realizó con la misma calidad en Capital Federal que en el noreste y el noroeste argentinos. Estratificación, exclusión, heterogeneidad, ineficacia e ineficiencia se suman a la ola integradora y de larga duración que la sociedad atravesó entre las décadas del '40 y el '70. Estos rasgos se agravaron por la inflación (impuesto inflacionario) y una política impositiva regresiva que no dejaron en ningún momento de producir un financiamiento que tendía a licuar los efectos redistributivos de la política social.

El esfuerzo de la sociedad en su conjunto, la inversión que la misma realizaba fue quedando cada vez más rezagada respecto de los logros que las políticas sociales eran capaces de devolverle como prestaciones de bienes y servicios, hasta que el sistema colapsó junto a la espiral de caída del Estado Social. Así, el estado que hoy se reforma no es más que el estado que no supo satisfacer las demandas que proclamó venir a resolver<sup>3</sup>.

Durante todo este período el predominio del poder ejecutivo nacional fortaleció su capacidad y centralización de las decisiones, frente a los otros

poderes y jurisdicciones y a las organizaciones de la sociedad civil. Esta coyuntura profundizó aún más la precaria capacidad que históricamente han tenido los municipios en nuestro país para diseñar y ejecutar políticas.

## **Crisis del Estado Social y matriz estado-céntrica**

La ingobernabilidad de la economía (inflación e hiper) y de la sociedad (sectores populares activados), sumados al proceso globalizador y el contexto antes citado, determinaron la crisis del Estado Social, que se manifiesta a fines de los '80 y principios de los '90, modificando la MEC y con ello instaurando una nueva relación estado/sociedad. La crisis del Estado Social se manifiesta con las siguientes características:

- Crisis fiscal. Tensión financiera derivada de la necesidad social y económica de satisfacer demandas sociales en aumento y por otro la limitación para obtener recursos.
  - Burocratización operativa de la estructura estatal. Unidades de organización estatales que terminan operando más en función de sus propios intereses organizacionales que en función de la prestación del servicio.
  - Monopolio de la oferta de servicios. Servicios públicos desfinanciados y con baja calidad, caros, paralizados, con desarrollo tecnológico estancado y sin capacidad de gerenciamiento.
  - Particularismo/Clientelismo. La fusión sociedad civil/Estado y la debilidad de las organizaciones sociales a la par de la del propio Estado se refuerza con tramas informales de intercambio de favores e influencias entre diversos sectores de la sociedad y el Estado.
  - Desincentivación del trabajo (crítica de origen neoliberal). Los trabajadores protegidos no desarrollan lo suficiente el principio moral de la responsabilidad con lo que resienten la actividad económica y la liberación de fuerzas productivas.
  - Desincentivación de la inversión (crítica de origen neoliberal). Trabajadores "irresponsables", caos económico, inestabilidad política, sectores populares activados, distribución "progresiva" del ingreso, son factores percibidos por el capital como dificultador de su reproducción ampliada respecto de los márgenes de ganancia previstos por él como deseables y posibles.

## ¡"Y apareció el Territorio Local"!

El Estado Postsocial se va definiendo a partir de las reformas de primera generación, ya mencionadas: políticas de privatización, desregulación, desmonopolización de las empresas estatales, reforma administrativa, convertibilidad, apertura económica, flexibilización laboral y descentralización.

Estas políticas redefinen la relación Estado/sociedad y entre el Estado nacional o central con las otras jurisdicciones subnacionales, provincias y municipios, dado que modifican:

- Quién/es decide/n qué es lo que se hace (relación jerárquica o vertical).
- Quién/es hace/n lo que se hace (relación horizontal o funcional).
- Quién/es paga/n los costos de lo que se hace y quién se beneficia con las nuevas políticas (relación material).

Los efectos estructurales de estas reformas consisten en una nueva división social del trabajo denominada de primera generación y vinculada por el conjunto de los analistas al denominado "Consenso de Washington" que se puede sintetizar en los siguientes puntos que resumen lo hasta aquí expuesto:

- Nuevos problemas sociales: pobreza estructural, desocupación estructural, nuevos pobres, inequidad.
- Nuevos problemas económicos: quebranto de las PyMES y subordinación del sector productivo en general al predominio del sector financiero (crecimiento blando).
- Políticas sociales selectivas, focalizadas, compensatorias, asistenciales, de promoción y emergencia.
- Turbulencia e impredecibilidad del contexto de las intervenciones y complejidad interna de las mismas (multiactoral y multisectorial).
- Proceso de territorialización de las políticas y de la acción colectiva: de políticas y acción colectiva centralizadas, verticales y sectoriales (centralidad del mundo del trabajo) propias de la etapa anterior se pasa a políticas y acciones colectivas descentralizadas, territoriales y horizontales (municipalización, centralidad del territorio).
- Nueva lógica de la acción colectiva: desde el aspecto temático -

menos formalizadas-: nuevos movimientos sociales: de sobrevivencia, de calidad de vida, de resistencia contra el ajuste y la corrupción; desde el aspecto territorial -más formalizadas-: importancia de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Clasificación de las OSC: asociaciones de afinidad, organizaciones comunitarias, organizaciones de apoyo, fundaciones, instituciones intermedias.

En el modelo anterior de las políticas estatales (PPEE), la resolución los problemas estaba vinculada a las acciones emprendidas por el Estado Central o Nacional y por las organizaciones sociales o económicas también centralizadas. La resolución de las necesidades se decidía en un centro, por sectores y verticalmente (ejemplo: los convenios colectivos de trabajo). Hoy esto se ha modificado, las políticas se han descentralizado y la sociedad les plantea sus problemas y demandas a los gobiernos locales y a las provincias en mucha mayor proporción que en el modelo anterior. Para muchas cuestiones ya no existe un solo centro sino que los gobiernos de las provincias y los municipios tienen mucho que ver con sus resoluciones, así como los actores de la sociedad civil local y del mercado local (ejemplo: la flexibilización laboral).

Es así que frente a lo "lejano", hoy agravado por la crisis de representación, la comunidad deposita su confianza en lo local, en lo que conoce de cerca, lo que lo puede activar, donde puede participar y controlar. Estos fenómenos están en la raíz de la municipalización de los problemas.

Las reformas de primera generación o "quirúrgicas"<sup>4</sup> han reforzado los denominados procesos de municipalización o glocalización, a través de los cuales aparecen en los municipios nuevas demandas que trascienden, para los gobiernos locales, sus clásicas funciones de alumbrado, barrido y limpieza (las 3B: barrido, bacheo, bombitas). Aparecen nuevos problemas en su agenda: básicamente la cuestión social en todas sus manifestaciones, el fenómeno del desempleo y la cuestión productiva con las suyas, la necesidad de nuevas estrategias de generación de empresas y la oportunidad de definir estrategias de desarrollo integral desde adentro hacia fuera.

Podemos afirmar que esta etapa, la de las reformas de primera generación, determinó en general procesos reactivos, una búsqueda a tientas de cómo sobrellevar la crisis y la inflación de las demandas para los gobiernos de los municipios y una nueva acción colectiva en su sociedad civil para resolver "cómo ir arreglándoselas" ante los cambios. Actualmente se trata para los territorios locales de adelantarse a los cambios, de construir escenarios y estrategias que les permitan aprovechar las oportunidades que las

transformaciones les pueden generar para emprender un proceso de desarrollo local integral.

## **¿Quiénes son? Una aproximación a los gobiernos locales**

Podemos clasificar los diversos modelos de gestión con los que pueden operar los gobiernos locales en esta etapa histórica, siguiendo la clasificación de Del Net (1998). Estos modelos de gestión no se dan en la experiencia en sentido "puro", ni tampoco de un modo excluyente; podríamos considerarlos "tipos ideales" en el sentido weberiano. Es factible que aunque, en general, pudiera establecerse uno de estos modelos como predominante en un gobierno local, se combinase en diversas áreas u organismos del mismo con otros. Típicamente se puede establecer que en una gran mayoría de los municipios conviven tres formas de gestión del desarrollo por parte de las administraciones locales:

- La gestión directa (centralizada).
- La gestión indirecta (descentralizada).
- La gestión de tipo asociativo (gestión asociada).

Conviene señalar que la diferencia esencial entre gestión directa e indirecta del gobierno local reside en los niveles de participación de la administración local en la gestión, incluida la implementación de los proyectos de desarrollo concretos.

Podemos decir por tanto que:

- Nos encontramos ante gestión directa cuando el riesgo tanto a nivel de las decisiones como de la implementación es asumido por la administración local, por sí o mediante una entidad instrumental suya.
- Nos encontramos ante gestión indirecta cuando las autoridades locales, aún manteniendo su responsabilidad política sobre las acciones de desarrollo, transfieren la responsabilidad de la implementación de las acciones al sector privado o asociativo.

A grandes líneas la gestión operativa del gobierno local tiende a poseer las características de un modelo de gestión mixto: el territorio combina mecanismos operativos de gestión directa por parte de las administraciones

y de gestión indirecta con una importante implicación del sector privado y asociativo.

- Modelo de gestión de tipo asociativo.

Dada la complejidad de la gestión del desarrollo local cada vez más se ponen en marcha modelos de gestión que permiten la asociación y la colaboración entre las administraciones locales y las organizaciones de la sociedad civil. Así también se implementan gestiones entre varios municipios e incluso se puede combinar la administración supralocal con las organizaciones representativas de los principales actores socioeconómicos.

Consideraremos ahora los tipos de problemas que se hacen presentes en los municipios de acuerdo a una tipología definida.

## **Desafiando la dinámica de la incertidumbre: crear territorio más que desarrollarlo**

Lo que marca la diferencia entre un territorio y otro es la condición que cada uno tenga para favorecer la coordinación, la colaboración, la concertación, el consenso, la combinación de los distintos recursos y potencialidades locales. La capacidad de sus dirigentes para inventar, no sólo como un aprovechamiento de lo dado, sino también creando territorio, desarrollando relaciones sociales, uniendo lo que está separado y parado y poniéndolo en marcha.

La gestión de las alternativas de vida para la población se realiza desde el propio territorio hacia afuera y no a la inversa, ratificando así el fenómeno de lo "glocal". Esto revela la importancia de la capacidad de gestión de los gobiernos locales, la formación y capacitación de sus cuadros ha de ser proporcional a sus novedosos desafíos. Esto involucra a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y a las empresas, generando espacios de mayor protagonismo, concertación, consenso y colaboración. Esta es la dimensión del desafío que puede responder a la pregunta de Eduardo Galeano.

Cuando se modifica la concepción del territorio como mero espacio físico y se produce una más "viva", donde se comprende este espacio sociopolítico como ámbito de relación y reconocimiento entre sujetos, producción, intercambio y distribución; como ámbito de encuentro entre lo público y lo privado, con oportunidades diversas y cambiantes. El rol de la política también debe revolucionarse puesto que las capacidades requeridas por la administración pasan a ser otras.

El principal desafío para una municipalidad es, pues, saber y ser capaz de movilizar las potencialidades existentes en su territorio, reducir la dinámica de la incertidumbre<sup>5</sup> en un contexto con problemas por definir, por conocer. Los servidores o agentes y funcionarios públicos deben orientar su formación a contar con recursos para ser capaces de reconocer, potenciar y poner en acto a los distintos recursos locales.

Los factores de desarrollo deben ser articulados sinérgicamente, identificando aquellos que tienen mayor incidencia para potenciar el desarrollo integral. Favorecer las iniciativas locales ligadas al reforzamiento del sentido de pertenencia a la comunidad política local como condición del surgimiento de proyectos colectivos y a la promoción del capital social y humano, del crecimiento económico, del desarrollo científico-tecnológico, del acceso a la información... son las funciones del gobierno local capaces de catalizar la combinación de estos factores en el territorio e incrementar las capacidades distintivas del mismo. Se trata de generar políticas enraizadas que respondan a una autonomía estatal fundada en el conocimiento, el mérito, el equilibrio.

Los diversos modelos de gestión hacen reaparecer a nivel local la disyuntiva o armonización, la reposición permanente y contradictoria en la práctica política entre política y administración, entre formulación e implementación de la política estatal, entre abstracto y concreto, entre racionalidad política y racionalidad técnica, entre intelección e interacción, entre racionalidad optimalista e incrementalismo, entre planificación y mano invisible del mercado<sup>6</sup>. Lo que ha de buscar la gestión es abordar los desafíos clásicos que se plantean a la dinámica intra-burocrática cuando el estado ejerce su rol en relación a sus contextos.

Una de las formas en la que los actores estatales pueden expresar la contradicción citada entre política y administración en su gestión de gobierno es la que se traduce en el dilema de cómo y en qué capacitar-formar a los agentes públicos, sobrellevando, a la vez, la necesidad de dar respuestas a la resolución de las demandas diarias y el propósito de formular políticas de trascendencia estratégicas e innovadoras. Este trabajo indaga en estas cuestiones cuando se abordan las "preguntas clave" acerca de en qué capacitar y aquí insistimos:

La condición contradictoria de las políticas estatales nos indica, ya desde el mismo planteo lógico del problema, la necesidad de sobrellevar este desafío. El "ir tirando" o el "apagar incendios" no es una toma de posición causal-racional nomás; es también casual e irracional. No hay racionalidad, o la racionalidad es limitada, cuando son las relaciones de fuerza propias de

la perspectiva incremental y sus compromisos las que deciden cuáles son los compromisos en función de cuyo sostenimiento se pueden y deben dar respuestas eficaces, eficientes para así obtener legitimidad y estabilidad de mediano-largo plazo como resultado de las decisiones.

O. Ozslak (1988) retoma esta contradicción de la "forma gobierno" desde la relación entre intelección-interacción. Afirma este autor: "Cada uno de estos modelos privilegia un aspecto diferente. El primero, que llamaré intelección, presupone que la acción puede subordinarse a la razón y que el comportamiento puede dirigirse hacia el logro de determinados fines eligiendo para ello los medios más racionales. El segundo, que denominaré interacción, parte de la premisa de que la acción es más bien producto de transacciones entre partes y que la prosecución del interés individual de cada una realiza el fin colectivo que las vincula. En sus versiones extremas, estos modelos estarían ilustrados por la planificación -bajo la forma que Downs denomina 'síndrome del superhombre'- y la 'mano invisible' del mercado". Y agrega: "...saber cómo las acciones conducen a consecuencias es un requisito fundamental de su (el) esquema racional. En cambio, 'la mano invisible' no parte de una definición apriorística del interés general sino que supone que el mecanismo de mercado asignará recursos óptimamente, de modo que el interés de las partes -y en definitiva el interés general- quedará amparado".

En el ejercicio de la gestión la racionalidad técnica proclive a la planificación y profesionalización de la administración y queda atrapada entre la perspectiva incrementalista más afín a la racionalidad política y la perspectiva racional limitada de la burocracia estatal, conformada por la combinación de burocracia maquinal más burocracia racional. Todo ello en un marco de burocratización de la administración que, despojada de su ambición de racionalidad, termina entregada a prácticas en las que "el desplazamiento de objetivos" es -al decir de Brown y Erie (1984)- su perspectiva excluyente; es decir, actuar en función de su propio interés más que en el de los sujetos a los que dice servir.

Pero tratar de entender la amalgama de intereses estatales, presupone considerar con qué poder llega cada uno de los actores a esta escena y cómo los posiciona o negocia. Según Brown y Erie (1984), dos son los recursos para el desarrollo del poder o la autonomía burocráticos y tres las fuentes desde las que se los puede obtener. Los recursos son dinero y autoridad y se los obtiene a partir de tres fuentes: decisiones legales, desarrollo de un ámbito de competencia definido y alianzas con grupos sociales y económicos. "Como fundamento del poder organizacional, el conocimiento es función de la

incertidumbre del proceso tecnológico, la complejidad del proceso de toma de decisiones y la centralidad de la tarea organizacional en términos de necesidades y demandas clave de la sociedad"<sup>7</sup>. En el modelo del desplazamiento de objetivos, estos autores afirman la existencia de dos dinámicas que determinan la discrecionalidad y autonomía de las organizaciones burocráticas; ellas son: la dinámica entre las incertidumbres de un contexto y la de la expansión.

La dinámica entre las incertidumbres de un contexto supone "...una tecnología y una dotación cambiantes y la necesidad de extender el control administrativo sobre un rango de actividades cada vez más amplio. Las estrategias para lograr certidumbre -y por lo tanto racionalidad tecnológica- incluyen presionar para que se dicten disposiciones que protejan la misión organizacional y expandan el control sobre su personal, intentar monopolizar ciertas destrezas o información esencial y desarrollar grupos clientelísticos articulados y vocingleros. Tales estrategias pretenden mejorar la posición de la organización dentro de la relación de fuerza en la que funcionan".

En cuanto a la dinámica de la expansión, está regulada por las competencias, tanto individuales como organizacionales, que disputan los recursos y las posiciones en el aparato burocrático. Siendo "el medio más importante para el manejo de estos conflictos internos la expansión de las responsabilidades de la organización (...) estas dos dinámicas internas se refuerzan mutuamente y conducen a la autonomía a través del desplazamiento de objetivos: las organizaciones públicas satisfacen sus intereses, ganan creciente poder y se tornan menos susceptibles de control externo". Esta perspectiva responde al juego intraestatal de los intereses organizacionales. En este juego, ¿qué aporta el político o el decisor?: aporta los votos, la adhesión popular, su legitimidad. Así, la gestión de las políticas estatales resulta de este juego y su resolución, juego en el que los políticos aportan la soberanía derivada de los votos del pueblo y la burocracia su experticia frente a los problemas.

Pero la perspectiva del conflicto social o del entorno organizacional también juega su rol en la dinámica intraestatal, modificando los intereses o los objetivos de las organizaciones, determinando nuevos perfiles organizacionales y roles, de acuerdo a los intereses dominantes y/o emergentes presentes, que derivan en crisis, en grietas en la superficie de lo social, reclamando la decisión de intervenir del estado para ser sutura y con la mayor certidumbre.

La escala municipal y la estructuración de un territorio lábil es un asunto

que los actores locales tienen que afrontar como desafío, resolviendo el tamaño de un emprendimiento, la escala de una asociación, la focalización de un programa. Los protagonistas de un gobierno multinivel que sabe cuándo y dónde empieza un territorio, pero no sabe dónde y cuándo termina, están poniéndose en juego, están creando territorio, en el filo entre el éxito o el fracaso de su población. Hacerlo juntos templará el ánimo para el próximo emprendimiento; genera saber compartido y reduce la incertidumbre, tal vez no porque el proyecto esté más cerca, sino porque los que estamos cerca y reconociéndonos somos nosotros mismos.

## **Notas**

<sup>1</sup> Para explicarnos la génesis de un proceso tan complejo, resultan de utilidad los conceptos de modernización y modernismo de M. Berman. Estos conceptos nos permiten colocar el tema en perspectiva:

Modernización: "Multitud de procesos sociales impulsados todos ellos en última instancia por el mercado capitalista mundial, siempre en expansión y sujeto a drásticas fluctuaciones" (M. Berman, 1989).

Modernismo: "La asombrosa variedad de ideas que se proponen hacer de los hombres y mujeres tanto los sujetos como los objetos de la modernización, darles la capacidad de cambiar el mundo que los está cambiando, salir del remolino y apropiarse de él" (M. Berman, 1989).

<sup>2</sup> U. Beck (2000).

<sup>3</sup> Minujín y Cosentino (1993).

<sup>4</sup> O. Ozslak (1993).

<sup>5</sup> Brown y Erie (1984).

<sup>6</sup> O. Ozslak (1988).

<sup>7</sup> Brown y Erie (1984).

## **Bibliografía**

BAUMAN, Z.: *La Globalización: Consecuencias Humanas*, FCE. Bs. As. (1999).

BITAR, M.: *La Constitución de la Agenda y el Ciclo de Políticas Públicas*. Ficha de cátedra (1999).

BITAR, M.: Las Políticas Sociales en Transición. Un Desafío para los Gobiernos Locales. Mimeo (2002).

BROWN y ERIE: "Poder y Administración: Paradigmas Alternativos para el Análisis de la Burocracia Estatal" en OSZLAK compilador: Teoría de la Burocracia Estatal, Paidós, Bs As. (1984).

CASTEL, R.: "Vulnerabilidad Social, Exclusión: La Degradación de la Condición Salarial" en CARPIO y NOVACOVSKY: De Igual a Igual, FCE-SIEMPRO. Bs. As. (1999).

CAVAROZZI, M.: Transformaciones de la Política en América Latina Contemporánea, XIV Congreso de Sociología. Caracas. Venezuela.

DALH, R.: Los Dilemas del Pluralismo Democrático, Alianza, España (1991).

ESPING ANDERSEN: Los Tres Mundos del Estado de Bienestar, A. El Magnanim, España (1993).

EVANS, P.: El Estado como Problema o como Solución, Mimeo, Facultad de Cs. Económicas de la Univ. Nac. del Litoral (2004).

FITOUSSI, JP.: "Mercados y Democracia: los Caminos de un Nuevo Contrato Social" en CARPIO y NOVACOVSKY: De Igual a Igual. FCE-SIEMPRO. Bs. As. (1999).

GIDDENS, A.: Capitalismo y la Moderna Teoría Social, Idea. España (1998).

ISUANI, E.: "Ciudadanía o Marginalidad: Política Social en la Argentina de los 90" en Bustello, E.: Mucho, Poquito o Nada. UNICEF-S. XXI. Madrid. (1991). (F).

LEFORT, C.: "¿Qué es la Burocracia?" en Oszlak compilador. Op. Cit  
MINTZBERG, H.: Diseño de Organizaciones Eficientes. Ateneo. Bs. As. (1997).

MINUJÍN y COSENTINO: "Crisis y Futuro del Estado de Bienestar" en Minujín compilador: Desigualdad y Exclusion. Losada-UNICEF. Bs. As. (1993).

O'DONNELL, G.: "Otra Institucionalización" en: Rev. Agora Nro. 5, (1996).

O'DONNELL, G.: "Apuntes para una Teoría del Estado" en Oszlak, O. compilador: Teoría de la Burocracia Estatal. Paidós, Bs. As. (1984).

OFFE, C.: Contradicciones del Estado de Bienestar. Alianza. Madrid. (1992).

OSZLAK Y O'DONNELL: "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación" en Revista Redes. Bs. As.

(1987).

OZSLAK, O.: Estado y Sociedad: las Nuevas Fronteras. Mimeo. CLAD. México. (1993).

OZSLAK, O.: Políticas Públicas y Regímenes Políticos, Cedes. Bs. As. (1988).

ROSANVALLON, P.: La Nueva Cuestión Social. Manantial. España. (1995).

SUBIRATS, J.: Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. INAP, Madrid (1989). Págs. 19/161.

### **Sobre el autor**

Miguel Anselmo Bitar es Magister en Ciencia Política. Experto en Desarrollo Local. Profesor Titular Ordinario en las cátedras de Política Social y de Política y Planificación Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos. Ha sido investigador de la UNER desde el año 1997 a la fecha interrumpidamente. Ha sido docente titular en las Universidades: Nacional del Litoral y Católica de Santa Fe. Tiene publicados dos libros y numerosos artículos.

## **A**lgunos desafíos para el Desarrollo Territorial en Argentina

*por Pablo Costamagna*

### **Introducción <sup>1</sup>**

En los últimos años, tomando como punto de referencia la crisis de fines del 2001, Argentina transita una interfase desde las políticas que entendían al desarrollo como el resultado de la difusión del crecimiento del centro a la periferia hacia un diseño más complejo y heterodoxo donde se combinan varias dimensiones; entre las cuales aparecen, tímidamente, las políticas de desarrollo territorial (DT).

No es un hecho aislado: muchos países de América Latina están redefiniendo su rumbo, más alejado de las políticas neoliberales de los noventa, y aparecen, en el mismo, algunos aspectos vinculados al DT.

Es posible corroborar cómo emergen, con diferentes grados de complejidad, un elevado número de planes y programas en distintos municipios, en algunas provincias y en una buena cantidad de espacios del Gobierno Nacional en esta órbita.

El propósito del artículo es centrarse en un análisis de las políticas que se ejecutan desde el gobierno nacional con el fin de poner sobre la mesa algunos desafíos que apuntarían a reforzar la dimensión territorial del desarrollo argentino.

## **Las políticas impulsadas desde el Gobierno Nacional referidas al Desarrollo Territorial**

Recorriendo diversos organismos nacionales vamos encontrando en distintos estamentos programas y acciones que tienen un contenido territorial. Desde el Ministerio de Economía y Producción (ME), a través de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional, se está intentando llevar adelante planes de fortalecimiento de Agencias de Desarrollo. En tal espacio han habido numerosos cambios de autoridades pero aún subsiste una línea de trabajo en cuanto a desarrollo territorial regional. El Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), organismo descentralizado dependiente de la Secretaría de Industria, plantea sus temas específicos agregando la mirada de las cadenas de valor, insistiendo en una mayor vinculación de sus centros con el territorio donde se emplazan los mismos. Su actual presidente profundiza estos conceptos y viene planteando acciones concretas para el Desarrollo Comunal <sup>2</sup>.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, puntualmente en el ámbito de la Secretaría de Empleo, registra avances en su intención de ligar la problemática del empleo con el Desarrollo Territorial a través del acompañamiento y la asistencia para la creación de oficinas municipales de empleo que desempeñan acciones vinculadas a lo local, entre otras actividades.

Asimismo, en el ámbito de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología se han ejecutado políticas en este sentido; tal es el caso de Programas como el de Universidad y Desarrollo Local (UNI-DL) y algunas áreas comienzan a vincularse con esta temática.

En el caso del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) el DT es parte de su misión y la Secretaría de Agricultura que de él depende tiene algunos programas con una inserción en zonas donde a muchos organismos les cuesta llegar. También en el Ministerio de Desarrollo Social encontramos planes que proponen financiar proyectos productivos para favorecer la inclusión social. Así podríamos seguir mencionando organismos que implementan políticas en la dirección expuesta.

Se observa en los distintos ámbitos un manejo de conceptos ligados al DT y un "buen discurso" en las segundas líneas nacionales. Pero también aparecen serias limitaciones y algunos fenómenos que nos permiten reflexionar e intentar contribuir con la calidad y cantidad de las intervenciones.

En cuanto a los avances, se puede decir que el DT emerge en estos

espacios como una alternativa para empezar a superar políticas asistencialistas, cuestión de suma importancia para un país que está saliendo y entrando en crisis variadas. Otro aspecto a destacar es la decisión de implementar estos programas desde un enfoque articulador con actores locales (públicos-privados). De esta manera se comienza a reemplazar la llegada directa del organismo central a los destinatarios, mejorando la calidad de las intervenciones.

En este punto existen acciones dirigidas a construir institucionalidad local, a comenzar de a poco a descentralizar recursos y decisiones en los ámbitos municipales en donde algunos programas muestran respeto por la diversidad y las características de los territorios donde intervienen, aspecto crucial cuando hablamos de DT.

En la actualidad lo que no está claro es si este camino está acompañado por una tendencia hacia el fortalecimiento de las autonomías municipales y una discusión de los fondos en los territorios. Este análisis deberá ser profundizado y sacar conclusiones sobre el proceso de descentralización y de la relación Nación -Provincias.

Las experiencias concretas de DT, algunos estudios de las potencialidades y diagnósticos con líneas de trabajos y distintos documentos sobre el tema son otros avances que se puede observar.

Sin embargo, muchos de estos aciertos también aparecen desde el lado de las debilidades como consecuencia del proceso que se vive; avances pero con dudas, falencias, vacíos y grandes necesidades de cambio y mejoras. Algunos de estos aspectos son los que trataremos de enunciar a continuación.

## **Algunos desafíos**

### **La mirada sistémica e integral del concepto**

La actualidad nos permite hablar de la existencia de un proceso; en el camino se van superando las primeras definiciones del Desarrollo Local, generalmente vinculadas a la potenciación de las inversiones extra-locales, al impulso de las empresas exportadoras exitosas. También se va viendo rebatida aquella concepción que planteaba que el desarrollo local era una responsabilidad sólo del municipio, quitándole la perspectiva integradora de otros actores y sectores.

Hoy por hoy se notan acuerdos entre varias líneas de pensamiento

sobre algunos contenidos del DT donde no encontramos únicamente la mirada economicista sino también la social y la política. A la vez observamos que se están instalando elementos comunes, como por ejemplo: la gestión del desarrollo desde la articulación entre lo público y lo privado, la búsqueda de concertación y consensos basados en las necesidades y capacidades locales y la necesaria participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones a nivel local.

Con todo, aún observamos cómo muchos programas que tienen origen y actuación en espacios sectoriales dedicados a la Pyme, a la cadena, a la economía social, al ordenamiento territorial o al ámbito rural, entre otros, trabajan la dimensión local pero con un criterio más de "ventanilla", tratando de acercarse más a sus destinatarios y sosteniendo una mirada centralista pero más desconcentrada.

Es necesaria también la incorporación de nuevos ejes de análisis que se conecten transversalmente con la competitividad del territorio como son los temas de energía, tecnologías de la información y comunicación y/o medio ambiente.

Asimismo encontramos una cantidad de definiciones y enfoques con tantas variaciones como organismos analizables. Si bien se observa la aparición de elementos comunes, es claro que se debe seguir trabajando la integralidad del concepto que permita una correcta comprensión de los alcances de estas iniciativas y, en consecuencia, provoque mejores intervenciones.

## **Vinculación entre los distintos niveles de gobierno y entre las políticas de los mismos niveles**

En la misma línea argumental que lo anterior, otro de los puntos importantes observados es el estado de la relación Nación-Provincias-Municipios, por un lado, y las relaciones horizontales entre los mismos niveles de gobiernos, por otro. Ambas, hasta el momento, se encuentran fuertemente desestructuradas y evidencian grandes falencias en términos de una articulación que permitiría aprovechar con mayor eficiencia los esfuerzos que se hacen por separado y que, en muchos casos, se superponen o, lo que es peor aún, se contraponen.

Para esto se requiere, entre otras condiciones, que el DT deje de ser, como mencionamos, una ventanilla para la bajada de los planes sectoriales

donde el territorio, muchas veces, es un delegado de las políticas que provienen desde arriba. Aquí es necesaria una gestión conjunta e integrada en lo local a fin de aunar esfuerzos y coordinar tareas. Está demostrado que la falta de diálogo y concertación produce graves problemas en las Regiones.

Es habitual observar cómo muchos programas del ámbito nacional llegan directamente a los ámbitos municipales sin que los organismos provinciales tomen conocimiento; y cómo programas provinciales y nacionales alcanzan a sus beneficiarios sin que se produzca articulación con los niveles municipales. Por lo general los programas nacionales no incorporan criterios que faciliten su difusión desde las estructuras provinciales. Y no suele disponerse tampoco de mecanismos que organicen la adicionalidad de los recursos técnicos y financieros entre los tres niveles de gestión de las políticas.

Se debería comenzar intentando definir un sistema de apoyo que logre aumentar la sinergia entre los niveles. Para esto, es indispensable colocar -tal cual plantea Vásquez Barquero- lo local como ámbito de coordinación donde los territorios sean los lugares en que deban intentarse y darse los acuerdos para obtener mejores beneficios. Es aquí donde aún falta recorrer un largo camino para que exista una interrelación política coherente entre estos niveles, logrando que el beneficiario intervenga aún más en las definiciones, elemento imprescindible para que cualquier estrategia resulte exitosa.

Debemos entender que nuestro sistema no plantea, en la mayoría de las actuaciones, un problema competencial, sino un gran desencuentro por causas políticas, económicas y de capacidad de gestión, entre otras. Todo esto, sin duda, es resultado del incompleto proceso de descentralización que ha vivido la Argentina.

## **La necesidad de poner el tema en la agenda de las primeras líneas del gobierno**

Actualmente, las primeras líneas del gobierno no tienen en cuenta los aportes que hace la dimensión territorial. Para quienes actuamos en este ámbito sigue siendo importante demostrar que tenemos una mirada que complementa las visiones más macro. En algunos equipos con poder de decisión no se termina de calibrar el aporte que el desarrollo endógeno realiza; incluso, en algunos casos se niega que la competitividad y el desarrollo de

nuestros territorios esté ligado también a políticas de abajo hacia arriba que dan paso a una dimensión territorial del desarrollo.

Por otra parte, la heterogeneidad de nuestro país debe ayudarnos a entender que hay una necesidad de contemplar culturas, historias, entramados productivos y liderazgos que no pueden ser dirigidos desde el nivel central. El proceso de desarrollo debe ser visto, de hecho, como resultado del impulso innovador de los agentes territoriales que combinan su empuje con los esfuerzos micro y las políticas nacionales.

Debemos procurar implementar con decisión un proceso de aprendizaje conjunto en el que los niveles macro hagan el esfuerzo de abrirse a incorporar esta dimensión como una más en el diseño de políticas; mientras que desde abajo, desde cada localidad y región, es necesario que se trabaje para transmitir los resultados y los conocimientos al tiempo que se van construyendo.

## **Los lazos, las redes y la información**

A los problemas diagnosticados en la articulación se agrega que, en un país tan grande y heterogéneo, una mejor convergencia entre regiones debe ser el resultado de varias acciones. Crecer y desarrollarse no es el resultado del esfuerzo de una región aislada nomás, sino que requiere intervenciones complejas y multidireccionales donde, entre otras metas, aparezca un fuerte trabajo en la provisión de nuevos conocimientos.

Para el cumplimiento de lo planteado es vital una política de formación de redes que genere densidad en los vínculos y permita una difusión de los aprendizajes que se están generando. Si la información no fluye se desaprovechan cambios y aportes que se generan en todo el país e innovaciones que está produciendo el mundo y no llegan a los verdaderos usuarios y actores de la potencial transformación.

Deben combinarse estrategias públicas y privadas para fomentar el intercambio del conocimiento. El mundo que viene, con toda su complejidad, abre algunas oportunidades para disminuir las asimetrías entre las regiones.

## **Los recursos económicos y las autonomías municipales**

La "falta de recursos en todos los niveles de aplicación de las políticas

de apoyo a las pymes"<sup>3</sup> es una condición perfectamente aplicable al desarrollo territorial. Infinidad de veces escuchamos cómo se hace referencia al apoyo a las pymes y, sin embargo, si se revisan distintos presupuestos -nacionales, provinciales y municipales- se observa que las partidas para este rubro no pasan del 1, 2 ó 3 % del total.

Desde su génesis, los municipios fueron delegados de los espacios subnacionales y nacionales sin gran poder de decisión y con escasos recursos. Hoy, en muchos casos, no están preparados para dar respuesta a los cambios que se han ido produciendo en los últimos años<sup>4</sup> tanto a nivel de capacidad como de presupuesto.

Si bien actualmente se están revalorizando las funciones de los gobiernos locales para brindar servicios con calidad, eficiencia y eficacia a la población y fortalecer a la administración municipal en su entrada a temas más complejos, en la práctica recién se está saliendo del escenario más tradicional que acotaba el accionar de los municipios a la prestación de Servicios y Obras Públicas y que, por haberse extendido durante varias décadas, es difícil de modificar.

La mayoría de los regímenes municipales (con algunas diferencias según las provincias) no le otorgan la facultad a los municipios de ejercer un poder constituyente; los mismos ponen limitaciones a los organismos que los aplican para poder realizar acciones de punta con legitimidad política en un esquema donde la demanda social -cada vez mayor- exige adecuar los modelos de gestión y planeamiento.

Sostenemos que la autonomía municipal sin financiamiento significa negar la capacidad a las comunidades para administrar sus recursos y atender sus necesidades en el orden de prioridades que ellas mismas definan. Se debe retomar el debate de otorgar una adecuada política de financiamiento a nivel municipal, aún cuando tenemos que reconocer que el tema es complejo. Existen impuestos que no pueden ser descentralizados sin una importante pérdida de eficiencia y equidad; y allí es donde se hace necesaria una adecuada coordinación tributaria entre los niveles de gobierno.

Es importante mencionar también que, para fortalecer el desarrollo territorial y la descentralización no se pueden plantear políticas serias de corto, mediano y largo plazo en los Estados Municipales si muchos de estos no comienzan a reconvertir sus objetivos, sus estructuras y el perfil de sus recursos humanos.

## **El rol de las provincias**

Hay un debate pendiente sobre el rol de las provincias donde prevalecen, también, intervenciones más sectoriales. Estos espacios han quedado ubicados en el medio de una coordinación entre los diferentes niveles donde podrían cobrar relevancia actuando como interlocutores estratégicos, evitando incoherencias, contribuyendo eficazmente a la articulación e influyendo en la transformación productiva a nivel micro.

Además, tienen por definición la potestad para el diseño de políticas y herramientas que no son de escala municipal, o que se complementan con la misma. Con este marco, algunas provincias van incorporando una mirada de cadena, piensan lazos entre la educación y la producción y fomentan el acceso a mercados externos, aunque en muchos casos adolecen de los mismos problemas que se plantean para ámbitos nacionales

Las provincias pueden ser facilitadoras de experiencias locales y también potenciadoras de microrregiones y agencias, otorgando el lugar que tiene la mirada estratégica de abajo hacia arriba.

En este sentido, es importante que este nivel del estado haga un esfuerzo para escuchar lo que ocurre en sus ciudades y microrregiones, entendiendo al "territorio como el lugar de encuentro de las transformaciones recientes y que además, no son homogéneas, ya que cada uno procesa según sus capacidades, sus competencias y según el modo de instrumentar las políticas y el consenso"<sup>5</sup>.

## **La formación de recursos humanos para la gestión del Desarrollo Territorial**

No existe claramente una política de formación de gestores del desarrollo territorial. Hay algunos espacios en las universidades, aunque típicamente recién a nivel de maestría o postgrado. Y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ha apoyado el dictado de diplomados en algunas regiones del país.

Debemos ser conscientes de que en cada región se requiere una gran cantidad de personas que adquiera un marco conceptual y nuevas competencias. Sin temor a ser repetitivos podemos convenir que en el siglo del conocimiento la formación del recurso humano se convierte en el centro de las políticas.

Aparte de ello, si tomamos en cuenta experiencias que tienen todo un recorrido, como Rafaela y Rosario, en la provincia de Santa Fe; Bragado en la de Buenos Aires, o Esquel en la Patagonia, verificaremos que todas han vinculado sus procesos de desarrollo a un esquema formativo que fomenta una nueva mirada del territorio, articulando nuevas competencias para aumentar los niveles de acuerdos, diálogos y vinculaciones que demandan los diversos actores de la sociedad civil.

Por último, planteemos que lo escrito hasta aquí constituye una serie de elementos destinados a fomentar un debate, con la seguridad de que existen otras miradas y otros tópicos, claro, pero seguro es también que - desde una mirada sistémica- tenemos mucho para aportar en relación al diseño y la puesta en práctica de las políticas de desarrollo territorial.

## Notas

<sup>1</sup> La base de este artículo es el documento: "Políticas e Instituciones para el Desarrollo Económico Territorial. El Caso de Argentina". Costamagna P., 2007, ILPES CEPAL–GTZ, cuya información fue actualizada para esta publicación.

<sup>2</sup> Martínez, E., 2007.

<sup>3</sup> Rappoport, L., 2003.

<sup>4</sup> Difícil generalizar, entre los 2198 municipios argentinos encontraremos diferentes escalas, capacidades distintas, al igual que sus ingresos y sus entramados productivos.

<sup>5</sup> Domecq, R., 2008.

## Bibliografía

DOMECQ, R.: *Procesando Enseñanzas: experiencias recientes de Desarrollo Local y Competitividad territorial*. Documento de Trabajo, marzo de 2008.

KOSAKOFF et. al.: *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Documento de Proyecto, 2007.

MARTINEZ, E.: "Todo el poder al Pueblo. El desarrollo comunal como componente de la Democracia Social", en *T&BG* número 1, INTI, noviembre de 2007.

RAPPOPORT, L.: "Instituciones y normas. La clave para la gestión de políticas de desarrollo empresario", en *Aportes para una estrategia Pyme en Argentina*, CEPAL, 2003.

### **Sobre el autor**

Pablo Costamagna es miembro de la Red Desarrollo Económico Territorial y Empleo para América Latina y el Caribe (Red DETEALC).

## **D**esarrollo y gestión local. Una perspectiva estratégica

*por Juan Francisco Muñoz*

### **Resumen**

Los procesos de desarrollo contienen múltiples perspectivas. Se pueden enfocar desde el sector político, el sector productivo y la sociedad civil. En general, las iniciativas desde el punto de vista político han sido siempre visualizadas como propias de la agenda pública. Por ello es que un aporte efectivo de la universidad consiste en componer una propuesta pedagógica que propenda al fortalecimiento institucional y operativo de los gobiernos locales mediante un modelo de gestión basado en estrategias como las que proponen los esquemas utilizados en los Premios de la Calidad de todos los países.

El modelo mencionado consta de fases que comienzan en la determinación de la misión y las metas estratégicas correspondientes a la finalidad del desarrollo económico de la administración municipal. A continuación se encara la fase del diagnóstico determinando las situaciones ventajosas y desfavorables del entorno interno y externo a la administración. Sigue a ello la determinación de las estrategias con formato de políticas, planes, programas y proyectos. Todas estas acciones deberán incorporarse a los instrumentos legales utilizados por

los estados. A estas determinaciones se les aconseja gestionar una acción de concertación con los distintos representantes de los sectores productivos y de la sociedad civil, ante quienes se forjará la legitimación de las iniciativas. Se debe diseñar la estructura de organización que llevará a cabo las distintas acciones. Por último se diseñará el sistema de información y control para concretar la instancia de evaluación de la gestión y sus resultados.

Frente a un presente en lo público y en lo privado de alta conflictividad e incertidumbre, son muchos los aspectos en los cuales el sector académico puede contribuir con algunas reflexiones y aportes. Es esa la intención de este artículo.

El Desarrollo Local, como enfoque intersectorial, se viene practicando en muchas comunidades de países desarrollados y en vías de desarrollo. Es una estrategia muy valiosa que induce a compartir propósitos entre el sector político, el económico y el social.

El propósito esencial de estos sectores es comulgar intereses, acordar acciones conjuntas, generar confianza y perfeccionar todo a partir de un compromiso recíproco. Para ello cada uno debe ocuparse de fortalecer sus estructuras organizacionales y de perfeccionar los sistemas de gestión.

Por ello las Ciencias de la Gestión, cuyo objeto de estudio son las organizaciones, pueden aportar varias alternativas de enfoque para lograr el fortalecimiento de las distintas instancias y mejorar sus gestiones a favor de la eficacia, la eficiencia y la efectividad. Estos tres conceptos confluyen en el concepto de Calidad Total.

Para un mejor logro de tales objetivos cabría incorporar el compromiso hacia la Excelencia, más integral en cuanto involucra a las organizaciones en su totalidad.

Resaltemos que el aporte que aquí perfilamos está dirigido a los gobiernos locales (municipios y comunas) que vienen optando por incorporar en sus finalidades el Desarrollo Local, comprendiendo en ello la articulación intersectorial de las distintas estrategias en pos del logro de una variedad de fines.

Destáquese que consideramos fundamental que el proceso de concertación y articulación parta de la definición de una agenda pública incluida en el conjunto de instrumentos legales y reglamentarios que permita participar en su accionar cotidiano.

Por esto, ante la necesidad de contribuir a estos logros, intentamos realizar una propuesta de enfoque basado en los fundamentos y criterios contenidos en el modelo de gestión indicado para organismos estatales

consignados en el Premio Nacional de la Calidad, Ley nacional n° 24127<sup>1</sup>.

## **¿Por qué aplicar gestión de calidad en el Estado?**

El Estado actual enfrenta los desafíos propios de un mundo globalizado donde la disminución de los presupuestos y el incremento de las demandas obligan a los administradores públicos a buscar diferentes formas para mejorar los productos y servicios brindados a los contribuyentes.

Frente a esta realidad la administración pública debe implantar necesariamente algún sistema que asegure la mejora continua del funcionamiento de las organizaciones.

Los beneficios que trae aparejada la aplicación de un Sistema de Gestión de Calidad son:

- Mejora de la imagen.
- Mejora de la gestión.
- Integración del cliente-ciudadano a la organización.
- Optimización de los recursos.
- Mejora del servicio.

El Premio Nacional prevé para la evaluación los siguientes criterios:

- Liderazgo.
- Enfoque en los usuarios o ciudadanos.
- Desarrollo del personal.
- Información y análisis.
- Planificación.
- Aseguramiento y mejora de la calidad.
- Impacto en el entorno físico y social.
- Resultados de la gestión de calidad.

## **¿Qué se necesita para implantar estos principios? <sup>2</sup>**

La cultura de una organización refleja las normas prevalecientes, los valores, las creencias y suposiciones que determinan cómo los integrantes de una organización se relacionan unos con otros y con su propio trabajo.

La Gestión Total de Calidad no es simplemente un conjunto de técnicas y herramientas para el gerenciamiento. Es una forma novedosa de hacer las

cosas que debe ser incorporada a la cultura y al ambiente de la organización pública. La cultura que sustenta la Gestión Total de Calidad pone énfasis en el compromiso con la excelencia, el respeto mutuo entre empleados y gerentes o altos directivos, la opción de asumir riesgos y cambios, el compromiso con los usuarios y la mejora continua.

La experiencia muestra que toma años crear una nueva cultura que se fundamente en premiar la excelencia, construir estructuras para sustentar y gerenciar cambios y finalmente proveer entrenamiento para el mantenimiento de los esfuerzos. Sin embargo, puede hacerse realidad.

Cuando esta transformación ha ocurrido los resultados son con frecuencia sorprendentes: todos en la organización trabajan para mejorar la calidad de los bienes y servicios producidos y de los procesos orientados a generarlos a los efectos de maximizar la satisfacción de los usuarios. Las organizaciones se vuelven más eficientes, todos se involucran en las diversas tareas y hay un gran espíritu de cooperación en la búsqueda de las metas comunes. Quizá más significativo sea decir que un espíritu de energía y excitación positiva inunda a la organización. Quienes han conseguido estos cambios, lo han hecho sólo allí donde el máximo líder con su equipo de alta dirección estuvo involucrado y comprometido activamente a tal esfuerzo y ha gerenciado sistemáticamente la adopción de las prácticas operativas enumeradas.

### **¿Cómo comenzar con el esfuerzo de Calidad? <sup>3</sup>**

Muchas organizaciones comienzan introduciendo a sus líderes máximos en los principios y filosofía de la Calidad. Ellos frecuentemente asisten a seminarios, conferencias y lecturas, leen libros, ven videos y visitan a otras organizaciones que están instrumentando Calidad.

Cuando estos líderes están familiarizados con las bases de la Gestión Total de Calidad y deciden embarcarse en un proceso de Calidad, es necesario realizar una planificación inicial.

En general, se crea un Consejo de Calidad que examina de manera sistemática los valores y tradiciones de la organización, desarrollando sobre la base de la información provista por los empleados y la misión que tiene asignada, una visión del futuro en el cual se desea estar en los próximos años observando el presente para determinar dónde está hoy ubicada en relación a esta visión.

Los miembros de este Consejo hacen un compromiso formal con la adopción de la Calidad y lo comunican a toda la organización.

Estos y otros pasos claves en la planificación de los procesos de Calidad deben ser desarrollados por los propios integrantes de la organización en todos sus niveles pero deberá ser guiado, apoyado y sostenido por el máximo nivel gerencial de la misma.

Así como miles de organismos públicos en el ámbito mundial han iniciado y continúan desarrollando estos principios, se espera que la dirigencia política de nuestras comunidades también se sienta estimulada a llevar a cabo un modelo de gestión basado en las Estrategias.

Tanto el Premio Nacional de la Calidad como los distintos modelos de gestión propuestos en el mundo, apoyan sus fundamentos en el modelo de Planificación Estratégica consistente en un proceso con distintas fases que orientan la gestión de cualquier organización hacia sus fines de corto, mediano y largo plazo.

### **¿En qué consiste el Modelo de Planificación Estratégica?**

Como se señala más arriba, el proceso debe iniciarse con la explicitación de la visión y la misión de la Unidad de organización -inserta en la estructura funcional del gobierno local- que asumirá la gestión del desarrollo económico como una de las finalidades esenciales del estado actual. No está demás señalar que esta finalidad convive con las demás finalidades del estado (salud, educación, seguridad, etc.).

En esta fase corresponde explicitar los objetivos a corto, mediano y largo plazo; los grupos de interés cuyas demandas serán atendidas, y los principios, creencias y valores que acompañaran a la gestión. Se adiciona a la etapa anterior el ejercicio de una fase fundamental que es la de analizar la situación actual o la realización de un diagnóstico tanto de la unidad de organización como de la estructura funcional integral del gobierno local. Esta fase consiste en evaluar los factores internos y externos de la organización. Respecto de los factores internos, deberá evaluarse en qué medida se presentan situaciones favorables o desfavorables a la consecución de los objetivos a lograr.

En esta misma fase se deberán evaluar las alternativas positivas o negativas que se presentan en el entorno externo a la gestión. Al respecto se deberá analizar en principio un microentorno (contiguo a la gestión) que

comprende a las demandas y expectativas de la comunidad como usuaria de las prestaciones del servicio público. Asimismo, se considerarán las alternativas en el vínculo con proveedores y prestadores de afuera de la gestión, cuál es el poder de negociación que tienen y sus principales intereses.

A continuación se debe realizar la evaluación del macroentorno, lo que comprende analizar variables de contextos menos controlables que el anterior. Estos son los contextos político/legal, el económico, el tecnológico y socio-cultural. De ellos se deberá evaluar el grado de ocurrencia e impacto que pueden ejercer sobre nuestra comunidad y nuestra organización.

Así como la evaluación de factores internos definirá las fortalezas con que contamos como las debilidades que deberemos atender, la evaluación de los factores externos nos indicará en qué medida nos veremos amenazados para la consecución de nuestros fines o qué oportunidades tendremos para conseguir tales resultados.

## **¿Cómo se enfrenta este tipo de situaciones?**

De esta determinación de la situación actual en que podemos distinguir tanto aspectos internos como externos, alternativas aprovechables (fortalezas y oportunidades) y otras a modificar o superar (debilidades y amenazas) surgirán las distintas acciones a proponer para tales propósitos.

Estamos hablando precisamente de un grupo de estrategias a diseñar para el logro de los objetivos propuestos. Estas estrategias o acciones se presentarán en forma de políticas, planes, programas o proyectos. Las propuestas, en el caso de los organismos públicos, deben ser instrumentadas en documentos propios emanados de la ratificación democrática en forma de ordenanzas, decretos o resoluciones. En la medida que dichas acciones involucren a partes ajenas al estado, se podrá plasmar las propuestas en convenios intersectoriales.

Cabe resaltar que tanto la etapa del diagnóstico como la del diseño de estrategias pueden (o deben) ser realizadas conjuntamente con el sector privado (sector económico y sociedad civil). De allí que, incluir en la agenda pública este haz de estrategias definirá el grado de concertación y legitimación de objetivos y estrategias logrados por la gestión.

En referencia a los distintos tipos de estrategias a diseñar deberá atenderse a los siguientes conceptos e interrogantes:

- QUÉ se quiere hacer / Naturaleza del proyecto

- **POR QUÉ** se quiere hacer / Origen y fundamentación
- **PARA QUÉ** se quiere hacer / Objetivos, propósitos
- **CUÁNTO** se quiere hacer / Metas
- **DÓNDE** se quiere hacer / Localización física, cobertura espacial
- **CÓMO** se va a hacer / Actividades y tareas / Métodos y técnicas
- **CUÁNDO** se va a hacer / Cronograma o calendario
- **A QUIÉNES** va dirigido / Destinatarios o beneficiarios
- **QUIÉNES** lo van a hacer / Recursos humanos
- **CON QUÉ** se va a hacer / Recursos materiales
- **CON QUÉ** se va a costear / Recursos financieros

Estos interrogantes son la esencia de la configuración de los distintos instrumentos a combinarse en las instancias públicas y privadas que le deben otorgar legitimidad y legalidad a fin de que no haya impedimentos para llevarlas a cabo y lograr los resultados esperados. Pensemos en las oportunidades de compartir las propuestas en las redes participativas del Plan de Desarrollo, como también en la posibilidad de que sean tenidas en cuenta las instancias legislativas y ejecutivas que le deberán dar la legalidad necesaria donde podrá incluirse el compromiso de recursos públicos, a incluir en el presupuesto oficial de la gestión.

### **¿Cómo se complementan las etapas anteriores?**

Existen otras etapas adicionales que requieren el diseño integral e implementación de las Estrategias. Una es la de determinar el formato de la estructura organizacional explicitando los procesos, tareas y actividades, como así también la distribuciones de roles, responsabilidades y plazos de ejecución.

Otra etapa significativa es la del diseño del sistema de información y control o evaluación de gestión. Esto comporta implementar registros que puedan ofrecer datos oportunos y claros respecto de los grados de eficacia, eficiencia y efectividad que van alcanzando las distintas acciones. Esta evaluación de las informaciones colaborará con la determinación del grado de consecución de los objetivos y la necesidad de corregir los planes o reformular los objetivos.

Una etapa significativa es la adecuación de la estrategia con la estructura y los controles. Lo que, a su vez, llevará a ejecutar el manejo de los conflictos,

los propósitos y la determinación de los cambios. Esto último estará señalando una instancia de retroalimentación que surge de la decisión de implementar la mejora continua de la gestión mediante acciones correctivas.

## **Notas**

<sup>1</sup> [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/premio\\_nacional/paginas/el\\_premio.html](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/premio_nacional/paginas/el_premio.html).

<sup>2</sup> [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/premio\\_nacional/paginas/criterios.html](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/premio_nacional/paginas/criterios.html).

<sup>3</sup> [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/premio\\_nacional/docs/Bases\\_2005\\_Texto\\_completo.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/premio_nacional/docs/Bases_2005_Texto_completo.pdf).

## **Sobre el autor**

Juan Francisco Moñoz es Contador Público, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires; Profesor de Enseñanza Superior en Ciencias Económicas (Univ. de Concepción del Uruguay); egresado Curso "Sociedad Civil y Tercer Sector" en Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; egresado Curso "¿Cómo enseñar Ética, Capital Social y Desarrollo en la Universidad?", Instituto de Estudios Avanzados para las Américas, de la Organización de Estados Americanos y la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del BID. Fue Secretario de Hacienda de Entre Ríos, Secretario de la Producción de Paraná, Síndico del Banco de Entre Ríos, Asesor Económico y Financiero del Ministerio de Economía de Entre Ríos, Profesor Adjunto en Universidad Tecnológica Nacional -Facultad Regional Paraná-. Profesor Adjunto en Facultad de Ciencias de la Gestión. Contacto: [jfmunoz53@hotmail.com](mailto:jfmunoz53@hotmail.com).

# **L** a Reforma de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos y una nueva institucionalidad para el Desarrollo Local

*por Ramón Alberto de Torres*

## **1. Introducción**

El análisis de los temas vinculados con el desarrollo ha cobrado amplia vigencia en la Nación, en las provincias y en los municipios y las reformas constitucionales y el sistema político han ido respondiendo al impacto de la globalización sobre los espacios subnacionales como la búsqueda de alternativas frente a los efectos negativos de las políticas económicas cuyos resultados más dramáticos se reflejan en altos niveles de desempleo, pobreza e inseguridad.

La reforma de la Constitución de Entre Ríos sigue la dogmática de la Carta Federal, incorporando al nuevo texto vigente desde el 1° de noviembre de 2008 la concepción del desarrollo como "desarrollo humano sustentable" y vigorizando "el derecho humano al desarrollo". Se abre desde la Ley Fundamental provincial un formidable y estimulante campo de sinergias entre las circunscripciones jurídicas que constituyen los municipios y los departamentos y además se habilita la creación de regiones o microrregiones atendiendo a características de comunidad de intereses, afinidades poblacionales y geográficas para el desarrollo económico y

social sustentable.

En consonancia con la reforma constitucional nacional de 1994 los constituyentes entrerrianos sancionan un nuevo régimen municipal asegurando la autonomía plena, fijando nuevas competencias provinciales y municipales y adhiriendo en forma expresa al "federalismo de concertación" como herramienta para la construcción de consensos interjurisdiccionales.

Este nuevo diseño del derecho público provincial permite alentar una configuración socio-espacial del territorio y una geografía de responsabilidades públicas y privadas aptas para pensar el desarrollo desde la clave epistemológica y metodológica del Desarrollo Local.

El presente trabajo es un intento de integración e interpretación de normas jurídicas fundamentales que analiza en primer lugar, cómo el constitucionalismo argentino y entrerriano y sus reformas, prefiguran el ideario común en materia de desarrollo con un enfoque eco-local-regional en el marco de las transformaciones globales. En una segunda parte trataremos de reconocer si el nuevo régimen municipal permite un patrón de gestión basado no sólo en la articulación eficaz entre los diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial, local) sino también en el intercambio y compromiso de un vasto número de actores representativos públicos y privados. Finalmente presentaremos las conclusiones.

## **2. Desarrollo y Constitución**

Es cierto que no existe un concepto unilateral y uniforme de desarrollo. Abordar la cuestión del desarrollo exige una lectura crítica de las grandes corrientes del pensamiento que estructuran los diferentes modos de aproximación al tema, aunque esta pretensión escapa al objeto del presente trabajo.

Sólo nos basta decir que fue un signo de época y de una forma de comprender el mundo "aquella concepción basada en la valoración extrema del crecimiento económico que justificaba un modelo cultural racionalizador incapaz de darle valor a la excepción y a la diferencia"<sup>1</sup>.

Cuando el concepto de desarrollo se acopla a la variable espacial del territorio y a la idea de preservación del medio ambiente, éste se vuelve trascendente. Las diversidades que son ostensibles a escala planetaria y que implican una nueva cosmovisión del hombre y la sociedad introducen la necesidad tanto a nivel internacional como nacional de determinar su modo

jurídico de protección.

La consideración de un derecho fundamental de las personas que tenga como finalidad el acceso a un ambiente apropiado trae, como lógica consecuencia, la necesidad de que el estado lleve a cabo todas aquellas acciones susceptibles de asegurarles a los hombres el goce efectivo de esta nueva libertad fundamental. La sustentabilidad del desarrollo nos obliga entonces a pensar en el entorno, en el ambiente endógeno, en el medio ambiente, pues el límite a toda acción de desarrollo estaría dado por la no afectación del ambiente y es esta relación la que ha dado nacimiento a la noción de desarrollo sustentable.

En la dimensión humana, "el desarrollo sustentable quiere decir progreso significativo hacia el logro de poblaciones estables" y, en la dimensión ambiental, "el desarrollo sustentable necesita proteger los recursos naturales requeridos para la producción alimentaria y de combustibles, sin dejar de expandir la producción para satisfacer a poblaciones en aumento" (2).

Es cierto que el derecho es un producto histórico y que la Constitución Política de un estado y sus reformas permiten leer sus épocas, sus culturas dominantes, sus ideas, sus estrategias, sus conflictos. Cada una de las etapas que ha jalonado la evolución del constitucionalismo se ha visto caracterizada por el reconocimiento de una generación de derechos y un modelo de estado.

La primera etapa es el "constitucionalismo clásico" que consagra los derechos individuales (a la vida, a la intimidad, a la seguridad personal, a la libertad de expresión, a la libertad de cultos, etc.). Se trata de una concepción del hombre aislado, conlleva la protección individual de la persona, vinculada a un modelo de estado que se ha dado en llamar "estado gendarme" y que se concibe con una estructura mínima de gobierno cuyas funciones se limitan al ejercicio de la defensa y seguridad de los habitantes. La libertad y la igualdad ante la ley son los grandes valores cuya vigencia se persigue de manera preponderante.

La segunda etapa del constitucionalismo se verá caracterizada por el reconocimiento de los derechos sociales. Se trata de acceder a la protección de las circunstancias que rodean lo que las "personas hacen"; es decir, el hombre en su relación con otros, en el campo laboral, y ante otras contingencias sociales para las cuales el estado engrosa sus incumbencias y bajo el formato del "modelo de bienestar" trata de restablecer las ecuaciones sociales de modo de asegurar un concepto reforzado de igualdad de oportunidades.

Los derechos humanos de la primera generación pensaban en un

hombre a-temporal, a-histórico y a-espacial; su derecho a la igualdad era focalizado como igualdad ante la ley. Los derechos humanos de segunda generación, que son derechos sociales y económicos, si bien apuntaron a corregir desigualdades reales, lo hicieron a partir del Estado de Bienestar, empero soslayando y relegando con indiferencia las especificidades locales, pues fue particularmente centralista.

Con la consagración del derecho al ambiente sano, a partir de la década del `60 del siglo XX, nace la tercera generación de derechos. Son los derechos de incidencia colectiva, como la Constitución Argentina los denomina en su Art. 43. Esta peculiar dimensión de los derechos del hombre encaja en un fenómeno que aparece y se desarrolla conjuntamente con la internacionalización de los derechos fundamentales y que algunos han identificado como un "proceso de multiplicación y especificación de los derechos humanos".

Es la Resolución 41/128 del 4 de diciembre de 1986 de la Asamblea General de las Naciones Unidas la que incorpora en la "Declaración del Derecho al Desarrollo" este derecho humano de tercera generación. En su art. 1º establece que: "El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él".

Luego, en el apartado 3 del art. 2º declara: "Los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste".

Finalmente la Declaración en su art. 10 dice: "Deben adoptarse medidas para asegurar el pleno ejercicio y la consolidación progresiva del derecho al desarrollo, inclusive la formulación, adopción y aplicación de medidas políticas, legislativas y de otra índole en el plano nacional e internacional".

En lo que nos interesa, los derechos humanos específicos van apareciendo al tenor de nuevas sensibilidades que descubren desigualdades y asimetrías que antes no se percibían. El ser humano espacialmente situado es portador de necesidades específicas, con dimensiones particulares que merecen especial consideración.

## 2.1. El concepto de "desarrollo" en la Constitución Argentina

En la historia constitucional argentina el desarrollo es conceptualizado por la Constitución como "desarrollo económico", "desarrollo humano", "desarrollo económico y social", "equidad territorial", "progreso económico con justicia social", etc.

La reforma constitucional de 1994 permitió que en la Argentina ingresen explícitamente al plano constitucional derechos humanos específicos a tenor de los "Nuevos Derechos y Garantías" y reconociendo a los Tratados Internacionales con jerarquía superior a las leyes y complementarios de los derechos y garantías reconocidos por la Carta Magna. (3)

La introducción de la expresión "desarrollo humano" en el texto de la Constitución Nacional plantea una suerte de confluencia con ciertas notas objetivas y subjetivas que hacen posible una existencia que se desenvuelve en un marco de igualdad y de dignidad, sin olvidar la calidad de vida, la que surgirá de las condiciones del entorno en que la misma transcurre.

El programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define al desarrollo humano como "el proceso de ampliar la gama de opciones de las personas, brindando mayores oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo, y abarcando todo el espectro de opciones humanas, desde el entorno físico en buenas condiciones hasta libertades económicas y políticas".

La Constitución reformada utiliza la expresión "desarrollo humano" en los incisos 17, 19 y 23 del artículo 75. En este último caso, la referencia viene a ocuparse de las prerrogativas de los "pueblos indígenas argentinos" aludiendo al *quantum* de las tierras que deben ser entregadas a las comunidades indígenas. En las otras dos cláusulas aparece como un patrón de medida que debe estar presente para configurar aquellas acciones gubernamentales encaminadas a asegurar el progreso de la comunidad.

En la parte dogmática los constituyentes del 94 agregan un artículo (el 41) que integra el Capítulo Segundo titulado "Nuevos Derechos y Garantías" en el que se consagra el derecho de todos los habitantes "a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras".

Es decir que ahora, el desarrollo humano sustentable aparecería para el constituyente como un patrón de medida que asegura el progreso de la comunidad y este concepto está anclado al "bienestar general", que consagra

la llamada "Cláusula del progreso" y que tanto en su versión tradicional (1853) como en la nueva - reforma de 1994 (Art. 75 inc. 19, sobre desarrollo humano; junto al art. 75, inc. 23, de discriminación inversa)- puntualiza una serie concreta de políticas de fomento o de desarrollo del país. Para entenderla adecuadamente cabe conectarla y subordinarla al objetivo de bienestar general enunciado en el Preámbulo, es decir, el bien común de la filosofía clásica<sup>4</sup>.

### **1.3. El desarrollo en la Constitución de la Provincia de Entre Ríos**

La Constitución Provincial sancionada el 18 de agosto de 1933 no utiliza textualmente la palabra "desarrollo" en todo su articulado. Concibe al desarrollo como "bienestar económico y social de la colectividad" y como uno de los fines trascendentes del estado.

En la Sección II, "Régimen Económico y del Trabajo", agrupa once artículos (36 al 46) que fueron fundamentados por los constituyentes como un verdadero "programa de desarrollo provincial". El art. 36, que encabeza esta Sección, dice que: "El Estado, mediante su legislación, promoverá el bienestar económico y social de la colectividad". Cuenta Marciano Martínez<sup>5</sup> -constituyente de la Reforma de 2008- que el autor del anteproyecto, Osvaldo M. Calderón, defendió la incorporación al texto constitucional de estas "cláusulas programáticas" a través de un hermoso discurso que marca el comienzo del "constitucionalismo social". Dice Martínez...: "Es evidente que un nuevo lenguaje afloró en nuestro Derecho Constitucional. El de las normas programáticas, incomprendidas para algunos, vacías para otros. Algunos convencionales se oponían a transformar una pretensión generalizada en normas concretas. Luego de un debate profundo y minucioso, el Régimen Económico y del Trabajo fue aprobado; a partir de ese entonces el Estado entrerriano no puede ser indiferente a la cuestión social, ya que debe promover el bienestar económico y social del pueblo".

Estas normas programáticas del Régimen Económico y del Trabajo son respetadas por los Constituyentes de 2008 como verdaderas directivas constitucionales y son consagradas en la Sección II -aggiornando su lenguaje y agregando nuevos artículos- con el título "Régimen Económico, del Trabajo y Desarrollo Sustentable" (art. 67 al 86).

Y esta concepción novedosa, incorporada en el texto constitucional entrerriano con la Reforma de 2008, va a renovar el concepto de "desarrollo"

con la consagración del derecho al ambiente sano -art. 22 CP- siguiendo un tratamiento y esquema prácticamente idéntico al de la Constitución Nacional.

En primer lugar, en la parte dogmática -la dedicada a principios, derechos y garantías- se reconoce el derecho general de todas las personas a un ambiente sano y equilibrado; concomitante con estas disposiciones y como una suerte de correlato, ampara este derecho a través de una acción especial de amparo.

Pero donde más se aproximan los constituyentes de la Reforma de 2008 al reconocimiento y enfoque metodológico del desarrollo local es cuando consagran derechos sociales (como el derecho a una vivienda digna, en el art. 25); cuando ponen a la cabeza del estado la responsabilidad de la promoción productiva del turismo social y la coordinación intersectorial para el desarrollo sustentable y armónico de la actividad (art. 70); cuando crean el Consejo Económico y Social; cuando regulan la política ambiental y los recursos naturales (arts. 83 y siguientes) y significativamente cuando regulan el nuevo régimen municipal (sección IX -arts. 229 al 256).

## **2. Los actores estratégicos del Desarrollo Local: Nación, Provincia y Municipio**

Según su carta constitucional, la Argentina es un Estado republicano, representativo y federal. En efecto, el sistema político argentino se construye sobre una forma de organización político-económica-territorial-administrativa de tipo federativo que presenta un elevado nivel de complejidad en la elaboración e implementación de estrategias políticas destinadas al desarrollo.

La situación implica la existencia de tres ámbitos de Administración Pública, con potestades y funciones exclusivas, concurrentes y complementarias para cada uno de ellos; la del estado nacional o federal, la de las provincias y la de los municipios o local.

En estas últimas décadas, en los estados federales y en particular en la República Argentina se ha venido produciendo una mutación en la forma en que se desenvuelve la gestión pública del conjunto Nación- Provincia- Municipio, pasando de un modelo que suele denominarse como "dual" -en donde el ámbito nacional por un lado, y las provincias y los municipios por el otro, actuaban en forma independiente- a otra conocida como "federalismo coordinado, cooperativo o de concertación" en el cual los tres niveles de estado trabajan en manera conjunta <sup>6</sup>.

Esta dinámica -consagrada como cláusula constitucional en Entre Ríos (art. 75 CP)- ha introducido o potenciado instrumentos que inducen y facilitan la cogestión de actividades y programas de desarrollo. En otras palabras, el desarrollo local requiere de la participación conjunta y articulada de los distintos niveles de gobierno.

Si hablamos de desarrollo local la cuestión se hace aún más compleja, porque se trata de un modelo de desarrollo con una concepción integral apoyada en el aprovechamiento y potenciación de recursos no sólo institucionales, sino también sociales, naturales, técnicos, económicos, culturales y de capacidades propias de la región o localidad. Se considera al municipio como el órgano más descentralizado del estado. Esto significa que los estados nacional y provincial delegan parte de sus responsabilidades y competencias en un ente inferior. Esta perspectiva señala la naturaleza territorial del proceso de revalorización de lo local en la medida en que el enfoque del desarrollo local revaloriza las condiciones territoriales para el desarrollo.

El territorio se convierte en "actor del desarrollo" y, por lo tanto, las organizaciones sociales e instituciones que en éste asientan, su identidad, etc., constituyen la base sobre la que se asienta la capacidad de desarrollo. Así, para un adecuado proceso de desarrollo local es necesario que se posea localmente la capacidad de decidir qué hacer (capacidad de índole política), cómo hacerlo (capacidad de gestión) y que se cuente con los recursos necesarios para ello (capacidad económica). En este punto, entonces, se encuentran la descentralización y el enfoque del desarrollo local como procesos que se definen "desde lo local" en la medida que hacen referencia a la integración de un camino local y regional dentro de un proceso más nacional, antes que el desarrollo "de lo local", entendido en la lógica de competitividad entre los territorios o ciudades.

Se suele colocar al municipio como agente natural de desarrollo, pero siguiendo a Arocena (1997), "es preferible hablar de la `sociedad local', la que puede coincidir o no con el municipio. La existencia de una `sociedad local' depende de una serie de condiciones que se expresan en dos niveles: el socioeconómico (toda sociedad conforma un sistema de relaciones de grupos interdependientes entre los que se juegan cuestiones de riqueza y poder) y el nivel cultural (toda sociedad supone una historia común y un sistema de valores internalizado: una identidad colectiva".

A partir de allí, Arocena propone definir "sociedad local" como un territorio con determinados límites, portador de una identidad colectiva

expresada en valores y normas interiorizados por sus miembros y que conforma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza. Dicho de otra forma, una sociedad local "es un sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados".

Es así como algunas iniciativas del sistema local no contemplan su relación con una estrategia de desarrollo nacional y otras no tienen las competencias y atribuciones que según el marco normativo vigente les corresponde a los ámbitos territoriales en los cuales dichas iniciativas pueden instrumentarse.

Las primeras podrían estar reflejando una suerte de "neofeudalismo" <sup>7</sup> -tanto más grave en la medida en que el mismo tiene lugar en un país que en los últimos años ha sufrido un creciente proceso de desarticulación económica, social y territorial; las segundas remiten a cierta "indiferencia" institucional (que, en rigor, es constitucional, ya que como se verá a continuación, los límites y atribuciones de las administraciones locales han sido delegadas por la Constitución Nacional a las respectivas constituciones provinciales).

En los regímenes federales se establecen las competencias de cada nivel de gobierno y la distribución de los recursos. Las primeras definen cuáles son propias y exclusivas de cada nivel y cuáles son "concurrentes" entre los distintos niveles. Entre estas últimas se encuentran las que se orientan a la promoción del desarrollo, en la medida en que éste es el resultado de una tarea que involucra a todos los niveles del estado.

Por otra parte, la distribución de los recursos interjurisdiccionales se establece a partir del régimen de coparticipación de impuestos. Ahora bien, es posible que este mecanismo haya conformado un centralismo de hecho, a partir de un proceso de concentración de los recursos en el nivel nacional, sustentado en su capacidad de absorción impositiva. En efecto, si bien las provincias tienen y de hecho ejercen la atribución de establecer impuestos, es el nivel nacional el que se apropia de la mayor masa de recursos.

En relación al vínculo Provincias-Municipios se estableció desde la Constitución de 1853 la necesidad de contar con un régimen municipal. A su vez, la reforma de 1994 dio un paso más al establecer la autonomía municipal que las provincias debían garantizar en su régimen municipal.

De los tres niveles del marco legal provincial que establecen y regulan la "organización jurídica de los municipios" sólo haremos referencia al incorporado por la Reforma Constitucional de 2008, soslayando La Ley Orgánica de los Municipios y las eventuales Cartas Orgánicas Municipales

que se habrán de dictar a partir del próximo período de gobierno (desde 2011), "siendo aplicable hasta el vencimiento de los actuales mandatos lo dispuesto por el Régimen Municipal vigente" (art. 290 CP).

## **2.1- Municipio y Desarrollo Local: autonomía, competencia y territorio en el derecho público provincial**

En las estrategias de desarrollo local juega un papel clave el gobierno local, como actor político fundamental, y esto, en la medida en que encarna el rol de promotor y concertador de ideas, intereses y acciones.

En Entre Ríos, el ámbito espacial concreto en el cual pueden llevarse a cabo las distintas iniciativas relacionadas con el desarrollo local refiere a una cuestión básicamente "municipalista" y, por lo tanto, está definido constitucionalmente por el régimen municipal en tanto es éste el encargado de establecer las formas de gobierno, estructuras organizativas y delimitaciones territoriales y competenciales de los municipios y comunas y de una nueva figura asociativa que incorpora el texto constitucional en 2008, que es la "organización departamental".

Si bien las demandas de las unidades territoriales subprovinciales se han centrado en el tema de la autonomía, la misma constituye apenas una de las tres dimensiones que definen las posibilidades que tienen las administraciones locales para llevar a cabo una política de desarrollo propia.

Es que la efectividad de la autonomía queda sujeta tanto al grado de amplitud que reconoce la Constitución Provincial a las competencias de los gobiernos locales como a la delimitación o definición del ámbito espacial en el cual las administraciones locales están habilitadas para llevar adelante sus acciones.

A continuación se examinarán brevemente estas tres cuestiones.

### **A) Reconocimiento de la autonomía**

La autonomía se define como la capacidad que tiene un ente de darse su propia norma <sup>8</sup>, en tanto el concepto de autarquía hace referencia a la capacidad que un ente tiene de administrarse a sí mismo pero de acuerdo con una norma que le es impuesta, careciendo del derecho de darse su propia ley.

Según Ford (2002), el primero "es de carácter eminentemente político

y, en un sentido profundo, democrático, mientras que el de autarquía es de carácter administrativo. Porque la discusión y sanción colectiva de la ley que gobierna a un ente es la característica de la política democrática desde los antiguos griegos, para quienes era el principal aspecto de la libertad de los iguales (la administración, en cambio, sí era una materia que podía dejarse en manos de especialistas)".

Hernández (1984) recurre a la definición contenida en el Diccionario de la lengua española, según el cual se trata de la "potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propio".

Si bien podemos considerar que todos los gobiernos locales ostentaron algún grado de autonomía de hecho, fue el advenimiento de la democracia en 1983 el que generó una ola de reformas constitucionales que, anticipándose a la de la Carta Magna de la Nación, tendieron a consagrarla, forzando su reconocimiento judicial y, posteriormente, su inclusión en la Constitución Nacional de 1994, con lo que se favoreció el reforzamiento de los gobiernos locales.

La reforma de la Constitución Nacional de 1994 reconoció finalmente la autonomía municipal de manera taxativa. Si bien el artículo 5º mantuvo su redacción original, se cambió la del artículo 106 que establecía: "Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5º", y agrega "asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero" (actual art. 123).

Cabe hacer notar, por otra parte, que el reconocimiento de la autonomía por parte de las constituciones provinciales no supone, en general, un derecho extensivo a la totalidad de las administraciones locales, ni siquiera al conjunto de los municipios y, por lo tanto, su aplicación se ve relativizada o mediatizada por las restricciones aplicadas para categorizar a los municipios.

Dada la importancia que reviste la posibilidad de que un municipio pueda ejercer el poder constituyente, esto es, que se encuentre habilitado para dictar su carta orgánica, se ha estimado que el reconocimiento de este derecho constituye uno de los factores fundamentales de diferenciación entre los mismos, razón por la cual se ha juzgado oportuno analizar lo que se podría definir como "condiciones de existencia de un municipio autónomo".

En este sentido, la población es la variable más utilizada tanto para constituir un municipio así como para concederle al mismo su autonomía.

Si bien la mayoría de las constituciones provinciales cuantifican la población requerida para reconocerle a un gobierno local el derecho a dictarse su propia carta orgánica, el volumen de residentes exigidos presenta una gran dispersión (entre más de 500 y más de 30.000 habitantes).

Cabe hacer notar, sin embargo, que aún en el caso de las provincias que reconocen la autonomía municipal, corresponde a sus respectivas constituciones definir una serie de aspectos relacionados a las posibilidades con las que cuentan las unidades territoriales subprovinciales para llevar a cabo un proceso de desarrollo local.

## **B) Determinación de las competencias**

Desde un punto de vista jurídico la competencia puede definirse como "la aptitud de obrar de las personas públicas o de sus órganos". (9)

En consecuencia, la definición de las competencias indica las áreas de acción del gobierno municipal, situación que remite indirectamente a los instrumentos más adecuados para llevar a cabo los objetivos que se persiguen en cada una de ellas, esto es las modalidades institucionales que adopta la jurisdicción local para la consecución de su proyecto de desarrollo.

En el derecho comparado existen tres sistemas para la determinación de la competencia municipal: el de enumeración concreta, el de cláusula general y el mixto. Bajo el primero, que incluye a un tercio de las constituciones provinciales, el gobierno local tiene competencia exclusivamente en las materias indicadas por la legislación; mientras que, en el otro extremo, el sistema de cláusula general (vigente en muy pocas jurisdicciones) se funda en el reconocimiento de la universalidad de la competencia municipal, para cuya formulación se recurre al empleo de una terminología genérica o difusa (v.g. interés, necesidad, bienestar, prosperidad, conveniencia).

El sistema mixto, al cual adhiere la mayoría de las provincias, se basa en una enumeración concreta efectuada por la ley de las materias y funciones que pueden asumir los municipios, seguida de una cláusula general que los habilita a asumir aquellas no contempladas al momento de la sanción de la constitución, ampliando de este modo el ámbito de la competencia local <sup>10</sup>.

## **C) Delimitación territorial**

La legislación permite identificar dos sistemas principales para la

determinación territorial del municipio: uno que hace coincidir sus límites con los del "ejido urbano" o villa, y otro, denominado de "ejidos colindantes", partido, departamento, distrito o condado, que incluye áreas urbanas y rurales, de manera que todo el territorio queda comprendido dentro de gobiernos locales, si bien en algunos casos se insinúa un "sistema mixto" que, partiendo del contorno del ejido urbano, prevé la ampliación de la competencia sobre la base de futuras prestaciones de servicios públicos o del crecimiento de las ciudades <sup>11</sup>.

La mayoría de las constituciones argentinas establecen pautas generales de delimitación territorial y delegan al Poder Legislativo la fijación definitiva de límites. Incluso la mayor parte de las mismas son poco claras al definir el sistema de delimitación territorial, siendo las más específicas las de Córdoba, que establece los límites en el "ejido urbano", de Chaco, Chubut y Tierra del Fuego, que optan por un sistema de "ejido urbano que contempla su extensión"; y de Mendoza, Misiones y Río Negro, que han elegido el "sistema de ejidos colindantes".

En la práctica, la mitad de las constituciones argentinas adhieren al sistema de ejidos no colindantes, lo que genera graves problemas a los grupos humanos asentados en los intersticios entre municipios (llamadas "zonas grises") que no sólo quedan al margen de la protección y asistencia estatal más inmediata, esto es, la de la administración local, sino también de la estructura institucional necesaria para canalizar la que le pueda brindar el gobierno provincial.

## **2.2. Nuevo Régimen Municipal**

En la Provincia de Entre Ríos el ámbito espacial concreto en el cual pueden llevarse a cabo las distintas iniciativas relacionadas con el desarrollo local refiere a una cuestión básicamente "municipalista", y por lo tanto está definido constitucionalmente por el régimen municipal en tanto es éste el encargado de establecer las formas de gobierno, estructuras organizativas y delimitaciones territoriales y competenciales de los municipios y comunas y de una nueva figura asociativa que incorpora el texto constituyente en 2008, que es la "organización departamental".

La acción de los gobiernos locales entrerrianos también se inscribe, al margen de la voluntad de sus protagonistas, en un contexto institucional formal que determina la naturaleza y alcance de las políticas desarrolladas a

ese nivel, situación que exige analizar el marco constitucional y legal vigente.

Dentro de esa triple dimensión que marca las posibilidades de desarrollo local municipal (2.2.) nos referiremos al alcance de la autonomía que el nuevo régimen municipal consagra determinando sus alcances e introduciendo importantes cambios.

Si bien podemos considerar que en el régimen anterior hasta las llamadas "Juntas de Gobierno" lograron por ley la autonomía administrativa y política, que refiere a la posibilidad de elegir democráticamente sus propias autoridades, con el nuevo régimen constitucional la autonomía institucional aparece negada a muchos municipios entrerrianos.

A partir del nuevo régimen municipal se consideran como municipio todas aquellas localidades que tengan más de 1.500 habitantes (Art. 230 CP) y los municipios con autonomía plena son únicamente aquellos que cuenten con más de 10.000 habitantes, situación objetiva y cuantitativa que los habilita a dictar sus propias cartas orgánicas.

Nos interesa esta categorización porque sólo aquellas comunidades que dicten sus Cartas Orgánicas Municipales podrán poner a prueba su capacidad de establecer formalmente las reglas de juego fundamentales de la sociedad local que pautan las interacciones entre los poderes del Estado Municipal y las del gobierno local. Esta oportunidad le está vedada a más del 70% de los gobiernos locales.

Si concebimos al municipio como el aparato estatal y político de una sociedad que se autogobierna, limitada por los márgenes que impone la pertenencia a una comunidad mayor -la nación, la provincia- y la estructura jurídico institucional que la regula, podemos asegurar que la "sociedad local" se encuentra en condiciones jurídicas y políticas para delinear su propio proyecto de desarrollo local en el marco de uno nacional y regional. Esta definición del municipio constituye la base conceptual más apropiada para albergar las teorías que impulsan el desarrollo local pero sólo comprendería a algunas localidades entrerrianas de acuerdo al condicionante marcado por la cantidad de moradores que establece la Constitución (más de 10.000 pobladores).

A partir de la nueva Constitución Provincial, se distingue entre las comunas (localidades de menos de 1.500 habitantes) y los municipios (cuando tengan más de 1.500 habitantes). Pero dentro de la "categoría" municipio (art.230 CP) sólo podrán dictar sus propias cartas orgánicas (es decir, tener autonomía institucional) aquellos con más de diez mil personas habitándolos.

Según esta clasificación habría no menos de 164 "comunas y municipios"

que no poseerán autonomía plena y que deberán ser gobernados con arreglo a las disposiciones de esta Constitución y de la Ley Orgánica (arts. 239 y 253 CP) pues la norma constitucional establece que será la ley la que reglamentará su régimen, determinará su circunscripción territorial y categoría, asegurando su organización bajo los principios del sistema democrático, con elección directa de sus autoridades, competencias y asignación de recursos. Se incluye la potestad para el dictado de ordenanzas, facultades tributarias, poder de policía, servicios básicos, etc., lo que marca una desigualdad institucional a la hora de asumir planes de desarrollo local.

En punto al diseño competencial de los municipios, la nueva Constitución realiza una ampliación y enunciación pormenorizada de sus funciones, atribuciones e incumbencias (Art. 240) pero asegurándoles (por el inc. 25º) la capacidad de "ejercer cualquier otra competencia de interés municipal no enunciada por esta Constitución y las que sean indispensables para hacer efectivos sus fines".

Es el sistema mixto, al cual adhiere la mayoría de las provincias, y en particular Entre Ríos, el Art. 240 define constitucionalmente las competencias, pero esta descripción es meramente enunciativa pues la cláusula general del inc. 25º deja en manos de la autoridad local ejercer cualquier otra competencia no enunciada y que sea indispensable para hacer efectivos sus fines.

Por su parte, la definición de la base territorial del régimen municipal se mantiene en la nueva Constitución al establecer el "sistema de ejido urbano" estableciendo en el art. 230: "Todo centro de población estable de más mil quinientos habitantes dentro del ejido constituye un municipio, que será gobernado con arreglo a las disposiciones de esta Constitución". Es decir que esta cláusula hace coincidir los límites del municipio con los de la construcción urbana, aunque suele adicionar un área rural, como previsión al crecimiento de la ciudad, que queda dentro de la órbita municipal. Sólo advertimos una excepción a esta regla al enunciarse las competencias municipales en el art. 240 de la Constitución Provincial. El inciso 21º asegura el poder de policía respecto a la protección del ambiente, del equilibrio ecológico y la estética paisajística y agrega en el apartado g): "Podrán ejercer acciones de protección ambiental más allá de los límites territoriales, en tanto se estén afectando o puedan afectarse los intereses locales".

Ahora bien, frente a estas restricciones emergentes de la delimitación territorial, el nuevo régimen consagra la competencia para "concertar con la Nación, las provincias y otros municipios y comunas, convenios

interjurisdiccionales, pudiendo crear entes o consorcios con conocimiento de la Legislatura" (art. 240, inc. 24º). A partir de esta cláusula la nueva Constitución contempla el asociativismo municipal para la cooperación intermunicipal y la conformación de micro-regiones público-privadas. Además, el art. 75, último párrafo, establece que el estado provincial "fomentará la creación de regiones o microrregiones dentro de su territorio, atendiendo características de comunidad de intereses, afinidades poblacionales y geográficas, para posibilitar un desarrollo económico y social sustentable".

Creemos que el molde constitucional es apto para legitimar arreglos institucionales que bajo distintas denominaciones -asociaciones de municipios, entes o consorcios intermunicipales, corredores, microrregiones y otras semejantes- permita llevar adelante acciones de interés común así como de constituir organismos de coordinación cuyo ámbito espacial de competencia abarque el correspondiente al conjunto de las administraciones involucradas. Lo que también consideramos una verdadera innovación constitucional es la creación de la "organización departamental" (art. 254, 255 y 256 de la CP). La provincia promueve en cada uno de los departamentos esta figura asociativa entre los municipios y comunas para intereses comunes, que no podrán alterar el alcance y contenidos de la autonomía local reconocida por la Constitución.

El art. 255 establece que el acuerdo intermunicipal, intercomunal e interjurisdiccional deberá ser celebrado con el concurso de las dos terceras partes de los municipios y comunas existentes en el Departamento. El instrumento constitutivo establecerá las funciones de su órgano común garantizando la participación igualitaria de sus integrantes y sus recursos económicos, y deberá orientarse a los siguientes fines:

a) Promover en el ámbito departamental el acceso de toda la población a los servicios públicos de carácter municipal o comunal.

b) Impulsar la cooperación recíproca entre sus integrantes para atender intereses comunes, a través de la afectación de los recursos locales, la coordinación de servicios y la ejecución de políticas concertadas.

c) Proveer a la asistencia entre sus integrantes en condiciones de reciprocidad en materia jurídica, técnica, económica y de toda aquella que se considere conducente.

d) Colaborar con el ejercicio de competencias provinciales y nacionales, debiendo en el convenio respectivo determinar su alcance.

El art. 256 reza: La ley precisará los alcances de las facultades, recursos

y obligaciones de la organización departamental.

Van a adquirir un especial protagonismo en la nueva institucionalidad formal de la gobernabilidad y el desarrollo local las leyes constitucionales que regularán la llamada "Organización Departamental", que manda dictar el art. 256, así como la nueva Ley Orgánica de los Municipios que reemplazará a la Ley 3001 y sus reformas, pues esta deberá ser derogada a partir del año 2011 para adecuar las normas al mandato constitucional de la disposición transitoria (art. 290 CP).

El nuevo instrumento legal que se dicte reglamentará el régimen de las comunas y los municipios entrerrianos, excepto el de aquellos que hayan dictado sus propias Cartas Orgánicas. En definitiva, serán estas leyes el cometido de la Legislatura Provincial y es de esperar que este marco normativo derivado de la Constitución respete el derecho al desarrollo de las localidades menores y de sus posibilidades para llevar adelante un proceso de desarrollo generado desde sus propios ámbitos.

### **3. Conclusiones**

1. La Carta Magna Argentina fija una conceptualización muy abierta del desarrollo que no obliga a su reproducción en las Constituciones Provinciales pero que permite al constituyente de las provincias corregir ciertas asimetrías territoriales toda vez que el concepto de desarrollo sustentable -y nosotros agregamos "el desarrollo local"- formulado en términos jurídicos, se expresa en términos de derecho humano a la igualdad territorial y camina en el sentido del rescate de las localidades postergadas.

2. La nueva Constitución de Entre Ríos consagra programáticamente, a nuestro criterio, un modelo de desarrollo, por decirlo de alguna manera, eco-local-regional, e instala una estructura administrativa descentralizada, consolidada y complementada por otras normas constitucionales que integran un marco jurídico habilitante para el "desarrollo local".

3. A modo de síntesis: el nuevo Régimen Municipal consagrado por la Reforma de 2008, a falta del reconocimiento de la autonomía institucional para los municipios de menos de 10.000 habitantes y de las comunas, impide a la mayoría de las comunidades el ejercicio del poder constituyente a nivel local; esto es, la posibilidad de que estas unidades territoriales subprovinciales

dicten su carta orgánica.

4. La adopción de un criterio de cláusula general para la definición de las competencias habilita a los gobiernos locales a asumir roles y funciones que exceden a los tradicionales y, consecuentemente, a desarrollar el marco institucional para tal fin, situación que deberá ser aprovechada por los gobiernos locales para crear nuevos instrumentos y mecanismos tendientes a posicionar adecuadamente a la urbanización en el nuevo contexto nacional e internacional.

5. Paralelamente, las características del ámbito territorial de aplicación de las políticas municipales -el ejido urbano-, que limitaba sus capacidades institucionales para dar respuesta a las nuevas demandas del desarrollo productivo local, están aseguradas con las cláusulas constitucionales que contemplan mecanismos de cooperación intermunicipal y la creación innovadora de la "organización municipal", lo que permite su potencial aplicación para gobiernos locales pequeños y medianos que buscan escalas para el desarrollo económico en un contexto competitivo global y que tienen desiguales capacidades institucionales para la prestación de servicios públicos.

6. La cooperación intermunicipal, entendida como la facultad de suscribir convenios entre gobiernos locales pertenecientes o no a una misma jurisdicción departamental o provincial con el objeto de llevar adelante acciones de interés común, así como de constituir organismos de coordinación cuyo ámbito espacial de competencia abarque el correspondiente al conjunto de las administraciones involucradas, constituye un instrumento imprescindible para que los proyectos de desarrollo trasciendan el mero marco de gestión de los gobiernos municipales y lleguen a alcanzar una dimensión regional.

7. La "Organización Departamental" regulada por los artículos 254 y siguientes y la nueva competencia municipal fijada en el inciso 24 del art. 240 establecen alternativas que no sólo tienden a un fortalecimiento de la gestión de los gobiernos locales, sino que, en el caso de aquellos de menor tamaño, tales redes horizontales pueden representar la única posibilidad de que sus iniciativas trasciendan el marco de lo declarativo, en tanto que brinda a los más poblados un instrumento para articular las demandas surgidas de un espacio amplio y heterogéneo con las de las restantes localidades de la región, dando lugar a una política de desarrollo más amplia y viable, no sólo en términos económicos, sino también políticos y sociales.

## **Notas**

- <sup>1</sup> Arocena (1997).  
<sup>2</sup> Durán (1996).  
<sup>3</sup> Arts. 31, 36 y sigtes. y 75 inc. 22., Bidart Campos (1995).  
<sup>4</sup> Sagües (1997).  
<sup>5</sup> Martínez M. (1996).  
<sup>6</sup> Badeni, (1995).  
<sup>7</sup> García Delgado (1997).  
<sup>8</sup> Iturburu (2000).  
<sup>9</sup> Rosatti (1997).  
<sup>10</sup> Hernández (1984).  
<sup>11</sup> Hernández (op.cit.).

## **Bibliografía**

AROCENA, José: "El desarrollo local frente a la globalización", en García Delgado, Daniel (comp.): Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad en la Argentina, Buenos Aires, Oficina de Publicaciones del CBC-UBA, 1997.

BIDART CAMPOS, Germán J.: Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Tomo VI: La reforma constitucional de 1994, Buenos Aires, 1995, pp.295 a 304.

BADENI, G: Reforma constitucional e instituciones políticas, Buenos Aires, Editorial Ad-Hoc, 1995.

FERRARO, C.: Desarrollo productivo local en la Argentina, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL-ONU, Marzo de 2003.

FORD, A.: Participación ciudadana y políticas locales. Posibilidades y límites de la participación ciudadana en el marco de la descentralización en Rosario, Junio de 2002, Tesis de Maestría no publicada, Rosario.

FRÍAS, P.: Las Reformas de las Constituciones Provinciales, Buenos Aires, La Nación, Abril de 1998.

GARCÍA DELGADO, D.: "Presentación", en García Delgado, D. (ed.): Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1997.

GARCÍA DELGADO, D.: "Introducción: Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión" en García Delgado, D. (ed.), Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1997.

HERNÁNDEZ, A.: Derecho Municipal, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1984.

ITURBURU, M.: Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local", Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Dirección Nacional de Estudios y Documentación, Dirección de Estudios e Investigaciones, julio de 2000 (2ª Edición).

MARTÍNEZ, Marciano E.: Constitución de la Provincia de Entre Ríos. Crónica de la Constitución de Entre Ríos: Las cláusulas programáticas de nuestra Constitución, Paraná, Entre Ríos, Delta Editora, 1996, pp 28 a 31.

ROSSATTI, H.: Tratado de Derecho Municipal, Tomo I, Santa Fe, Editorial Rubinzal-Culzoni, 1997.

DURÁN, Diana. Geografía y transformación curricular, Buenos Aires, Editorial Lugar, 1996.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), DESARROLLO HUMANO. Informe 1992, Tercer Mundo Editores, Bogotá.

SAGÜES, Néstor Pedro: Elementos de derecho constitucional, Tomo I, Buenos Aires, Editorial Astrea, 1997.

## **Sobre el autor**

Ramón Alberto de Torres es Abogado (Universidad Católica de Santa Fe). Egresado de la primera cohorte de la Maestría en Ciencias de la Legislación, dictada por Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Salvador con el patrocinio conjunto de Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Pisa, años 1995-1996. Profesor de Enseñanza Superior en Ciencias Jurídicas y Sociales (Universidad de Concepción del Uruguay). Presidente del Instituto de Estudios Municipales y Legislativos de Entre Ríos, entidad no gubernamental con Personería Jurídica fundada en el año 1996 y dedicada a la promoción del municipalismo y el desarrollo local y regional. Profesor de la Facultad de Ciencias de la Gestión (Universidad Autónoma de Entre Ríos) en la cátedra: "Organización y Gestión del Estado".

# **E**l rol de la diplomatura en Desarrollo y Gestión Local en el marco de la política pública nacional de empleo, de las capacidades de gestión de los municipios y de las oportunidades de las políticas de desarrollo productivo y social desde lo local

*por Mariela Rothman*

## **Resumen**

El presente artículo busca realizar una descripción de la Diplomatura en el marco de las políticas públicas de empleo existentes, abordando las fortalezas y debilidades de su implementación y dar cuenta de los criterios utilizados para la selección de las localidades analizando la situación de los municipios entrerrianos en función de sus capacidades para dinamizar oportunidades de desarrollo.

Sostiene este texto que gran parte de los municipios han asumido funciones que representan enormes niveles de complejidad a partir de los procesos de globalización, de descentralización y de las sucesivas crisis económicas por las que han atravesado la Argentina y Entre Ríos; demandándoles esta coyuntura nuevas capacidades públicas de gestión.

A pesar de esta situación afirmamos que estos niveles subregionales representan una alternativa muy válida en procesos dinamizadores del desarrollo y que abren una ventana de oportunidades para el advenimiento a nuevas formas de gobierno y de democracia participativa al incorporar a los ciudadanos en la construcción de políticas, en las priorización

de las agendas publicas de gobierno y en esquemas de gestión asociada.

Postulamos también que la Diplomatura, como espacio de reflexión, resulta una oportunidad para la discusión entre agentes municipales y nacionales, provinciales y de la academia, sobre la adaptabilidad de muchas operatorias nacionales que son recibidas y aplicadas por los municipios sin mediar una mirada crítica ni el correspondiente abordaje en profundidad por parte de todos los actores.

## **Encuadre institucional de las acciones de la Diplomatura**

La presente Diplomatura en Desarrollo y Gestión Local se enmarca en un Plan Integral y Estratégico delineado por el Ministerio de Trabajo de la Nación con miras a disponer de herramientas que permitan intervenir en distintas instancias que hacen al funcionamiento de los sistemas productivos locales.

El mencionado Plan Integral es una herramienta de política del MTEySS para promover la inserción laboral de los trabajadores y trabajadoras desocupados en empleos de calidad y mejorar su empleabilidad. Opera mediante una batería de dispositivos que incluyen desde la implementación de una red de Oficinas Públicas de Empleo, capaces de ejecutar operativamente a nivel local los distintos programas, la consolidación de un Sistema Nacional de Certificación y Formación de Competencias Laborales, la celebración de Acuerdos Sectoriales de Calificación y de Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo, entre los instrumentos más significativos. En ese sentido, los objetivos de la Línea de Fortalecimiento Institucional, perteneciente al mencionado Plan Integral, están dirigidos a desarrollar y fortalecer capacidades técnico/administrativas de los equipos de contrapartes municipales, con el propósito de desarrollar con eficacia Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo y/o la aplicación de otros instrumentos de política que puedan promover el desarrollo de entramados productivos con impacto en la generación de empleo y mejora de la calidad del mismo.

Parafraseando el Manual Operativo del plan, los Acuerdos Territoriales, por su parte, son estrategias impulsadas por actores locales, con apoyo del MTEySS y otras áreas del estado, para dar respuesta a los problemas de empleo y a las necesidades de calificación de las personas, en el marco de los procesos y oportunidades de desarrollo de un territorio. El propósito cen-

tral de esta modalidad de intervención es integrar, en una dimensión territorial, el análisis de las fortalezas y debilidades de las dinámicas productivas y de la población con vistas a generar propuestas integrales que incrementen las posibilidades de empleo y trabajo. Supone, además, el desarrollo de estrategias centradas en el fortalecimiento de capacidades locales y en la promoción de la participación ciudadana para definir intervenciones adecuadas a las características del territorio y a las problemáticas específicas de empleo de los distintos grupos de población.

Esta metodología de trabajo busca superar una forma de intervención basada en el desarrollo de programas aislados planteando un tratamiento integral de los problemas de empleo tanto en la identificación y explicación de los mismos como en la formulación e implementación de propuestas para abordarlos. El análisis integral de los problemas de empleo y de sus posibles soluciones permite multiplicar las alternativas de respuesta y optimizar los recursos evitando superposiciones en áreas de financiamiento. Permite, también, explorar nuevos espacios de asistencia técnica o financiera al centrar el análisis en el proceso real de implementación ajustándolo a las particularidades del contexto local.

## **Los procesos de globalización y mundialización y las demandas sobre el funcionamiento de los entornos productivos**

El fenómeno de la globalización va conformando una nueva geografía planetaria derivada de una redistribución espacial de las actividades económicas y las plantas productivas que se vincula al nuevo patrón de acumulación impuesto por las nuevas tecnologías. Es a nivel local donde se expresan de manera más clara los problemas derivados de la globalización y de la mundialización. "No es el desempleo, son los desempleados; no son los riesgos generales que amenazan el desequilibrio ecológico del planeta, es el deterioro concreto del ambiente en un ámbito determinado..."<sup>1</sup>.

Con el progresivo establecimiento de los procesos de globalización se observa un cambio sustancial en la manera en la que se producen socialmente los territorios: por un lado se desdibujan gradualmente las fronteras políticas, privilegiándose las relaciones entre empresas locales y externas al territorio y, por otro, se profundizan los procesos de integración a la vez que los de apertura, para hacer frente a estos cambios. Por estas razones, se hace cada vez más necesario el procesamiento de los estímulos que vienen del

exterior, la afirmación de la diversidad y de lo local y el aprovechamiento de las oportunidades relacionadas a la incorporación de conocimientos y mejora en los procesos de aprendizaje e innovación.

La originalidad del desarrollo local, según Domecq, estará dada por la naturaleza del compromiso y la particularidad de las convergencias que les permitirán a las regiones no ya parecerse sino diferenciarse, involucrando en este proceso no sólo la competitividad productiva sino la calidad de vida de todo el territorio.

La nueva concepción de la competitividad, entonces, parte de la idea de que las ventajas comparadas se pueden crear; es decir, que son dinámicas. En estas instancias, la tecnología, el desarrollo de procesos de aprendizaje y el incremento de la capacidad innovativa juegan un rol fundamental. Debido a estas razones y a la luz de la difusión de experiencias exitosas de ciertos países y regiones se produce una resignificación del nivel local en base a sus oportunidades para potenciar el desarrollo económico y social. Desde esa perspectiva los sistemas productivos locales adquieren un nuevo protagonismo al momento de ser promotores del desarrollo de conocimientos y de innovación.

A pesar de lo dicho anteriormente, en el caso argentino, a diferencia de otras experiencias, el ambiente local ha tenido tradicionalmente una escasa influencia sobre el proceso de formación de competencias de las firmas. El territorio no ha sido por lo general un ámbito de creación y despliegue de externalidades positivas para el conjunto industrial y social. El desarrollo endógeno de sistemas productivos locales ha tenido fuertes limitaciones vinculadas con el sendero evolutivo particular de las firmas manufactureras, el sistema político-institucional y la sociedad civil. La ausencia de una capacidad autónoma y dinámica de las empresas (formadas en una cultura individualista y muy dependiente del estado) junto a una débil trama institucional y social han llevado a que los espacios territoriales productivos no estén suficientemente consolidados<sup>2</sup>.

## **Los acuerdos territoriales municipales y las oportunidades del desarrollo productivo y social local**

Para la mayoría de los intelectuales que proponen el debate en torno al llamado "Desarrollo productivo Local" la diferencia en relación con la mera promoción del desarrollo económico local, se da en que en los procesos

de Desarrollo Productivo Local, los involucrados, además de pensar en relación con un territorio o región particular, suponen otras cuestiones como entender el concepto de desarrollo como el crecimiento económico con impacto social. De esta manera, se trata de desarrollo productivo local cuando la actividad o actividades económicas que motorizan el crecimiento económico del lugar mejoran también las condiciones de vida de las personas.

Es en este sentido que los Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo cobran importancia por su aporte financiero y metodológico a las estrategias de Desarrollo Productivo Local que puedan darse en un territorio.

## **El proceso de descentralización del estado argentino, la gestión del desarrollo y los municipios**

Los procesos de privatización (en tanto redefinición de las fronteras del estado con la sociedad y el mercado) y los de descentralización/desconcentración (en tanto replanteo de las tareas hacia dentro del estado con el consecuente replanteo de las relaciones con la sociedad en los distintos niveles) significaron un profundo replanteo del papel, expectativas y relaciones entre los actores gubernamentales y la sociedad.

Aparecen nuevos desafíos a encarar en lo político-económico y lo social que obligan a los municipios a repensar su organización, su misión y sus funciones, teniendo que buscar su adecuación a los nuevos desafíos a través de procesos de innovación de prácticas, la mayor parte de las veces no reflejadas en un respaldo institucional y normativo.

Estos procesos cuestionan y desplazan el modelo de gestión tradicional, de carácter autárquico administrativo clientelar, donde predominaba una visión formalista y administrativista de la acción municipal; muy reforzada, esta perspectiva, por prácticas centralistas del estado benefactor y del estado desarrollista argentino, por los cuales el bienestar era brindado por el gobierno nacional y como resultado de políticas macro, en las que el municipio ocupaba el lugar de la administración y gestión de alumbrado, barrido y limpieza (ABL) más el desarrollo de obras públicas. Este cambio comienza a producirse en tres áreas: la organizativa y político-institucional, la económica y la social<sup>3</sup>.

En este sentido, el nuevo papel de los gobiernos locales comienza a perfilarse en los años 90 y se va modelando en un contexto en el que la agenda nacional y provincial-local va diferenciándose: mientras el nivel cen-

tral nacional se va centrando en cuestiones macroeconómicas, los niveles provincial y local van progresivamente ocupándose de las consecuencias de las decisiones tomadas a nivel central, en términos de atención de las problemáticas socioeconómicas.

García Delgado<sup>d</sup> postula que hubo dos factores principales que operaron como impulsores de estos nuevos escenarios en Argentina: a) el proceso de reforma estructural -la reforma del estado llevado a cabo en los 90- y b) la globalización.

El proceso de reforma posibilita, a través de la estabilidad monetaria, la implantación de modelos organizativos de carácter eficientistas propios de las lógicas de libre mercado, que necesitan de indicadores estables a los efectos de medir resultados.

Si bien el proceso de descentralización en esa época aparece como una tendencia mundial que encuentra fundamentos en la revolución científica y tecnológica, en la reforma del estado, en las demandas de la sociedad civil y en las tendencias privatizadoras (donde los gobiernos se convencen de que las estructuras centralistas son lentas y costosas), en la Argentina la descentralización del estado se vincula más profundamente a la crisis fiscal del estado, a la distribución de costos del ajuste, así como a la atención de la cuestión social desde realidades más cercanas<sup>5</sup>.

Si nos concentramos particularmente en el papel de los gobiernos locales a lo largo del tiempo vemos que fueron los procesos de la década del 90 los que transformaron de manera más decisiva su papel frente a la sociedad. Más allá de las diferencias que podemos encontrar en materia de competencias municipales en los distintos regímenes provinciales, una situación generalizada es el papel relativamente reciente que han tenido los municipios en la gestión de lo social, produciéndose lo que algunos autores han dado en llamar "la municipalización de la crisis". Y esto ha sido resultado de un cambio que involucró fuertes transformaciones en las políticas sociales, no sólo en la descentralización sino también en la privatización (a modo de transferencia de las responsabilidades al mercado y a la familia de la reproducción de la vida de la población) y en la definición, plasmada por la vía de canastas básicas de bienes y servicios, de aquella población que por su vulnerabilidad debía ser atendida por el estado<sup>6</sup>.

De igual forma podemos caracterizar los nuevos roles relacionados a la promoción del desarrollo productivo y/o al desarrollo local. La descentralización es considerada una herramienta fundamental para otorgarles un nuevo rol a los gobiernos subnacionales. Este nuevo rol les

exige transformarse en animadores y promotores de la construcción de espacios de concertación público-privada para el fortalecimiento del desarrollo regional y local<sup>7</sup>.

Lamentablemente en nuestro país estos procesos de transferencia tuvieron lugar en un contexto en el cual las instituciones locales se caracterizaban por una baja autonomía y por una importante dependencia en términos de su capacidad de asignación de recursos. Este ingrediente dio lugar, como ya mencionamos, a que la configuración del nuevo papel para los gobiernos locales, se diera en condiciones de muy baja capacidad de gestión. Los municipios se fueron encontrando paradójicamente con el hecho de que mientras su agenda local de temas a asumir y resolver crecía, aumentaban las demandas y expectativas de la población local hacia ellos, sin tener el correlato en términos de recursos funcionales, materiales y políticos para asumirlos.

Hubo casos, eso sí, en que los gobiernos locales desarrollaron capacidades institucionales y operativas que los convirtieron en actores clave de los procesos de desarrollo en la medida en que fueron capaces de articular los recursos en una política local.

En el marco de estas nuevas demandas y desafíos que se les presentaban y presentan, los municipios plantean la incongruencia de tener exceso de personal, a la vez que falta de personal especializado o competente como para asumir los roles de liderazgo del nuevo tipo de responsabilidades. Esta brecha se profundiza debido a que las regiones con capacidades diferenciadas monopolizan los financiamientos y aumentan, por su crecimiento, la distancia con las demás. Hay diferenciaciones de acuerdo al tamaño de los municipios, de las regiones, de sus recursos endógenos y de la manera en que asumen los roles de estos tiempos: las grandes ciudades, Buenos Aires, Córdoba, Rosario y La Plata se hallan integradas al circuito global y son los interlocutores privilegiados con la globalidad. Algunas ciudades medias, caso Rafaela, Tigre, Crespo, se caracterizan por su dinamismo y capacidad de innovación que están orientados al desarrollo económico o al desarrollo local. Por último, encontramos a la gran mayoría de los municipios, dependientes y con pocos recursos endógenos. Aunque en muchos casos desarrollan respuestas a partir de asociarse en micro-regiones, de realizar políticas productivas mediante consorcios o entes, de promover misiones comerciales al extranjero y de facilitar la cooperación internacional<sup>8</sup>.

Se trata, entonces, de ir asumiendo otro modelo de gestión local y, por

tanto, de vínculo entre sociedad civil y gobierno, pero además de que el municipio debe mantener los antiguos roles haciendo que ganen en eficiencia e incorporando una posición política de mayor apertura y diálogo. Para García Delgado, emerge una política local más basada en la coordinación y articulación que en la confrontación, más apoyada en la capacidad estratégica y de gestión que en lo ideológico o programático y, por último, más vinculada a la coordinación e impulso de redes sociales autónomas que a la articulación de organizaciones piramidales y controladoras.

Pero en definitiva, a partir de lo que se observa cotidianamente en el terreno y siguiendo la opinión de los distintos autores referentes del tema, más allá de la revalorización que el ámbito local logra en los últimos años, es indudable que los resultados son muy desiguales. Lo que no quita que, en años recientes, hayan venido apareciendo, de manera aún incipiente, nuevas formas de gobierno, distintas políticas públicas e innovadoras formas de articulación a nivel intermunicipal y local, con el objeto de dar respuesta a una gran diversidad de cuestiones que aparecen en el plano territorial (desarrollo económico y social, participación, cuidado del medio ambiente, etc.) que denotan un cambio auspicioso respecto a décadas pasadas <sup>9</sup>.

Según Carmona este nuevo estilo de gobierno y de gestión pública se caracteriza fundamentalmente por un mayor grado de cooperación y vinculación entre el estado y las organizaciones no estatales, en el marco de redes decisionales desarrolladas entre los diferentes niveles gubernamentales y actores sociales públicos y privados <sup>10</sup>.

Por lo tanto, la transformación democrática del sistema institucional - el paso de government a governance-, el estímulo de intereses comunes de naturaleza colectiva y la producción de conocimiento se constituyen en elementos fundamentales <sup>11</sup>.

A los efectos de promover el desarrollo de una política en este sentido se exige un cambio en el paradigma que orientó el desarrollo de capacidades institucionales en la década pasada; esto es, tenemos que pasar del desarrollo de capacidades para que la sociedad se haga cargo de lo que antes hacía el estado a fortalecer las capacidades de gobierno <sup>12</sup>.

Se apunta a una mayor vinculación con asociaciones de la sociedad civil y a fortalecer su capacidad de gestión y ejecución. Se trata de asistir a organizaciones en su capacidad de elaborar proyectos e implementarlos. Incipiente forma de coordinación política que ya no es de carácter estatal o de mercado sino en base a la coordinación de redes.

Este modelo de Estado demanda una sociedad civil que se debe volver

más compleja y diversificada, generando nuevas maneras de identificar problemas, definir metas y objetivos. Esta apertura lleva a una nueva definición del concepto de espacio público/espacio privado, donde ya lo público no es lo estatal sino lo colectivo y de interés general de la población.

Al referirse a las capacidades de gobierno se debe incorporar no sólo a actores gubernamentales sino también a los actores de la sociedad civil, cosa que involucra el desarrollo de capacidades tanto técnico- administrativas como políticas, especialmente la capacidad de articular intereses en propuestas.

También la política social comienza entonces a pensarse desde un nuevo rol compensando las consecuencias sociales de la apertura global y tratando desde las alternativas locales no solamente de paliar la pobreza sino de remover las estructuras que la producen. La política social comienza a vincularse con el desarrollo local y la articulación micro-macro incorporando lo social a lo económico y trabajando no únicamente sobre los síntomas sino en especial sobre las causas.

La gestión de este nuevo modelo no sería obra principal de la administración central del estado y las grandes empresas (enfoque top-down) sino de los diferentes niveles territoriales de la administración pública, las organizaciones intermedias, las pequeñas y medianas empresas y la suma de la sociedad civil organizada en la comunidad local (enfoque bottom-up). De esta forma las PyMEs y las microempresas junto con el desarrollo de las instituciones cumplirían un papel fundamental como difusores del crecimiento económico, el empleo y el ingreso de gran parte de la población <sup>13</sup>.

De acuerdo a Carmona, a pesar de las fuertes limitaciones, la relevancia que alcanza el asunto para el caso argentino, aparece como un proceso abierto e ineludible.

## **La situación entrerriana**

El proceso de descentralización de funciones del estado en municipios, ha dejado a las intendencias entrerrianas en una situación de enorme vulnerabilidad -como en el resto del país- visualizándose que el estado en general reasignó funciones pero no recursos.

Esta situación cobra mayor relevancia debido a que nuestra provincia por tener indicadores medios de pobreza, no tuvo como en el caso por ejemplo de Formosa, la presencia permanente de equipos técnicos nacionales e

internacionales que, con el objetivo de desarrollar programas, dejaran instaladas capacidades públicas de gestión que acelerasen los procesos de constitución de burocracias profesionalizadas, ni ha tenido los recursos, como en el caso de Mendoza, para desarrollar capacidades institucionales que le permitan asumir la tarea de dinamizar sus propios procesos de desarrollo.

A esto se suma la anterior constitución normativa de nuestra provincia, que le asignaba funciones ABL a los niveles locales y la escasa tradición de una cultura política en sintonía con la práctica de asignar al nivel municipal funciones relacionadas al desarrollo.

La sucesivas crisis económicas hicieron que los municipios debieran asumir localmente algunas tareas como la administración de programas sociales o del Plan Jefes y Jefas de Hogar en el marco de la necesidad de sostener una respuesta ante las urgencias, con moderadas perspectivas de ir generando soluciones de carácter más estructural a los apremios económicos de las personas.

Por las razones antes expuestas la promoción del desarrollo productivo/ desarrollo local es un desafío que ha sido tomado en forma desigual en cada espacio territorial de acuerdo a las características de liderazgo y a miradas de sus dirigencias, no habiendo existido una política general en este respecto.

Dada esta situación, la escasez de políticas específicas provinciales y nacionales nos traslada a la problemática de la falta de información local y a la insuficiencia de capacidades públicas de gestión, las que deberían ser capaces de, por un lado, generar, procesar e interpretar datos cuantitativos y cualitativos del territorio y, por otro lado, liderar nuevas capacidades técnico/ políticas donde los agentes municipales puedan trabajar en forma participativa con sus comunidades, identificando los problemas de la comunidad y transformándolos en acciones proactivas.

Estas capacidades son las que se pretendió sostener con la propuesta dirigida a sensibilizar a los municipios sobre la importancia estratégica y las dimensiones del trabajo para la promoción del empleo y el desarrollo productivo; al mismo tiempo que brindar herramientas concretas conceptuales y operacionales que les permitan desarrollar con eficiencia acuerdos territoriales de promoción del empleo en cada una de sus jurisdicciones.

Se eligió trabajar con la Universidad Autónoma de Entre Ríos (UADER) debido a que esta universidad, de carácter provincial, cuyo objetivo está vinculado y comprometido con los distintos desafíos del desarrollo productivo y social de la provincia, posee además una inmensa red al inte-

rior de los distintos municipios. Esta elección permitirá ir constituyendo una capacidad local instalada con la cual atender los próximos desafíos vinculados a la asistencia de nuestros municipios frente a las necesidades de nuevas formas de gestión política que incluyen acciones asociadas, gestión participativa, intervención en procesos de desarrollo, etc.

La idea de esta primera acción de Diplomatura, fue entonces, en alianza con la Universidad Autónoma, identificar a aquellos académicos de orden nacional y provincial que también posean amplia experiencia en gestión; ello, a los efectos de trabajar junto a otros docentes adjuntos de la UADER en cada uno de los núcleos temáticos propuestos en el diseño curricular.

### **Características salientes y alcance de las acciones**

La presente Diplomatura estuvo dirigida a equipos municipales de 8 localidades del interior de la provincia. Por razones de equidad en la ponderación de necesidades de acceso a esta formación se priorizaron municipios donde la obtención de la asistencia técnica es más dificultosa, por motivos de escasez de recursos locales y de estar ubicados a cierta distancia de los centros con sedes universitarias, cámaras sectoriales, etc. que les limitan las posibilidades de obtención de estos recursos.

Igualmente, para facilitar y descentralizar el cursado, se designó como sede a la localidad de Villaguay, ubicada geográficamente en el centro de la provincia.

A los efectos de la selección de los municipios a interesar, se priorizaron las localidades en base a la construcción de un indicador que valorizaba determinadas características de la localidad y de la gestión y recursos municipales (equipo contraparte municipal, perfil de desarrollo, voluntad política municipal hacia estos procesos, escala, etc.) que hicieran propicio este tipo de intervención, con el objetivo de potenciar el impacto de las iniciativas particulares de desarrollo ya en curso en estos lugares.

También, en primera instancia, se propuso trabajar con equipos completos de políticas activas municipales para asegurar la capacidad de incidencia de los nuevos enfoques sobre la gestión municipal en desarrollo. Por limitaciones en la cantidad de alumnos a incorporar, se admitió a representantes de una micro-región que había armado un equipo de gestión regional, constituido por integrantes de los distintos municipios que la conforman. En este sentido, participaron equipos completos de los municipios

de La Paz y Villaguay, funcionarios de Producción y Oficina de Empleo de Gualeguay y equipo de gestión de la región de Palmares, integrada por los municipios de San Salvador, San José, Villa Elisa, Colón y Ubajay.

Otra fortaleza de esta acción que vale la pena destacar es la coordinación con instituciones y programas destinados a promover el desarrollo productivo y social en la provincia.

A los efectos de complementar las distintas ofertas programáticas nacionales y provinciales, de no competir en territorio y de ordenar la llegada a los municipios, desde hace ya varios años y desde distintas instancias, se viene trabajando en mesas de articulación y/o a través de experiencias de gestión compartidas. En base a esta forma de articulación es que se convocó a participar a la UEP (Unidad Ejecutora Provincial del Plan Manos a la Obra) dependiente del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Provincia, a la Secretaría de la Producción de Entre Ríos, a representantes de Desarrollo Social de la Nación y del INTA, todas instituciones con quienes se están generando diferentes líneas de trabajo conjunto.

De este modo la propuesta de la Diplomatura nos pareció un lugar decisivo que nos permitió profundizar en la reflexión y el debate sobre las fortalezas y debilidades de las políticas en los desafíos de la implementación. En los espacios curriculares y en las actividades de taller se discutieron estrategias, se incorporaron conceptos esenciales, se avanzó en el acuerdo de criterios, en consensuar herramientas de gestión y en el análisis de la situación provincial y de las localidades entrerrianas ante cada problemática.

La posibilidad de analizar la implementación de políticas, desde los aspectos críticos y conceptuales de la estrategia y los desafíos de la implementación, con la presencia de municipios e instituciones dinamizadoras y promotoras de las políticas y programas, contribuyó al desarrollo de una mirada crítica por parte de los efectores locales, quienes ahora cuentan con mejores herramientas al momento de priorizar necesidades y crear oportunidades para implementar acciones convenientes. En tanto, a las instituciones les otorga la chance de incorporar otras lógicas, desde la visión de los municipios y sus realidades, con miras a mejorar la llegada y los resultados de sus propuestas.

Estas reflexiones tienen una mayor significación para ambas instancias (municipios e instituciones) teniendo en cuenta que desde las distintos niveles de gobierno, nacional y provinciales, se diseñan y proponen acciones a implementar a partir del ámbito local que necesitan una revisión crítica porque si no un municipio puede terminar aplicando un plan, proyecto o programa

por meras razones de contar con los recursos y estar obligado a ejecutarlos.

Finalmente la UADER organizó dos mesas redondas en las cuales presentaron instituciones públicas y privadas que están realizando acciones relacionadas al desarrollo productivo y social en el territorio. La discusión y el comentario de sus experiencias se transformó en un aporte muy rico.

Para este enorme desafío denominado Diplomatura en Desarrollo y Gestión Local la UADER creó un área específica a los efectos de sostener las acciones.

## **Notas**

<sup>1</sup> Domecq (2002).

<sup>2</sup> Boscherini y Poma (2000).

<sup>3</sup> García Delgado (1997).

<sup>4</sup> García Delgado (op. cit.).

<sup>5</sup> García Delgado (op. cit.).

<sup>6</sup> Chiara et al. (2006).

<sup>7</sup> Ahumada (2002), en Montecinos (2005).

<sup>8</sup> Carmona (2006).

<sup>9</sup> Chiara y Di Virgilio (2005 y s/f).

<sup>10</sup> Maintz (2000); Pierre (2000), citados en Carmona (2006).

<sup>11</sup> Alburquerque (1997 a, b y c); Bianchi (1996, 1997).

<sup>12</sup> Repetto. Además, desarrolla conceptos relativos a la capacidad institucional, a las capacidades estatales y la necesidad de abordar un enfoque relacional para su interpretación (2003, 2005).

<sup>13</sup> Citados en Carmona (2003).

## **Bibliografía**

ARROYO, Daniel: "Los ejes centrales del Desarrollo Local en Argentina", en Documento de Trabajo FLACSO, Buenos Aires (2004).

BOSCHERINI, Fabio; YOGUEL, Gabriel y otros: "Sistemas locales de Innovación y el desarrollo de la capacidad innovativa de las firmas: un instrumento de captación aplicado al caso de Rafaela", en Documento de Trabajo Nro. 10, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Buenos Aires (1998).

BOSCHERINI Fabio y POMA Luis. (Eds): Territorio, conocimiento

y competitividad de las empresas: el rol de las instituciones en el contexto global, Buenos Aires, Edit. Miño y Dávila (2000).

CARMONA, Rodrigo: Instrumentos de política industrial y fomento productivo en el desarrollo económico local. Estudios de caso en la Zona Noroeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Tesis de Maestría en Economía y Desarrollo Industrial con Especialización en PyMEs, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento UNGS, mimeo (2001).

CARMONA, Rodrigo: "Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local. Algunos ejes de debate para el estímulo de procesos de desarrollo", en ROFMAN, Adriana y VILLAR, Alejandro (coordinadores): Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate, Universidad Nacional de General Sarmiento UNGS, Buenos Aires (2006).

CHIARA, Magdalena y DI VIRGILIO, Mercedes: "Contexto y perspectivas de análisis. Aproximación conceptual para el análisis de los procesos de gestión local. De los escritorios del Banco Mundial a las calles del Gran Buenos Aires", Universidad Nacional de General Sarmiento. UNGS/Prometeo, Buenos Aires (2005).

CHIARA, Magdalena y DI VIRGILIO, Mercedes: "Perfiles Latinoamericanos" en Documento de Trabajo, Universidad Nacional de General Sarmiento UNGS, Buenos Aires (s/f).

CHIARA, Magdalena y DI VIRGILIO, Mercedes "Buscando una aguja en el pajar... Políticas sociales orientadas hacia el desarrollo y debates acerca de su institucionalidad en Argentina", Documento de Trabajo, Universidad Nacional de General Sarmiento UNGS, Buenos Aires (s/f).

DOMECQ, Roberto: Conocimiento, Competitividad y Calidad de Vida, en Carrera de Postgrado Desarrollo Local en Áreas Metropolitanas, documento interno, Universidad Nacional de General Sarmiento, UNGS, mimeo, Buenos Aires (2002).

DOMECQ, Roberto: "Desarrollo Humano y Desarrollo Local", en Carrera de Postgrado Desarrollo Local en Áreas Metropolitanas, documento interno, Universidad Nacional de General Sarmiento, UNGS, mimeo, Buenos Aires (2001).

DOMECQ, Roberto: "Procesos de Desarrollo Local", en Carrera de Postgrado Desarrollo Local en Áreas Metropolitanas", documento interno, Universidad Nacional de General Sarmiento, UNGS, mimeo (2003).

FILMUS, Daniel; ARROYO, Daniel; ESTEBANEZ, María Elina: El perfil de las ONGs en la Argentina, FLACSO - BANCO MUNDIAL, Buenos Aires (1997).

GARCÍA DELGADO, Daniel: "Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina", Oficina de Publicaciones del CBC (1997).

REPETTO, Fabián: La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina, Capítulo 1. Buenos Aires, INAP (2005).

YOGUEL, Gabriel; BORELLO, José y ERBES, Analía: "Sistemas locales de innovación y sistemas productivos locales: ¿Cómo son, cómo estudiarlos y cómo actuar sobre ellos?" en Revista Desarrollo Económico, Buenos Aires (2001).

YOGUEL, Gabriel; BORELLO, José y ERBES, Analía. "el desarrollo de la capacidad innovativas de los agentes y el rol de ambiente: el caso de firmas industriales argentinas pertenecientes a distintos sistemas locales ", en Revista Redes, Vol VII, Nro 15, agosto, Buenos Aires (2001).

YOGUEL, Gabriel: "Creación de competencias en ambientes locales y redes productivas", en Revista de la CEPAL N° 71, Buenos Aires (2000).

### **Sobre la autora**

Mariela Rothman es Licenciada en Sociología (UBA). Realizó un postgrado en Economía en el marco de un convenio de especialización entre el Ministerio de Trabajo de la Nación y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Fue becaria de OIT en el Curso Regional sobre Empleo, PREALC (Chile), y becaria del curso de especialización de postgrado en Política y Gerencia Social desarrollado por SIEMPRO, BIRF y la Universidad Nac. de Córdoba (UNC). Actualmente se encuentra desarrollando la tesis de Especialización en Desarrollo Local de Regiones Urbanas en la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Desde 1986 se desempeña en distintos ámbitos relacionados a las Políticas de Empleo en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación desde donde ha participado en la formulación de leyes (Ley Nacional de Empleo, 1989), en el diseño y reglamentación de políticas y programas como el Programa de Emergencia Ocupacional, el Programa Trabajar y el Plan Jefes y Jefas de Hogar II. Desde 1995 al 2000 y desde el 2002 hasta la actualidad, se ha desempeñado como Gerente de Empleo y Capacitación para la provincia de Entre Ríos, cargo concursado en 1995.

*Tiempo de Gestión*

# **Diplomatura en Desarrollo y Gestión Local. Lo que se ve y lo que no se ve en el desarrollo de la experiencia**

*por Virginia E. D'Angelo Gallino*

## **Resumen**

La Diplomatura en Desarrollo y Gestión Local fue el producto de un esfuerzo conjunto entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación -MTEySS- (Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral de Paraná) y la Universidad Autónoma de Entre Ríos -UADER- (Facultad de Ciencias de la Gestión) con el objetivo de desarrollar conocimientos específicos y competencias que optimicen la capacidad de los funcionarios, profesionales y técnicos de los gobiernos locales, para gestar, interpretar e intervenir en procesos de desarrollo territorial generadores de empleo.

El proceso previo a la aprobación del proyecto demandó un período de conocimiento recíproco entre los representantes de las dos instituciones implicadas y de negociaciones respecto de los objetivos y contenidos del mismo, concluyendo esa etapa con la firma de un convenio para el dictado de una Diplomatura en Desarrollo y Gestión Local.

Las características particulares de esta iniciativa se sintetizan en este artículo y tienen que ver con el diseño del plan de estudios, la selección de los participantes, la convocatoria, los docentes, la modalidad de cursada, aspectos

presupuestarios, logísticos y el seguimiento y evaluación de variados aspectos de la diplomatura y de sus integrantes.

## **El camino de la Diplomatura**

La Facultad de Ciencias de la Gestión ha instalado el Desarrollo Local como una de sus líneas de acción prioritarias, por lo que desde hace algunos años ha buscado caminos de intercambio y trabajo conjunto con ámbitos gubernamentales y centros de estudio con el objeto de brindar formación y capacitación en este campo del saber. El proyecto de Diplomatura en Desarrollo y Gestión Local se diseñó en el ámbito de la Facultad de Gestión de la Universidad Autónoma y tuvo como objetivo desde un comienzo construir un espacio de reflexión sistemática a escala municipal en torno de los desafíos que plantea el desenvolvimiento territorial y sus alternativas gestivas.

La necesidad de construir relaciones interinstitucionales a partir de objetivos comunes, promovió una asociación entre el MTEySS y la UADER con el fin de integrar demandas, potenciar capacidades y obtener mejores resultados como producto de esta acción cooperativa. Ambas instituciones coincidieron en la necesidad de desarrollar una nueva visión del territorio ya que el escenario actual de las administraciones municipales exige a los funcionarios municipales, tanto políticos como de carrera, contar con competencias específicas para prestar con calidad los servicios habituales y poder abordar las nuevas, complejas y crecientes demandas.

Para contribuir con el desarrollo de estos nuevos procesos de desarrollo se consensuaron los ejes centrales de la Diplomatura, aportando cada una de las partes los recursos necesarios para que se concrete el proyecto. Se acordó, además, que los destinatarios fuesen funcionarios municipales ubicados en puestos con capacidad de decisión y representantes de organizaciones de la sociedad civil y/o del empresariado local.

La alternativa curricular elegida (diplomatura) permitió obviar la exigencia de la formación previa de grado, reconociendo y valorando los saberes previos de los actores participantes construidos a través de sus diferentes experiencias. El desafío de la propuesta consistió en brindar una formación de calidad, con estándares de exigencia acordes al nivel y responsabilidad de los participantes y se planteó trabajar desde estos espacios de enseñanza-aprendizaje conceptos, metodologías y herramientas que contribuyan desde diferentes perspectivas a la intervención en problemáticas

de la realidad local.

La elección de la ciudad de Villaguay respondió a dos condiciones importantes. Por un lado la Facultad de Ciencias de la Gestión cuenta allí con una sede equipada con toda la infraestructura necesaria para brindar una formación bajo esta modalidad. Y por otro lado dicha ciudad es el centro geográfico de la provincia.

La facultad conformó un equipo de docentes vinculados con la temática para que colabore y participe en los diferentes momentos de la Diplomatura y convocó a expertos de acuerdo a las temáticas específicas de los diferentes módulos. El desarrollo efectivo de todas las actividades tuvo una duración de un año, incluyendo cursado, evaluación y sistematización de la experiencia.

## **Los objetivos de la Diplomatura**

El objetivo general de la diplomatura se focalizó en el desarrollo de conocimientos y competencias específicos que optimicen la capacidad de gestión de los funcionarios, profesionales y técnicos de los gobiernos locales para interpretar e intervenir en procesos generadores de desarrollo.

Los objetivos específicos se orientaron a:

- Reconocer el impacto de la globalización en las nuevas modalidades de gestión local y en la estructura de los municipios como condición para el aprovechamiento de las oportunidades productivas de desarrollo.
- Promover una interacción campo-ciudad más fluida como uno de los factores del desarrollo local entrerriano en los nuevos escenarios nacionales e internacionales.
- Promover competencias de los gobiernos locales para mejorar el desempeño laboral de los distintos sectores del trabajo presentes en el territorio disminuyendo su vulnerabilidad.
- Utilizar apropiadamente las herramientas de gestión para vincular las oportunidades de generación de empleo y promoción de empresas en el territorio local.
- Generar habilidades para la gestión integral de políticas públicas municipales, su formulación, implementación y evaluación.
- Articular redes microrregionales que faciliten el intercambio de conocimientos, saberes y experiencias exitosas.

## **La estructura del Plan de Estudios y los contenidos propuestos**

El Plan de Estudios se estructuró en torno de cinco (5) módulos con sus respectivos contenidos mínimos:

### **Módulo 1: Cambios a nivel global y su relación con los modelos de gestión local**

#### **Contenidos Mínimos**

La relación global-local a través de los procesos de modernización capitalista. Teorías del desarrollo. La Reforma del Estado en los 90. La descentralización. El nuevo concepto de territorio. Desarrollo local. Las diversas escalas territoriales: obstáculos, desafíos y alternativas. Modelos de gestión local. Estructuras y procesos para la gestión local. La coordinación y articulación de políticas públicas en el territorio local. El enfoque estratégico del desarrollo local. Relación entre los sectores urbano-rural en los procesos de desarrollo en la provincia de Entre Ríos.

### **Módulo 2: Reconocimiento del territorio local en sus aspectos institucionales, infraestructurales y productivos**

#### **Contenidos Mínimos**

Diagnóstico social, ambiental, económico y productivo del territorio local. Herramientas de diagnóstico participativo. Agendas: pública, gubernamental, institucional y organizacional del territorio local en relación con el desarrollo. Microrregiones, antecedentes y perspectivas. Desafíos y alternativas locales/microrregionales en sus aspectos institucionales, infraestructurales y productivos. Cambio político, económico y cultural. La gestión cultural local para el desarrollo. Los procesos de cambio en la cultura de la estructura municipal.

### **Módulo 3: La política de empleo y el desarrollo local como alternativa**

#### **Contenidos Mínimos**

La relación capital-trabajo en los cambios económico-sociales y

políticos. Los distintos sectores laborales a nivel local. La estructura administrativa municipal. Gestión de la capacitación institucional de los trabajadores municipales para el desarrollo. Desafíos y alternativas en el mercado de trabajo: Precarización laboral. Trabajo informal. Cuentapropismo. Autoempleo. Desocupación. Iniciativas locales para la generación del trabajo decente. Identificación de los nuevos yacimientos de empleo. La intermediación laboral. Estrategias de capacitación. Los programas de capacitación profesional: diagnóstico, diseño, programación, ejecución y evaluación. Políticas y programas para el desarrollo productivo y la promoción del empleo. Agenda pública local en las políticas de empleo.

## **Módulo 4: Herramientas para el Desarrollo y la Gestión Local**

### **Contenidos Mínimos**

Metodología y técnicas de investigación para el desarrollo local. La planificación estratégica a nivel local. Planificación, implementación y evaluación de programas y proyectos sociales y productivos. Identificación de problemas y nociones básicas sobre formulación. El desafío de la comunicación intraorganizacional municipal. La información y la comunicación intersectorial para el desarrollo local. Fortalecimiento de las OSC. Desarrollo humano y capital social. La gestión asociada. La gestión integral de los espacios participativos intersectoriales y multiactorales. Asociativismo intermunicipal.

## **Módulo 5: Alternativas innovadoras para el empleo y la empresa**

### **Contenidos Mínimos**

Creación de empresa, empleo y renta a nivel local: territorio local, crecimiento o desarrollo. La vinculación de ciencia, tecnología, empresa y desarrollo a nivel local, urbano y rural. Generación de empleo y políticas productivas. Condiciones territoriales para la creación, inversión y radicación de PyMES y grandes empresas. Agentes de desarrollo local. La promoción de la participación y la gestión del desarrollo local. La economía social. Asociativismo. Entorno y oportunidades de negocio. La gestión integral (planificación, implementación y evaluación) de emprendimientos productivos. Agencias de desarrollo local. Incubadoras de empresas. Centros de servicios

a empresas. Centros de innovación. Apoyo y acompañamiento a proyectos empresariales. Alternativas para el financiamiento del desarrollo local. El desarrollo de los entramados productivos territoriales.

## **Algunas estrategias para facilitar el proceso de enseñanza-aprendizaje**

Se acordó desde el comienzo que la diplomatura adopte una dinámica de trabajo que estimule la participación activa del alumno y su entrenamiento en herramientas de acción y de investigación. En la etapa de planificación de cada uno de los módulos se recomendó a los docentes responsables la selección cuidadosa de aquellos casos que representen buenas prácticas para el desarrollo, aparte de una bibliografía específica y otra de consulta, con extensión y profundidad acorde al perfil de los participantes y al tiempo disponible para su lectura.

En todos los casos, desde la coordinación de la diplomatura se propuso a los docentes la implementación de clases dialogadas y de trabajos áulicos grupales que posibiliten una ágil transferencia de saberes, demandando de los cursantes el planteo de problemáticas locales concretas, reflexión crítica acerca de las mismas, intercambio de experiencias y propuestas de solución creativas.

A sabiendas de que la asistencia a las dos jornadas por módulo iba a requerir de un gran esfuerzo por parte de los participantes, se establecieron requisitos para la aprobación de la Diplomatura consistentes en el 80 % de asistencia a los encuentros, la presentación y aprobación de trabajos intermódulos y la aprobación de un trabajo final de integración (TIF).

Con referencia al TIF se planteó la realización de una producción escrita sobre alguna problemática abordada durante el desarrollo de los módulos, vinculada a programas del MTEySS y a su realidad local, aplicando las estrategias metodológicas apropiadas. En todos los casos el TIF debió incluir una autoevaluación referida a las capacidades municipales/institucionales para el desarrollo del proyecto.

La elaboración de este Trabajo de Integración Final fue considerada como una parte importante del proceso de aprendizaje por lo que se resolvió, hacer las correcciones y devoluciones que fueran necesarias produciéndose un proceso de enriquecimiento recíproco entre profesores y participantes y destinar el tiempo necesario para mejorar las producciones aún cuando el

cierre de la experiencia pudiera diferirse un par de meses más de lo previsto.

Para la corrección del trabajo el equipo docente tuvo en cuenta el cumplimiento de la consigna, la estructura del proyecto y el nivel de coherencia entre los ítems: pertinencia, originalidad, aportes al conocimiento local y/o territorial, así como también cuestiones de forma: extensión, estructura, citas bibliográficas, presentación, entre otras.

El equipo conformado por el supervisor, la coordinadora y los profesores sostuvo una dinámica de encuentros semanales y/o quincenales en los que se fue organizando y evaluando todo lo concerniente al proceso de enseñanza-aprendizaje, el cual incluyó: selección de contenidos, corrección de trabajos y reconocimiento de aspectos contextuales y de la realidad particular de los participantes que incidían en el desarrollo de la experiencia y que en muchos casos demandaron ajustes y modificaciones.

### **Acerca del perfil de los participantes, su selección y convocatoria**

Con respecto al perfil de los mismos se convocó a funcionarios municipales políticos y de carrera que se encontraban participando en Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo y de otras operatorias similares; a funcionarios de gobierno que participaban en programas orientados al desarrollo y a dirigentes de organizaciones de la sociedad civil con incumbencia específica en desarrollo y con capacidad de decisión.

Se planteó trabajar con equipos completos de políticas activas municipales, a los efectos de posibilitar el desarrollo de modificaciones en el accionar diario ya que la práctica ha mostrado que la formación de uno o dos cuadros por localidad, muchas veces restringe las capacidades de incidencia de los nuevos enfoques sobre la gestión municipal en desarrollo.

La selección de los participantes estuvo a cargo de la Gerencia de Empleo del MTEySS. Esta gerencia trabajó en la selección de los grupos con indicadores específicos orientados a identificar aquellos municipios que compartieran características similares tanto en aspectos socio-demográficos como en su nivel de participación en los acuerdos territoriales mencionados.

Realizado este proceso se acordó convocar a los municipios de Villaguay, La Paz, Gualeguay, la asociación de municipios integrada por Colón, San José, San Salvador, Ubajay y Villa Elisa, técnicos de la GECAL de Paraná y representantes de programas nacionales y provinciales orientados al desarrollo territorial.

La convocatoria se realizó en forma conjunta viajando representantes de ambas instituciones a los municipios y manteniendo reuniones con los intendentes y con funcionarios fundamentalmente de las áreas de producción, desarrollo social y oficinas de empleo en las que se explicó el sentido y modalidad de la diplomatura.

Esta actividad demandó tiempo porque fue considerada oportunamente por las partes como una etapa clave de la experiencia ya que garantizaba de alguna manera la continuidad en la asistencia de los participantes y los comprometía responsablemente en el desarrollo de las actividades de aprendizaje planteadas en un principio.

### **Niveles de responsabilidad en el proyecto y funciones**

Se conformó un comité ejecutivo integrado por la decana de la FCG, la secretaria de Extensión de la facultad y la representante de la GECAL del MTEySS. Sus funciones consistieron en monitorear el desarrollo de la diplomatura desde su inicio hasta su finalización, garantizando el normal desarrollo de la misma en todos sus aspectos, con capacidad de intervención en sus diferentes instancias en el marco del convenio suscripto por ambas instituciones. La FCG designó un supervisor académico cuyas funciones incluyeron el control y monitoreo de la gestión integral de la diplomatura desde su planificación hasta su finalización.

También la casa de estudios designó a la coordinadora académica para llevar adelante el seguimiento de todas las actividades que se desarrollaron en la diplomatura desde el principio hasta el final, oficiando como nexo entre el comité ejecutivo, los municipios, los docentes, los alumnos y otros actores del proceso. Las actividades estuvieron vinculadas al proceso de selección de docentes titulares, la supervisión del proceso de evaluación de los participantes y la sistematización de la experiencia con el equipo docente.

Los profesores titulares convocados para el dictado de cada módulo tuvieron a su cargo la planificación y desarrollo del módulo de su especialidad. Anticiparon a la coordinación académica los textos y otros materiales a utilizar con la anticipación requerida e intervinieron en el diseño de los trabajos prácticos y su correspondiente evaluación.

Los docentes de la unidad académica que integraron el equipo de la diplomatura asumieron la tarea de colaborar en todas las instancias del proceso de enseñanza-aprendizaje responsabilizándose cada uno de la

confección del informe de relatoría por módulo para su elevación al Comité Ejecutivo de acuerdo al protocolo.

La diplomatura contó con un apoyo administrativo provisto por la Facultad de Ciencias de la Gestión quien tuvo a su cargo la rutina administrativa y los registros de inscripción, notas, asistencia, certificados, atención de consultas administrativas, ejecución del presupuesto y rendición de cuentas. Comunicó la agenda a los participantes y profesores y colaboró en cuestiones logísticas con la sede Villaguay.

## **Aspectos presupuestarios y logísticos**

Los aportes para el financiamiento del proyecto provinieron de ambas instituciones asumiendo un 50 % cada una de ellas y por el lapso de un año. Comprendió desde el período de diseño de la diplomatura en su última etapa, hasta la finalización incluyendo la evaluación y sistematización de la experiencia.

La ejecución del presupuesto se desarrolló a través de protocolos específicos en el marco del Convenio suscripto entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y la universidad. Tales parámetros establecen un conjunto de resultados a lograr, medibles y cuantificables, cuyo cumplimiento por etapas, previamente acordadas, permitió el desembolso de dos cuotas de igual valor por parte del MTEySS, no sin mediar una verificación del cumplimiento de las etapas respectivas.

El MTEySS asignó recursos financieros para el desarrollo de las acciones de fortalecimiento de los gobiernos y actores locales en los siguientes rubros: honorarios docentes, movilidad, traslados y alojamiento, refrigerios, otros servicios de apoyo como folletería, impresión de materiales de trabajo y bibliografía. La UADER financió la supervisión, la coordinación académica, el apoyo administrativo y la infraestructura para el dictado de la diplomatura. Los municipios y organismos participantes asumieron los gastos relativos al traslado y alojamiento de los cursantes.

## **Comentarios finales**

En este último apartado se destacan algunos aspectos centrales de la experiencia vinculados a sus debilidades y fortalezas. Desde la conducción

de la Diplomatura podemos afirmar que algunas de las debilidades de la Diplomatura se pueden visualizar en dos direcciones:

- respecto del proceso de enseñanza - aprendizaje y
- respecto de criterios y prioridades que subyacen en el acuerdo interinstitucional.

En relación a lo primero es necesario considerar para futuras experiencias la necesidad de profundizar el trabajo en la modalidad de taller ya que promueve el necesario feedback en términos de intercambio, producciones, avances, devoluciones que demandan ciertamente mayor tiempo y esfuerzo de ambas partes, pero producen resultados más significativos en términos de aprendizajes.

Sobre el segundo punto: un aspecto a repensar tiene que ver con la no pertenencia al equipo docente de la facultad del cuerpo de docentes titulares externos al proyecto, más allá de la calidad profesional de cada uno de ellos considerado individualmente; porque redujo, de alguna manera, el nivel de cohesión necesaria en el plantel de académicos.

Respecto del acuerdo interinstitucional: la relación entablada fue buena y prevaleció un ánimo conciliador, pero es necesario reconocer que surgieron algunas dificultades producto de una insuficiente unidad de concepción entre las expectativas del equipo de la UADER y el del MTEySS; en lo fundamental: existió cierta disparidad entre los criterios predominantemente académicos del equipo de la UADER e instrumentales por parte del MTEySS.

En lo que hace a las fortalezas que exhibió la experiencia, una de las destacables resultó ser el apoyo permanente de las dos instituciones parte, cumpliendo ambas con todo lo pactado aún en circunstancias en las que podrían haber obviado el aporte de recursos de distinta índole. Esta actitud contribuyó a desarrollar un clima de trabajo en el que los miembros del equipo se desempeñaron con responsabilidad y compromiso en el marco de una remarcable contención institucional.

El importante porcentaje de alumnos que concluyó la Diplomatura en Desarrollo y Gestión Local, a pesar de los exigentes requisitos de asistencia y aprobación de trabajos, da cuenta de un encuentro entre demanda de formación y oferta de un ámbito específico en el que alumnos y profesores se sintieron libres de plantear los temas, opinar, disentir, preguntar e intercambiar ideas.

Somos concientes de que es una tarea muy compleja la de conformar

un equipo de trabajo, pero los lazos construidos a través de esta experiencia seguramente van a contribuir al fortalecimiento de futuras acciones de formación y capacitación en el seno mismo de la facultad y en conjunto con otras instituciones.

Por último, sabemos que aunque las consultas realizadas a los participantes arrojaron resultados muy positivos, lograr mayor alcance y profundización de los dos grandes componentes enunciados en el objetivo general (desarrollo de competencias específicas para mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos locales y desarrollo de herramientas concretas para interpretar e intervenir en procesos de desarrollo territorial) demandará un proceso de trabajo continuo acorde a nuevas necesidades que surjan de las diferentes realidades locales.

### **Sobre la autora**

Virginia Ester D'Angelo Gallino actualmente se desempeña como profesora de Políticas Públicas en la Licenciatura en Administración Pública de la Facultad de Ciencias de la Gestión de la Universidad Autónoma de Entre Ríos y es coordinadora académica de la Diplomatura en Desarrollo y Gestión Local de la universidad conjuntamente con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Especialista en Desarrollo Local. Especialista en Administración y Gestión de Gobierno. Maestranda en Administración y Gestión de Gobierno. Se desempeñó como Rectora de la Escuela Superior de Administración Pública de la Provincia de Entre Ríos. Integró el Centro de Evaluación de Políticas Públicas y Evaluación Institucional de la Escuela de Gobierno de la Universidad de Palermo. Ha realizado investigaciones y publicaciones en el campo de la política y gestión pública. Dirección electrónica: [pursang@arnet.com.ar](mailto:pursang@arnet.com.ar)



## **E**valuando la Diplomatura en Desarrollo y Gestión Local

*por Patricia Noemí Rufini*

### **Resumen**

El propósito central del presente trabajo es dar cuenta del resultado de la evaluación de la experiencia de la Diplomatura en Desarrollo y Gestión Local.

Partiendo de la revisión de los conceptos de evaluación, calidad y pertinencia en su relación con la oferta académica de la diplomatura la autora describe los instrumentos diseñados especialmente para la evaluación y posteriormente da a conocer los resultados en las diferentes dimensiones en que es abordada.

Finalmente pone a consideración algunas apreciaciones en relación a la manera en que se pueden articular acciones entre los diferentes actores sociales para lograr el Desarrollo Local -en adelante DL- haciendo especial énfasis en el rol de la universidad en esta articulación.

### **Algunas consideraciones iniciales**

Este artículo tiene como objetivo dar cuenta de los resultados de la evaluación de la Diplomatura en Gestión y

Desarrollo Local en tanto producto institucional de la Facultad de Ciencias de la Gestión -UADER- en conjunto con el MTESS, acción que involucra varias dimensiones de las que trataremos de dar cuenta.

Hoy más que nunca la sociedad interpela a la universidad en relación ya no sólo a lo que se ha dado en llamar *accountability* (rendición de cuentas) sino que también lo hace en lo referido a la vinculación estado-sociedad-universidad y a partir de esa relación se establece un diálogo que consideramos necesario oír.

El modo como se articulan los productores del conocimiento con los actores sociales pareciera tener cada vez mayor importancia. Este hablarse de los tres vértices del conocido triángulo de Burton Clark nos dice de la necesidad de crear ofertas académicas pertinentes y de calidad.

Entendemos aquí la calidad en los términos en que lo hace Sobrinho, como una "construcción social, que varía según los intereses de los grupos de dentro y fuera de la institución educativa, que refleja las características de la sociedad que se desea para hoy y que se proyecta para el futuro. No es un concepto unívoco y fijo sino que debe ser construido a través de consensos y negociaciones entre los actores".

Es decir que la procura de esa calidad, como excelencia de saberes, no puede estar alejada de un fuerte compromiso con la sociedad, lo que desemboca en la problemática de la enunciada pertinencia. Para hacer referencia a ella debemos recordar lo establecido en los considerandos de la Ley de creación de la UADER, que versa así: "...que la creación de la universidad conlleva la expresa voluntad del Estado Provincial, de los Estados Municipales, de las Juntas de Gobierno, de Instituciones no Gubernamentales y de sectores vinculados a la producción, de construir y proyectar un espacio institucional que brinde un sustento democrático para la implementación de Políticas Públicas y particularmente Políticas educativas de carácter provincial".

Es por ello que para poder visualizar si se está transitando el camino de la pertinencia de la mano de la calidad en la oferta educativa que nos ocupa, se hace necesario desarrollar acciones vinculadas con la evaluación.

Ahora bien, la polisemia de la palabra evaluación remonta al lector a múltiples posibles definiciones o abordajes por lo que es preciso intentar tempranamente aclarar con qué sentido se la considerará en este artículo.

Entonces, entendemos por evaluación un proceso que concierne tanto a quien aprende como a quien enseña ya que la concebimos como una fuente de aprendizaje que permite recabar y analizar información relevante

que será utilizada para reconducir -en caso de que fuera necesario- la política institucional adoptada, o bien introducir modificaciones para mejorar la efectividad de la oferta académica.

Si bien históricamente la evaluación ha sido vista como punitiva y socialmente provoca algún tipo de resistencia, en la medida en que la evaluación es visualizada como posibilidad de valorizar lo positivo, se puede vivenciar como potencial de cambios.

Leite (2005) al referirse a la evaluación institucional establece que esta actividad debe contemplar a la institución como un todo; es decir que piensa la evaluación como un proyecto y un proceso, en la medida que permite el avance de las acciones desarrolladas por la institución visando la calidad, al mismo tiempo que es un servicio prestado a la sociedad y que facilita a los actores participantes volver a reflexionar sobre el compromiso, las metas, los modos de actuación, las finalidades de las prácticas y la misión institucional. Por lo tanto es preciso que todos los actores institucionales estén integrados y se sientan partícipes del proceso evaluativo.

Resulta propicio revalorizar las peculiaridades sociales, culturales, históricas, geográficas, entre otras, que hacen a la construcción de nuestra identidad institucional, la que debe ser tenida en cuenta a la hora de la evaluación.

Si bien el trabajo que nos ocupa no es remitirnos a la evaluación institucional, sino a un producto de la oferta académica de la Facultad de Ciencias de la Gestión, creemos que la institución que concibe la evaluación de su oferta académica como emancipadora no solamente sabe mirarse ella misma sino que está preparada para el diálogo con los demás actores sociales como institución autónoma que es.

Bien, pues hemos dicho que entendemos a la evaluación como un proceso y como tal estuvo presente en todo el desarrollo de la diplomatura que nos ocupa, en algunos momentos de manera formal y en otros de modo informal. Para sistematizarla fueron diseñados dos instrumentos: el primero de ellos fue suministrado a los cursantes en la última jornada de trabajo de cada encuentro presencial.

Con este instrumento se intentó saber la opinión de los alumnos en relación a los contenidos desarrollados, a la dinámica de trabajo utilizada y a los recursos didácticos implementados. Los datos se sistematizaron en cada uno de los informes de los cinco encuentros conducidos por los docentes tutores.

El segundo de los instrumentos diseñados para la evaluación intentó

abordarla desde una mirada integradora. El cursante debió juzgar la diplomatura como un todo una vez concluido el cursado de la misma; La pretensión fue que el estudiante, a partir de una mirada holística, brindara sus apreciaciones desde la perspectiva del diseño del plan de estudio y de la mirada académica, de gestión y de la metodología de trabajo. Cabe consignar que se brindó un espacio para las eventuales propuestas personales de cada uno de los alumnos.

Los resultados de la evaluación de la diplomatura serán presentados desde las dimensiones: "alumnos", "académica" y "docente institucional".

### **Dimensión alumnos**

Abierta la inscripción de los postulantes para el cursado de la Diplomatura en Desarrollo y Gestión Local se conformó un grupo de treinta representantes de los municipios de Villaguay, La Paz, Basavilbaso, Guleguay, Concordia, San Salvador, Colón, Villa Elisa, San José, una asociación de municipios, representantes de las Gerencias de Empleo y de programas sociales.

La totalidad de los cursantes se desempeñaba como funcionario municipal, representante de alguna organización de la sociedad civil, de los municipios, o de micro-regiones.

Las encuestas fueron suministradas personalmente a la totalidad de los asistentes y contemplaban los aspectos relacionados con: los cambios que el cursante evidenciaba después de haber transitado la diplomatura en relación a los aspectos teóricos, al reconocimiento de problemáticas territoriales, al establecimiento de nuevos vínculos profesionales, a pensar nuevas posibilidades para la actividad, a apropiarse de vocabulario específico, a relacionarse con otros actores sociales, a identificar nuevas alternativas para el desarrollo local, a modificar prácticas sociolaborales y apropiarse de nuevas metodologías de trabajo. Todos estos aspectos debían ser categorizados como "escasamente", "suficientemente" o "en gran medida".

Según los resultados de las encuestas, a 59,9 % de los cursantes la diplomatura le permitió "en gran medida" conocer aspectos teóricos y a 41 % de ellos se lo permitió "suficientemente".

En tanto, para 68,18 % el haber participado de la diplomatura le permitió reconocer "suficientemente" las problemáticas territoriales mientras que para el resto de los cursantes esto se dio "en gran medida".

54,54 % de los inscriptos consideró que la diplomatura le permitió "suficientemente" establecer nuevos vínculos profesionales.

Cuando se los consultó en relación al tópico pensar nuevas posibilidades para su actividad 50 % respondió que le sirvió "suficientemente", en tanto que 45,45 % respondió "en gran medida" y 4,5 % "escasamente".

El cursado de la diplomatura le permitió a 63,36 % de los alumnos apropiarse "suficientemente" de vocabulario específico, en tanto que para el 36,36 % esto aconteció "en gran medida".

Para 59,09 % la posibilidad de relacionarse con otros actores sociales resultó "suficiente", mientras que 31,81 % marcó en este ítem el casillero "en gran medida" y sólo el 9,09% llenó la columna de "escasamente".

En cuanto a si habían podido identificar nuevas alternativas para el desarrollo social 50 % contestó que el curso se lo permitió de manera "suficiente", 45,45% expresó que esto le pasó "en gran medida", en tanto que para 4,5% sólo le ocurrió "escasamente".

Consultados sobre la posibilidad de modificar prácticas sociolaborales 63,63 % respondió que había adquirido herramientas para efectivizarlas "suficientemente", mientras que para 18,81 % esto se produjo "en gran medida" y un porcentaje idéntico juzgó como "escaso" el aporte de la diplomatura en ese sentido.

El apropiarse de nuevas metodologías de trabajo le pasó "suficientemente" a 50,09 %, "en gran medida" a 36,36 % y "escasamente" a 4,54 % de los cursantes.

No podemos dejar de destacar el esfuerzo notable que tuvieron que realizar los integrantes del grupo para cumplir con los requerimientos no sólo en lo que se refiere al cursado presencial sino también a la elaboración de los trabajos intermódulos y a la propuesta de trabajo de integración final -TIF-.

Pese a la escasa disponibilidad de tiempo ya enunciada cumplieron con este requisito veinticinco de ellos, lo que representa un 83,33% de la matrícula inicial, porcentaje notoriamente más elevado que el promedio de finalización en este tipo de capacitaciones. Este punto nos lleva a reflexionar sobre el compromiso asumido por los participantes al inscribirse como estudiantes de la diplomatura y el desafío que significó compatibilizar este rol con la función pública.

Fueron consultados sobre cuáles fueron las mayores dificultades que habían debido afrontar durante el cursado de la diplomatura entre las cuales se listaban: "falta de tiempo para la lectura del material bibliográfico

intermódulo", "falta de tiempo para asistir a las jornadas presenciales", "cansancio físico", "distancia geográfica", "dificultad de comprensión de las temáticas abordadas", "elaboración de los trabajos intermódulos", "falta de interés por los temas desarrollados", "desarticulación entre los ejes temáticos seleccionados".

Las consignadas fueron en primer lugar la "falta de tiempo para la lectura del material bibliográfico intermódulo"; en segundo lugar apareció el cansancio físico, seguido de "la elaboración de los trabajos intermódulos", "la distancia física" y "la dificultad para la comprensión de los temas abordados". Esta escala es muy comprensible si tenemos en cuenta, como ya fuera consignado *up supra*, que todos los estudiantes eran personas que se encontraban durante el cursado de la diplomatura en cargos ejecutivos de función pública (presidente municipal, secretarios, subsecretarios, directores, coordinadores de planes, entre otros).

Del trabajo de integración final -TIF- realizado por los alumnos surgieron propuestas concretas en relación al desarrollo local entre las que podemos mencionar: desarrollo del polo textil en La Paz, creación de una oficina de empleo ligada directamente al área turística en la localidad de Villaguay, participación de la comunidad en la planificación del parque industrial de Gualeguay, acompañamiento técnico en el desarrollo de una oficina de empleo en Entre Ríos, entre otros.

Considerando que el objetivo general de la diplomatura fue: "Desarrollar conocimientos y competencias específicos que optimicen la capacidad de gestión de los funcionarios, profesionales y técnicos de los gobiernos locales, para interpretar e intervenir en procesos de desarrollo territorial generadores de empleo", tal cual está consignado en la propuesta original, podemos concluir que se ha cumplido con el mismo en la medida en que los cursantes han manifestado haberse apropiado de las herramientas que les permitirán llevar adelante acciones vinculadas a la gestión y el DL.

## **Dimensión académica**

En esta dimensión intentaremos dar cuenta de los resultados obtenidos desde la mirada del plan de estudio y del abordaje metodológico.

### **a) Plan de estudios**

El plan de estudio que nos ocupa se conformó de cinco ejes articulados

entre sí denominado el primero de ellos *Cambios a nivel global y su relación con los modelos de gestión local*, dictado por el magister Flavio Quetglas.

El segundo de los ejes versó en relación al *Reconocimiento del territorio local en sus aspectos institucionales, infraestructurales y productivos* y fue dictado por el magister Pablo Costamagna con la colaboración de Marcelo Ortenzi.

*La política de empleo y el desarrollo local como alternativa* fue la temática del tercer eje desarrollado por Emilia Roca con la colaboración de Mariela Rothman y Alejandro Enrique, todos pertenecientes al MTEySS.

Bajo el título *las herramientas para el Desarrollo y la Gestión Local* se abordó a modo de panel el cuarto eje, participando en esta oportunidad numerosos profesionales vinculados con experiencias concretas de desarrollo local en el territorio entrerriano. Ellos fueron: ingeniero Maximino Blas Asencio, Mónica Cabrera, ingeniero Enrique Fonseca, ingeniero Lautaro Vizcay. Se desempeñaron como profesores responsables el magister Miguel Anselmo Bitar, el ingeniero Francisco Garra y el contador Juan Francisco Muñoz.

El quinto eje, denominado *Alternativas innovadoras para el empleo y la empresa en el desarrollo local*, fue dictado por el licenciado Rodolfo Games y la contadora Noemí Saltarelli.

En la encuesta suministrada a los alumnos se los consultó en relación a las temáticas que no fueron abordadas en el cursado y que consideraban debían ser incorporadas para futuras cohortes de la misma.

Es así como surgieron los tópicos que a continuación se enuncian: "conceptos de macro y microeconomía", el "desarrollo desde la educación formal y no formal", "programas provinciales, nacionales e internacionales para ofrecer a emprendedores y empresas", "evaluación de proyectos productivos", "diagnósticos para descubrir ejes posibles para el desarrollo local", "concepto de identidad", "problemáticas de la economía global con repercusiones en la economía local y su normal desarrollo", "realidad socioeconómica de la región".

## **b) Aspectos metodológicos**

Para evaluar esta dimensión se les solicitó la asignación de una calificación numérica de 1 a 5 (siendo ésta la máxima nota posible) al desarrollo de la diplomatura según los aspectos que a continuación se detallan: selección de los ejes temáticos abordados, profundidad de los contenidos desarrollados,

metodología de evaluación intermódulo, organización de los encuentros, horarios y días de cursado.

En relación a este punto los cursantes asignaron un promedio de 4,86 sobre un máximo de 5 a la selección de los ejes temáticos desarrollados.

4,21 fue la calificación otorgada al ser consultados sobre la profundidad de los contenidos.

Acerca de la metodología de evaluación intermódulo la calificación asignada fue 3,87.

Asimismo se asignó a la organización de los encuentros un 4,18 y un 3,85 a los horarios y días de cursado.

Consultados sobre las estrategias metodológicas de enseñanza-aprendizaje que no fueron utilizadas y que apreciarían fueran incorporadas en una próxima experiencia, los alumnos respondieron: "visitas a empresas o emprendimientos locales", "exposición y defensa de los trabajos intermódulos realizados", "evaluación formal con exámenes teórico-prácticos tanto individuales como grupales" y "mayor cantidad de trabajos grupales en las instancias presenciales".

## **Dimensión docente institucional**

El dictado formal de la primera cohorte de diplomatura comenzó en el mes de noviembre de 2008 y finalizó en abril de 2009, cumpliendo con los tiempos acordados desde el inicio de esta oferta académica. La totalidad de los encuentros presenciales se realizaron en la sede de la Facultad de Ciencias de la Gestión en la localidad de Villaguay, la mentada "ciudad de encuentros".

Los profesores Virginia D' Angelo y Miguel Anselmo Bitar fueron quienes diseñaron y coordinaron esta experiencia. Estuvieron acompañados por un grupo de docentes tutores seleccionados en virtud de los ejes a trabajar. Así fue que se desempeñaron en esa función los siguientes profesionales de nuestra casa de estudios: contador Juan Francisco Muñoz, licenciada Patricia Rufini, doctor Alberto de Torres, profesora Lilian Flier, contador Fernando Caviglia, ingeniero Francisco Garra. Este equipo de trabajo tuvo a su cargo, entre otras tareas, la realización de un relatorio de las actividades desarrolladas en cada una de las jornadas tendiente a la sistematización de la experiencia.

En la última parte de la encuesta se consultó a los alumnos si

recomendaría el cursado de la diplomatura y en caso de responder afirmativamente debían consignar a quiénes. En este punto la totalidad de los alumnos respondió afirmativamente a la pregunta y recomendaría su cursado a: docentes, funcionarios, empleados municipales y a todos los que les interese el DL, profesionales de nuestro medio comprometidos con organizaciones de DL, líderes territoriales, personas interesadas y comprometidas con el bien común, a todos aquellos que ocupen cargo o trabajen en el área del Desarrollo Social, a los profesionales privados, a las ONGs...

### **Algunas consideraciones finales**

El modo como se articulan los productores del conocimiento con los actores sociales parece tener cada vez mayor importancia. La universidad es siempre un agente de cambio y es desde esa concepción de lo académico que intentamos generar agentes para el desarrollo local capaces de promover cambios endógenos profundos y creativos desde la propia comunidad, con actitudes proactivas ante las nuevas demandas de la sociedad.

La calidad de la educación se visualiza en nuestro siglo no sólo por la excelencia en los conocimientos sino por su fuerte compromiso con la sociedad ya que una educación de excelencia en los saberes pero sin compromiso y responsabilidad social conduce a aumentar las desigualdades y fomenta el elitismo.

De esta situación surge con mucha fuerza la necesidad de escucharse entre los distintos actores sociales de que hablábamos al inicio del artículo y es después de haber oído esas voces que mantenemos la firme convicción de que no es una utopía creer que la universidad pueda ayudar a resolver problemas sociales y a partir de esa convicción se trabajó dando respuestas concretas desde nuestra institución. Tal es el caso de la implementación de esta Diplomatura en Gestión y Desarrollo Local para aquellos que hoy tienen la responsabilidad de ocupar cargos públicos y para su equipo de conducción.

Uno de los fundamentos de creación de esta diplomatura fue la necesidad de contar con agentes promotores del cambio y de que nuestra universidad ayudase a formar esos líderes transformacionales, capaces de cambiar y mejorar la realidad que hoy se nos presenta tan difícil de abordar con las herramientas tradicionales de gestión.

La acción está iniciada, contamos con cursantes que han hecho todo

el esfuerzo para armarse de las herramientas que les suministra el conocimiento. Pensamos que hemos colaborado para comenzar el proceso de cambio, no por haber prescripto qué se debe o no hacer en ciertas situaciones sino por haber ayudado a abrir el horizonte de debates y construcción racional de soluciones que permitan mejorar la calidad de vida de los entrerrianos.

Ahora bien, aunque reconocemos que la subjetividad es inherente al proceso de evaluación y que como tal nos es imposible despojarnos totalmente de ella, los resultados obtenidos nos alientan a pensar que hemos dado nuestros primeros pasos para lograr ese "ethos" -en el sentido aristotélico del término- donde la función social de la universidad es uno de sus pilares fundacionales.

## **Notas**

<sup>1</sup> Sobrinho, J.D: Avaliação da Educação Superior, Vozes, Petrópolis, Brasil (2000).

<sup>2</sup> En los considerandos de la Ley N° 9250 de la Provincia de Entre Ríos, junio de 2000.

<sup>3</sup> Objetivos Generales del Proyecto de la Diplomatura en Gestión y Desarrollo Local, elevado al MTESS y UADER, pág. 4 (2008).

## **Bibliografía**

ALTBACH, Ph. G y otro: Educación Superior en el siglo XXI: Desafío Global y Respuesta Nacional, Editorial Biblos, Buenos Aires, 2000.

CLARK, Burton: El Sistema de Educación Superior. Nueva Imagen, México, 1991.

DÍAZ BARRIGA, Ángel: "A avaliação no marco das políticas para a educação superior. Desafios e perspectivas", en Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior, N°1, Campinas, 2004.

KROTSH, Pedro: Educación Superior y Reformas Comparadas, Ediciones Universidad Nacional de Quilmes, Quilmes, 2001.

\_\_\_\_\_ La universidad Cautiva, Ediciones al Margen, La Plata, 2002.

KROTSH, Pedro y otros: Evaluando la evaluación, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2007.

LEITE, Daniel: Reformas Universitárias. Avaliação Institucional Participativa. Vozes, Petrópolis, 2005.

MARQUINA, Mónica y otros: Ideas sobre cuestiones universitarias, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, 2007.

PEREZ LINDO, Augusto: Políticas del Conocimiento, Educación Superior y Desarrollo, Editorial Biblos, Buenos Aires, 1998.

PEREZ RASETTI, Carlos: Cuestiones sobre evaluación y acreditación (incompleta), 2003.

\_\_\_\_\_ La acreditación y la formación de los ingenieros en la Argentina, Documento para la CONEAU, Río Gallegos, 2004.

SOBRINHO, J.D: Avaliação da Educação Superior, Vozes, Petrópolis, 2000.

\_\_\_\_\_ Avaliação, Políticas Educacionais e Reformas da Educação Superior, Cortez Editora, São Paulo, 2003.

### **Sobre la autora**

Patricia Rufini es Licenciada en Lenguas Modernas y Literatura -UNER-, Profesora de Portugués -IES- Profesora de Geografía -IES-, Maestrando de la UNLZ de la Maestría en Política y Gestión Universitaria en el MERCOSUR y Doctorando de la UNER en el Doctorado en Ciencias Sociales. Ha ocupado diversos cargos de gestión tanto en el nivel medio como en el superior y actualmente se desempeña como profesora de Geografía Económica en las carreras de Licenciatura en Administración y Licenciatura en Economía, así como de Portugués en las carreras de Turismo y Administración en la FCG -UADER-. Además dicta la cátedra de Entre Ríos y su vinculación con los espacios en la carrera de Profesorado y Licenciatura en Geografía en la FHAYCS -UADER-. Se desempeñó en la Diplomatura en Desarrollo y Gestión Local como docente tutora del 1er. y del 5to. módulo.



## **P**articipación y comunidad en la instalación del Parque Industrial de Gualeguay

*por Patricia Elena Míguez Iñarra y Mónica Cabrera*

El presente artículo constituye el Trabajo de Integración Final (TIF) presentado por las alumnas Patricia Elena Míguez Iñarra y Mónica Cabrera. Se refiere a la instalación de un parque industrial en la ciudad de Gualeguay, propuesta reivindicada por la mayor parte de la población local desde hace más de 30 años y considerada como un eje principal en el Plan Estratégico de Desarrollo de la ciudad.

En la introducción del documento se reseñan las legislaciones y normativas que regulan el uso del suelo a nivel provincial y municipal y se describen las iniciativas sobre el tema en cuestión presentadas durante las últimas tres décadas.

Las autoras, mediante una encuesta, indagaron una muestra de la población de la ciudad considerando diferentes niveles económicos, ocupacionales y culturales. Las respuestas obtenidas son expuestas y analizadas, constituyendo el núcleo del trabajo.

Se enumeran los aspectos prioritarios que debería contemplar la gestión municipal, la importancia de la instalación del Parque Industrial a juicio de la población, la percepción de la misma sobre sus posibilidades de concreción y otras consideraciones de interés.

## **Desarrollo del proyecto**

- **Situación inicial**

Desorganización en la ubicación de empresas, consecuentes problemas ambientales.

Falta de planificación urbana (en proceso).

Ubicación estratégica de la ciudad cercana a grandes centros urbanos.

La zona industrial ya se encuentra delimitada, dentro de ella se construiría el parque industrial.

- **Actores a convocar**

Municipio, Corporación para el Desarrollo de Gualeguay, empresarios, legisladores provinciales, INTI, escuelas técnicas, universidades, Dirección de Parques Industriales, Secretaría de Planificación, Consejo Plan Estratégico para el Desarrollo de Gualeguay, grupos religiosos, entidades intermedias.

- **Aprendizaje de actividades semejantes**

La mayor parte de los municipios de la provincia de Entre Ríos, incluso los más pequeños, tienen parques industriales funcionando en mayor o menos medida, por lo que se tendrán en cuenta dichas experiencias.

- **Otra información relevante**

Existía una anterior zonificación, que estaba ubicada en lugar con riesgo hídrico, contaminando río arriba, donde también ha ido creciendo el asentamiento de viviendas.

La localización actual es al sudoeste, río abajo. Ya hay ordenanzas que regulan esta ubicación, disponiendo beneficios para quienes allí se instalen (ordenanza 1784, del año 1991).

- **Objetivos del programa**

Generar interés en todos los sectores de la comunidad para que se sientan partícipes del proyecto de Parque Industrial. Seducir a empresarios para que se instalen en Gualeguay, generando fuentes de trabajo genuino.

- **Destinatarios del programa**

Empresas ya instaladas en distintas partes de la ciudad y a instalarse a futuro. Mano de obra desocupada.

- **Actividades y recursos**

Armar una nota, pedido de entrevista o encuesta, sea personal o vía e-mail, a referentes importantes de la sociedad gualeguayense.

Visita para entrevista o e-mail con la encuesta. Temas: perfiles de los parques industriales, servicios necesarios, razones por las cuales no puede concretarse, necesidad de capacitación, importancia de la Oficina de Empleo para Capacitación, SEPyME, etc.

Análisis de las respuestas. Cuadros.

Informe Final.

Devolución del informe a los entrevistados, a través de un Encuentro Final.

Conclusiones.

- **Resultados esperados**

Organizar el crecimiento industrial, haciendo partícipes a todos. Aunar esfuerzos. Obtener recursos. Armar un futuro proyecto técnico. Lograr la instalación del parque industrial con sus servicios, accesos, etc.

Con el tiempo disminuir el desempleo. Darle valor agregado a los bienes primarios.

- **Resultados obtenidos**

PLAN ESTRATÉGICO DE DESARROLLO DE GUALEGUAY: vino a confirmar en sus talleres la necesidad de planificación urbana de la ciudad y determinó definitivamente el lugar para la instalación de un parque industrial.

Gestión municipal de canje de parcela en zona industrial a cambio del mejoramiento del terreno y arreglo de calles (Empresa Dos Arroyos, que ha dado trabajo a 25 personas).

- **Aprendizaje**

Experiencia de trabajo en conjunto entre todos los actores involucrados. Compromiso. Aportes de cada uno.

## **Marco normativo vigente para el uso del suelo**

En el ámbito de la ciudad de Gualeguay existen distintas disposiciones que apuntan a la regulación de usos del suelo para diferentes actividades. Sin embargo, no existe una normativa integral que regule el uso del suelo.

Entre las normativas existentes las hay de origen provincial y municipal. Entre las provinciales encontramos la ley N° 3001 o Ley de los Municipios, la ley N° 6260 y su decreto reglamentario de prevención y control de la contaminación por parte de las industrias, y la resolución N° 491/06 que regula el engorde intensivo de bovinos a corral (feedlots).

Entre las normativas municipales, encontramos la ordenanza N° 2096/05, que establece la zona habilitada para la crianza de cerdos, las ordenanzas N° 2342/02 y N° 2343/02, que reglamentan la actividad de hornos de ladrillos y colmenas respectivamente, y la ordenanza N° 119/08 sobre patrimonio arquitectónico. Respecto a la radicación industrial están las ordenanzas N° 1480/74, 1518/74, 2224/00 y 2006/92.

La ley N° 3001, establece en su artículo 8° que los municipios se dividirán en tres zonas distintas: la primera que se denominará "Planta Urbana", la segunda "Zona de Quintas" y la tercera "de Chacras", y que estas podrán ser subdivididas en cuarteles urbanos y distritos suburbanos en la forma que las mismas corporaciones lo determinen consultando para la mejor administración de los intereses y servicios públicos. En su artículo 11° establece que los municipios deben elaborar planes de desarrollo urbano y regular los usos del suelo en su jurisdicción.

La ley provincial N° 6260 establece que todos los establecimientos industriales y los que conservan productos perecederos, radicados o que se radiquen en el territorio de la provincia, para su habilitación y funcionamiento deberán dar estricto cumplimiento a las disposiciones sobre ubicación, contracción, instalación y equipamiento que establece la ley, con el objeto de preservar el medio ambiente. A tal efecto define como establecimiento industrial "a todo aquel destinado a la transformación física, química y físico-química, en su forma o esencia, de materias primas o materiales en nuevos productos, a través de un proceso industrial, mediante la aplicación de técnicas de producción uniformes, la utilización de maquinarias o equipos y la repetición o no de operaciones o procesos unitarios".

En su artículo sexto clasifica los establecimientos industriales en tres categorías:

1. Primera Categoría: que incluye aquellos establecimientos que se consideran inocuos porque su funcionamiento no altera el medio ambiente.
2. Segunda Categoría: que incluye aquellos establecimientos que se consideren incómodos porque su funcionamiento ocasiona algunas alteraciones en el medio ambiente.
3. Tercera Categoría: que incluye aquellos establecimientos que se

consideran peligrosos porque su funcionamiento altera el medio ambiente.

Asimismo, establece en el artículo 8 que los establecimientos industriales que a la fecha de la promulgación de la ley se hallen funcionando en el territorio de la provincia en violación a la misma y que por sus características no puedan adaptar sus instalaciones para dar cumplimiento a lo exigido, contarán con un plazo de tres (3) años, a partir del dictado de su reglamentación, para erradicarse hacia zonas o lugares calificados como aptos para su funcionamiento, a cuyos fines podrán acogerse a los beneficios que otorga la ley N° 5539 de promoción industrial.

Transcurridos los tres (3) años establecidos precedentemente sin que hubieran concretado la gestión para su traslado o seis (6) años para efectivizar el mismo, quedarán en infracción a las normas contenidas en la presente ley y serán pasibles de las sanciones que la misma prevé.

Por su parte, el decreto reglamentario N° 5837, establece en su artículo doceavo, a fin de regular la radicación de los establecimientos industriales, cuatro zonas:

Zona A: Residencial exclusiva.

Zona B: Residencial mixta.

Zona C: Residencial e Industrial.

Zona D: Industrial exclusiva.

Los artículos 13, 14, 15 y 16 reglamentan las zonas. En este sentido se establece que en la zona A se permitirá solamente la instalación de establecimientos permitidos por las ordenanzas municipales, con elaboración en pequeña escala de productos para la venta directa al público y que por lo tanto presten un servicio directo y necesario a la comunidad circunvecina.

En la zona B sólo podrán instalarse industrias definidas como primera categoría según el artículo 6° de la ley 6260, es decir aquellos establecimientos que se consideran inocuos porque su funcionamiento no altera el medio ambiente, sin movimientos excesivos de personas o vehículos y con límite máximo de veinte (20) operarios y las permitidas en zona A.

En la zona C podrán funcionar las industrias definidas como parcialmente incómodas, es decir aquellas que originan molestias leves en horario diurno, sin producir excesivos malos olores, polvos, ruidos o vibraciones y las autorizadas en las zonas A y B.

La zona D es destinada exclusivamente a establecimientos industriales, no permitiendo otras residencias más que las indispensables para el cuidado y funcionamiento de las industrias. En esta zona podrá funcionar todo tipo de industrias.

La resolución 6491, que regula el engorde intensivo de bovino a corral, establece:

a) Que los establecimientos de EPEC no podrán estar ubicados entre sí a una distancia menor a un mil metros (1.000 m);

b) Que los establecimientos de EPEC no podrán estar localizados a una distancia menor a quinientos metros (500 m) de los cursos de aguas superficiales, entendiéndose por tales a los cursos de aguas que superen en no menos de diez veces el caudal de los efluentes vertidos por el establecimiento;

c) Que los establecimientos de EPEC de primera categoría, es decir aquellos de capacidad de engorde de 500 o menos unidades, no podrán estar localizados a una distancia menor a quinientos metros (500 m) de escuelas u otras instituciones o instalaciones sociales, y que las restantes categorías estarán sujetas a un Informe de Contaminación Ambiental que determine la autoridad de aplicación.

En referencia a las normativas municipales, tenemos la ordenanza N° 2096/05 que establece tres zonas para la cría de cerdos:

1. Zona de exclusión: en ella queda prohibida la existencia de cualquier tipo de explotación y/o tenencia de cerdos. Esta zona estará comprendida dentro de los siguientes límites:

Desde los límites de la planta urbana establecidos en la ordenanza N° 039/69, hasta una línea imaginaria con el siguiente trayecto: desde ruta provincial N° 11 por calle N° 75 hacia el Norte hasta calle N° 19, por ésta hacia el Este hasta calle N° 77, por ésta hacia el Sur hasta ruta N° 11 y calle N° 25, por ésta última con rumbo Este hasta calle N° 101, luego por ésta hacia el Norte hasta calle N° 3, por calle N° 3 hacia el Este hasta calle N° 137, por ésta hacia el Sur hasta calle N° 5, por calle N° 5 hacia el Oeste hasta calle N° 117, por ésta hasta el Sur hasta calle N° 29, por calle N° 29 hacia el Este hasta calle N° 141 y por ésta al Sur hasta calle N° 45, luego hacia el Oeste hasta calle N° 137 y por ésta al Sur hasta el río Gualeguay siguiendo su curso rumbo al Sur Este hasta el comienzo del denominado Corte, por éste hasta su unión nuevamente con el río Gualeguay y desde allí al Oeste por la progresiva de calle N° 78 hasta la misma, siguiendo por ella al Oeste hasta calle N° 120, por calle N° 120 hacia el Norte hasta calle N° 16, por ésta hacia el Oeste hasta calle N° 98 y por ésta última al Norte hasta unirse con el punto de partida.

2. Zona de explotación tipo familiar: Serán aquellas destinadas al consumo del grupo familiar.

La misma se ubicará a partir de la línea imaginaria detallada en el punto anterior hacia el resto del ejido municipal de Gualeguay. Guardarán, además, una distancia no inferior a 300 metros de establecimientos escolares, que elaboren productos alimenticios, de salas de atención médica o social.

3. Zona de explotaciones comerciales y/o industriales: La misma se ubicará a partir de una distancia de 2.000 metros a contar desde los límites de la planta urbana establecidos por la ordenanza N° 039/69. Además, guardarán una distancia no inferior a 500 metros de establecimientos que elaboren productos alimenticios, de salas de atención médica o social y de establecimientos escolares.

Por su parte la ordenanza 2342/02 prohíbe la instalación de hornos para la quema de adobes para ladrillos dentro de la planta urbana y sus barrios periféricos o aledaños. Lo mismo hace la ordenanza 2343/02 para la instalación de colmenas, establecimientos de extracción, fraccionamiento, envasado y actividades anexas relacionadas con las mismas.

La ordenanza 2506/08 crea el denominado casco histórico de la ciudad y ha sido modificada recientemente. El casco histórico finalmente ha quedado ubicado dentro de las siguientes intersecciones: por el Norte: Cerrito-Uruguay, por el Oeste: Palacios-Rivadavia, por el Este: Córdoba-Schiaffino y por el Sur: Pancho Ramírez-Asef Bichilani. Asimismo se ha establecido que dentro de la mencionada zona no se podrán construir edificios de una altura superior a los 20 metros.

En relación a las normativas que regulan la radicación industrial, la ordenanza 1518/74 declara de necesidad pública la radicación de industrias en el área de terrenos de jurisdicción de este municipio, en la Segunda Sección Chacras, que se encuentra ubicada sobre la ruta provincial N° 11 y a lo largo de dos kilómetros de su recorrido, y que tiene los siguientes límites: al Norte la línea demarcatoria del ejido municipal que la separa del Aero Club Gualeguay en una parte, y luego el establecimiento "Las Colas"; al Noreste una línea recta paralela a la ruta provincial N° 11 que corre a setecientos metros de distancia de ella; al Sudeste una línea recta normal a la mencionada ruta, de una longitud de un mil setecientos metros; y al Sudoeste una línea recta paralela a la ruta referencial, que corre a un mil metros de distancia de la misma.

La ordenanza 1480/74 regula la promoción industrial en las zonas declaradas de interés, para lo cual establece exenciones de las tasas municipales y reglamenta la promoción.

Por su lado la ordenanza 2224/00 incorpora como zona de promoción

industrial a un área comprendida por parte del lote N° 2 del llamado Potrero Municipal, previamente establecida por la ordenanza 1480.

La ordenanza 2006/92 establece que los establecimientos industriales comprendidos en las categorías Segunda y Tercera (incómodos y peligrosos) enunciados en el Art. 6° de la ley 6260, no podrán afincarse en la planta urbana del Municipio. Tampoco podrán hacerlo en los sectores de quintas y chacras situados al Norte de una línea imaginaria que pasa por la calle 9 de Julio y su continuación.

Por otro lado, es importante mencionar que en relación a la resolución reglamentaria de la ley 6260, no se encuentra un encuadramiento explícito que relacione las zonas tipificadas para radicaciones industriales con la zonificación establecida por la Ley Orgánica 3001 que establece la zona de planta urbana, zona de quintas y zona de chacras.

Asimismo, la ley provincial 9008 establece la prohibición de edificación en zona de riesgo hídrico, estableciendo que se realizarán mapas de zonas con el mencionado riesgo. En Gualaguay existen distintos estudios que mencionan las zonas con riesgo hídrico, como también las cotas de recurrencia. Estos informes son los utilizados para la determinación de las autorizaciones de edificación. Aunque se debe mencionar que no existe ninguna normativa que regule taxativamente las mencionadas zonas.

## **Otros comentarios acerca del tema**

Cabe decir que desde el año 1974 cuando fue promulgada la primera ordenanza de promoción industrial (1480/74), ya se vislumbraba y anhelaba la posibilidad de atraer industrias a la zona de Gualaguay. Pasaron los años, las coyunturas económicas y aún hoy no se cuenta con un proyecto ejecutado, ni tampoco con una normativa que regule el uso de suelo para la radicación industrial.

Este año 2009 ha sido muy importante pues se ha podido finalizar un muy ansiado Plan Estratégico de Desarrollo de Gualaguay, después de varios intentos fallidos. El mismo fue elaborado -tanto el Diagnóstico como el propio PEG- por una parte de la comunidad, un equipo técnico, funcionarios, concejales e instituciones. El documento base determina como uno de los ejes estratégicos para el desarrollo de la ciudad justamente al desarrollo de un Parque Industrial, aunque lo difícil será lograr desarrollar políticas públicas que nos permitan converger al futuro deseado por los vecinos de Gualaguay.

Con fecha 28 de abril del corriente año el Consejo del Plan presentó en el Honorable Concejo Deliberante de la ciudad dos proyectos elaborados en el marco del PEG. Uno de ellos la institucionalización del PEG, el cual pretende darle continuidad al mismo, y el otro proyecto es una propuesta de microzonificación del ejido de la Municipalidad de Gualeguay. Este último pretende brindar un marco normativo que brinde seguridad jurídica para los inversores y reduzca los actuales usos incompatibles del suelo. Hasta la actualidad ninguno de estos proyectos ha sido tratado, ni siquiera han sido puestos en discusión en el HCD.

Es imprescindible que el gobierno provincial o el nacional colaboren en el proceso de planificación, servicios y promoción de un Parque Industrial para la ciudad. Pero antes es imprescindible contar con la participación de toda la comunidad; es por ello que esta investigación se encamina en primer término a tratar de entender el por qué hasta ahora este sueño no ha podido ser concretado.

## **El trabajo de campo**

Se confeccionó una encuesta que fuera fácil de responder y amena y de la que se pudiera obtener información importante en relación al desarrollo de un proyecto de parque industrial, pero también ciertas visiones acerca de la realidad, de la política, etc.

Se enviaron 100 invitaciones, sólo 45 respondieron. Se pudieron concretar 32 encuestas; las demás, por diferentes razones, no llegaron a realizarse. Las entrevistas se llevaron a cabo entre el jueves 18 y el jueves 25 de junio del año 2009. Los perfiles de los entrevistados eran muy variados: profesionales, comerciantes, empleados, desocupados, amas de casa, artistas, estudiantes, docentes, etc. También se procuró que hubiera variedad en cuanto a edades, nivel educativo y sexo.

Muchos de los entrevistados mostraron una activa vida social, mencionando su participación en varias instituciones a la vez, como: Club Gualeguay Central, Comisión del Teatro Italia, Club BH, Encuentro Cultural de la Juventud, Museo Matt Lamb, AMUguay, Bomberos Voluntarios, Biblioteca Popular, ASDGuay, Unidad Coronaria, Grupo "Salvemos al Río Gualeguay", instituciones educativas y cooperadoras varias, Sociedad de Escritores de Gualeguay, Ecoguay, Espacios de Gualeguay, talleres comunitarios, Escuela de Música, Colegio de Abogados, Corporación para

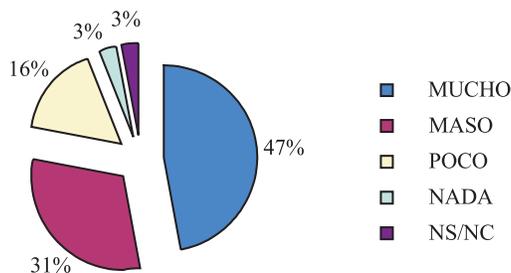
el Desarrollo de Gualeguay, Acción Católica, Organización Entrerriana de Kickboxing y Muay Thai, Proyecto "Desfocalización", Centro Económico Gualeguay, Plan Estratégico Gualeguay, INTA, Amigos de la Policía, Consejo Apícola Provincial, UADER, Rotary, Comisión de Seguimiento de la Defensa Costera, Jockey Club, Hogar Santa Rafaela, Registro de Dadores Voluntarios de Sangre, Comisión Termas de Gualeguay, Colegio de Escribanos, Aeroclub Gualeguay, Sociedad Fomento Educacional, CEPRODE (Centro de Promoción de la Educación). Otros entrevistados, en cambio, no participan ni han participado en ningún proyecto o institución. (El modelo de carta de presentación y encuesta se anexan al presente artículo).

### **Análisis de las respuestas obtenidas**

Se puede decir que de las 12 preguntas de la encuesta, seis son cerradas o parcialmente cerradas. Para tales casos se ha podido confeccionar cuadros que reflejan porcentualmente las respuestas obtenidas. En el caso de las preguntas abiertas se pasan en limpio las respuestas más significativas.

En primer lugar se intentó realizar un acercamiento hacia la situación política y económica actual, para lo cual se le preguntó a los entrevistados cuánto afectaba la crisis mundial dentro de su ámbito. Casi la mitad respondió que "MUCHO", con lo cual se puede determinar que las consecuencias de la crisis han llegado en gran medida a nuestra localidad.

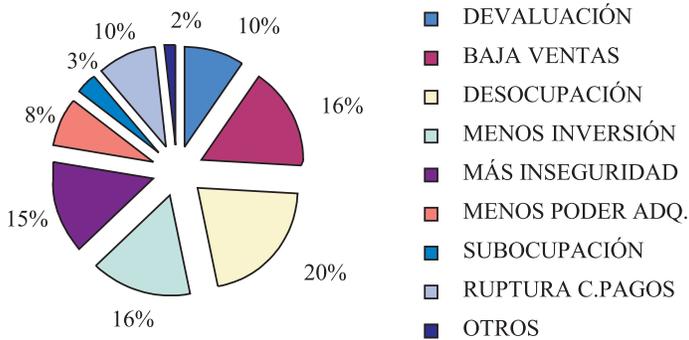
#### **¿CUÁNTO AFECTÓ LA CRISIS MUNDIAL EN SU ÁMBITO?**



En la segunda pregunta se los interrogaba acerca de los aspectos más

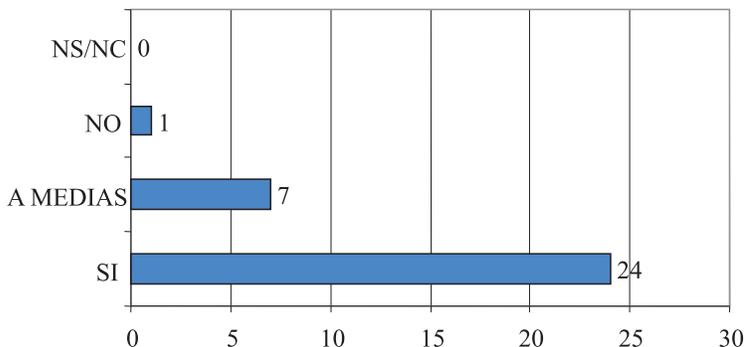
preocupantes de esta situación de crisis. Y aquí se observa que las apreciaciones son bastante disímiles, prevaleciendo la “DESOCUPACIÓN” como la más alarmante. Luego, casi en igual porcentaje la “DISMINUCIÓN DE LAS VENTAS”, la “FALTA DE INVERSIÓN” y la “INSEGURIDAD”. Otras respuestas: “se ha generado una psicosis que provoca una retención de valores por miedo a lo que pueda ocurrir”, “mayor pesimismo en las personas”.

**ASPECTOS PREOCUPANTES DE LA CRISIS**



Cuando se consulta acerca de si el proyecto de un parque industrial podría mejorar la situación económica y social de la localidad, la respuesta es contundente: el 75 % considera que “SÍ”.

**¿MEJORA LA SITUACIÓN LOCAL UN PROYECTO DE PARQUE INDUSTRIAL?**

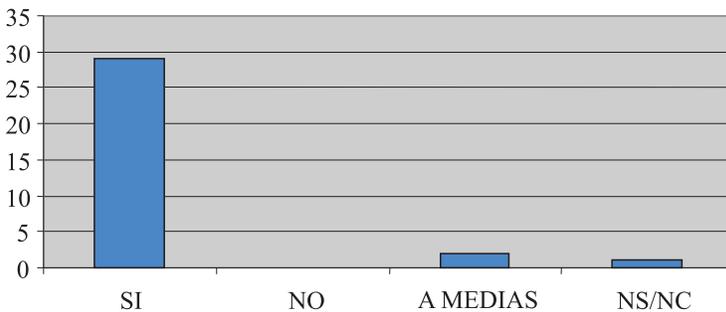


La cuarta pregunta trata de indagar si los entrevistados conocen los parques industriales de otras localidades, a fin de ponerlos en situación para responder la siguiente pregunta, la quinta, que habla de la generación de nuevas perspectivas para una ciudad.

El parque industrial más nombrado por todos los encuestados es el de Gualeguaychú, casi la totalidad lo conoce (29 de 32). En segundo lugar Galarza y Larroque, luego Paraná, Concepción del Uruguay y otros. Algunos conocen parques industriales fuera de la provincia: Armstrong, Tres Arroyos, Pilar.

Ya situados en una realidad tangible, la de un parque industrial por ellos conocido, las respuestas son aún más rotundas, prácticamente la totalidad de los vecinos admiten que tener un parque industrial genera mejores perspectivas para toda ciudad (más de 90% de los encuestados).

**¿GENERA MEJORES PERSPECTIVAS PARA UNA CIUDAD EL HECHO DE TENER PARQUE INDUSTRIAL?**



La pregunta seis indaga sobre cuáles son los escollos más importantes para llevar adelante un proyecto de parque industrial. Un tercio de los encuestados se inclinan por sostener que "la comunidad no puede unirse y trabajar con un objetivo común". En segundo lugar consideran que sin el apoyo y colaboración del gobierno provincial y nacional un proyecto de estas características es imposible de llevar adelante. En tercer término: "no hay interés del gobierno municipal", y finalmente: "la comunidad no está interesada" son factores importantes que contribuyen a la no ejecución de este proyecto según las distintas opiniones.

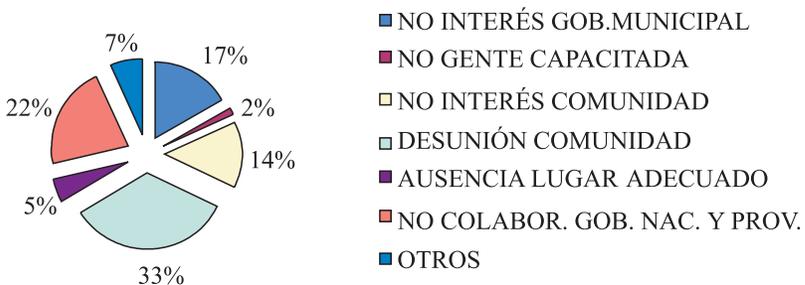
Lo extraño es que cuando se consultó sobre la importancia para el desarrollo local de un parque industrial, todos estuvieron de acuerdo en su vital importancia. Pero cuando se habla de los escollos el primero que surge

es la incapacidad de la comunidad para trabajar en conjunto por un objetivo de interés general e incluso se suele mencionar la falta de interés de la ciudadanía para lograr mejorar la situación actual.

Si consideramos que la comunidad no tiene interés y no puede unirse con un objetivo común llegamos a la conclusión de que existe una grave falta de capital social local y/o una grave falta de confianza entre todos los actores sociales. Este es uno de los principales impedimentos para abordar cualquier proyecto para la ciudad y evidentemente en muchas ocasiones se deja la responsabilidad de la concreción de los mismos en manos del gobierno, tanto municipal como provincial o nacional, sin pensar que el propio esfuerzo y voluntad pueden obtener resultados.

Surgieron algunas otras respuestas que no estaban puntuadas por las encuestadoras, por ejemplo: "lo económico y la preponderancia de los grandes latifundios"; "para un proyecto de envergadura, seguro que los concejales nunca se pondrían de acuerdo"; "en el municipio no hay gente capaz de llevar adelante esta gestión"; "considero que no es falta de interés del gobierno municipal, sino falta de capacidad para realizar las gestiones pertinentes. Esta situación es acompañada por otras características, por ejemplo el sector de la comunidad de Guleaguay que tiene los recursos económicos suficientes para desarrollar industrias y no lo hace".

### ¿CUÁLES SON LOS ESCOLLOS MÁS IMPORTANTES PARA LLEVAR ADELANTE UN PROYECTO DE PARQUE INDUSTRIAL?



Cuando se pregunta sobre las posibles acciones que se pueden implementar para gestionar y poner en marcha un proyecto de parque industrial en Guleaguay, las respuestas son muy variadas:

- "La interna peronista local podría unirse".
- "Creo que se han impulsado desde varios años, por lo menos desde que vivo acá, diversas acciones para interiorizar a la comunidad de la concreción de este parque industrial, pero a mi criterio, la falta de iniciativa empresaria, de visión de una ciudad diferente, de ganas de que la ciudad despegue, sin que todo tenga que venir del gobierno de turno, determina cierto grado de "comodidad" esperando siempre que los demás hagan, o que el gobierno haga. Cuando en realidad es el sector empresarial el que puede proponer inversiones, ya que ellos cuentan con las herramientas básicas para hacerlo, y el gobierno sí allí generar políticas para propiciar estas inversiones en la ciudad".
- "La unión de la comunidad, búsqueda de capitales que avalen proyectos locales".
- "Que haya gente capacitada o dispuesta a trabajar, que gestione ante quien corresponda y que presente un proyecto viable que convoque a la población".
- "Elevando nota a los organismos pertinentes, a nivel provincial".
- "Concientizar a la población de la importancia de un parque industrial y sus beneficios, teniendo como resultado una ciudad pujante y en crecimiento. Incentivar a pequeñas y medianas empresas y a todo emprendimiento para que logren crecer y otorgarles algún beneficio (como eximirlos de algún impuesto, por ejemplo) si se encuentran dentro del área industrial."
- "Cambiando la mentalidad de la gente de esta ciudad en primer lugar".
- "Primero: buscar el área más adecuada (cerca del río, gas natural, camino asfaltado, etc.). Segundo: invitar a empresas a radicarse y darles algún tipo de beneficio por cierta cantidad de años. Tercero: motivar a la gente para que trabaje y tenga su propio ingreso, no regalando en planes".
- "Planteando una necesidad real de trabajo y desarrollo para la zona, tomando las precauciones necesarias para no invadir ni dañar el área de implicancia. Fundamental en estos tiempos y vital para el futuro".
- "La acción necesita ejecución concreta y menos debate estéril. Ejecutar sin buscar mucho consenso. Es negocio con políticas y reglas de estado claras".
- "Crear una Comisión entre el estado, los comercios, industrias y gremios".
- "Abaratar los impuestos en general de las empresas del parque".

- "Cobrándoles bajos impuestos".
- "No poniendo trabas para su instalación".
- "Rebajas en el consumo eléctrico. Suprimir el cobro de impuestos por un lapso pronunciado, que dé tiempo a la empresa a arraigarse en el lugar y expandir su producto hacia el mercado".
- "Que los políticos de turno se pongan de acuerdo y no se agravien tanto".
- "Promover ventajas en servicios y embarques a nuevas industrias, y mano de obra especializada".
- "Primeramente estudiar las potencialidades de desarrollo de la región que permitan orientar sobre las actividades a promover, teniendo en cuenta la sustentabilidad económica, social y ambiental, y luego eligiendo uno o varios predios acordes a esas variables, para el emplazamiento del parque".
- "Consultar a las distintas ciudades que ya lo tienen para ver cómo se puede hacer lo propio en la nuestra".
- "Creo que la mejor opción es instalar el tema en la sociedad a través de las entidades intermedias, para que éstas hagan suyo el proyecto y así junto con el DEM gestionar fuertemente de manera eficaz".
- "Creando cooperativas y elevando a la Nación para la búsqueda de presupuesto".
- "A- Componiendo un equipo mixto de gestión que pueda desarrollar un proyecto serio, viable, vendible para ser presentado ante los potenciales interesados. B- Facultando a este equipo para realizar las gestiones infraestructurales correspondientes con el apoyo incondicional del poder político. C- Convocando a las fuerzas económicas y políticas para que se sumen a la captación de potenciales interesados".
- "Intervención de cámaras empresarias representativas y sin imposiciones políticas de turno".
- "De lo que conozco y lo que he planteado como escollo, el tema pasa por un lado por articular gestiones contundentes en la provincia y la Nación. No se me ocurre exactamente cómo".
- "Desde el municipio convocando a representantes de la Corporación, el Centro Económico, la Cámara Empresarial, armar el o los proyectos y elevarlos al CFI, la Secretaría de Producción y Desarrollo de la Provincia para gestionar los fondos necesarios (ya)".
- "Creo que la clave está en la filiación del poder político con grupos inversores y con un respaldo de gestión al gobierno local por parte del provincial y nacional. Si bien este respaldo existe en los discursos políticos, no

se refleja en los resultados alcanzados".

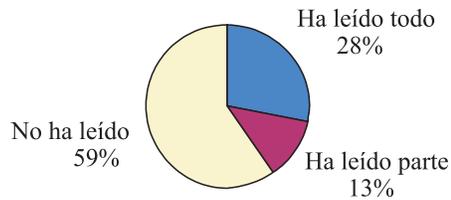
- "Mantener un grupo homogéneo de gente en el tiempo, capacitándolo y tal vez remunerado; escogiendo a gente con inquietudes y ganas de trabajar no sólo en el interés personal sino para la comunidad; y que esa gente no pertenezca a sectores conservadores de la sociedad".

- "Involucrando a la Secretaría de Producción provincial. Trabajando fuertemente con los empresarios locales y con alguno externo. Presionando a las industrias contaminantes para que se re-localicen".

- "Gestionando subsidios a nivel provincial y nacional"

Se preguntó posteriormente: ¿Ha leído el Plan Estratégico de Desarrollo de Gualeguay? La mayor parte de la gente no se ha interesado o bien no ha leído absolutamente nada acerca del PEG. Algunos lo han leído en parte, y un tercio dice haberlo leído completo.

#### ¿HA LEÍDO EL PEG?



Entre el porcentaje que dice haber leído en todo o en parte el PEG, sólo 7 encuestados (o sea casi 20 % del total) pueden ubicar al menos someramente las zonas determinadas como industriales: "una por el camino a Puerto Ruiz, otra por la zona del Aeroclub", "Oeste y Suroeste", "si mal no recuerdo son dos zonas industriales, y otras dos mixtas, contiguas a Ruta 11", "una a la vera de la ruta 11 y otra en el camino entre Puerto Ruiz y Gualeguay", y "al Sudoeste de nuestra ciudad establecer las áreas industriales era una de las opciones". Esto implica que muchos dijeron haber leído el PEG, pero eso es poco probable. Resultó difícil admitir que no se había leído, fue más sencillo decir: "me parece bien ese lugar", "no le haría modificaciones".

En cuánto a qué modificaciones le harían, surgen respuestas interesantes:

- "Incrementaría las posibilidades para la zona industrial cercana al Aeroclub por estar mejor ubicada en cuanto a vientos, electrificación, libre de inundaciones".

- "Coincido en que al Sudoeste de nuestra ciudad se establezcan las áreas industriales, con posible localización de un parque con plantas de tratamiento que aseguren la calidad ambiental".

- "Sí, considero que la determinación de zonas industriales merece un estudio más profundo, aplicando conceptos modernos de clusters industriales".

- "Como inicio está correcto; luego se debe aplicar el sistema de prueba y error y corregirlo hasta lograr lo adecuado y aceptable para la comunidad. Debe responder a las expectativas de los genuinos interesados".

- "No lo considero lo más importante, ya que el documento es un eje de orientación para la planificación, que podrá ser corregido eventualmente sobre la marcha. Considero más importante que se pueda gestionar un fondo para el desarrollo del proyecto del parque, base para poder ofrecerlo como futura instalación de empresas".

- "Delimitación precisa del emplazamiento e instalación de los servicios acordes a actividades industriales (agua, gas, etc.), ofreciendo exención impositiva por un período lógico de tiempo, financiación para la compra de terrenos, calles de acceso pavimentadas, etc.".

- "Creo que todas las zonas elegidas en apariencia parecen óptimas, pero la cercanía a lagunas, arroyos, vertientes y por lo tanto al río, genera peligro de contaminación ambiental. Sólo profundizaría en un estudio de impacto ambiental y extremaría las normas de seguridad para las empresas que quieran establecerse".

- "Las clasificaría por tipo de industria para cada una de las zonas industriales según el tipo de producción: Alimentaria/ industria metalúrgica o química, por ejemplo. A ambas zonas les falta infraestructura: a la sur le falta accesibilidad vial y energía eléctrica, a la norte le falta gas natural y un buen cuerpo receptor de desagües. Ninguna tiene plantas de tratamiento de efluentes. Todo esto debería formar parte del proyecto de parque industrial".

La pregunta diez consulta acerca de por qué piensa la gente que el HCD de Gualeguay no ha tratado aún el proyecto de Planificación Urbana y de alguna manera está dando pie para obtener una opinión sobre el funcionamiento del Concejo Deliberante. Las respuestas en algunos casos son fuertes y críticas:

- "Porque hay varios individuos que es imposible que se unan para algo positivo para la ciudad".

- "Existen otras problemáticas que postergan el tratamiento del mismo. Es una propuesta muy interesante y que la ciudad no puede desaprovechar".

- "No tengo idea".

- "No sé, quizás porque haya temas más urgentes que tratar".

- "Creo que el pueblo también cumple un rol importante, si nos uniéramos y armáramos un proyecto, el Concejo lo podría presentar ante las autoridades y la gobernación".

- "Pienso que habrá otros temas más urgentes que atender o tal vez no sienten el apoyo suficiente del gobierno local, el de la provincia o la Nación para tratarlo".

- "¡No se pondrán de acuerdo!".

- "Porque no les interesa...".

- "Gracias a la cercanía a integrantes del Concejo, sé que los temas importantes se dilatan. El motivo es desconocido para mí".

- "Porque son unos incompetentes, no les interesa el desarrollo de ese tipo para sus ciudadanos".

- "Desconozco".

- "Se ocupan de cualquier otra cosa pero no de mejorar a Gualeguay".

- "Porque piensan en ellos y no en el crecimiento de la ciudad".

- "Porque no les preocupa ese tema".

- "Porque está muy dividido por los bloques".

- "No sé".

- "Porque no les interesa".

- "Primero porque no se ponen de acuerdo con el Ejecutivo. Segundo porque políticamente están muy divididos".

- "Falta de apoyo del Ejecutivo, o falta de unión en el propio concejo".

- "Porque otros temas más actuales ocupan su atención y posiblemente por falta de tiempo o desgana de sesionar más horas o días de la semana".

- "Sin conocer el tema específico, supongo que los problemas internos del peronismo local impiden la acción complementaria de los poderes".

- "Porque no hay un consenso general de parte del concejo en problemas comunes a nuestra ciudad".

- "Debido a la fragmentación política se han dejado de priorizar los proyectos importantes para la sociedad, incluso algunos concejales actúan olvidándose de la gente que los votó".

- "No especulo, tendría que estar con los miembros del concejo y encuestarlos a todos".

- "Supongo que porque es un tema que los excede en complejidad y

merece un estudio profundo y técnico".

- "Por el egoísmo desde el DEM, no hay interés político porque ya fue presentado un proyecto el año anterior pero como se contradecía con el proyecto que se iba a fabricar por parte del DEM no correspondía tratarlo ni siquiera en comisión. Aunque duela es la verdad".

- "Al igual que todos los proyectos de legislación sustantiva, el HCD no ha hecho prácticamente nada en este año y medio. No hay suficiente articulación política entre los distintos sectores para la toma de decisiones".

- "Desde hace tiempo que de diferentes ONG, ciudadanos, Legislativo, Ejecutivo se presentan diferentes proyectos urbanísticos y quedan guardados por falta de ejecutividad".

- "Creo que las diferencias políticas y otras prioridades llevan a que Gualeguay continúe en el conservadurismo que la ha caracterizado durante décadas. La prioridad debería ser la ciudad y no los partidos políticos, pero considero que aquí ocurre a la inversa".

- "No lo sé, no manejo cuáles son los tiempos que maneja el organismo; pero supongo que los ediles estarán estudiando detalladamente el mismo para poder tratarlo con responsabilidad y el mejor criterio. Y por las eternas peleas que se producen dentro del bloque que otrora fuera mayoría".

- "Por desinterés, por temor, por falta de conciencia".

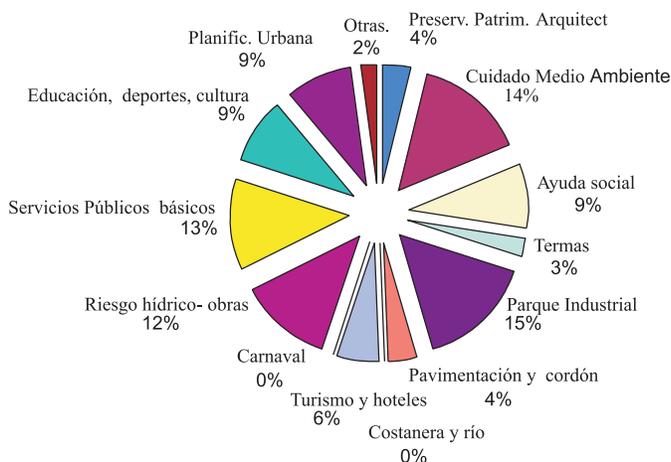
- "Porque los concejales están ocupados en sus rencillas políticas, en lugar de pensar en gestionar y trabajar por el bien común".

## **Análisis general**

Indagando en torno a las temáticas más importantes en la agenda de la ciudad de Gualeguay y priorizando los cinco primeros puntos elegidos, a los cuales la gente considera de mayor urgencia, se concluye que son variadas y prevalece levemente la necesidad del Parque Industrial por sobre el Cuidado del Medio Ambiente. En tercer término aparecen cuestiones como prestación de Servicios Públicos Básicos y Obras de Riesgo Hídrico. Luego Asistencia Social, Preservación de Patrimonio Arquitectónico y Educación, Deportes y Cultura.

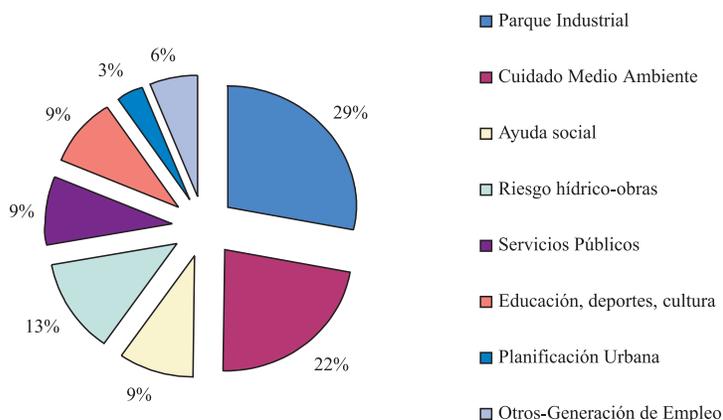
En menor medida se nombra al Turismo, Obras de Pavimentación y cordón cuneta, termas y el Carnaval que no ha sido considerado como uno de los puntos importantes en la agenda de asuntos ciudadanos a resolver, lo cual no deja de ser significativo.

## TEMÁTICAS IMPORTANTES PARA LA AGENDA DE GUALEGUAY



Por otra parte, si sólo consideramos el punto N° 1, o sea la temática más importante para cada encuestado, los resultados son levemente distintos.

### PUNTO N° 1 EN IMPORTANCIA EN AGENDA LOCAL



En este caso hay una fuerte predilección por considerar prioritarias dos temáticas: Parque Industrial y Preservación del Medio Ambiente. En tercer lugar la concreción de obras de control del riesgo hídrico. Aparecen

otros puntos a incluir en la agenda, como: "concluir el Autódromo" o "Autódromo" varias veces, "generar opciones laborales", "generación de empleo genuino a partir de políticas de promoción industrial", "crear áreas para el esparcimiento y la práctica de deportes (pero no en zonas inundables)", "que toda la ciudadanía tenga agua potable y cloacas", "monitorear y optimizar recursos de planes existentes, capacitación, etc."

La última pregunta consistía en un comentario en relación a la encuesta o a los temas tratados, sugerencias, etc. Respuestas obtenidas:

- "Muy interesante tu inquietud, ¡sería más interesante aún que se concrete! Ah, La respuesta 11 es idílica, es un deseo... por sobre todas las cosas".

- "Mi opinión respecto de la encuesta, es tener muy presente que hay problemas muy graves en la ciudad, por ejemplo: la contaminación y si no empezamos a unirnos y trabajar juntos es más difícil lograr algo, creo que tenemos un compromiso mayor y si no empezamos por abrir nuestras mentes cada uno, no se va a llegar a ningún lado nunca. Gualeguay tiene problemas muy graves y todo termina en hablar y hablar nada más, creo que hay que ponerse en acción más que nada".

- "Posibilitar a los productores locales presentar proyectos de emprendimientos y facilitar por parte de políticas locales su desarrollo, supervivencia y superación para que puedan introducirse en el mercado y prosperar, siempre y cuando cumplan con las exigencias requeridas en relación al cuidado del medio ambiente, controlado por el gobierno o instituciones afines".

- "Insisto... que si los gualeños fuésemos más unidos... y cambiáramos en algo nuestra mentalidad... estaríamos en otra situación".

- "Creo que lo fundamental es originar empleos. Traer fábricas de cualquier tipo. Para que los chicos que recién terminan la secundaria puedan empezar a trabajar y costearse los estudios, prevendríamos con esto que las calles estén llenas de gente sin hacer nada, perdiendo el tiempo. Se generaría con esto más consumo, más negocios, etc. Es una rueda... más trabajo, menos desocupación, más consumo, más crecimiento, más amor a nuestra ciudad".

- "Son temas realmente importantes, que lamentablemente no son tenidos en cuenta en los debates cotidianos... Pero planificar concientemente las acciones, y más respecto a las industrias, es lo más responsable y recomendable. En cuanto a la temática medioambiental, ya es hora de darle

el lugar prioritario que merece. Me resultó interesante completar la encuesta, me acercó a una realidad que por causa de la vorágine cotidiana, a veces escapa al interés diario".

- "Algo que no se tuvo en cuenta es el arreglo del edificio municipal y rentas, que los empleados trabajan en un estado deplorable".

- "Mejor mantenimiento de todo el pavimento, mejorar y renovar luminarias en barrios, dar participación al vecino y concertación".

- "Antes de comenzar siquiera a pensar en políticas de promoción del turismo o de promoción industrial, es necesaria la difícil tarea de aunar criterios con todos los sectores de la ciudad para poder trabajar en conjunto o al menos estar de acuerdo en la dirección a tomar. En el caso concreto del turismo, es realmente notable la diferencia de criterios entre la gente común y la dirigencia política, en mi opinión".

- "Termas, Autódromo, Gendarmería".

- "Debemos, como comunidad, empezar a trabajar en conjunto para que se puedan llevar a cabo nuestros proyectos".

- "Me parece que advertir el desarrollo técnico-económico de la sociedad ante cualquier alternativa posible es un reto. Fomentar el desarrollo de un parque industrial puede ser una alternativa útil para el sostenimiento social, siempre y cuando se acompañe de modificaciones en la conducta de los individuos".

- "En el punto 11, la mayoría de los puntos son relevantes, sólo es de destacar que previamente debe realizarse, seriamente y a conciencia, un Plan Urbano, un Plan Industrial y un Plan Turístico".

- "Agregaría el desarrollo de una atención primaria de salud".

- "Se debe dar participación a ciudadanos gualeños, no a paracaidistas foráneos, porque la gente no confía y el mejor proyecto puede naufragar por falta de confianza".

- "Salud, seguridad y apostar a un turismo diferente".

- "Me resultó muy positiva, pues resulta ágil para completar, aunque el tema del parque industrial es complejo y amplio y demanda estudio y debate".

- "No se tuvo en cuenta a mi entender el tema del agua, un recurso que es escaso y se lo está derrochando de diversas formas, lavado de autos, piletas en el ejido urbano... La primera napa ya casi no existe o está bastante contaminada; es necesario investigar a fondo el por qué tanto cáncer en la ciudad, sobre todo de estómago y si tiene alguna relación con el agua. Lo mismo que la hepatitis B de la cual sí se tienen mayores datos. El municipio

debería encargar un análisis completo del agua pero con alguna institución que no sea de la ciudad ni empleados del mismo (es un tema que en el futuro va a ser muy importante y se debería tomar muy en serio)".

- "¡Educación! En todos sus niveles, escolar, cívico, vial, etc."

- "Considero que todos los ítems son de fundamental importancia para el desarrollo sostenido de nuestra ciudad y que pueden llevarse adelante en simultáneo, sin excluir a ninguno".

## **Conclusiones**

En su faz económica Gualeguay es una ciudad que presenta gran concentración de la riqueza, hay un puñado de grandes empresas que generan más de 50% del Valor Agregado local, las cuales a su vez en términos relativos, son las generadoras genuinas de empleo formal, con un 34% en la participación de los empleados. Respecto al sector comercial se puede concluir que se caracteriza por estar conformado por unidades pequeñas o unipersonales.

En todos estos ámbitos, así como en el de la administración pública, servicios, sector agropecuario, etc. se ha advertido las consecuencias de la crisis mundial.

Gualeguay es una ciudad con amplias potencialidades por desarrollar pero la falta de confianza entre sus actores torna dificultosa cualquier acción que se quiera emprender u objetivo que se quiera alcanzar a nivel comunitario. Es posible que si alguien intenta cambiar esta realidad se vea prontamente desalentado por las críticas del resto. Existe mucha autocrítica y hay cierta incapacidad para creer que se pueden cumplir los sueños, con una marcada falta de autovaloración.

Muchos de los entrevistados mostraron una activa vida social, mencionando su participación en instituciones, clubes, comisiones, talleres, pero no se percibió un alto grado de participación en las cuestiones relacionadas con la "política", como puede considerarse el caso del Plan Estratégico de Desarrollo de Gualeguay, a pesar de su importancia para el desarrollo de la ciudad. Hay muy pocos que realmente están al tanto de la visión estratégica y los proyectos del PEG. Esto indica una desconfianza mayor hacia todo lo relacionado con el gobierno en general y también una falta de interés por participar o cambiar la realidad. Muchos encuestados ven esta falta de capital social como el principal escollo a la hora de llevar

adelante un proyecto de parque industrial.

Por otra parte surge con mucha fuerza la problemática ambiental y es lógico tratándose de una ciudad de gran riqueza natural, en la cual el río se ha destacado como su principal rasgo de identidad y de atracción turística. En este momento se ha devaluado la simbología histórica que el río supo tener, tanto por su alto grado de contaminación como por la construcción de la obra de Defensa Costera que ha cambiado el curso del río, su paisaje. Evidentemente esto es percibido por la gente como un grave y angustioso problema. Y obviamente cualquier crecimiento industrial va relacionado cautelosamente con el cuidado del medio ambiente, así lo atestigua la pregunta acerca de los principales ejes de la agenda para la ciudad.

Los antecedentes de recurrentes inundaciones están presentes en la memoria de la población y es este otro de los ejes que se han considerado prioritarios. Amerita la elaboración de un plan integral de reducción del riesgo hídrico que incluya nuevas obras de drenaje, limpieza de los canales ya existentes, regulación del uso del suelo, etc.

A pesar de su importancia en este sentido, la cuestión de la planificación del uso del suelo, en cambio, no es valorizada por la mayor parte de los encuestados. La ciudad posee un trazado original, pero con una fuerte tendencia a extenderse sin estructura sobre el territorio rural. La no existencia de normativa que regule el uso del suelo genera graves problemas en la vida cotidiana de los vecinos, pero además produce inseguridad jurídica y es una gran limitante a la hora de desarrollar nuevos emprendimientos productivos o fortalecer los ya existentes.

"A través de una estrategia planificada de desarrollo local y un activismo en la gestión política, la ciudad podrá lograr una mejora sostenida del nivel de vida de la población, logrando de este modo un crecimiento con inclusión social y equidad territorial."

## **Propuesta específica a financiar por el Ministerio**

Elaboración de un proyecto integral para la ejecución de un Parque Industrial en la ciudad de Guleguay, con servicios adecuados para la atracción de industrias. Evaluación de las alternativas de localización. Estudio de factibilidad en la zona sur de la ciudad (riesgo hídrico). Identificación de las fuentes de energía y accesibilidad y articulación con las redes de transporte. Infraestructura básica: tendidos de energía eléctrica y gas natural, agua y

cloacas. Diseño de un sistema de tratamiento de efluentes. Elaboración de un modelo de gestión.

## **Evaluación de las capacidades municipales locales para el desarrollo de la propuesta elaborada**

### **FORTALEZAS Y DEBILIDADES**

#### **- INFRAESTRUCTURA- AMBIENTE FÍSICO**

Luego de la reforma constitucional nacional de 1994 a los estados municipales en la Argentina se les incorporaron nuevas responsabilidades y competencias, entre ellas el nuevo rol de incentivar la producción y aumentar las fuentes de trabajo. Como contracara esta descentralización del estado trajo aparejada la imperiosa necesidad de racionalizar los recursos.

En el caso de la municipalidad de Gualeguay esta situación es más que evidente, ya que el presupuesto municipal resulta muy ajustado para poder sostener las nuevas responsabilidades, dependiendo en gran medida de la coparticipación del gobierno nacional y su análogo provincial.

Para realizar cualquier obra de infraestructura de cierto nivel, la única manera es gestionando tales emprendimientos con fondos de Nación o Provincia, tal es el caso específico del proyecto de un parque industrial.

#### **- RECURSOS HUMANOS DE CONDUCCIÓN**

En este momento hay una persona afectada a todo lo que es planificación, que ha llevado adelante la concreción del PEG, el Licenciado Luciano Rey. Esta misma persona podría ser la encargada de priorizar las obras necesarias y realizar un cronograma de actividades, considerando y coordinando las alternativas, costo, recursos necesarios y gestión de recursos, para concretar efectivamente un proyecto de parque industrial para la ciudad.

Por otra parte, si bien el Departamento Ejecutivo cuenta con varios profesionales y técnicos, existe muchas veces una falta de coordinación y de comunicación que afecta la capacidad de gestión municipal. Hay que revertir esta situación, que hace perder de vista los ejes estratégicos. Ya es hora de que la gestión local tome las riendas del desarrollo local, actuando como coordinadora y facilitadora de oportunidades, y no como distribuidora de recursos.

## - RECURSOS HUMANOS TÉCNICO-OPERATIVOS

Es importante la cantidad de recursos humanos técnico-operativos con que cuenta la planta permanente del municipio (el gasto en personal ocupa casi el 60% del presupuesto municipal), en especial en los Sectores Corralón y Parques y Jardines.

Muchos de estos técnicos se encuentran desactualizados, las maquinarias y herramientas son obsoletas o están en pésimo estado de funcionamiento. Hace falta la cualificación y capacitación del personal.

Por otra parte es necesaria la modernización tecnológica del municipio, a fin de agilizar los trámites y gestiones, renovando e informatizando el equipamiento y capacitando al personal.

Finalmente es fundamental la revalorización de la institución municipal entre los ciudadanos, a fin de generar confianza y crear mejores redes de comunicación con la comunidad.

## - VÍNCULO CON OTROS ACTORES (OSC/EMPRESARIAS, RELAC. URBANO-RURAL, ETC.)

Las instituciones con las cuales actualmente se encuentra trabajando el municipio en relación con la producción y el empleo son:

<b>Institución</b>	<b>Proyectos en común</b>
EEA – INTA Gualeguay	Programa Pro Huerta Programa Minifundio Programa de Desarrollo Local, Territorial, Regional y Rural
Ministerio de Desarrollo Social de la Nación	Emprendimientos Productivos: Unipersonales, familiares y asociativos comerciales. Plan Manos a la Obra Plan Integral de Desarrollo Territorial
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación	Oficina de Empleo Municipalidad de Gualeguay Convenios firmados
Gerencia de Empleo (GECAL) Paraná – Entre Ríos	PIL Autoempleo o Pago Único (Programa Jefas y Jefes de Hogar) Plan Manos a la Obra – Programa Herramientas x Trabajo – Tipología 6
Secretaría de Producción Entre Ríos	Fondos subsidiados para pequeños productores: apícolas, ganaderos, agricultores, hortícolas. Inscripciones en RENAPA para productores apícolas.
Plan Familias - Ministerio de Desarrollo Social de la Nación	Inscripción en Registro de Efectores Nacionales (Monotributo Social) a Personas Físicas y Jurídicas
INTI – Concepción del Uruguay	Proyecto Laboratorio de Análisis de Alimentos
INTI Nacional	Solicitud de firma de Convenio de Colaboración: Asistencia técnica, formulación de Proyectos
UOCRA	Proyectos de capacitación e inserción laboral en oficios de la construcción.
Secretaría de Planificación ER	PLAN ESTRATÉGICO PARA EL DESARROLLO DE GUALEGUAY- Proyecto

Por cuestiones políticas es pobre la comunicación con la Dirección Departamental de Escuelas, con quienes se podría trabajar en alfabetización (casi el 60 % de la población no culminó la terminalidad educativa primaria y/o secundaria).

Es imprescindible ampliar vínculos con instituciones educativas, o bien gestionar (por ej. a través de la Oficina de Empleo) capacitación con formación y salida laboral. En especial las áreas más solicitadas son: apicultura, horticultura, avicultura, porcicultura, producción de aromáticas, hotelería, gastronomía, turismo, metalurgia, industrias del cuero (curtiembres).

Hay una creciente demanda de la ciudadanía con respecto a carreras de nivel universitario ligadas a la producción local, que el Ejecutivo Municipal debería lograr canalizar a través de convenios con universidades.

### **- ADMINISTRACIÓN DE LOS TIEMPOS**

Este es un buen momento para el desarrollo de cualquier proyecto, por encontrarse la gestión municipal en mitad de su mandato, con lo cual se tiene el conocimiento de todas las áreas, así como la posibilidad de proyectar de aquí a dos años la concreción de cualquier proyecto de alguna envergadura.

### **- ESTRATEGIAS DE ASOCIATIVISMO**

- Formar incubadoras de empresas: política orientada a favorecer la generación de nuevos emprendimientos y disminuir los niveles de desempleo. Esto es posible a través de la creación de fondos mixtos de financiamiento a los pequeños productores vinculados en las cadenas de valor de las empresas ya constituidas.

- Incentivar inversores locales: por ser ellos justamente quienes tienen un mayor arraigo en la localidad, por lo que es de esperar que sus inversiones sean de provecho al resto de la sociedad. Es aconsejable diversificar y promover la producción agroindustrial y manufacturera en pequeña y mediana empresa con alta calidad.

- Mejorar la oferta del parque industrial con mejores incentivos fiscales locales, a fin de atraer inversores de importancia foráneos. Sin oportunidades de negocio realmente atractivas, las empresas de estas características no se radicarán en Gualeguay.

Además es fundamental que se publiciten estos incentivos de atracción de inversiones. Un punto importante a promocionar también es la ubicación estratégica de la ciudad de Gualeguay con respecto a los principales centros

urbanos.

- Desarrollar microrregiones con municipios cercanos.
- Crear en el ámbito municipal un área de Comercialización y Promoción de Inversiones, que apunte las ventas de los productores locales en el ámbito nacional e internacional. Estará destinada a la agroindustria en pequeña escala y las manufacturas en cuero.
- Promover la articulación entre productores rurales locales y emprendedores, coordinando la acción de instituciones financieras, a fin de crear emprendimientos que le den un valor agregado a la producción primaria. Además los pequeños y medianos productores y empresarios no están relacionados, y su participación es nula en los procesos de planificación y estrategias. Entre ellos podemos incluir las curtiembres, fábricas de mates y artesanías, chacinados, talleres textiles. Estos sectores generan gran cantidad de puestos de trabajo, incluso algunos están exportando. El problema es la falta de confianza en el estado y en las demás instituciones. Se mantienen al margen de cualquier proceso participativo, tampoco demandan ayuda o colaboración de nadie.

El proceso se debería revertir invitándolos de forma personalizada por ejemplo a participar en Delegaciones Comerciales que organiza el gobierno de la provincia al exterior (como ya lo hizo el Secretario de la Producción en una de sus visitas a nuestra ciudad).

## **Bibliografía**

BAROLI, CARABELLI, DEMARCHI, MARTÍNEZ: La construcción social de territorios: una aproximación mediante experiencias en Patagonia, Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, marzo 2008.

GARCÍA DELGADO, Daniel (Compilador): Hacia un nuevo modelo de gestión local, FLACSO, Universidad de Buenos Aires, Universidad Católica de Córdoba. Oficina de Publicaciones del CBC-U.B.A. Buenos Aires, Argentina, noviembre de 1997.

PLAN ESTRATÉGICO GUALEGUAY 2008-2028. Documento Principal: Visión estratégica y cartera de proyectos, CFI, Gobierno de Entre Ríos, Secretaría de Planeamiento e Infraestructura de la Provincia de Entre Ríos, Municipalidad de Gualaguay, marzo 2009.

ROFMAN, Adriana, VILLAR, Alejandro (Coordinadores): Desarrollo

Local. Una revisión crítica del debate. Universidad Nacional de General Sarmiento, Espacio Editorial Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.

### **Otros documentos de consulta**

COSTAMAGNA, Pablo y PEIRETTI, Diego: Experiencias de Desarrollo Territorial en Argentina.

-----: Globalización, Informatización y Gestión de las Ciudades. Local y Global.

Quim BRUGUÉ, Ricard GOMÁ y Joan SUBIRATS: Gobierno y territorio: del Estado a las redes. Equipo de Análisis Político. Universidad Autónoma de Barcelona.

Charles HILL Y GAR: "Modelo de Proceso de Administración Estratégica (en base a "Administración Estratégica" Un enfoque integrado.

### **Sobre las autoras:**

Patricia Elena Míguez Iñarra es Profesora de Artes Visuales, Diseñadora de Indumentaria (UBA), Perito Mercantil.

Docente de Tecnología, Plástica y Diseño. Capacitadora laboral (Mención como Experiencia Educativa Innovadora, Paraná 2007). Concejal Electa de Gualeguay (en ejercicio). Co-autora de: Espacios Públicos con Historia: Gualeguay (2002), Formas y Colores de Gualeguay (2004) y Gualeguay de Bolsillo (2008). Participación en instituciones culturales y educativas de la ciudad. Innumerables publicaciones relacionadas con cultura, historia, identidad y arte en distintos medios locales y provinciales. Experiencia laboral relacionada: Ayudante rentada en Cátedra "Sociología de la Moda", Facultad de Arquitectura y Urbanismo UBA (1992-1994). Edición de encuestas en Consultora Julio Aurelio (1999).

Mónica Cabrera es Especialista en Desarrollo Local por Delnet y en Formación de Líderes en Procesos Productivos Económicos y Sociales EEA-INTA Paraná-Cooperación Internacional Argentina Brasil y Uruguay - Intercambio internacional en Colonia del Sacramento, Uruguay (2006-2008). Participó dentro de la comunidad en la elaboración del Pre-Diagnóstico del

Plan Estratégico Municipal 2001-2003, en la elaboración del Plan de Desarrollo Integral para la Economía Social 2006-2007 y en la elaboración del Plan Estratégico para Gualeguay 2008-2028. Se desempeñó como Coordinadora de Desarrollo y Producción 2001-2003, como integrante del Consejo Local Asesor EEA-INTA Gualeguay 2001-2009 y en la Dirección de Producción y Desarrollo, desde 2007 a la fecha. Presidenta Junta Calificaciones y Concurso Municipal, Tesorera Caja Jubilaciones y Pensiones Municipal y Coordinadora de Oficina de Empleo desde marzo de 2009.

## **ANEXO**

### **Carta de presentación**

"Estimado vecino:

El motivo de este mail es invitarlos a responder una encuesta que forma parte del Trabajo Final que debo realizar para aprobar la "Diplomatura en Gestión y Desarrollo Local"-UADER que he venido cursando desde el año pasado, becada por la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación.

La misma analiza las razones por las cuales no ha podido concretarse hasta la actualidad un Parque Industrial en nuestra ciudad, con intenciones de poder a futuro, revertir la inercia y efectivamente llegar a un cambio.

Para mí es muy importante la opinión de todos ustedes, y necesito de su ayuda para poder completar mi trabajo satisfactoriamente. Desde ya les agradezco por el tiempo que les insuma este pequeño pedido.

Las opiniones son privadas y no serán citadas ni publicadas, sólo se usarán para elaborar las conclusiones. Prometo compartir las conclusiones finales con todos quienes completen la encuesta.

A la espera de pronta respuesta y desde ya muy agradecida, los saludo con afecto:

Patricia E. Míguez Iñarra."

## Encuesta

### DIPLOMATURA EN DESARROLLO Y GESTIÓN LOCAL UADER-MTESS

Trabajo final- Proyecto Gualeguay

NOMBRE:

EDAD:

SEXO:

OCUPACIÓN:

NIVEL EDUCATIVO:

INSTITUCIONES/ PROYECTOS/ EMPRESAS/ CLUBES/ ETC.  
DE GUALEGUAY EN LOS QUE PARTICIPA O HA PARTICIPADO:

1) Dentro de su ámbito considera que la Crisis Mundial y nacional han afectado la economía de la ciudad? Marque con una sola X la opción que corresponda.

\_\_\_\_\_ MUCHO

\_\_\_\_\_ MÁS O MENOS

\_\_\_\_\_ POCO

\_\_\_\_\_ NADA

\_\_\_\_\_ NO SABE / NO CONTESTA

2) ¿En qué aspectos considera que es más preocupante? Marque con una X las más preocupantes (no más de dos).

\_\_\_\_\_ DEVALUACIÓN DE LA MONEDA

\_\_\_\_\_ BAJA DE VENTAS EN LOS COMERCIOS

\_\_\_\_\_ MAYOR DESOCUPACIÓN

\_\_\_\_\_ DISMINUCIÓN DE PROYECTOS Y NUEVAS  
INVERSIONES

\_\_\_\_\_ MAYOR INSEGURIDAD

\_\_\_\_\_ DISMINUCIÓN DEL PODER ADQUISITIVO

\_\_\_\_\_ AUMENTO DEL TRABAJO EN NEGRO Y DE LA  
SUBOCUPACIÓN

\_\_\_\_\_ RUPTURA DE LA CADENA DE PAGOS

\_\_\_\_\_ OTRO. ¿Cuál? \_\_\_\_\_

3) Considera que el proyecto y desarrollo de un parque industrial podría mejorar la situación económica y social de nuestra localidad? Marque con una sola X.

- SI
- NO
- A MEDIAS
- NO SABE / NO CONTESTA

4) Conoce los parques industriales de otras ciudades? Larroque? Galarza? Gualeguaychú? ¿Cuáles? Nombrar.

5) ¿Cree que la presencia de parques industriales ha generado nuevas perspectivas laborales y económicas para dichas ciudades? Marque con una sola X.

- SI
- NO
- A MEDIAS
- NO SABE / NO CONTESTA

6) ¿Cuáles cree que son los escollos más importantes para llevar adelante un proyecto de estas características? Marque con una X los motivos más importantes ( no más de dos).

- NO HAY INTERÉS DEL GOBIERNO MUNICIPAL.
- NO HAY GENTE CAPACITADA O DISPUESTA PARA TRABAJAR EN ÉL.
- LA COMUNIDAD NO ESTÁ INTERESADA.
- LA COMUNIDAD NO PUEDE UNIRSE Y TRABAJAR CON UN OBJETIVO COMÚN.
- NO HAY UN LUGAR ADECUADO PARA INSTALARLO.
- NO HAY COLABORACIÓN DEL GOBIERNO NACIONAL O PROVINCIAL PARA INSTALARLO.
- OTRO. ¿Cuál? \_\_\_\_\_

7) ¿De qué manera se podrían implementar acciones para gestionar e implementar un proyecto de parque industrial para Gualeguay? Responder brevemente.

8) ¿Ha leído las conclusiones del Plan Estratégico para Gualeguay en

relación con la propuesta de Planificación de Uso del Suelo? ¿Cuáles son las zonas que se han delimitado como zonas industriales? En caso afirmativo responder brevemente, en caso negativo pasar a la pregunta N°10.

9) ¿Le haría modificaciones? ¿Cuáles? Responder brevemente.

10) ¿Porqué piensa que el Concejo Deliberante de Gualeguay no ha tratado aún dicho proyecto de Planificación Urbana? Responder brevemente.

11) ¿Cuáles considera que deben ser las temáticas más importantes que la ciudad debe tener en su Agenda para los siguientes cinco años? Ordene de menor a mayor, comenzando por 1 a la que considera más importante y luego siguiendo por orden de prioridad:

\_\_\_\_\_ Preservación del Patrimonio Arquitectónico- Urbanístico de Gualeguay.

\_\_\_\_\_ Cuidado y preservación del Medio Ambiente: contaminación, tratamiento de la basura, mejora de los espacios verdes, etc.

\_\_\_\_\_ Asistencia social y ayuda a personas necesitadas de la comunidad: subsidios, becas, pensiones, etc.

\_\_\_\_\_ Termas de Gualeguay.

\_\_\_\_\_ Gestión y desarrollo de un proyecto de Parque industrial.

\_\_\_\_\_ Pavimentación y cordón cuneta en todas las calles de la ciudad.

\_\_\_\_\_ Desarrollo de un Proyecto Integral de embellecimiento de la Costanera y el río.

\_\_\_\_\_ Promoción del turismo y de emprendimientos hoteleros y de servicios para visitantes.

\_\_\_\_\_ Mejora en la organización y promoción del Carnaval de Gualeguay.

\_\_\_\_\_ Obras que eviten y controlen las inundaciones y el riesgo hídrico: limpieza y construcción de canales, desagües urbanos, etc.

\_\_\_\_\_ Correcta y eficaz prestación de los servicios públicos básicos: agua, alumbrado, barrido, cloacas, etc.

\_\_\_\_\_ Promoción de políticas educativas, deportivas y culturales, educación vial, etc.

\_\_\_\_\_ Programa eficiente de planificación y ordenamiento urbano.

\_\_\_\_\_ OTRA. ¿Cuál? \_\_\_\_\_

12) Posibilidad para que en forma breve haga algún comentario en

relación a la encuesta, los temas tratados, algo que le parezca que no se tuvo en cuenta, alguna sugerencia, etc.

MUCHAS GRACIAS!

En breve le llegarán las Conclusiones del Trabajo.

ALUMNA: PATRICIA E. MÍGUEZ IÑARRA

## **G**raciela Mingo: "Al trabajar con otras instituciones en la formación de sujetos estamos ampliando la visión y labor de la universidad"

*Por Ariel Vittor*

**Ariel Vittor: ¿Cómo surgió la idea de lanzar esta Diplomatura sobre Desarrollo Territorial desde UADER? ¿A qué necesidades se pretendió atender con esta propuesta de formación?**

Graciela Mingo: Esta idea de la Diplomatura tiene su desarrollo en una presentación que el anterior Decano trató de impulsar con la Dirección de Relaciones Municipales, un organismo del gobierno provincial entrerriano, allá por 2006. Este proyecto, aunque no logró consumar totalmente la propuesta, fue el primer puntapié de la Facultad en esta iniciativa.

A partir de estos antecedentes, la propuesta se retomó en 2007, cuando yo fui decana de la Facultad de Ciencias de la Gestión, considerando que el perfil de la Facultad permitía llevar adelante la propuesta, lo que se consumó finalmente al año siguiente.

Lo particular y alentador del proyecto de la diplomatura que se puso en marcha es el apoyo otorgado desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a través de la Agencia en Paraná y su representante, que permitió darle cuerpo a la propuesta, junto al equipo de profesores integrado tanto por

docentes de la casa como por otros expertos invitados. Esta propuesta educativa, se fue conformando tanto en la elaboración del plan, como en mantener un espíritu constante en su puesta en marcha, tarea sostenida por el nuevo equipo de conducción de la facultad en 2008.

Es importante destacar que las diferentes autoridades que intervinieron en el proyecto dejando en claro que el hilo conductor siempre estuvo presente, en cada uno de los que hemos tomados parte con el proyecto.

Con la diplomatura se ha pretendido reforzar trabajos que muchas veces están dados por la propia experiencia. Entendemos que el desarrollo local está unido a lo territorial y en un mundo globalizado formar cuadros que defiendan y potencien lo local desde una construcción social y política, es un aporte fundamental para encarar proyectos identitarios, que asuman al desarrollo como variable de crecimiento de nuestros municipios y juntas de fomentos.

Desde esta perspectiva, comprendimos la necesidad de impulsar este espacio de formación de recursos humanos, cuyas actividades están ligadas a programas nacionales, provinciales o áreas específicas de los municipios.

**A. V.: ¿En qué términos se produjo el vínculo entre la UADER y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) para realizar esta Diplomatura? ¿Qué aportaron una y otro?**

G. M.: Como lo expresó la Gerente de Empleo, Mariela Rothman, en la inauguración de las primeras clases, ésta es una propuesta pionera por su modalidad en la región. Al tener un objetivo claro, ambas instituciones están apostando y poniendo el esfuerzo en mejorar la capacitación de las personas. Se promueven mejores condiciones de aprendizaje cuyos frutos son individuales, pero por sobretodo, se refuerza un colectivo social y desde allí los acuerdos se van consensuando desde una mejor "performance".

Esto no significa que todo ha sido diseñado sin trabas; precisamente, se quiso incorporar a otras instituciones y no fue posible. El trabajo con el MTESS fue moldeado en un plan de formación acorde a las necesidades y a las políticas que cada institución lleva adelante y se refleja en los módulos que acompañan la currícula.

El proyecto ha contado con el aporte de muchos docentes y recursos profesionales por parte de la Facultad. Al seguimiento y acompañamiento de los asistentes, se suma el lugar de dictado: la sede Villaguay de la Facultad

de Ciencias de la Gestión, por mencionar algunos rubros. El MTESS aportó a través del financiamiento, promovió la participación de muchos de los asistentes, participó en la elaboración del plan, lo cual merece un especial reconocimiento, e hizo posible la llegada de algunos expertos.

**A. V.: ¿Hasta qué punto la distribución territorial de sedes de UADER facilitó o perjudicó el desarrollo de esta diplomatura? ¿Cuál fue la incidencia de esa distribución territorial?**

G. M.: El lugar que se eligió fue parte del consenso logrado entre ambas instituciones: la Facultad y el Ministerio. Villaguay es un punto territorial central equidistante para que muchos profesionales y personal del interior de nuestra provincia pudieran asistir y esto favoreció lo que se pretendía: llegar a formar cuadros de los municipios de nuestra provincia que muchas veces no acceden a ofertas educativas de formación profesional y que actúan en el territorio local.

Podemos mencionar como otro factor que se tuvo presente en el diseño de la diplomatura el propiciar la participación de los asistentes en pos de avanzar en una red de flujos y su vinculación con la planificación, entendida esta como una herramienta práctica en la capacidad de gestión.

**A. V.: ¿Qué es lo que la UADER aportó o puede seguir aportando al mejoramiento de la administración pública provincial desde lo académico? ¿Se detectaron nuevas necesidades en este aspecto como resultado de la Diplomatura?**

G. M.: Existen actualmente otras demandas en materia de capacitación para los municipios. En este sentido, la Secretaría de Gobierno Municipal de Paraná, junto con el equipo de la Diplomatura, la decana y otros docentes, están realizando cursos específicos que abarcan una gama muy amplia de temáticas: formación de personal para atención al público, formación en elaboración de normas administrativas, pautas para el mantenimiento de archivos, por mencionar sólo algunos. Desde la Facultad de Ciencia y Tecnología se dictan cursos de manejo de PC, Internet y lo mismo sucede desde la Facultad de Humanidades, Artes y Ciencias Sociales, que acompaña con cursos de idiomas.

En el contexto actual la capacidad de gestión es una dimensión presente para dinamizar al Estado y esto lleva a tener en cuenta que una organización dinámica necesita de cuadros medios formados, creativos. Por ello la postura asumida desde la Universidad Autónoma de Entre Ríos consiste en mantenerse al servicio de la comunidad mediante un vínculo permanente y de acuerdo a los avances se van delineando actividades comunes.

Recuerdo en esta oportunidad una frase de uno de nuestros docentes de la diplomatura, el profesor Miguel Bitar, quien en los encuentros invitaba a los participantes a "convertirse en sujetos, saliéndose del rol o lugar de objetos". Ese es el sentido de favorecer un saber crítico y abierto en los participantes de las propuestas impulsada por nosotros.

Al trabajar con otras instituciones en la formación de sujetos, sin perder el rol fundamental de la universidad que brega por la formación académica de sus futuros profesionales, estamos ampliando la visión y labor de la universidad con las de los colectivos sociales, quienes hoy con sus aportes sostienen la educación superior gratuita y pública. Este nexo permite pensar en una educación que pueda otorgar otras herramientas a los actores sociales.

**A.V.: ¿La Diplomatura fue un programa de estudios a término?, ¿se va a repetir?, ¿de qué dependería esa reiteración?**

G.M.: La diplomatura fue un programa de estudio a término. Se ha pensado en repetirlo con sus evaluaciones, superando errores y proponiendo nuevas modalidades del proceso enseñanza-aprendizaje. En este sentido espero que el próximo año se pueda reiterar en otro punto de la provincia la diplomatura y transformarlo en un proyecto sustentable.

Para finalizar diré que alrededor de esta propuesta hay un anhelo no concretado, que es diseñar una Especialización que esté habilitando a nuestros profesionales con un título de postgrado, que les brinde especialización en la temática del desarrollo local, territorial y regional. Recordemos que nuestros egresados provienen de una amplia gama de formaciones: economistas, administradores públicos y empresariales, licenciados en comercio internacional, turismo, junto a geógrafos, historiadores y otras carreras que se dictan en el medio, por lo cual están dadas las condiciones para favorecer el debate del desarrollo local, el análisis de la política económica y la caracterización de una buena política de promoción económica.

## **D**e participantes de la Diplomatura en Desarrollo y Gestión Local

### **Comité Ejecutivo**

Lic. Teresa Luque (Decana FCG-UADER)

Dra. María Victoria Molina (Secretaria de Extensión FCG- UADER)

Lic. Mariela Rothman (GECAL - MTESS)

### **Supervisor académico**

Mg. Miguel Anselmo Bitar (FCG-UADER)

### **Coordinadora académica**

Prof. Virginia E. D'Angelo Gallino (FCG-UADER)

### **Docentes invitados**

Mg. Pablo Costamagna (Director del programa de competitividad territorial BID- FOMIN Santa Fé)

Lic. Rodolfo Games (Coordinador Nac. de Desarrollo Regional SEPYME- Min. de la Producción)

Dr. Fabio Quetglas (Docente de la Universidad FLACSO y Universidad Tecnológica Nacional de Mendoza)

Dra. Emilia Roca (Directora Gral. de Estudios y Estadísticas laborales- Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales- MTESS)

Cra. Noemí Saltarelli (ACDICAR : Asoc. Civil para el desarrollo y la innovación competitiva- Rafaela)

### **Invitados que expusieron experiencias**

Mónica Cabrera (Directora de Producción y Desarrollo - Gualeguay)  
Maximino Blas Asencio (Caritas Paraná)  
Ing. Oscar Burns (INTA - Feliciano)  
Alejandro Enrique (MTESS)  
Ing. Juan Esteban Fonseca (INTA - Feliciano)  
Marcelo Ortenzi (Coordinador técnico Programa Competitividad Territorial BID-FOMIN-ACDICAR)  
Lic. Mariela Rothman (GECAL - MTESS )  
Lic. Lautaro Vizcay (Director de Programas Especiales - Secretaría de la Producción)

### **Profesores de la Facultad de Ciencias de la Gestión**

Cdor. Fernando Caviglia (Docente de la carrera Lic. en Comercio Internacional)  
Dr. Alberto De Torres (Docente de las carreras Lic. en Administración Pública y Lic. en Cooperativismo y Mutualismo)  
Lic. Liliana Raquel Flier (Docente de la carrera Lic. en Turismo - Responsable de la Sede Villaguay FCG)  
Ing. Francisco Garra (Docente de las carreras Lic. en Administración de Empresas, Lic. en Administración Pública, Lic. en Comercio Internacional, Lic. en Economía y Lic. en Turismo)  
Cdor. Juan Francisco Muñoz (Docente de las carreras Lic. en Administración de Empresas y Lic. en Administración Pública)  
Lic. Patricia Rufini (Docente de las carreras Lic. en Administración de Empresa, Lic. en Administración Pública, Lic. en Economía y Lic. en Turismo).

### **Apoyo administrativo**

Cr. Daniel Volpe  
Cra. Andrea Blasón  
Estefanía Gomiero

### **Cursaron la diplomatura**

Susana Agábiti (Coordinadora Oficina de Empleo - La Paz)  
Vilma Arrúa (Administrativa de la Unidad de Ejecución de Programas Especiales - San José)

- Pablo Bordón (Director de Juventud - La Paz)
- Mónica Graciela Cabrera (Directora de Producción y Desarrollo -  
Guaileguay)
- Liliana Raquel Flier (Responsable y docente de Sede Villaguay- FCG)
- Mónica María Isabel Devetter (Docente UADER - Villaguay)
- Andrea Giordano (Coordinadora de la Unidad de Evaluación Prov.  
del Plan Nacional de Desarrollo Local y economía social "manos a la obra"  
- Concordia)
- Mauro Alejandro Godein (Director de Unidad de Gestión y Capacitación  
- Colón)
- María Laura Godoy (Directora de Turismo y Recreación- Villaguay)
- Betiana Margarita Gómez (GECAL - MTESS)
- Vicente Manuel Insaurralde (Coordinador Gral. de Agencia de  
Desarrollo Productivo y Director de la Producción - Villaguay)
- Silvina Keiner (GECAL - MTESS)
- María Simona Lehner (GECAL - MTESS)
- Mariana Lifschitz (GECAL - MTESS)
- Daniela Inés Maquiavelo (Secretaria privada Intendente - San José)
- Patricia Elena Miguez Iñarra (Concejal electa en ejercicio de Guaileguay)
- María Claudia Monjo (Directora de Desarrollo del Municipio -Villaguay)
- María Luisa Musto (Administrativa Municipio - Villaguay)
- Francisco José Nogueira (Intendente - La Paz)
- Jorge Eduardo Paccot (Subsecretario de Producción y Empleo- La  
Paz)
- Fabio David Pérez (Coordinador de Proyectos y Programas -Villaguay)
- Viviana Pitman (Administrativa del Área Capacitación y Empleo-  
Basavilbaso)
- Gustavo Daniel Rodríguez (Administrativo Dirección Nacional de  
Economía Social y Desarrollo Regional- Concordia)
- Diego Taffarel (GECAL - MTESS)
- Cristian Roberto Zien (Secretaria de Hacienda Desarrollo Económico  
y Trabajo- La Paz)



## Para publicar en Tiempo de Gestión

1) Los trabajos que deseen publicarse en Tiempo de Gestión deben remitirse a la dirección de correo electrónico *fcg\_investigacion@uader.edu.ar*. En el asunto del mensaje se debe indicar que el destinatario es Tiempo de Gestión.

2) Los trabajos tendrán una extensión mínima de 5000 palabras y máxima de 8000. Junto con ellos se debe remitir un breve resumen del artículo, que sintetice objetivos y contenidos del mismo en no más de 150 palabras y un breve currículum del autor de no más de 10 líneas. Se debe consignar la fecha de realización del artículo. Si el autor lo desea, puede publicar también sus datos de contacto.

Si el trabajo es una ponencia presentada a eventos como congresos o similares, deberá especificarse el nombre del evento, institución patrocinante, lugar y fecha de realización.

3) Los trabajos tendrán la siguiente estructura: Título, Autor, Resumen, Cuerpo del trabajo, Notas, Bibliografía, Currículum del autor.

4) Tanto las notas complementarias como las citas bibliográficas se agruparán en un único apartado que se denominará Notas, de acuerdo a la estructura solicitada en la norma 3. En su confección se seguirá una numeración

correlativa. Las citas deberán ser precisas y completas. Las notas complementarias se limitarán a lo estrictamente indispensable y se evitará abusar de ellas.

5) Para facilitar la edición y publicación, la inclusión de gráficos, cuadros y tablas en los trabajos deberá restringirse a lo estrictamente necesario para la comprensión de los mismos. Se usará formato digital jpg o similar.

6) La bibliografía utilizada se indicará de acuerdo al siguiente ordenamiento:

Para libros: Apellido y nombre del autor. Título de la obra (en cursiva), lugar, editorial y año de publicación.

Para artículos de diarios o revistas: Apellido y nombre del autor. Título (encomillado) “en” Nombre de la publicación, número, lugar, fecha.

7) Los trabajos que no observen estrictamente estas normas de publicación serán inmediatamente descartados por la Coordinación Editorial.

8) El acto mismo de solicitar la publicación de un artículo en *Tiempo de Gestión* se considerará testimonio de la originalidad del mismo.

9) La Coordinación Editorial y el Comité de Lectura de *Tiempo de Gestión* tendrán a su cargo la aprobación de los artículos que se proponen para su publicación y podrán aceptar, rechazar o sugerir correcciones para los mismos. También decidirán la edición en que se publicará el artículo. En cualquier caso, su dictamen será anónimo y definitivo. La decisión última la tomará la Coordinación Editorial.

10) La Coordinación Editorial queda facultada para hacer correcciones de estilo en los trabajos propuestos, en el caso de que así fuese necesario. Esta facultad no comprende correcciones de contenido, en lo cual serán respetados los originales.

11) Los trabajos publicados no expresan necesariamente las opiniones de la Coordinación Editorial, del Comité de Lectura ni de las autoridades de la Facultad y son exclusiva responsabilidad de los autores que los firman.

*Tiempo de Gestión*