

Daniel Cravacuore
(Coordinador)

**ALIANZAS
PARA EL DESARROLLO LOCAL
EN ARGENTINA**

Experiencias, aprendizajes y desafíos

Mariana Caminotti
Luciano Durand
Silvana López
Oscar Madoery
María Eugenia Schmuck
Cristina Teixidó

EDITOR DUNKEN

Buenos Aires

2003

PRÓLOGO

En los trabajos que forman parte del presente volumen se analizan experiencias de desarrollo local acontecidas en municipios y aglomerados urbanos de diverso tamaño, localizados en las tres provincias de mayor importancia económica y demográfica de Argentina.

Más allá de los valiosos conocimientos que aporta el análisis de cada uno de los casos, hay ciertas cuestiones que son comunes a los artículos a las que habremos de referirnos en estas breves líneas introductorias. La primera de ellas es que los textos presentan casos de estrategias, políticas y/o proyectos de desarrollo *desde el territorio*, entendido éste no como mero soporte físico-ambiental de una población, sino como tejido social y productivo, como red de sujetos individuales y colectivos, públicos y privados, que se articulan para el logro de objetivos comunes.

Visto de este modo cabe preguntarnos ¿coincide siempre un territorio con el ámbito geográfico en el cual un municipio ejerce sus competencias? La respuesta puede ser afirmativa, pero no siempre lo es, como lo evidencian algunas de las experiencias expuestas en esta publicación (*"Tuyú, Mar y Campo"*, *"Región Rosario"*, *"Villa María"*, *"Colonia Caroya"*).

En efecto, cada vez con mayor frecuencia, los proyectos de desarrollo local involucran a actores que no pierden su condición de "territoriales" por pertenecer a distintas jurisdicciones municipales. Ello sucede porque el territorio es un constructo social y las redes de actores que lo configuran son flexibles; su dinámica es influenciada por cambios económicos, transformaciones productivas, en los sistemas de transporte y las comunicaciones, etc.

A diferencia de los espacios de gobierno, regulados por un determinado orden constitucional y legal (que por naturaleza debe ser rígido) los espacios en los cuales se producen las interacciones económicas, sociales y culturales se modifican de manera constante. Esta falta de correspondencia entre el espacio funcional, de los flujos, de las interacciones económicas y sociales por un lado y el espacio político-administrativo por el otro, puede dar lugar a la tentación de diseñar operaciones correctivas de *ingeniería institucional*. En Argentina existen varios ejemplos, algunos de ellos recientes, de frustradas estrategias *top-down* de regionalización, que ignoraron la voluntad de los actores locales-regionales, desconociéndoles su condición de sujetos territoriales, de potenciales constructores de las regiones. Un camino inverso, de abajo hacia arriba, de *artesanía institucional*, parecería haber sido el elegido por los agentes de desarrollo local que participaron en las experiencias presentadas en este libro, aún considerando las limitaciones y contramarchas de las que se informa en los trabajos.

En definitiva, para que exista desarrollo local-regional y construcción de territorio se requieren sujetos. Cuando estos residen, tienen las sedes de sus empresas o gobiernan en distintos municipios que pertenecen a una misma región, definida por ellos como tal, el desafío es contar con estrategias endógenas que, de modo incremental, faciliten articulaciones y alianzas que, sin comprometer la autonomía de los municipios involucrados, potencien la competitividad del territorio en cuestión.

Otro elemento que comparten los trabajos presentados en este volumen es la preocupación de sus autores(as) por lo que algunos denominan la *dimensión institucional* del desarrollo local; vale decir por la existencia de normas socialmente aceptadas en un determinado territorio, orientadoras de las prácticas de los sujetos. Aunque recurriendo a categorías y referentes teóricos diversos, los trabajos dan cuenta de esta dimensión, tanto para explicar logros como para señalar debilidades en las experiencias analizadas.

Y es a todas luces relevante incorporar a los estudios de desarrollo local el análisis de las normas, ya que de ellas depende la generación de confianza entre los actores que comparten un proyecto y la gobernabilidad del sistema social. Como sostiene Joan Prats, un sistema social es gobernable cuando *“está estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos sus actores estratégicos se interrelacionan para tomar sus decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y procedimientos formales e informales... dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias”*¹

Sucede sin embargo que las instituciones, entendidas no como organizaciones sino como conjunto de reglas y procedimientos, son producto de un largo proceso de interacción histórica. No se construyen de modo artificial, por la mera voluntad de bien intencionados políticos, planificadores o intelectuales. En efecto, la profundidad histórica de ciertas experiencias consideradas paradigmáticas en la literatura especializada (v.gr. los distritos industriales italianos) son ejemplo de este fenómeno.

Para lograr a escala local sinergias duraderas entre actores y organizaciones, para acumular localmente capital social (el único que por su carácter relacional es de apropiación colectiva) se requiere contar con calidad institucional, un “factor” que lamentablemente no abunda en nuestro país.

Sin embargo, a pesar de estas restricciones generales en nuestro medio, los casos presentados en esta publicación indican la existencia de una creciente propensión a la innovación por parte de actores locales, en distintos municipios y regiones. Si en los '80 la cuestión del desarrollo local era en Argentina predominantemente académica, en los '90 se introdujo gradualmente al campo de la gestión pública, evolucionando positivamente hasta nuestros días, llegando a ocupar no sólo un lugar en el espacio del discurso de actores políticos, empresariales y sociales sino también en el de sus prácticas. Los trabajos que forman parte de esta publicación son una prueba de ello.

Claudio Tecco♦

¹ Prats, Joan: *“Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”*. *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 10. Publicación del Instituto Internacional de Gobernabilidad (el subrayado es nuestro).

♦ Director del *Programa de Maestría en Administración Pública Provincial y Municipal del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP)* de la Universidad Nacional de Córdoba. Profesor Titular Regular de los cursos *Introducción a la Problemática Municipal y Regional, Análisis de Políticas de Desarrollo Local y Regional y Estilos y Sistemas de Gestión Municipal* de la citada maestría. Profesor invitado para el dictado de cursos de posgrado en las universidades de Buenos Aires, Nacional de Río Cuarto, Nacional del Comahue, Nacional de Catamarca y del Centro de Estudios Urbano Regionales de Santa Cruz de la Sierra (Bolivia). Dirección de 17 tesis de maestría o doctorado sobre la problemática urbana y municipal. Consultor para organismos multilaterales y nacionales.

PRESENTACIÓN

Este libro presenta los resultados del proyecto de sistematización *Experiencias de articulación interinstitucional para el desarrollo local en Argentina*, que resultó posible gracias al esfuerzo previamente realizado por equipos de investigación de distintas instituciones, quienes aportaron los resultados de sus más recientes investigaciones sobre procesos de gestión del desarrollo local regional en el país.

Ello permitió seleccionar seis experiencias, las cuales presentan, como rasgo común, el estar fundadas en la conformación de alianzas estratégicas que involucran un amplio grupo de actores estatales y no estatales. Es preciso destacar que dichas experiencias se enmarcan en un espectro muy diverso de procesos locales, diversidad que requirió un esfuerzo de conceptualización y sistematización para ordenar el conocimiento producido y facilitar procesos de aprendizaje a partir de la difusión de las mismas.

En el primer capítulo, Mariana Caminotti presenta el Plan Estratégico Regional "Tuyú, Mar y Campo", desarrollado por cinco municipios pertenecientes a la región atlántica norte de la Provincia de Buenos Aires. El valor de esta experiencia asociativa radica en el esfuerzo de superación las estrategias de promoción del desarrollo basadas en la articulación de actores locales - típicas de los planes estratégicos de ciudades tan difundidos en la última década - para avanzar en la constitución de una alianza de mayor alcance. Asimismo, es relevante el apoyo que obtuvo el plan por parte de distintos niveles gubernamentales y de instituciones educativas, que constituyó un elemento decisivo para su concreción.

Cristina Teixidó desarrolla el caso del Plan Estratégico de Desarrollo de Campana, que se caracteriza por haber sido impulsado por actores del sector privado, estructurando una interesante alianza entre el gobierno local, empresas locales y diversas organizaciones de la sociedad civil. Esta experiencia, que ha sido ampliamente reconocida por distintas instituciones nacionales e internacionales, arroja numerosas enseñanzas que pueden resultar valiosas para su réplica exitosa en otras realidades.

Luciano Durand y María Eugenia Schmuck analizan la conformación y grado de avance de la Agencia de Desarrollo Región Rosario (ADERR), experiencia seleccionada fundamentalmente a partir de considerar dos de sus rasgos principales. El primero de ellos se relaciona con el área geográfica de actuación de la Agencia (Gran Rosario y sur de la provincia de Santa Fe), que abarca a la tercera gran aglomeración argentina, lo que supone que la diversidad de actores sociales involucrados es de una complejidad significativa. El segundo elemento tiene que ver con el carácter regional del instrumento Agencia, superador de las tradicionales estrategias de promoción del desarrollo de carácter estrictamente urbano.

En la misma línea de la cooperación entre el Estado y el sector privado para la promoción del desarrollo económico, Oscar Madoery expone el caso de la Fundación para el Desarrollo de Cañada de Gómez (FUDECA), una experiencia de similares características a la anterior pero llevada a cabo en una

localidad mediana de la provincia de Santa Fe que busca recomponer la competitividad de su sector industrial para enfrentar la crisis a la que el mismo se vio enfrentado en el marco de la transformación económica de los noventa.

Silvana López presenta la batería de herramientas, municipales e intermunicipales, implementadas en Villa María, una ciudad cordobesa que ha generado en los últimos años un significativo avance en materia de gestión del desarrollo local. Por último, Silvana Fernández presenta la experiencia de una ciudad pequeña de la misma provincia, Colonia Caroya, en la que se implementó una exitosa estrategia de reconversión productiva a partir de una amplia alianza de actores locales, nacionales y externos.

Este libro se nutre además del esfuerzo compartido por quienes nos acompañaron a lo largo de las distintas etapas del proyecto. En primer término, queremos agradecer a las autoridades de la Fundación del Sur, la Fundación Instituto de Desarrollo Regional, la Federación Argentina de Municipios y la Universidad Nacional de Quilmes, cuyo compromiso resultó fundamental para la concreción de este proyecto. Asimismo, deseamos destacar el sustancial apoyo brindado por la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) y la Inter - American Foundation, que subvencionaron parte del proyecto.

Agradecemos también a los actores públicos y sociales de los municipios que fueron seleccionados para esta sistematización: en especial, a los intendentes Eduardo Accastello (Villa María), Luis Baldo (Villa Gesell), Hermes Binner (Rosario), Amílcar Abate (Cañada de Gómez), Jorge Varela (Campana) y Héctor Nannini (Colonia Caroya), quienes facilitaron las labores de recolección de información. Finalmente expresamos un especial agradecimiento los colegas Claudio Tecco, Sergio Ilari y Alejandro Villar, que nos apoyaron y acompañaron en el desarrollo del proyecto, y a Mariana Caminotti quien, además de trabajar en el desarrollo de uno de los casos, colaboró activamente para la compilación de este volumen.

Daniel Cravacuore
Centro de Estudios e Investigaciones
Universidad Nacional de Quilmes

NUEVOS CONSENSOS PARA EL DESARROLLO LOCAL

Daniel Cravacuore ♦

En el transcurso de los años noventa, los gobiernos locales argentinos experimentaron una profunda transformación. Los procesos de ajuste estructural y reforma del Estado, la descentralización de responsabilidades sobre la prestación de determinados servicios públicos, así como la emergencia de nuevas demandas sociales implicaron, de modo general, una creciente presión sobre los municipios para resignificar algunas de sus viejas *funciones* y desarrollar otras que, hasta entonces, fueron consideradas *competencias* propias de niveles superiores de gobierno.²

Históricamente, en Argentina los municipios cumplieron un papel limitado, concentrando su accionar en la regulación y control de la infraestructura urbana y de las actividades económicas que se realizaban en sus jurisdicciones, la prestación directa de ayuda social y la administración de los recursos públicos locales. Sin embargo, a partir de los procesos experimentados en la última década, estos niveles de gobierno se vieron enfrentados al imperativo de resolver nuevos problemas, planteándose la necesidad de superar su tradicional perfil de simples administradores de servicios urbanos para asumir nuevas responsabilidades ligadas a la gestión de políticas sociales, ambientales y de promoción económica y del empleo (Tecco 1997).

Vinculado a estas nuevas cuestiones, el objetivo de impulsar procesos de desarrollo capaces de promover el bienestar general de sus comunidades hizo su aparición en la agenda de un gran número de municipios del país. En la mayoría de los casos, esta ampliación de responsabilidades locales significó un desafío importante para el modelo de gestión municipal tradicional, produciéndose, además, en un contexto de marcadas restricciones organizacionales y presupuestarias.³

♦ Investigador del Centro de Estudios e Investigaciones de la Universidad Nacional de Quilmes. Director del proyecto "Experiencias de articulación interinstitucional para el desarrollo local" motivo de esta obra.

² Para evitar la confusión conceptual entre *funciones* y *competencias* municipales, es interesante destacar la diferenciación que estableció Alejandro Villar (2002): "...la primera (la función) se encuentra en el terreno de lo simbólico; esto es 'lo que el municipio debe hacer'. Esto que 'debe hacer' es una cuestión subjetiva ya que se construye a partir de las demandas y requerimientos de la sociedad (...) y de la concepción sobre el Estado y las políticas públicas que posea el líder o funcionario político de turno. La competencia municipal, por su parte es aquella que el marco legal (Constitución, Ley Orgánica Municipal, Carta Orgánica Municipal) le reconoce al municipio como entidad jurídica pública. Como la dinámica social y política tiende a ser más vertiginosa y flexible que las normas jurídicas se suelen encontrar funciones asumidas por gobiernos locales que no se encuentran, necesariamente, entre las competencias jurídicamente establecidas, pero, que por otro lado, rara vez las prohíben".

³ Estas restricciones se encuentran vinculadas tanto a una presión tributaria débil (la presión tributaria municipal no representa más del 1,20% del PBI, frente al 3,70% de las provincias y el 17,17% de la Nación; Véase *3ra Asamblea Anual Ordinaria de la Federación Argentina de Municipios -26/04/2001*) y al estancamiento en la transferencia de recursos estables, como a niveles relativamente bajos de eficacia en la implementación y ejecución de políticas en tanto resultado de capacidades de gestión no desarrolladas en su plenitud. En este plano deben tenerse en cuenta, entre otros elementos, la preeminencia de estructuras burocráticas y organizacionales inadecuadas, la escasez de recursos humanos calificados, la falta de disponibilidad de recursos y el bajo nivel de articulación de las políticas dentro del gobierno local, fenómenos característicos de buena parte de los gobiernos locales argentinos.

Sin embargo, aún con las limitaciones señaladas, el proceso de resignificación de funciones del gobierno local implicó un cambio importante en cuanto al tipo de misiones y objetivos de la organización municipal. Al mismo tiempo, esta resignificación de funciones incentivó la difusión de nuevas *modalidades de gestión*, basadas en la concertación público – privada y el involucramiento de actores no estatales en el diseño e implementación de determinadas políticas públicas, alentando la adopción de herramientas tales como la planificación estratégica participativa, los presupuestos participativos o la creación de organizaciones gestionadas conjuntamente por el Estado y los sectores empresariales, entre otras.

Para comprender la magnitud del cambio es preciso enfatizar que, en la actualidad, *“la ciudad es un territorio en el que convergen y se cristalizan los conflictos y las contradicciones principales de una sociedad que está pasando por una profunda mutación, y su papel es de controlar cada vez mejor estas transformaciones sociales aceleradas”* (Sachs-Jeantet 1995). Para atender de manera eficaz y eficiente a este complejo desafío, la capacidad de los gobiernos locales de formular e implementar políticas de desarrollo capaces de recrear el tejido socio económico e institucional de comunidades fuertemente impactadas por las drásticas modificaciones del entorno resulta fundamental.

Pero los gobiernos locales se ven hoy desbordados en su capacidad de elaborar y gestionar por sí solos un proyecto de desarrollo viable para su ciudad o su región, dado que en el territorio operan agentes e intereses privados, asociaciones sectoriales, organizaciones sociales y otros actores que no son responsables ante el electorado pero cuyas acciones influyen en gran medida sobre la dinámica de la sociedad local. Sin su concurso, la capacidad de los gobiernos locales de generar políticas públicas capaces de administrar las transformaciones y guiar el cambio social de un modo deliberado puede verse sumamente restringida o afectada (Sachs-Jeantet 1995).

Sin duda, reformular los contenidos de la agenda y modificar las modalidades tradicionales de gestión local comporta desafíos pero también oportunidades. En este plano, el gobierno local presenta como fortaleza respecto de otros niveles de gobierno la posibilidad de establecer una relación más fluida con la comunidad y conocer con más detalle las particularidades económicas, sociales, políticas e institucionales del territorio en el cual tiene que operar (Caminotti y Madoery 2000b).

En síntesis, el hecho central es que a creciente complejidad del entorno en que se desenvuelven actualmente las políticas públicas locales involucra no sólo a los actores gubernamentales sino a también a una pluralidad creciente y heterogénea de agentes no estatales. Por ello, en tiempos de devaluación de la política, las nuevas funciones que están replanteando las modalidades de gestión local implican una revalorización de la misma, entendida como actividad social constructiva y no limitada a su componente estrictamente estatal. El poder público local debe integrarse en una compleja red de actores e instituciones, siendo su función específica la de *orientar* el proceso de formulación e implementación de las políticas a través de los recursos, capacidades y competencias que le son propios.⁴

⁴ Para profundizar esta perspectiva, véase Caminotti, Mariana y Madoery, Oscar (2000a).

1. Promoción económica y desarrollo local

Actualmente el municipio constituye la instancia de gobierno más cercana a los ciudadanos, debiendo realizar funciones cada vez más complejas y proporcionar nuevos servicios, así como receptar y articular un número creciente de demandas sectoriales y sociales. En tal sentido, a los responsables públicos de un número importante de ciudades argentinas se les plantea el desafío de impulsar procesos de desarrollo local que posibiliten el mejoramiento de las condiciones de vida y la ampliación de las oportunidades económicas y productivas en sus localidades.

De acuerdo al enfoque del desarrollo local endógeno, el impulso de este proceso debe basarse fundamentalmente en el aprovechamiento del potencial existente en un determinado territorio, pero sin perder de vista la importancia de identificar adecuadamente las oportunidades y recursos provenientes del exterior. A diferencia de la visión más convencional, que ha tendido a ligar casi linealmente crecimiento económico con desarrollo, este enfoque complejiza dicha relación, entendiendo que si bien el crecimiento económico constituye condición necesaria, no es sin embargo suficiente para impulsar un proceso genuino de desarrollo local.

Siguiendo esta perspectiva, el desarrollo debe ser entendido como un *objetivo de aspiraciones múltiples*, que requiere conjugar *eficiencia económica*, *equidad social* (solidaridad con las generaciones presentes) y *equilibrio ambiental* (solidaridad con las generaciones futuras), las tres E del moderno desarrollo territorial en términos de Cotruelo Menta y Vázquez Barquero (1995). El desarrollo local, en suma, se presenta como un fenómeno de carácter multidimensional y complejo, que plantea a los actores involucrados en su gestión el reto compatibilizar objetivos no siempre convergentes; justamente el tipo de desafío que requiere de líderes comprometidos, con visiones claras, compromiso social y voluntad de concertación interinstitucional.

Desde esta perspectiva, podemos afirmar que el concepto de desarrollo local hace referencia al impulso de un proceso de cambio socioeconómico y cultural cuyo atributo básico es la *integralidad*. Así, la atracción de inversiones que no produzcan excedentes reinvertidos en el territorio, o la radicación de una planta industrial que no se articule con las empresas y proveedores locales, o que genere empleo pero dañe el medioambiente, podrán ser pensadas como logros en términos de *promoción económica* pero no así de *desarrollo local*. En esta misma línea, y siguiendo a José Arocena (Arocena 1998), sólo quienes asuman y se comprometan, a través de sus acciones, con esta perspectiva integral podrán ser considerados *actores de desarrollo local*.

2. Consenso político para el desarrollo local

La importancia que cobran las dinámicas que se establecen, al nivel local, entre los actores y sus relaciones pone de relieve la centralidad que cobra el componente institucional en el enfoque del desarrollo local. Desde esta perspectiva, es preciso enfatizar que el *potencial de desarrollo endógeno* de una comunidad no sólo está constituido por la dotación de recursos materiales disponibles - como

lo señalaba la visión tradicional - sino también por un conjunto de capacidades autogeneradas a partir de la capacidades de los agentes locales para generar iniciativas y compatibilizar esfuerzos (Boisier 2001).

Por ello, asumir el enfoque del desarrollo local implica pensar al territorio - una ciudad o un espacio regional más amplio - no como mero soporte físico de los procesos que en él se desenvuelven sino una *red de actores* que conforman, a través de modalidades particulares de interacción, un *sistema de relaciones* que enmarca y condiciona sus posibilidades de emprender acciones estratégicas para impulsar procesos integrales y sustentables de transformación.

Para gestionar de manera exitosa estos procesos es necesario establecer un juego de *suma positiva* entre actores, que redunde en la creación de la necesaria sinergia social capaz de alentar un proceso de mejora económica con equidad social y equilibrio ambiental. Por lo demás, se desprende que, por su carácter endógeno, la promoción del desarrollo local requiere contar con estrategias diferenciales, asentadas en una identificación precisa de las ventajas y debilidades del territorio, que rescaten sus particularidades, valores y rasgos culturales e identitarios propios.

El valor de un diagnóstico apropiado radica en que permitirá dar sustento a las acciones de promoción del desarrollo local, evitando la dilapidación de esfuerzos y recursos, y permitiendo la selección de aquellas herramientas de gestión más adecuadas. Adicionalmente, permitirá convocar a los actores y sectores relevantes de la comunidad a partir de la identificación de intereses compatibles o complementarios, brindando así un marco de sentido alentador del compromiso para la conformación de alianzas estables y duraderas.

Dado lo expuesto, la gestión del desarrollo local plantea básicamente dos grandes desafíos políticos que es preciso encarar. Por un lado, contar con un *proyecto local* (Madoery 2001) que, a partir de una estrategia realista, enmarque el diseño de programas y proyectos ajustados a las características y necesidades de cada realidad. Por el otro, fomentar mecanismos que alienten la participación de los actores locales en la formulación y gestión de las políticas de desarrollo en función de realidades concretas, dado *que no hay desarrollo local sin un proyecto de transformación políticamente construido y socialmente legitimado*.

Enfatizar el carácter diferencial de las acciones de promoción del desarrollo local no implica en absoluto desdeñar las enseñanzas que pueden extraerse de lo acontecido en el marco de otras realidades. Por el contrario, si se cuenta con un diagnóstico territorial adecuado, una idea precisa de los objetivos que se desea alcanzar y una estrategia para llevar a cabo las acciones pertinentes, el conocimiento de otras experiencias resultará de gran valor para fortalecer las políticas locales.

3. Gestión articulada para el desarrollo local

Como hemos sugerido, la gestión del desarrollo local plantea a los responsables públicos locales el desafío de establecer relaciones más horizontales con un conjunto heterogéneo de actores no estatales. De tal modo, sin abandonar la articulación con las tradicionales sociedades de fomento

barrial y con distintas organizaciones de base de los sectores populares, se aspira ahora además a coordinar acciones con organizaciones de los sectores medios tales como asociaciones profesionales o cámaras de pequeños y medianos empresarios (García Delgado 1997) e incluso con las grandes empresas.

Numerosas experiencias reconocidas muestran que, para conducir adecuadamente estos procesos, se requiere la formulación de *pactos territoriales* o *contratos sociales* al nivel local, capaces de promover la complementación e institucionalizar los compromisos asumidos. Es desde esta perspectiva que la gestión del desarrollo local encierra un sentido democratizador⁵. Una participación informada, la provisión de mecanismos de deliberación pública efectivos y la responsabilización de la totalidad de los agentes involucrados (gobierno, empresas, sectores del conocimiento, organizaciones sectoriales y comunitarias, etc.) en los procesos de toma de decisiones, devienen elementos constitutivos de la capacidad de una sociedad local para formular una estrategia de desarrollo viable, consensuada y, por sobre todo, asociada.

Frecuentemente, se asume que la incorporación de nuevos actores en la gestión local persigue el propósito explícito de lograr una mejor identificación de los problemas y una más correcta definición de las metas y objetivos de las políticas locales, en aras de mejorar la efectividad de los programas. Pero, adicionalmente, ello implica una apuesta por crear una nueva forma de legitimación política, basada en una articulación entre el Estado (local) y la sociedad civil en la que se renueve la naturaleza del vínculo a partir de la eficacia, la eficacia y la democratización de la gestión.

Esta modalidad de gestión articulada o asociada requiere además un cambio en el modo de operar de los propios funcionarios públicos locales. Si tradicionalmente se les exigía ser administradores eficaces y eficientes, en la actualidad se les requiere una serie de competencias adicionales, como la capacidad de liderazgo para compatibilizar intereses diversos, superar los bloqueos que pudieran surgir al interior o al exterior de la organización municipal y facilitar la articulación entre los actores involucrados en la gestión de los proyectos (Tecco 2002).

Siguiendo esta tendencia visible al nivel internacional, una variedad de experiencias en marcha en Argentina indica que el fortalecimiento de los vínculos entre el municipio y diversos agentes no estatales ha pasado a constituir una prioridad en la gestión de los programas de desarrollo local en el país.⁶ Si bien es posible observar una diversidad de estrategias e instrumentos de gestión utilizados, la articulación interinstitucional y la conformación de alianzas intersectoriales constituye, en la gran mayoría de los casos, un elemento central.

Las experiencias que se presentarán en los capítulos que componen esta obra pretenden justamente dar cuenta de este fenómeno, con el propósito de contribuir a la difusión aquellos

⁵ Para una profundización de esta perspectiva, véase Coraggio (1999).

⁶ Como se ha demostrado en un reciente estudio sobre experiencias innovadoras originadas en gobiernos locales argentinos, la gestión asociada es la tecnología que ha alcanzado su mayor nivel de difusión en los municipios: en casi la mitad de los casos considerados se verificó la articulación con instituciones de la sociedad civil, más que duplicando los niveles de incorporación de otras tecnologías. Este fenómeno es particularmente destacable en las experiencias de desarrollo local. Véase Villar (2002).

elementos que podrían resultar de utilidad para orientar los procesos de gestión del desarrollo local en otras realidades nacionales o regionales, facilitando así procesos de retroalimentación y aprendizaje.

4. Una mirada global sobre las experiencias seleccionadas

Con anterioridad al análisis de los casos que presentarán los investigadores que trabajaron en este proyecto, quisiera detenerme en señalar algunas enseñanzas generales. La primera de ellas es que las experiencias indican que se han generado distintas iniciativas locales en las que es evidente que los gobiernos municipales y numerosos actores no estatales han asumido papeles protagónicos importantes, fenómeno éste novedoso en la Argentina.

Más allá de la conformación de alianzas interinstitucionales de carácter local, las experiencias muestran que se están produciendo también articulaciones con actores extra locales - internacionales, nacionales y provinciales -, tanto estatales como no estatales. Las articulaciones se plantean construyendo consensos que buscan superar ciertas limitaciones que enfrenta la sociedad local e inclusive buscan ampliarse al ámbito regional: los actores locales parecen ser conscientes de que, para el logro de escalas de desarrollo apropiadas – y el fortalecimiento de los acuerdos que deben establecerse con actores de mayor poder – deben estructurarse estrategias regionales de desarrollo. Además, quisiera resaltar que las alianzas involucran a actores políticos, técnicos y sociales, cada uno de ellos promoviendo el desarrollo local desde sus particulares prácticas, acciones y visiones.

Respecto de la estructuración de las alianzas, las experiencias podrían agruparse en dos tipos de iniciativas. En una primera instancia, aquellas lideradas por el gobierno local, en cumplimiento de sus nuevas funciones; en una segunda, aquellas lideradas por organizaciones privadas o actores de la sociedad civil que diseñan o proponen programas, a los que se les suma el gobierno local. En el caso de las experiencias seleccionadas, las primeras son preponderantes, lo que indicaría que numerosos funcionarios públicos locales tienen actualmente una fuerte preocupación por mejorar no sólo las condiciones de vida de los ciudadanos, sino por acercar las administraciones a las organizaciones de la sociedad civil, logrando consensos participativos más amplios y menos verticales para favorecer la gobernabilidad local (Cravacuore 2002). Esto señala un esfuerzo de construcción, en todos los casos, de proyectos políticos que sustenten las iniciativas de desarrollo local y de liderazgos políticos favorecedores de la construcción de iniciativas articuladas. Ello permite augurar que la estructuración de alianzas para la promoción económica favorecerá la ampliación de los márgenes reales de participación social a otros ámbitos. Sin embargo, los niveles de *empoderamiento* de muchas organizaciones de la sociedad civil aún son débiles y es necesario que se estimulen acciones adicionales para que éstas puedan emplearse como plataforma para otras acciones locales.

En cuarto término, debemos reconocer los intentos presentes en todas las iniciativas para fomentar el desarrollo local a partir de un proceso de recuperación de aquellos elementos culturales y productivos tradicionales más significativos. Esto es de relevancia aún en procesos intramunicipales, en los cuales estos elementos identitarios deben ser revalorizados.

Las nuevas condiciones producidas por la transformación económica de los noventa parece haber desencadenado, en todas las experiencias, un interés creciente por mantener o recuperar niveles altos de competitividad en mercados extra locales, así como encontrar modos sustentables de paliar los altos niveles de desempleo y los problemas sociales que se han agravado en años recientes. Eso se hace evidente en el interés por el desarrollo de proyectos que permitan una integración a circuitos comerciales más amplios - tanto nacionales como internacionales - y la mejora de la calidad del empleo.

Finalmente, una atención especial merecen los aspectos educativos, de capacitación y asistencia técnica contemplados en las experiencias. Es evidente que los gobiernos locales son conscientes de que las soluciones no son de corto plazo, y que la sustentabilidad de las acciones a favor del desarrollo local requiere un esfuerzo sostenido a lo largo de un lapso temporal más vasto. Esto es especialmente claro en las acciones destinadas al fortalecimiento de capital humano, que produce pocos dividendos en el corto plazo pero se vuelven absolutamente estratégicas como sustento de todo proceso de transformación.

En suma, promover y gestionar el desarrollo local plantea un sinnúmero de desafíos que un buen número de responsables gubernamentales, empresarios, dirigentes sectoriales y sociales de diversas localidades argentinas están asumiendo con firmeza y convicción. El camino a transitar no es sencillo, pero la lectura de las experiencias que se presentarán a lo largo de este volumen mostrará una variada gama de estrategias e instrumentos que revelan que liderar procesos de desarrollo local y regional constituye una senda viable si es asumido con creatividad, visión de futuro y voluntad de creación de nuevos consensos.

5. Bibliografía

- Arocena, José. *Propuesta metodológica para el estudio de procesos de desarrollo local*. Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH): Montevideo (Uruguay), 1998.
- Arocena, José. *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. CLAEH – Nueva Sociedad: Caracas (Venezuela), 1995.
- Boisier, Sergio. "Desarrollo (Local): ¿De qué estamos hablando?". En Antonio Vázquez Barquero y Oscar Madoery (eds), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Homo Sapiens: Rosario (Argentina), 2001.
- Boisier, Sergio. "Conocimiento y gestión territorial en la globalización". Ponencia presentada al *III Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública*: Madrid (España), 1998.
- Borja, Jordi. "Ciudadanía y espacio público". En *Revista Reforma y Democracia* N° 12, CLAD: Caracas (Venezuela), 1998.

- Caminotti, Mariana y Madoery, Oscar. "Gobierno y Política de Desarrollo Local en Argentina. El Plan Estratégico Rosario". Ponencia presentada al *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* Santo Domingo (República Dominicana), octubre de 2000 (a).
- Caminotti, Mariana y Madoery, Oscar. "Logros, dificultades y desafíos del Plan Estratégico Rosario". En *Informe sobre Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires*. Programa de Desarrollo Humano del H. Senado de la Nación, Banco de la Provincia de Buenos Aires: Buenos Aires (Argentina), 2000 (b).
- Cravacuore, Daniel. "El origen de la innovación en el gobierno local y sus actores". En Daniel Cravacuore (comp.), *Innovación en la gestión municipal*. Universidad Nacional de Quilmes - Federación Argentina de Municipio: Buenos Aires (Argentina), 2002.
- Cravacuore, Daniel. "Proyectos de desarrollo local: reflexiones preliminares sobre su gestión en municipios bonaerenses". En Cristina Díaz, Rita Grandinetti y Patricia Nari (comp.), *Tecnologías y Gestión Local en Argentina: Experiencias y perspectivas*. Editorial Homo Sapiens - Grupo Política & Gestión de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario - Agencia Española de Cooperación Internacional: Rosario (Argentina), 2002.
- Coraggio, José Luis. "Competir por el capital o competir por la gente?. Sentidos alternativos de la política metropolitana". Ponencia presentada al *Seminario Internacional Grandes Metrópolis del MERCOSUR: Problemas y Desafíos*, organizado por el Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile: Santiago de Chile, 1999.
- Cotorruelo Menta, Romeo y Vázquez Barquero, Antonio. "Notas sobre la estrategia de Desarrollo Territorial". En *Cuadernos de Aguilar* N° 5, Instituto Nacional de Empleo y Fundación de la Universidad Autónoma de Madrid: Madrid (España), 1995.
- García Delgado, Daniel. "Introducción. Nuevos escenarios locales. El cambio de modelo de gestión". En Daniel García Delgado (comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. FLACSO – Oficina de Publicaciones del CBC (UBA) – Universidad Católica de Córdoba: Buenos Aires (Argentina), 1997.
- Madoery, Oscar. "El Proyecto Político Local como alternativa de desarrollo". En *Revista Política & Gestión* N°2, Editorial Homo Sapiens: Rosario (Argentina), 2001.
- Rofman, Adriana, Suárez, Francisco, y Polo, Patricia. "Perspectivas, políticas y estrategias de desarrollo local en áreas metropolitanas". Ponencia presentada al *IV Seminario Nacional de la Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales Articulaciones Interinstitucionales para el Desarrollo Local*: Córdoba (Argentina), noviembre de 2002.
- Sachs-Jeantet, Celine. "Cuidad y gestión de las transformaciones sociales". Programa Gestión de las Transformaciones Sociales (MOST), *Documentos de Debate* N° 2, UNESCO, 1995.
- Tecco, Claudio. "El papel de los municipios como gestores del desarrollo local – regional". Ponencia presentada al *III Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP)*: Mar del Plata (Argentina), 1997.

- Tecco, Claudio. "Innovaciones en la gestión municipal y desarrollo local". En Daniel Cravacuore (compilador), *Innovación en la gestión municipal*. Universidad Nacional de Quilmes - Federación Argentina de Municipios: Buenos Aires (Argentina), 2002.
- Villar, Alejandro. "Funciones, competencias y tecnologías en el gobierno local. Un análisis del Banco de Experiencias Locales". En Daniel Cravacuore (compilador), *Innovación en la gestión municipal*. Universidad Nacional de Quilmes - Federación Argentina de Municipios: Buenos Aires (Argentina), 2002.

LAS EXPERIENCIAS

Las seis experiencias seleccionadas que se analizaron grafican distintas estrategias e instrumentos de gestión, pero todas contemplan la articulación entre actores estatales y no estatales como un aspecto fundamental de un nuevo modo de gestionar políticas que buscan promover el desarrollo local y regional.

Cuadro N° 1

Experiencias seleccionadas

Proyecto "Experiencias de articulación interinstitucional para el desarrollo local en Argentina"

Experiencia seleccionada	Actores involucrados
Plan Estratégico Regional Atlántico Norte Argentino	Gobiernos municipales de General Lavalle, General Madariaga, La Costa, Pinamar y Villa Gesell; Gobierno de la Provincia de Buenos Aires; Universidad Nacional de La Plata; organizaciones no gubernamentales.
Plan Estratégico de Desarrollo de Campana	Gran empresa; gobierno municipal de Campana; organizaciones no gubernamentales.
Programa de Reconversión Productiva de Colonia Caroya	Gobierno municipal de Colonia Caroya; agencias de cooperación técnica nacionales e internacionales; productores locales / regionales.
Política de desarrollo económico de Villa María	Gobierno municipal de Villa María; gobierno provincial; emprendedores locales.
Fundación para el Desarrollo de Cañada de Gómez (FUDECA)	Gobierno municipal de Cañada de Gómez; cámaras empresariales; organizaciones de la sociedad civil.
Agencia de Desarrollo Región Rosario (ADERR)	Gobierno nacional (SEPYME); gobierno provincial; gobiernos municipales del Área Metropolitana de Rosario; organizaciones empresariales; sindicatos; ONGs; Universidades.

Fuente: Informe final del proyecto "Experiencias de articulación interinstitucional para el desarrollo local en Argentina". Buenos Aires, noviembre de 2002.

Los seis casos comprenden municipios de distinto tamaño, con realidades territoriales, sociales, demográficas, económicas y productivas bastante diferentes y que, por lo demás, pertenecen a tres jurisdicciones provinciales distintas, Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, englobadas en lo que se denomina la *Región Pampeana* de la República Argentina.

Cuadro N° 2

Municipios seleccionados**Proyecto "Experiencias de articulación interinstitucional para el desarrollo local en Argentina"**

Experiencia seleccionada	Provincia	Municipio	Población	Superficie
Plan Estratégico Regional Atlántico Norte Argentino	Buenos Aires	La Costa, Villa Gesell, General Lavalle, General Madariaga, Pinamar	124.855 hab.	6.835 Km ²
Plan Estratégico de Desarrollo de Campana	Buenos Aires	Campana	83.515 hab.	954,54 Km ²
Programa de Reconversión Productiva de Colonia Caroya	Córdoba	Colonia Caroya	13.775 hab.	Km ²
Política de desarrollo económico de Villa María	Córdoba	Villa María	71.855 hab.	36 Km ²
Fundación para el Desarrollo de Cañada de Gómez (FUDECA)	Santa Fe	Cañada de Gómez	28.610hab.	Km ²
Agencia de Desarrollo Región Rosario (ADERR)	Santa Fe	Región Metropolitana del Gran Rosario ⁷	1.400.000 hab. (aprox.)	582 Km ²

Fuente: Informe final del proyecto "Experiencias de articulación interinstitucional para el desarrollo local en Argentina". Buenos Aires, noviembre de 2002.

En conjunto, las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba generan algo más del 50% del Producto Bruto Interno argentino, mientras que las restantes veintiún jurisdicciones provinciales contribuyen con aproximadamente el 48% del PBI. Se trata de tres provincias que poseen un sector agropecuario exportador, un sector industrial de relevancia y concentran el mayor volumen de la población del país. Asimismo, en estas provincias, dada la desigual distribución espacial de los recursos que se evidencia en la Argentina, encontramos los gobiernos locales con presupuestos comparativamente más elevados y mejor dotados de recursos humanos calificados.

Por otra parte, las tres provincias poseen regímenes municipales distintos. Mientras Buenos Aires y de Santa Fe no consagran en sus Constituciones la autonomía municipal, Córdoba ha determinado un régimen de autonomía política, administrativa y económico - financiera para sus municipios, e incluso los de mayor tamaño pueden dictar su propia Carta Orgánica. Esto indicaría, a priori, que las capacidades institucionales municipales para formular y gestionar proyectos de desarrollo local serían

⁷ La *Región Metropolitana del Gran Rosario* constituye un conglomerado urbano que abarca numerosos municipios y comunas de la Provincia de Santa Fe. De acuerdo al criterio que se utilice para su delimitación (de continuidad urbana o territorial-funcional), posee una población que oscila entre 1.250.000 y 1.400.000, y una superficie estimada en aproximadamente 600 km cuadrados. Su ciudad cabecera es Rosario, que posee 908.875 habitantes.

muy diferentes en estas tres provincias. No obstante, el predominio de un discurso favorable al desarrollo local por parte de las administraciones provinciales en los tres casos parece haber conducido a que, en las experiencias seleccionadas, las estrategias de intervención guarden similitudes en términos de orientaciones y no se evidencie tan claramente la existencia de una diferencia importante en términos de capacidad institucional local.⁸

Para cada una de las seis experiencias, se optó por realizar una descripción del contexto previo a la implementación de la estrategia de desarrollo local, caracterizando el entramado económico y social, y destacando ciertos elementos culturales y de identidad. En cada una se buscó avanzar, además, en la descripción del *ciclo de las políticas*, analizando el papel de los actores involucrados y la naturaleza de los compromisos asumidos en cada etapa, tratando de identificar los elementos que favorecen el intercambio horizontal y la concertación de intereses entre actores diversos.

El abordaje realizado se fundamenta, en parte, en el hecho de que en Argentina la producción teórica en el campo del desarrollo local quizás ha avanzado más rápidamente que los estudios empíricos sobre experiencias de gestión concretas, con lo cual aún no se cuenta con gran cantidad de referencias sobre las mismas. En virtud de ello, predominan aún los enfoques prescriptivos contruidos a partir de experiencias desarrolladas en otros países.

No pretendemos darle a este estudio ese carácter, como tampoco presentar los casos seleccionados como *exitosos* en tanto se trata, en general, de experiencias en marcha. Lo que nos proponemos es difundir los resultados alcanzados mediante el meritorio esfuerzo llevado a cabo por diversos actores en un conjunto de localidades argentinas, tratando de identificar cursos de acción que, adecuadamente readaptados, puedan resultar orientadores la gestión del desarrollo local en otros sitios.

Daniel Cravacuore

⁸ En las tres provincias, las políticas de desarrollo local fueron impulsadas en la década de noventa, simultáneamente al proceso de transformación económica nacional, a partir de la labor desarrollada por una serie de políticas provinciales de promoción económica que buscaron fomentar la generación de microempresas, la asistencia técnica a los emprendedores locales, la búsqueda de oportunidades de exportación y el asociativismo.

REGIONALIZACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO LOCAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

La experiencia del Plan Estratégico Tuyú Mar y Campo

Mariana Caminotti*

1. Introducción

En el transcurso de los años noventa, una serie de transformaciones fundamentales modificaron tanto la agenda como las modalidades de gestión de los gobiernos locales argentinos. En tal sentido, para comprender el proceso de cambio emprendido, surge la necesidad de vincular el proceso de reforma estructural del Estado nacional con las nuevas tareas que hoy cabe asumir desde el espacio local (Caminotti y Madoery 2000).

Desde comienzos de la pasada década, la implementación de un proceso reformista caracterizado por el ajuste financiero, las privatizaciones y desregulaciones, el achicamiento de la administración central y la descentralización administrativa, replanteó la problemática de la distribución territorial de responsabilidades en la formulación y ejecución de las políticas públicas, configurando un escenario en el cual los municipios comenzaron a transitar un generalizado proceso de redefinición de responsabilidades y estrategias de intervención (Tecco 1997; Villar 2002). En este marco, nuevas *cuestiones*⁹ comenzaron a ser problematizadas como funciones emergentes de los gobiernos locales argentinos, entre las que se destacan las referidas a garantizar la integración y el bienestar de la población local (*políticas sociales*), poner en valor los recursos físicos y humanos del territorio (*promoción económica y del empleo*) y mejorar la calidad medioambiental.

De la mano de esta agenda local expandida¹⁰, los gobiernos municipales de diversas ciudades del país comenzaron a formular e implementar programas para la promoción del desarrollo local,

* Licenciada en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario). Maestranda en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (Universidad Nacional de San Martín – Georgetown University). Becaria de Investigación del Proyecto “Experiencias Innovadoras de Articulación Interinstitucional. Un Análisis desde la Gestión Local”. Centro de Estudios e Investigaciones, Universidad Nacional de Quilmes.

⁹ Siguiendo la propuesta analítica formulada por Oscar Oszlak y Guillermo O’Donnell (1995), entendemos por “cuestión” a aquellos asuntos, necesidades o demandas que, en un período de tiempo determinado, aparecen como temas socialmente problematizados, produciendo una determinada toma de posición por parte del Estado.

¹⁰ Para dimensionar la magnitud del proceso de cambio, es interesante el planteo efectuado por Cravacuore (2002), quien plantea que, hasta los años noventa, “los gobiernos locales habían tenido un papel limitado, ocupándose de las funciones de regulación y control de la infraestructura urbana y de las actividades

entendiendo por “desarrollo local”, de manera genérica, el impulso de acciones destinadas a mejorar las condiciones de vida y las oportunidades económicas y productivas en sus jurisdicciones. De modo general, el impulso de estos procesos se ha visto acompañado por la adopción de nuevas herramientas para la gestión del desarrollo, basadas tanto en una mayor articulación entre diversos gobiernos locales entre sí (mediante distintas modalidades de cooperación intermunicipal), como entre los actores político administrativos municipales y los agentes socioeconómicos con actuación en sus territorios. En tal sentido, las políticas de desarrollo local, lejos de comprender sólo una responsabilidad del poder público municipal, demuestran ser cada vez más dependientes del *compromiso* de una multiplicidad de actores relevantes.

Ahora bien, más allá de la existencia de un creciente número de experiencias emprendidas en ciudades de diverso tamaño y características¹¹, un hecho que no debería ser soslayado es que, en la gran mayoría de los casos, la gestión de políticas de desarrollo local plantea serios desafíos o, dicho de otro modo, no se trata de senderos que los municipios argentinos transiten sin dificultad. Por lo tanto, el énfasis en los potenciales beneficios que prometen la articulación de actores o la construcción de alianzas intersectoriales para llevar adelante procesos locales de gestión del desarrollo no debe subestimar el hecho central de que se trata de procesos complejos, que requieren poner en juego dinámicas de inter-reconocimiento, aprendizaje socio-organizacional y cambio cultural.

2. El Plan Estratégico Regional

En el marco del proceso de ampliación de funciones municipales emprendido en años recientes, la planificación estratégica ha pasado a constituir una de las herramientas de gestión del desarrollo local más utilizadas por los gobiernos municipales argentinos. Sin embargo, es necesario subrayar que, desde la década de 1990, han proliferado fundamentalmente los planes estratégicos urbanos o de ciudades, y no aquellos concebidos de acuerdo a lógicas territoriales. Esta tensión o desencuentro, según los casos, entre la *lógica funcional del territorio* y la *división jurisdiccional* que implica la existencia de diferentes unidades político-administrativas con actuación sobre el mismo, ha acompañado el diseño de la gran mayoría de los planes estratégicos argentinos, llegando en ciertos casos a hacer fracasar experiencias que presentaban, en principio, interesantes potencialidades.

En tal sentido, la relevancia de la experiencia de planificación estratégica emprendida en la región Tuyú Mar y Campo se basa en el hecho de que, logrando aunar la voluntad política de los responsables políticos de cinco municipios de signos partidarios diversos, los gobierno nacional y provincial, con la asistencia técnica de una Universidad Nacional y una amplia participación ciudadana,

económicas que se realizaban en su territorio; de la prestación directa de la ayuda social; y de la administración de recursos del gobierno local”.

¹¹ Al respecto, véase Banco de Experiencias Locales (BEL) de la Universidad Nacional de Quilmes y la Universidad Nacional de General Sarmiento (<http://www.unq.edu.ar/bel>). El Banco de Experiencias Locales es un proyecto que sistematiza experiencias innovadoras de gestión local; actualmente cuenta con más de ciento treinta casos en línea y aproximadamente ciento setenta en proceso de carga.

puso en marcha la institucionalización de un proceso de “regionalización concertada” (Equipo Técnico DAM/SEU/UNLP 2002) de características inéditas en el país. Teniendo en cuenta este rasgo diferencial de la experiencia, consideramos de utilidad analizar y difundir el modo en que la misma se ha originado, formulado y conducido hasta la actualidad.

Vale aclarar que tanto la evaluación de los resultados alcanzados por el plan en términos de la satisfacción de necesidades específicas de las comunidades involucradas, como el más abarcador análisis de impacto, superan el propósito de este trabajo. Aquí nos proponemos, en cambio, destacar aquellas características del curso de acción seguido que, más allá de sus especificidades, puedan aportar elementos capaces de orientar la gestión de procesos similares emprendidos en otras realidades nacionales o regionales.

2.1. Caracterización del territorio

Los municipios de Villa Gesell, Pinamar, La Costa, General Madariaga y General Lavalle se encuentran localizados en el centro-este de la provincia de Buenos Aires, a 350 km. de la Capital Federal. La región conformada por estos cinco municipios se estructura físicamente en torno al corredor vial de la Ruta Provincial N° 11, y se encuentra dividida entre un territorio costero (con un frente de aproximadamente 160 km.) y un medio rural.

Los cinco municipios involucrados en el plan estratégico regional conformaron históricamente dos unidades administrativas, General Lavalle y General Madariaga, pero a partir del fuerte desarrollo registrado desde la década de 1950 por la actividad turística y la preponderancia económica que dicha actividad adquirió a partir de entonces, dos décadas más tarde se produjo un proceso que llevó a su fragmentación en cinco unidades político-administrativas diferenciadas. Por lo tanto, el actual proceso de construcción regional debe ser comprendido en el marco de esta historia particular, asociada a la subdivisión de los “antiguos” municipios de General Lavalle y General Madariaga y la creación, en 1978, de los municipios urbanos de La Costa, Villa Gesell y Pinamar, por medio de la Ley 9024.

En la actualidad, los municipios que integran la región presentan una gran heterogeneidad de realidades en cuanto a sus aspectos físicos, demográficos, sociales y económico-productivos, con diversos tamaños poblacionales y jurisdiccionales, así como gobiernos locales de signo político distinto. El municipio de General Lavalle posee una superficie de 2.875 km² y una población total de 3.088 habitantes; en tanto el municipio de General Madariaga posee una superficie de 3.312 km² y una población total de 18.278 habitantes. En ambos casos, los gobiernos locales son encabezados por Intendentes municipales pertenecientes al Partido Justicialista (PJ).

El municipio de La Costa posee una superficie de 300 km² y una población total de 59.577 habitantes, en tanto el municipio de Villa Gesell posee una superficie de 285 km² y una población total de 23.649. En ambos casos, los gobiernos locales son encabezados por Intendentes municipales pertenecientes a la Alianza UCR-Frepaso. Finalmente, el municipio de Pinamar posee una superficie

de 63 km² y una población total de 20.263 habitantes; el gobierno local es ejercido por un Intendente perteneciente a un partido político vecinalista.

En cuanto a las características de la estructura productiva regional, la misma se distingue, a nivel agregado, por la escasa importancia relativa del sector primario y una casi nula injerencia de las actividades relacionadas con la manufactura industrial. El sector de mayor dinamismo es el terciario (servicios financieros, seguros, comercio por mayor y menor, hotelería y restaurantes, etc.) y el turismo constituye claramente la principal actividad económica de los municipios costeros, contribuyendo al mismo tiempo a la dinamización de los municipios interiores de la región. La principal oferta turística regional está constituida por el producto “sol y playa”, que viene enfrentando una serie de dificultades, con una demanda empobrecida¹², una competencia que se ha multiplicado y una insuficiente oferta de productos diseñados para operar más allá de los meses del verano.

Entre las principales características del particular modo de desarrollo de la región, se destaca la marcada estacionalidad de las principales actividades (fundamentalmente turismo, pero también agro), con una concentración en el período estival (meses de enero, febrero y marzo)¹³ y la existencia de infraestructura ociosa durante los restantes meses del año. La falta de coordinación de las distintas actividades que hacen a la conformación de una oferta múltiple y la falta de articulación entre las actividades económicas locales ya existentes y la actividad turística, constituyeron dos de las principales restricciones al desarrollo local-regional que fueron detectadas al momento de poner en marcha el plan estratégico.

La situación social regional posee características propias asociadas al impacto de la estacionalidad sobre la dinámica del mercado de trabajo, que tiende a producir informalidad y precariedad en el empleo. De acuerdo a datos del año 2001, la región presentaba una tasa de desocupación abierta del orden del 30% y un 14,3% de subocupación demandante. Si bien esta situación no está dissociada de la crisis que se presenta a nivel nacional, las particularidades de las actividades económicas regionales tienden a reforzar estos procesos de deterioro del empleo.

Por otra parte, de acuerdo a los datos arrojados por una encuesta socioeconómica realizada durante la etapa de pre-diagnóstico del plan estratégico regional, en 2001 el 12% de los hogares encuestados percibía ingresos inferiores a los \$200 (valor algo inferior al que define la Línea de Indigencia), en tanto el 50,3% de los hogares encuestados percibía ingresos menores a \$600 (valor cercano a la Línea de Pobreza)¹⁴. A partir de este crítico panorama, se planteó la necesidad de trabajar en el diseño de políticas y programas tendientes a buscar y potenciar alternativas para

¹² Es importante señalar que esta región es receptora de visitantes que proceden principalmente del área metropolitana de Buenos Aires y de la provincia de Buenos Aires, de estratos medios y medios-bajos (Plan Estratégico Tuyú Mar y Campo 2002).

¹³ Según datos proporcionados por la Subsecretaría de Turismo de la Provincia de Buenos Aires en 1999, la región atlántica norte recibe anualmente 3.480.750 visitantes, distribuidos del siguiente modo: 18,5% en diciembre, 37,6% en enero, 29,7% en febrero y 14,2% en marzo. (Plan Estratégico Regional Tuyú Mar y Campo 2002).

¹⁴ En ambos casos, los valores extremos corresponden a los partidos de La Costa (valores máximos) y Pinamar (valores mínimos).

generar empleo productivo a lo largo del año, de modo de paliar los efectos perversos de la estacionalidad.

En términos cualitativos, otro aspecto crítico detectado al inicio de la experiencia, que fue resaltado durante la primera fase de la etapa de diagnóstico del plan, fue la escasez de canales de participación ciudadana y la necesidad de encontrar modos específicos de articular las aspiraciones sociales con los procesos de toma de decisiones, acercando la gestión a las necesidades y demandas concretas de la comunidad. El reconocimiento de esta limitación derivó en una fuerte preocupación por institucionalizar espacios participativos, capaces de dar sustento a la definición de un modelo de desarrollo y líneas de acción que resultaran socialmente legitimadas.

2.2. Antecedentes y surgimiento del plan

Para comprender el proceso de origen al plan estratégico regional, es necesario remontarse a la experiencia planificación estratégica llevada a cabo en el municipio de Villa Gesell. En 1997, la municipalidad de Villa Gesell celebró un convenio con la Dirección de Asuntos Municipales de la Universidad Nacional de La Plata (DAM-UNLP) para la realización de un diagnóstico urbano que sirviera de base para gestionar políticas de desarrollo local en el municipio. Concluido ese trabajo, en 1998 se publicó un informe que sirvió como disparador para el inicio de un proceso de planificación estratégica participativa de carácter local.

El Plan Estratégico Villa Gesell, que se elaboró durante el año 2000 y se presentó en marzo de 2001 a la comunidad, resultó un punto de partida fundamental para la formulación del Plan Estratégico Regional: en el Eje 7, denominado "Región", se planteó el propósito de "articular el Plan de Villa Gesell, en una estrategia conjunta entre los municipios integrantes de la región (La Costa, Lavalle, Madariaga, Pinamar y Villa Gesell)". Entre los objetivos específicos, se destacaron los siguientes: i) "institucionalizar la Región del Corredor Atlántico Norte Argentino"; "elaborar un Plan Estratégico Regional de Desarrollo"; "aportar las propuestas del Plan Estratégico Villa Gesell, que involucren la escala de la región, como insumo a debatir en el marco del Plan Estratégico Regional" (Plan Estratégico de Villa Gesell 2002).

En forma paralela a este proceso, comenzaron a tomar cuerpo una serie de negociaciones políticas que tuvieron el propósito de asociar los municipios de Gesell, La Costa, Madariaga, Pinamar y Lavalle para elaborar el Plan Estratégico común. En dicho marco, el Intendente de Villa Gesell solicitó al equipo técnico de la Dirección de Asuntos Municipales de la Universidad Nacional de La Plata que le presentara una propuesta metodológica para llevar adelante un proceso de planificación de alcance regional. El tema fundamental, entonces, estuvo dado por la posibilidad de obtener recursos económicos para solventar la puesta en marcha de dicho proceso. A tal fin, resultó fundamental el apoyo obtenido por parte de los gobiernos nacional (controlado entonces por la Alianza UCR-Frepaso) y provincial (controlado por el Partido Justicialista). La diversidad de signos políticos de las

intendencias de los cinco municipios constituyó un factor clave para sumar a estos dos niveles de gobierno al esfuerzo de planificación regional.

Fruto de esta acuerdo, en el mes de diciembre de 2000 los cinco municipios, junto a los gobiernos Nacional y Provincial y a la Universidad Nacional de La Plata, firmaron un Convenio que materializó el compromiso inicial para la puesta en marcha del Plan Estratégico Regional Atlántico Norte Argentino (luego denominado "Tuyú Mar y Campo"). Este convenio, que fue rubricado por los Concejos Deliberantes de las cinco municipalidades, establecía las siguientes responsabilidades de las partes: la provincia de Buenos Aires, vía la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio de Gobierno, se comprometía a financiar los costos técnicos del Plan. La Dirección de Asuntos Municipales de la Universidad Nacional de La Plata (DAM-UNLP) se encargaría de la coordinación metodológica y de la asistencia técnica a lo largo del proceso. Por su parte, los cinco municipios proveerían infraestructura, recursos humanos y financiamiento de costos operativos del proceso (folletería de difusión, materiales para la convocatoria, etc.). Si bien la nación no comprometió recursos económicos, actuó como auspiciante, apoyando el diseño de una política de regionalización concertada. En este sentido, en el origen al Plan Estratégico Regional Tuyú Mar y Campo se evidencia un proceso de articulación de actores públicos que no tiene antecedentes a nivel nacional.

2.3. El diseño de los espacios de participación

Con el propósito de canalizar la participación de vecinos e instituciones en un proyecto común, los actores que condujeron la puesta en marcha del Plan Estratégico Regional se propusieron constituir espacios institucionales específicos tanto a nivel local como regional, considerando las particularidades de cada municipio y la complejidad derivada de la conjunción jurisdiccional.

Por un lado, se conformaron los Órganos Promotores Locales (OPL), integrados por representantes institucionales, barriales, actores del sector privado, vecinos y el gobierno local de cada municipio. Su función consistió en brindar un marco institucional a los ámbitos de debate participativo y comunitario, a fin de alcanzar una postura consensuada entre los diversos actores de la comunidad. Por otro lado, se establecieron Comisiones de Seguimiento, órganos creados con la finalidad de ampliar la escala de los distintos debates producidos en los OPL.

En tercer término, se conformaron Foros Regionales, abiertos a la participación de toda la comunidad, pero donde los representantes electos en los OPL son los encargados de transmitir los documentos producidos en los mismos y de llevar la voz de las Comisiones de Seguimiento que eventualmente se hubieren reunido. Además, llegado el caso de tener que definir posiciones a través del voto, sólo los representantes de los OPL poseen dicha facultad. Finalmente, el Consejo Regional está integrado por los miembros del Comité Ejecutivo del Plan¹⁵, por representantes directos de la

¹⁵ El Comité Ejecutivo del Plan, compuesto por un representante de cada municipio, es el órgano que tuvo por función coordinar la convocatoria para las actividades a realizarse a nivel local y regional.

comunidad surgidos de los cuatros Talleres Temáticos, a razón de uno por Taller y por municipio, a los que se le suma el Equipo de la DAM-UNLP. Este Consejo tuvo la responsabilidad de llevar adelante la etapa de Formulación del Plan.

Tabla 1:
Órganos y funciones

Órganos	Integrantes	Funciones
Equipos Técnicos Municipales	Coordinador del Plan en cada municipio Técnicos municipales	Garantizar la realización de las reuniones locales y los foros regionales Difundir las reuniones y sus resultados
Comité Ejecutivo del Plan	Un representante por municipio	Coordinar la convocatoria para cada una de las actividades a realizarse a nivel local y regional
Órganos Promotores Locales General Lavalle; General Madariaga; Pinamar; Villa Gesell; La Costa Norte; La Costa Centro; La Costa Sur	Representantes institucionales, barriales, actores del sector privado, vecinos y representantes del Gobierno local	Crear ámbitos de debate de los grandes temas territoriales donde la comunidad local intenta alcanzar posturas consensuadas para luego trasladarlas a los espacios de debate regional Elegir representantes para los Foros Regionales
Comisiones de Seguimiento	Representantes institucionales, barriales, actores del sector privado, vecinos y representantes del Gobierno local	Profundizar la discusión de los temas trabajados en los Talleres Temáticos Difundir los resultados de los Talleres
Consejo Regional del Plan	Comité Ejecutivo del Plan; un representante titular y un suplente de cada uno de los Talleres realizados en los OPL (total: 20). Equipo Técnico de la DAM/UNLP	Elaborar la matriz DAFO Definir el Modelo de Desarrollo Delinear los Ejes Estratégicos Establecer los Objetivos específicos Diseñar programas y acciones
Equipo Técnico DAM		Coordinación y asesoramiento metodológico

Fuente: Plan Estratégico Regional Tuyú Mar y Campo (2002)

Tabla 2: Ámbitos de participación

Ámbitos de participación	Actores
Talleres Temáticos 1. Productivo-Comercial 2. Urbano-Ambiental 3. Social 4. Turismo	Representantes institucionales, barriales, actores del sector privado, vecinos y representantes del Gobierno local
Foros Regionales	Representantes electos en los OPL Comisiones de Seguimiento Toda la comunidad Equipos Técnicos Municipales Consejos Deliberantes
Consejo Regional	Representantes electos en los OPL por temática Comisiones de Seguimiento Toda la comunidad Equipos Técnicos Municipales

Fuente: Plan Estratégico Regional Tuyú Mar y Campo (2002)

2.4. Las etapas del proceso

Metodológicamente, el Plan fue estructurado alrededor de cuatro etapas, diferenciadas pero fuertemente interrelacionadas: 1) Lanzamiento e inserción comunitaria del Plan (Pre-diagnóstico); 2) Elaboración del diagnóstico consensuado y de las propuestas; 3) formulación (ya culminadas); 4) implementación (actualmente en proceso).

A) *Pre-diagnóstico*

En esta primera etapa, se trabajó en la difusión del Plan Estratégico y en el relevamiento de información para la elaboración del Diagnóstico Preliminar. Un tema crítico que debió enfrentarse estuvo dado por la inexistencia de un diagnóstico de carácter regional. La única información disponible era la proveniente del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en 1991, de carácter global y fuertemente desactualizada. Ello planteó la necesidad de generar información cualitativa y cuantitativa a nivel territorial. Básicamente, se realizaron una encuesta socioeconómica a una muestra de 1.432 viviendas de los cinco municipios y entrevistas a informantes clave regionales. Al mismo tiempo, se digitalizaron las plantas urbanas de las ciudades cabeceras y las localidades de los municipios.

Esta etapa de pre-diagnóstico se extendió hasta el mes de mayo de 2001, pero a partir del mes de marzo de dicho año comenzaron a realizarse los primeros talleres temáticos participativos y comunitarios, cuyas discusiones sirvieron como insumo para la elaboración del diagnóstico. Paralelamente, se conformaron los equipos técnicos municipales que, de manera conjunta con los profesionales de la DAM/UNLP, comenzaron a trabajar en la elaboración del diagnóstico preliminar,

que derivó en la redacción de un informe. Ese informe, luego, fue complementado con los datos obtenidos mediante la realización de la encuesta y con los documentos elaborados por los participantes de las reuniones y los foros del Plan. El diagnóstico preliminar, realizado durante los meses de enero y febrero de 2001, permitió efectuar una aproximación a las diferentes problemáticas locales y regionales.

Los equipos técnicos locales (designados por los gobiernos de cada municipio) coordinaron en conjunto con los técnicos de la DAM-UNLP la etapa participativa. Sus principales tareas fueron: i) la difusión del plan en sus respectivos municipios; ii) la elaboración del mapa de actores locales; iii) la puesta en marcha de campañas de sensibilización y comunicación (a tal fin se celebraron acuerdos con medios locales de comunicación que cubrieron las reuniones del Plan)¹⁶. Estos equipos técnicos fueron los responsables de convocar a cada una de las reuniones del plan, trabajo que fue apoyado y reforzado por parte de los profesionales de la DAMUNLP. En este caso, se trató de un acuerdo implícito entre los equipos técnicos locales y contratados, para evitar que la convocatoria fuera teñida por “sesgos político partidarios”.

Asimismo, durante esta etapa de pre-diagnóstico se conformó el Comité Ejecutivo del Plan, compuesto por un representante de cada uno de los gobiernos locales, con la función de coordinar la convocatoria para las actividades a realizarse a nivel local y regional. En el mes de marzo de 2002, y para finalizar la primera etapa del Plan Estratégico Regional, se realizó en la ciudad de Pinamar el acto de lanzamiento, que contó con una masiva concurrencia de representantes políticos, empresariales, sociales y de las comunidades de los cinco municipios.

En suma, las principales actividades desarrolladas durante esta primera etapa del proceso de planificación fueron las siguientes: La firma del convenio entre los cinco municipios de la región, el Gobierno Nacional (a través del Ministerio del Interior), el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y la Universidad Nacional de La Plata para poner en marcha el plan estratégico regional; la generación y sistematización de información sobre la realidad regional; la conformación de los Equipos Técnicos Municipales; la constitución del Comité Ejecutivo del Plan; y la realización del acto de lanzamiento.

B) Diagnóstico y elaboración de propuestas

Luego de una primera etapa centrada en la generación y análisis de la información que permitió avanzar en el diagnóstico del plan, se comenzó a trabajar con los actores de la comunidad en la elaboración de propuestas nacidas de sus opiniones, necesidades, demandas y vivencias. Esta etapa constituyó el período de más intensa participación comunitaria, que fue canalizada básicamente mediante dos instancias: los Órganos Promotores Locales (espacios de participación de nivel local) y los Foros Regionales (espacios de participación supra locales), en los cuales se abordaron grandes temas relacionados con las problemáticas sociales, las actividades económicas, los servicios públicos, la infraestructura urbana.

¹⁶ De vital importancia para la difusión del plan resultó la labor del periódico *El Pionero*, del municipio de La Costa, que realizó un fuerte seguimiento del proceso de planificación.

Se llevaron a cabo cuatro Talleres Temáticos: Productivo-comercial, Urbano-ambiental; Social y Turístico. Cada Taller Temático se desarrolló en tres encuentros abiertos a toda la comunidad, una reunión local y dos foros regionales¹⁷. La dinámica de estos encuentros fijaba una reunión de apertura en cada uno de los Órganos Promotores Locales (OPL), para luego profundizar la discusión en los Foros Temáticos Regionales, instancias de construcción de consenso entre las distintas localidades, con el fin de elaborar un documento definitivo acerca de los problemas encontrados en torno a cada tema, su priorización y búsqueda de posibles soluciones.

En la reunión de apertura de cada Taller Temático, la comunidad designó uno o varios representantes, encargados de llevar las posturas asumidas por cada localidad al Foro Regional. De este modo, se conformaron las Comisiones de Seguimiento surgidas de los OPL, y una vez finalizados los talleres temáticos, los representantes elegidos pasaron a formar parte del Consejo Regional del Plan, que tuvo la función de presentar el diagnóstico a la comunidad. La mecánica de elección propuesta por la coordinación técnica fue la del consenso, sin descartar en caso de no haber acuerdo plenos la votación por mayoría simple, que no fue necesaria en ningún caso.

Desde el mes de marzo de 2001 hasta septiembre de 2002, se realizaron más de cuarenta reuniones con actores de la comunidad, con representantes técnicos y políticos, y con los Intendentes, de carácter participativo y abierto, en las que se lograron consensuar los lineamientos estratégicos del Plan. Otro de los logros de este espacio de participación regional fue la elaboración del Estatuto del Consejo Regional, de carácter consultivo y propositivo, para la implementación de acciones regionales. La formación del Consejo Regional del Plan marcó el momento de finalización de la construcción del diagnóstico y el ingreso en la etapa de formulación.

C) Formulación

Durante la tercera etapa del proceso de planificación estratégica, los integrantes del Consejo Regional tuvieron a su cargo la formulación del Plan (con la asistencia metodológica de la DAM/UNLP). Para ello, se llevaron adelante las siguientes acciones: i) elaboración de una matriz DAFO regional; ii) definición del modelo de desarrollo; iii) determinación de los ejes estratégicos; iv) establecimiento de los objetivos específicos; y v) diseño de programas, medidas y acciones específicas.

La matriz DAFO del Plan se estructuró en torno a ocho problemáticas, traducidas en fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas:

- Participación ciudadana
- Integración regional
- Estructura Económica Regional
- Mercado Laboral y Situación Ocupacional

¹⁷ El planteo metodológico original preveía dos instancias locales y dos regionales, pero la evaluación permanente del proceso ha permitido realizar ajustes para un mejor aprovechamiento de los tiempos y una eficientización del trabajo de los vecinos de la Región en dichos espacios de participación.

- Problemática Turística
- Accesibilidad Intra e Interregional
- Problemática Ambiental
- Problemática Social (subdividida en: Salud y Sistema Sanitario; Educación, Cultura y Esparcimiento; y Seguridad)

El modelo de desarrollo consensado fue definido del siguiente modo:

- "Consolidar la Región del Tuyú conformada por los partidos de La Costa, Pinamar, Villa Gesell, Gral. Lavalle y Gral. Madariaga reafirmando los elementos de identidad colectiva, potenciando las particularidades locales y abriendo espacios de participación ciudadana en los niveles de decisión".
- "Contribuir al bienestar y equidad social para todos los habitantes de la Región, tendiendo a una estructura social cohesionada e inclusiva, ejerciendo el derecho al desarrollo de forma tal que responda a las necesidades de las generaciones presentes y futuras".
- "Promover el desarrollo económico, enmarcado en un sistema de gestión ambiental, a partir de la base productiva regional y el racional aprovechamiento de los recursos humanos y naturales".
- "Promover una oferta turística regional sostenible y diversificada, sobre la base de la fórmula Mar + Identidad Cultural + Campo, aprovechando todos los recursos existentes, para generar productos y servicios de calidad que superen la alta estacionalidad y signifiquen un sello característico de la Región".

Finalmente, los seis ejes estratégicos del plan, cada uno de los cuales articula diversos objetivos y programas, son los siguientes:

- Eje 1. "Integrar la región a partir de la participación comunitaria, el fortalecimiento de la identidad y la institucionalización regional".
- Eje 2. "Impulsar una política integral de desarrollo social conceptualizando al empleo como factor de cohesión social".
- Eje 3. "Implementar una gestión ambiental para lograr el crecimiento equilibrado de la región y la calidad de vida de sus ciudadanos".
- Eje 4. "Fortalecer la estructura económica de la región impulsando la diversificación de la producción agropecuaria y el desarrollo de emprendimientos, con criterios de sustentabilidad y complementariedad".
- Eje 5. "Impulsar el desarrollo integral de la región promoviendo una oferta turística complementaria y diversificada que tienda a la ruptura de la estacionalidad y se transforme en ventaja competitiva".
- Eje 6. "propiciar una mayor integración regional, mediante el ordenamiento del territorio, el desarrollo sostenible de las urbanizaciones y el mejoramiento del sistema de movimientos".

Luego de la alcanzar estas definiciones, 18 de octubre de 2002 el Plan Estratégico fue presentado a la comunidad de los cinco municipios para la firma del Contrato Social, lo que marcó la culminación del proceso de discusión, búsqueda de consenso y diseño de medidas concretas de actuación. Con la firma del Contrato Social, las partes involucradas se comprometieron a llevar adelante las acciones necesarias para alcanzar los objetivos socialmente consensuados.

D) Implementación

En esta etapa, abierta desde octubre de 2002, deberán ponerse en marcha todas las políticas tendientes a lograr el desarrollo de la región que fueron discutidas y consensuadas en cada uno de los ámbitos de participación generados a lo largo del Plan. Sin embargo, más allá de estas necesarias acciones que deberán concretarse de aquí en más, el Plan Estratégico Tuyú Mar y Campo ha logrado avances importantes a lo largo del proceso de concertación y participación, que parecen haber retroalimentado el compromiso e involucramiento de amplios sectores de la comunidad regional.

A diferencia de los cursos de acción usuales que han seguido los procesos de planificación estratégica puestos en marcha en numerosas ciudades argentinas, que usualmente muestran una secuencia lineal (o incluso una separación) entre las etapas de formulación y gestión, en el caso del Plan Estratégico Tuyú Mar y Campo diversas acciones comenzaron a materializarse previamente a la etapa de implementación.

Así, por ejemplo, durante la etapa de diagnóstico participativo y elaboración de propuestas, los temas surgidos en los diferentes talleres temáticos motivaron la realización, en el mes de julio de 2001, de una reunión del Consejo Regional con los Intendentes Municipales de Villa Gesell, Pinamar, La Costa, General Lavalle y General Madariaga que tuvo por objeto "acercarles" los consensos resultantes de los Talleres y Foros para la gestión de los mismos por parte de los respectivos municipios.

En dicha reunión se acordó:

- Poner en funcionamiento un *Abasto Común* en la región, promocionando los productos regionales con tasas diferenciales y efectuando los controles correspondientes.
- Institucionalizar a la Región, mediante la conformación de un *Consortio Regional*.
- Incorporar contenidos propios de la actividad turística a la educación formal para fortalecer la conciencia turística desde los primeros años, elaborando una propuesta conjunta para ser presentada ante la Dirección General de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires.
- Confeccionar conjuntamente entre las respectivas áreas turísticas de cada municipio un *Calendario Turístico Anual Regional* que reconozca las potencialidades turísticas tradicionales del sector costero, integrando la oferta de turismo rural.
- Con respecto al tema salud, se consideró indispensable hacer un estudio particularizado para conocer con qué elementos cuenta la región y poner en práctica acciones de complementariedad de la atención sanitaria, a partir de la coordinación de los cinco municipios para un mejor aprovechamiento de la capacidad instalada.

- Realizar una gestión conjunta ante el Banco de la Provincia de Buenos Aires para frenar los apremios a los productores y comerciantes de la Región por los créditos adeudados y renegociar las deudas.

3. Balance general de la experiencia

La puesta en marcha del Plan Estratégico Regional Tuyú Mar y Campo implicó una apuesta por construir y consolidar una estrategia de desarrollo conjunta para las comunidades de Villa Gesell, Pinamar, La Costa, General Lavalle y General Madariaga, a partir de una concepción de las problemáticas del territorio superadora de las divisiones político-administrativas y de las diferencias partidarias.

Cinco municipios con una historia y problemáticas comunes, asumieron el reto de pensarse y definirse en un marco regional, formulando estrategias y políticas comunes y proyectándose, al mismo tiempo, como una unidad internamente diferenciada. La decisión de conformar una región, a partir de una modalidad de asociación voluntaria y concertada, se sustentó principalmente en la búsqueda de potenciar las complementariedades existentes entre los municipios costeros, de claro perfil turístico, y los municipios interiores, en los que predomina la actividad agropecuaria, transitando el camino desde una lógica más cercana a la competencia hacia otra de acuerdo y cooperación.

En función de ello, hasta el momento unos de los principales logros alcanzados se liga al hecho de haber conseguido comenzar a instalar una conciencia regional en los actores sociales y políticos territoriales, mediante una fuerte apuesta por la generación de espacios plurales de participación. Los espacios participativos provistos por el Plan, al permitir la expresión y el debate comunitarios, resultaron fundamentales para dar sustento institucional a un proceso inédito en materia de regionalización. En tal sentido, como señala el equipo técnico de la DAM/SEU/UNLP (2002), la experiencia del plan estratégico regional constituye un antecedente en tanto proceso de construcción social de una región, siendo la primera *regionalización concertada* de la Provincia de Buenos Aires, que contó con la ventaja poseer un plan al momento de constituirse.

En términos institucionales, resultó de suma importancia la conformación del Consorcio Regional integrado por los cinco municipios, que se concretó durante el mes de noviembre de 2001 mediante la firma de su Acta Constitutiva. La importancia del mismo radica en que le otorga a la región la herramienta legal necesaria para implementar la estrategia de desarrollo colectivamente definida, en tanto constituye el órgano ejecutivo de las acciones de carácter regional.

Este Consorcio Regional posee dos particularidades que lo distinguen de otras herramientas asociativas intermunicipales. Por un lado, se trata de un Consorcio de Desarrollo Económico y Social, no productivo ni turístico como los existentes en la provincia de Buenos Aires. Por otra parte, otra característica que lo distingue del resto de los consorcios intermunicipales bonaerenses es que se conformó *desde abajo*, desde la propia voluntad de los gobiernos municipales involucrados, y no por iniciativa del gobierno provincial.

Más allá de este avance significativo en términos institucionales, otro aspecto de la experiencia que merece ser destacado es la propia metodología de trabajo diseñada para llevar a cabo el plan estratégico regional, que incorporó desde el inicio una preocupación por producir resultados durante el transcurso del esfuerzo de planificación. De manera frecuente, el diseño por etapas de los planes estratégicos de ciudades dificulta la concreción de acciones en el marco de sus propios procesos, tendiendo a desvincular la planificación de la gestión, e imponiendo rigideces que luego no son fácilmente superables una vez que los planes han culminado sus etapas de diagnóstico y formulación.

En el caso del Plan Estratégico Regional, durante las etapas de diagnóstico participativo y formulación, lograron materializarse una serie de acuerdos de importancia para el mejoramiento de la situación socioeconómica de la población regional. Entre los principales, se destacan la conformación de una *Comisión Regional de Abasto Común* (que a lo largo del año 2002 ha venido trabajando en la discusión sobre mecanismos de exención de tasas de inspección bromatológica a los productos de origen regional y en la unificación de criterios a nivel regional de los contenidos de las Ordenanzas Impositivas de cada Municipio)¹⁸ y la elaboración de un *Calendario Turístico Regional Anual y de Temporada Alta*, de la que participaron las áreas de turismo de cada municipio.

La concreción de estas acciones muestra que el esfuerzo de planificación regional está facilitando el tránsito desde una situación de competencia, superposición de acciones y escasa visión de conjunto entre los cinco municipios, hacia un escenario de construcción e institucionalización supra local, basado en el acuerdo político entre gobiernos de signo partidario diverso y en el fomento de una participación comunitaria comprometida y amplia. El trabajo concertado entre las comunidades de los cinco municipios implicados, y los logros tempranamente materializados se fundamentaron, y al mismo tiempo retroalimentaron, un proceso de reconocimiento de los actores y sus intereses, que fueron gradualmente dejando de concebir los problemas de sus localidades en forma aislada, para comenzar a pensarse y definirse como integrantes de un marco territorial común. En tal sentido, como experiencia en marcha, y más allá del curso que siga su trayectoria a futuro, el camino recorrido por el plan puede arrojar lecciones valiosas tanto en términos de la generación de acciones tangibles y específicas como en términos de la generación de espacios de diálogo y concertación social.

Inicialmente denominado *Plan Estratégico Regional Atlántico Norte Argentina*, el plan finalmente se dio a conocer bajo la denominación *Tuyú Mar y Campo*. La misma surgió del debate comunitario y de las propuestas formuladas por los actores participantes quienes, al reconocerse a través de la interacción, dieron forma a un nombre que, más que una denominación genérica, transmite las potencialidades de una región que ofrece mar (algo que constituye una marca registrada de la zona)

¹⁸ En este plano, se ha avanzado en el diseño de una agenda de temas comunes a ser abordados en el marco de esta problemática: i) Unificar el control bromatológico de los bienes que circulan en la Región, ii) Intensificar los controles de mercadería en los comercios; iii) Redistribuir los puestos de control bromatológico en los diferentes puntos de acceso a la Región; iv) Crear una Agencia de Desarrollo Regional; v) Poner en marcha acciones de promoción y venta de productos regionales, a través de ferias y exposiciones que acerquen los productos a los consumidores; vi) Establecer un mercado de comercialización de productos regionales, con un control unificado, y con facilidades de acceso, estacionamiento, logística y demás, capaz de constituirse en un canal eficaz para la venta de los productos regionales.

pero también campo, un recurso tradicionalmente menos explotado turísticamente y que en los últimos años ha ido ganando mercado.

La posibilidad de articular mar y campo constituye un aspecto diferencial de la región respecto de otras zonas turísticas del país, y ha sido asumida como tal en el marco del proceso de planificación estratégica regional. Esta denominación revela, además, un aspecto menos visible del proceso de regionalización, pero interesante en términos simbólicos. En efecto, la articulación entre mar y campo evidencia que el proceso de regionalización ha sido acompañado por la emergencia, aún en proceso de construcción, de una identidad regional que supera las fragmentaciones entre municipios interiores y costeros, para ser aprehendida por parte de los ciudadanos de la región de manera complementaria e integral.

Finalmente, es de destacar que el plan se desarrolló en el marco de un proceso muy turbulento a nivel nacional, en medio de una aguda crisis político-institucional, económica y social. En dicho marco, impulsar y sostener con éxito el proceso de planificación representa un logro nada desdeñable, que resultó posible gracias al esfuerzo de los equipos técnicos, el compromiso y la participación comunitaria, y la voluntad política mostrada por los responsables de los cinco gobiernos locales.

4. Bibliografía

- Arocena, José. "Globalización, integración y desarrollo local. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual". En *Revista Persona y Sociedad*, ILADES: Santiago de Chile, 1997.
- Arroyo, Daniel y Peñalva, Susana. "Descentralización y Reforma Institucional: potencialidades, ambigüedades y encrucijadas de la democracia local en el horizonte de un nuevo orden estatal" (S/D).
- Boisier, Sergio. "Desarrollo (Local): ¿De qué estamos hablando?". En Antonio Vázquez Barquero y Oscar Madoery (eds), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Homo Sapiens: Rosario (Argentina), 2001.
- Boisier, Sergio; "Post-scriptum sobre desarrollo regional: Modelos reales y modelos mentales". En *Anales de Geografía de la Universidad Complutense de Madrid*: Madrid (España), 1998.
- Caminotti, Mariana y Madoery, Oscar. "Gobierno y Política de Desarrollo Local en Argentina. El Plan Estratégico Rosario". Ponencia presentada al *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*: Santo Domingo, (República Dominicana), octubre de 2000.
- Cravacuore, Daniel. "El origen de la innovación en el gobierno local y sus actores". En Daniel Cravacuore (compilador), *Innovación en la Gestión Municipal*. Universidad Nacional de Quilmes, Federación Argentina de Municipios, Buenos Aires (Argentina): 2002.

- Cotorruelo Menta, Romeo y Vázquez Barquero, Antonio. "Notas sobre la estrategia de desarrollo territorial. En *Cuadernos de Aguilar* N° 5, Instituto Nacional de Empleo y Fundación de la Universidad Autónoma de Madrid: Madrid (España), 1995.
- Coraggio, José Luis. "La relevancia del desarrollo regional en un mundo globalizado". Ponencia presentada al *Seminario Taller Internacional Cultura y Desarrollo: la perspectiva regional – local*, organizado por el Instituto Andino de Artes Populares del Convenio Andrés Bello (IADAP): Quito (Ecuador), 2000.
- Díaz, Cristina y otros. "Innovación política y espacio local: la gestión municipal actual en la ciudad de Rosario". Ponencia presentada al *III Congreso Nacional de Ciencia Política* de la Sociedad Argentina de Análisis Político: Mar del Plata (Argentina), 1997.
- Municipalidad de Villa Gesell, Universidad Nacional de La Plata. *Plan Estratégico de Villa Gesell*, septiembre de 2002.
- Municipalidad de La Costa, Municipalidad de Gral. Lavalle, Municipalidad de Gral. Madariaga, Municipalidad de Pinamar, Municipalidad de Villa Gesell, Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Universidad Nacional de La Plata. *Plan Estratégico Regional Tuyú, Mar y Campo*, octubre de 2002.
- Equipo Técnico DAM/SEU/UNLP. "La construcción de una región a partir de un proceso de planificación participativa. Región Tuyú Mar y Campo. Una experiencia inédita de planificación estratégica participativa". Ponencia presentada al *IV Seminario Nacional de REDMUNI "Articulaciones interinstitucionales para el desarrollo local"*: Córdoba (Argentina), noviembre de 2002.
- Madoery, Oscar y Romero, María del Huerto. "Ciudades y regiones frente a las transformaciones globales". *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Instituto Nacional de la Administración Pública, Septiembre/ Diciembre: Madrid (España), 1997.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo. "Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación". En *REDES* N° 4, Vol. 2: Buenos Aires, 1995.
- Pírez, Pedro. "Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en Argentina". En Antonio Vázquez Barquero y Oscar Madoery (editores), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Homo Sapiens: Rosario (Argentina), 2001.
- Tecco, Claudio. "El papel de los municipios como gestores del desarrollo local – regional". Ponencia presentada al *III Congreso Nacional de Ciencia Política* de la Sociedad Argentina de Análisis Político: Mar del Plata (Argentina), 1997.
- Sachs-Jeantet, Celine. "Cuidad y gestión de las transformaciones sociales". Programa Gestión de las Transformaciones Sociales (MOST), UNESCO, Documentos de Debate N° 2, 1995.

EL MUNICIPIO DE CAMPANA

Una experiencia innovadora de concertación público – privada

Cristina Teixidó ♦

1. Introducción

El desarrollo local no se puede impulsar como un deber laboral sino como una opción ética, un desafío personal al servicio de los demás. No existen recetas únicas para impulsar el desarrollo local. Éste se construye desde las características particulares de cada comunidad, teniendo en cuenta su historia y su cultura.

Existen elementos indispensables como son los liderazgos y la participación de los habitantes de la comunidad. Cuando deseamos iniciar procesos de desarrollo local es importante priorizar el objetivo que se quiere lograr y hasta dónde se quiere llegar. Si no está claro cuál es la visión de desarrollo, el objetivo al que queremos llegar, lo más probable es que no arribemos a ninguna parte. El objetivo buscado debe ser compartido por la mayoría de los habitantes de la comunidad.

Una vez que sabemos qué queremos lograr, debemos identificar los elementos que necesitamos. Ahí es donde surge el proceso de planificación. Si una comunidad ha definido su visión objetiva, deberá identificar los elementos que están relacionados con su logro. Si uno de estos elementos es indispensable, pero no es alcanzable al mediano plazo, podríamos repensar esa visión por una posible de cumplir. Si es inalcanzable debemos pensar otra alternativa que permita arribar a una meta de desarrollo.

Las acciones que requieren los distintos elementos de una visión de desarrollo deberán ser abordadas en distintos tiempos, considerando sus características y etapas. En las capacidades de la comunidad para llevar adelante las tareas y los posibles factores externos que nos pueden influir, debemos respetar los pasos.

La localidad deberá idear una estrategia para adherir a otros organismos e instituciones extralocales a su desarrollo. Cómo los va a seducir con su visión objetivo, cómo va a negociar con otros sus iniciativas. Esto queda a la creatividad de sus líderes.

Es posible hacer desarrollo local cuando una localidad que confía en su capacidad puede, con el apoyo de otros, lograr sus objetivos. Cómo lograr el objetivo es el proceso.

♦ Licenciada en Sociología (Universidad Católica de La Plata). Coordinadora del Planes de Desarrollo Estratégico de Campana, Zárate y Olavarría. Referente de FUNDES Argentina en el área proyectos especiales de desarrollo local. Socia Fundadora de la *Organización para el Desarrollo Sostenible* (ODS)

2. Contexto de la experiencia

2.1. Escala territorial de intervención

El partido de Campana está situado en la zona Norte de la Provincia de Buenos Aires, a 75 Km. de la Capital Federal, sobre la margen derecha del río Paraná Guazú. La superficie total es de aproximadamente 950 kilómetros cuadrados, de los cuales el 40% es sector continental y el resto insular. Limita con los partidos de Exaltación de la Cruz al sur, Pilar, Escobar y San Fernando al Este, Zárate al Oeste y el Río Paraná Guazú sirve como límite con la Provincia de Entre Ríos. Las localidades que conforman el Partido son: Campana (área urbana), Otamendi, Río Luján y Los Cardales.

Los datos del Censo 1991 indican que el partido tiene una población de 71.464 habitantes, de los cuales sólo 1.467 personas pertenecen al Sector Islas. El porcentaje de viviendas urbanas es de 93%, mientras que las rurales complementan el 7% restante.

El Partido de Campana pertenece al tercer cordón del conurbano bonaerense, en el llamado "corredor norte" de la provincia que tiene como eje de estructuración la ruta nacional 9. El partido conforma una "micro región" con el vecino Partido de Zárate.

2.2. Organización político-administrativa del territorio.

La Provincia de Buenos Aires está conformada por 134 municipios y, de acuerdo a la Ley Orgánica de los Municipios de esta provincia, la administración municipal está compuesta por un Departamento Ejecutivo unipersonal y un Departamento Deliberativo, cuyos miembros son dieciocho, duran cuatro años en sus funciones, renovándose cada dos años por mitad, y son elegidos en el mismo acto eleccionario de senadores y diputados.

El organigrama municipal del departamento ejecutivo esta compuesto por el Intendente municipal y cinco secretarías: Hacienda; Gobierno; Obras, Transporte y Servicios Públicos; Salud y Acción Social; y Educación y Cultura.

El Departamento Deliberativo está formado por dieciocho concejales, el presidente del Honorable Concejo Deliberante y los bloques correspondientes. En el año 2002, en Campana once correspondían al Partido Justicialista (PJ), cuatro a la Unión Cívica Radical (UCR) y tres a Argentinos por una República de Iguales (ARI).

2.3. Descripción de la situación social local al inicio de la experiencia.

La situación social del Partido de Campana, dado que es una zona fuertemente industrial donde predominan grandes empresas de fuerte sesgo exportador, se ha visto particularmente afectada por el proceso de inversión tecnológica y reconversión de la organización del trabajo derivada de la anterior. Este proceso trajo aparejado a mediados de los noventa expulsión de mano de obra

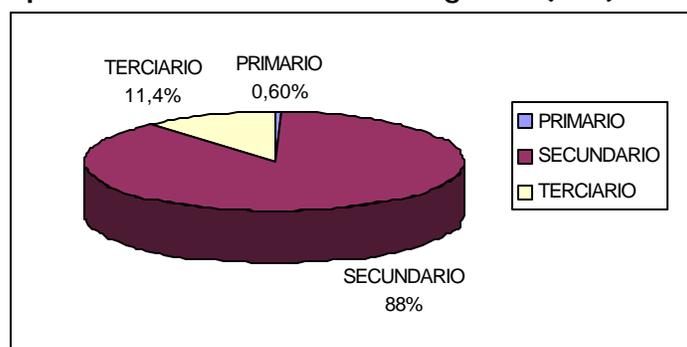
escasamente calificada, reconversión y cierre de varias pequeñas y medianas empresas proveedoras, fundamentalmente de servicios industriales, de las grandes empresas de la zona, con los consecuentes problemas de empleo y deterioro salarial.

Según datos del Censo 1991, el 13,9% de los hogares del partido (que comprenden a su vez al 18,8% de su población) presentaba alguna Necesidad Básica Insatisfecha (NBI). Estos datos a partir de mediados de los 90 se han ido incrementando, sin tener porcentajes precisos, pero acercándose a la media nacional que para el presente año estima un nivel de pobreza de aproximadamente el 50% de la población y una desocupación que orilla el 20% de la población económicamente activa (PEA).

2.4. Perfil económico territorial y caracterización del modo de desarrollo

El mayor porcentaje de producción del Partido de Campana lo genera el sector industrial, mientras que la actividad agropecuaria es muy escasa. Las actividades del sector servicios, transporte y comunicaciones se han visto incrementadas por las ventajas comparativas de la ubicación geográfica.

Estructura productiva del partido de Campana. Sectores de actividad económica según participación en el Producto Bruto Geográfico (PBG) . En porcentajes.

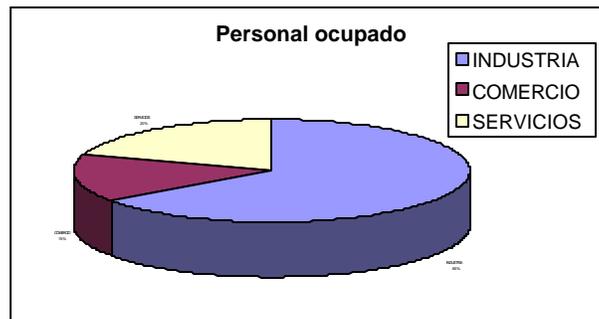
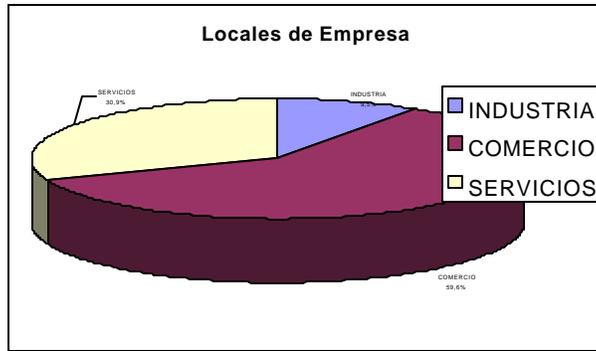


Fuente: Plan Estratégico de Campana.

Perfil económico del Partido de Campana por sector de actividad económica según cantidad de locales de empresas y personal ocupado.

Sector de actividad económica	Locales de empresa		Personal ocupado	
	Valores absolutos	Porcentaje	Valores absolutos	Porcentaje
INDUSTRIA	133	9.5	7.685	64.97
COMERCIO	833	59.6	1.810	15.3
SERVICIOS	433	30.9	2.334	19.73
TOTAL	1.399	100	11.829	100

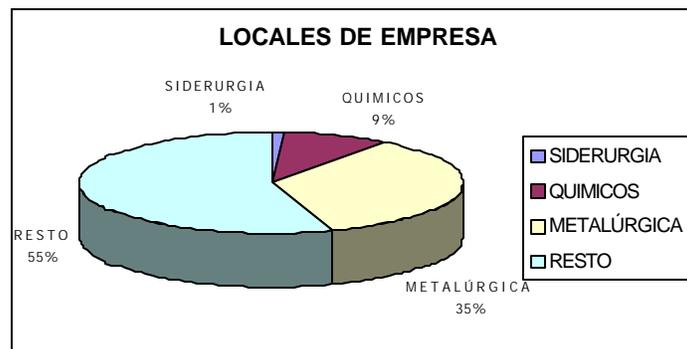
Fuente: Plan estratégico de Campana

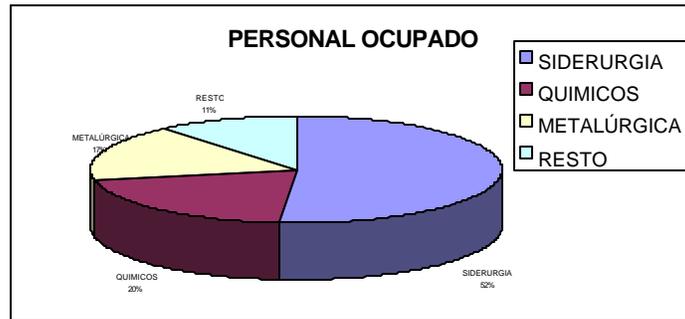


Participación porcentual de las principales ramas de la actividad industrial según locales de empresa, personal ocupado y valor de la producción.

SECTOR INDUSTRIA	LOCALES DE EMPRESA (%)	PERSONAL OCUPADO (%)	VALOR DE LA PRODUCCION (%)
SIDERURGIA	1.1	51.4	39.0
QUIMICOS	8.9	20.3	51.4
METALÚRGICA	35	17.2	6.6
RESTO	55	11.1	3
TOTAL	100	100	100

Fuente: Plan Estratégico de Campana



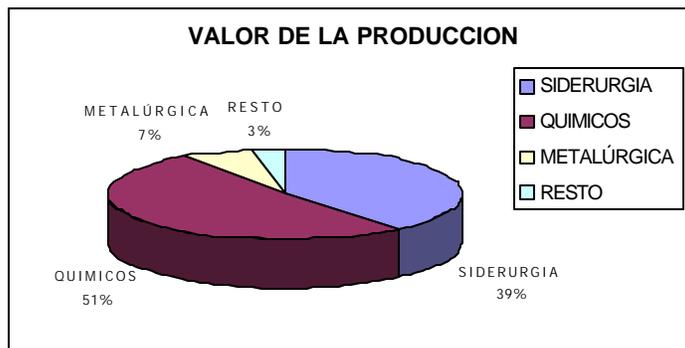


El manufacturero, que es el principal sector, absorbe el 65% de la mano de obra según datos del Censo Económico 1994, predominando las empresas siderometalúrgicas y petroquímicas. Este es el sector que desarrolló una estrategia de inversión tecnológica para mejorar su competitividad a mediados de los noventa, transformándose en fuertemente exportador.

Como consecuencia de ello, el tejido de pequeñas y medianas empresas proveedoras de servicios industriales predominantes en la zona se vio afectado, por un lado, al reducirse los componentes de máquinas y equipos susceptibles de modificaciones y mejoras y, por el otro, por el escaso dinamismo de las firmas pequeñas que no acompañó las oportunidades del cambio de estrategia industrial perdiendo en ocasiones las ventajas del proceso de tercerización de algunos tipos de servicios.

Tampoco las instituciones locales, públicas y privadas, que representan los intereses y expectativas de los actores económicos tuvieron una estrategia consistente de alianzas para desarrollar iniciativas que moderaran los efectos adversos del proceso y búsqueda de oportunidades para reducir los mismos.

Estos procesos trajeron aparejados un mayor número de actividades comerciales escasamente sustentables, como almacenes de barrio, verdulerías, agencias de vehículos de alquiler, etc., que provocaron una competencia muy acentuada deteriorando la inversión, afectando la calidad de servicio y por ende la calidad de vida de los involucrados en el proceso.



Composición del sector industrial por tamaño de las empresas según cantidad de locales y actividad principal.

TAMAÑO DE EMPRESA	CANTIDAD DE LOCALES	ACTIVIDAD PRINCIPAL
MICRO	78	Alimentos y bebidas.
PyMEs	46	Industria metálica. Alimentos.
GRANDES	9	Industria Química. Refinación de petróleo. Industria siderúrgica.
TOTAL	133	

Fuente: Plan Estratégico de Campana

Según información suministrada por la Dirección de la Producción de la Municipalidad de Campana, las principales empresas que desarrollan actividades en el partido son las que se detallan a continuación:

Empresa	Actividad principal
ALCATEL TECHINT	Comunicaciones
CABOT Argentina S.A.I.C.	Negro de Humo
SOL PETROLEO	Productos químicos, acetonas y alcoholes
CARBORUNDUM S.A.I.C.	Abrasivos para industrias
EDEN S.A.	Energía eléctrica
ESSO S.A.P.A.	Refinerías de petróleo
P.A.S.A.	Fertilizantes y Abonos
PRAXAIR ARGENTINA	Oxígeno líquido
RHASA	Combustibles y Lubricantes
SINTERMETAL S.A.	Autopartes, cojinetes, etc.
SIDERCA S.A.I.C.	Tubos de acero sin costura
TUBOS Y PERFILES	Columnas de alumbrado
SCRAPSERVICE S.A.	Procesamiento de chatarra
VIPRET S.R.L.	Vigas y columnas premoldeadas
GRUPO MINETTI	Cemento

El municipio tiene registrado un promedio mensual de aproximadamente quince mil empleados pertenecientes a las diversas actividades comerciales, industriales y de servicios. La cifra incluye a trabajadores que desempeñan actividades en empresas de la zona pero tienen residencia en Partidos vecinos y no están contemplados los empleados del sector público.

Las grandes empresas tienen un importante peso en la estructura económica local, siendo la empresa SIDERCA S.A.I.C. la de mayor envergadura. Aquellas, representan do aproximadamente el

5% de los establecimientos radicados en Campana, concentran el 80% del valor bruto de la producción.

Existe un conglomerado de pequeñas y medianas empresas locales que nacieron en la década de los setenta y ochenta como proveedoras de las grandes empresas a partir de los servicios industriales prestados a éstas. En los últimos años se han visto afectadas por el proceso de inversión tecnológica de las empresas, reduciéndose fuertemente la demanda de los servicios industriales tradicionales de mantenimiento eléctrico, metalmecánico, construcciones, etc.

En el mayor de los casos, las pequeñas y medianas empresas no han acompañado este proceso de innovación tecnológica y/o ha sido escaso su dinamismo en adaptarse a las nuevas demandas y búsqueda de nuevos mercados.

FUNDES desarrolló un estudio sobre PyMEs del partido de Campana en el año 2000, que confirmó estas presunciones surgidas de los contactos con líderes locales. Del citado estudio se infiere que las firmas son mayoritariamente de tamaño pequeño y que el 70% se financia con capital propio, siendo sólo el 15% del total las que recurren a financiamiento bancario tradicional. También surge que el 65% de las firmas presentan un elevado grado de aislamiento, no interactuando con otros agentes tanto locales como regionales.

En un período de transformaciones macroeconómicas profundas como fue la década del noventa, que afectaron fuertemente la organización del trabajo y las inversiones productivas, y en el que las grandes empresas se mostraron fuertemente demandantes de mejores servicios en entrega a término, calidad y precio, sólo el 15% de las firmas PyMEs usaron los servicios de consultoría y un 45% evalúa positivamente la capacitación realizada, mientras que otro 40% no realizó capacitación, tanto por razones endógenas como exógenas.

Algunas grandes empresas realizaron esfuerzos aislados y escasamente sistemáticos por promover una mejora de la competitividad de sus proveedores a través de la capacitación y consultoría, utilizando programas públicos de apoyo a las PyMES. En varios casos, esos esfuerzos tuvieron escaso impacto dada la poca receptividad a los servicios ofrecidos.

Los cambios producidos en la década del noventa produjeron un deterioro de las relaciones cliente-proveedor, dada la asimetría de la demanda de las grandes empresas determinadas por la inversión tecnológica y la internacionalización de sus negocios y las capacidades de respuesta de las PyMES. Si bien esta escasa respuesta en períodos importantes de este proceso se debió a una demanda de servicios por parte de las grandes empresas donde el precio era determinante en la transacción. De los mayores emprendimientos relevados durante el período 1999 – 2000, el 50% son de urbanización especial, Parque Industrial Campana, Colonia de Chacras (Club de Campo), Cardales Village (Barrio Cerrado), Puerto Palmas (Country Náutico) y un proyecto de Puerto (Pentamar) de aproximadamente 300 ha.

El otro 50% está cubierto con inversiones en los sectores portuario existentes y las empresas Minetti (Cemento) y Petroquímica Argentina Sociedad Anónima (PASA) en ampliación de su planta industrial. Los dos parques industriales en construcción más las inversiones de PASA y Minetti

confirman la vigencia del perfil industrial de Campana. Los Parques Industriales previstos estarían orientados a la instalación de PyMES y/o actividades de logística.

También se prevén inversiones en importantes mejoras de la conectividad del Partido, como lo son la ampliación de la Ruta Nacional N° 9 y de la Ruta Provincial N° 6 con acceso al Complejo Zárate-Brazo Largo, la hidrovía del Río Paraná y otras.

Campana muestra un significativo avance en el sector transporte y comunicaciones. De los ocho puertos existentes, seis se han instalado o ampliado significativamente sus instalaciones en el último quinquenio. Esta muestra de interés en nuevas inversiones en las áreas de logística y localización de nuevos parques industriales indica atracción de nuevas actividades productivas y de servicios con consecuencias de impacto en lo urbanístico, ambiental y potencial generación de nuevos puestos de trabajo.

En este escenario de nuevas potenciales inversiones, el comercio local se ha mostrado escasamente dinámico para dar respuesta a las oportunidades y amenazas que se infieren. La cercanía a los grandes centros urbanos hace que una parte importante de las compras de productos familiares se realicen fuera del ámbito de Campana, atraído por los mejores precios y mayor variedad de productos. Incluso el comercio de la vecina localidad de Zárate abastece a importantes consumos de las familias de Campana.

Otros sectores que se han visto con escasa respuesta a los nuevos escenarios han sido las instituciones públicas y privadas de la ciudad, acentuando su grado de aislamiento y consecuentemente perdiendo las ventajas que da la capacidad asociativa en escenarios inestables.

3. Descripción de la Plan Estratégico de Desarrollo

3.1. Antecedentes

En el marco de los escenarios cambiantes producto del proceso de globalización, la apertura de la economía y la profundización de la internacionalización de los mercados de las grandes empresas de la zona, con los consecuentes impactos que estaban teniendo en el entramado productivo y social local, un grupo de líderes representantes de organizaciones locales se propuso discutir e instalar un debate sobre la respuesta de mediano y largo plazo a las acciones exógenas que estaban impactando sobre la comunidad.

El grupo se fue ampliando a partir de talleres informales de sensibilización y discusión, como así también de conferencias de especialistas estratégicos dirigidos a otros líderes institucionales. De esta forma se fue creando un entramado de consensos que fue concluyendo en la necesidad de proponer a la comunidad un proceso de planificación estratégica que permitiera pensar y proponer acciones a fin de lograr un crecimiento sostenible del Partido.

A mediados de 1998 se comenzó con la experiencia, una vez desarrollados y confirmados los aportes financieros que permitieran concluir integralmente con la formulación del Plan. Los actores

que comenzaron con esta experiencia fueron Centro de Estudios Proyecto Campana (en la actualidad denominada Organización para el Desarrollo Sostenible), organización de la sociedad civil local, la empresa Siderca y FUNDES Argentina, institución sin fines de lucro cuyo objetivo es el desarrollo sostenible de la Pequeña y Mediana Empresa de la Argentina que pertenece a una red latinoamericana con representación en diez países de la región. Posteriormente se fueron integrando otros actores institucionales, acompañando el proceso desde los inicios de la gestión el Ejecutivo Municipal.

Las inversiones para poner en marcha y desarrollar la etapa de formulación del Plan, hasta la edición del final del Documento fue realizado con aportes de la empresas Siderca, el municipio de Campana y FUNDES Argentina.

3.2. *Características generales*

Según el Documento del Plan, *“el objetivo central del proceso de planificación estratégica seguido en Campana es el de identificar y desarrollar estrategias para promover el desarrollo local sostenido y equitativo en orden a:*

- *Mejorar la calidad de vida de la población.*
- *Fortalecer la identidad local generando la participación activa, promoviendo la creatividad y las iniciativas y canalizando los importantes recursos endógenos existentes.*
- *Institucionalizar mecanismos de concertación de políticas territoriales con los distintos sectores de la sociedad.*
- *Hacer más eficientes, en términos sociales, urbanísticos y económicos, las inversiones tanto del sector público y como del privado.*

3.3. *Etapas.*

a) Descripción de las principales acciones que se realizaron a partir del comienzo formal del PEC

La formulación del Plan de Desarrollo Estratégico comenzó en el mes de octubre de 1998. A partir de esa fecha y hasta la actualidad se cumplieron una serie de pasos que, en el marco de la metodología diseñada, permitieron avanzar en el proceso. La finalización de las tareas de elaboración del Plan se dio en el mes de noviembre de 1999.

Estos pasos o fases fueron los siguientes:

1. Se constituyó una Junta Promotora representativa de las distintas organizaciones públicas y privadas de Campana. Es la máxima autoridad del Plan y se compone de 27 Instituciones. Sus objetivos son:

- Otorgar valor institucional a las definiciones y decisiones surgidas de las diferentes instancias de participación y de los estudios técnicos y documentos desarrollados durante la elaboración del plan.
- Promover una amplia participación ciudadana en las diferentes instancias previstas en el Plan.
- Articular los intereses sectoriales con los objetivos y ejes estratégicos definidos por el Plan.
- Asegurar la máxima coherencia posible de las definiciones y decisiones surgidas en las diferentes etapas del proceso.

Su conformación es la que sigue:

Ejecutivo Municipal	Intendente, Poder Ejecutivo Comunal
Concejo Deliberante	Presidente, Poder Legislativo Comunal
Consejo Escolar	Presidente, consejo electivo nexo administrativo entre la Dirección General de Escuelas y Cultura de la Provincia de Buenos Aires y las instituciones educativas.
Bloque Justicialista, Concejo Deliberante	Presidente
Bloque de la Alianza, Concejo Deliberante	Presidente
Cámara de Diputados de la Provincia Obispado	Diputado Obispo titular de la Diócesis Zárate-Campana. Presidente de Cáritas Argentina.
Iglesias Evangélicas	Presidente del Consejo Pastoral Evangélico de Campana. Representa 25 iglesias.
Cámara Unión del Comercio e Industrias	Creada en 1908. Tiene 800 socios, fundamentalmente del área de comercio.
62 Organizaciones Sindicales	Secretario General. Regional que componen 27 sindicatos de Campana.
Organizaciones Sindicales Docentes	Federación de Educadores Bonaerenses Sindicato Único de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires
Universidad Nacional de Luján	Subdirector. Regional con una matrícula de 1200 alumnos en Campana.

Universidad Tecnológica Nacional	Vicedecano. Regional con 600 alumnos en Campana
Comité de Conservación Ambiental Campana-Zárate	Coordinador. Integrado por 27 empresas grandes, medianas y municipios
Centro de Estudios "Proyecto Campana"	Institución de bien público de carácter privado e independiente
Colegios Profesionales	Conformado por 16 instituciones. Con 4 representantes
Sector Cultura	Conformado por distintos sectores culturales
Cooperadoras Escolares	Asociación de padres que colaboran con las escuelas. 66 instituciones
Sociedades de Fomento	Asociación de vecinos. 33 instituciones
Fundes Argentina	Gerente general, promoción de la pequeña y mediana empresa
Siderca SAIC	Gerente de Desarrollo Social, produce tubos de acero sin costura
Petroquímica Argentina SA	Gerente de planta, produce fertilizantes nitrogenados sólidos y líquidos. Comercializa 600 toneladas anuales
Sol Petróleo SA	Gerente de operaciones. Elabora solventes oxigenados, alifáticos, aromáticos y mejoradores octánicos. Capacidad 200 mil toneladas año
Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria	Generación de tecnología para el agro y desarrollo regional. Tiene 42 estaciones experimentales y 150 agencias de extensión en el país

El *Comité Ejecutivo*, que acompaña operativamente las decisiones estratégicas de aquella, está conformado por el Intendente municipal, el presidente del Concejo Deliberante, la Universidad Tecnológica Nacional (Regional Delta), la Universidad Nacional de Luján (Centro Campana), Siderca SAIC y Fundes Argentina.

Por último, el *equipo técnico* está conformado de manera interdisciplinaria por diez profesionales locales. Coordinado asimismo por un profesional local, es el responsable del gerenciamiento y la gestión de las actividades técnicas y participativas que el proceso demanda y del desarrollo de fondos para las distintas actividades.

La *Dirección Técnica externa* ha sido seleccionada sobre la base de su experiencia y capacidades para dirigir proyectos de esta naturaleza.

2. Paralelamente, se realizó una intensa labor de comunicación y marketing externo. Esto permitió que organismos nacionales e internacionales conozcan el proyecto y se interesen por él. En este sentido el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial son observadores del proyecto, donde *un grupo de instituciones públicas y privadas*

se plantean, en un marco de consenso, pensar la problemática local a largo plazo. Además, este proceso tiene la característica de que la iniciativa surgió de instituciones de la sociedad civil y se sumaron voluntariamente los poderes políticos comunales. Este es un "valor agregado" de capital social importante al Plan.

3. En una primera fase el equipo trabajó en la elaboración de estudios técnicos de base a partir de la información existente en múltiples fuentes (censales, académicas, municipales, etc.). Con la base de estos estudios, el día 20 de noviembre de 1999 se desarrolló el primer taller de diagnóstico entre los miembros del equipo técnico local y los representantes de la Junta Promotora. El objetivo central del mismo fue el de pre- identificar de manera consensuada un primer conjunto de "temas críticos" de la ciudad expresados como debilidades y fortalezas. El taller se llevó a cabo en las instalaciones del Hotel Siderca y tuvo una duración de 5 horas y media.
4. Asimismo, en forma paralela, se desarrollaron las primeras fases de la investigación "Imaginario sociales urbanos de Campana". Este tuvo el propósito de responder científicamente a la pregunta sobre qué pasa concretamente en el corazón y la mente de los habitantes de Campana, en un sentido profundo. De tal forma se relevó qué sienten, piensan y quieren los distintos actores que producen y consumen Campana, más allá de los discursos institucionales, de modo que ninguna acción de mejoramiento deje de lado el mapa de sentimientos sociales, representaciones simbólicas e identidades locales, que se sobreponen al mapa geográfico, para mejorar la eficacia del Plan. Se realizaron 715 entrevistas cualitativas a sectores no institucionalizados.
5. En forma simultánea se realizó una primer serie de entrevistas a informantes clave y especialistas locales, que permitieron ajustar las primeras definiciones sobre la actual situación de la ciudad en sus distintas dimensiones.
6. En el mes de diciembre 1999 se editó el Informe de Avance 1, conteniendo las primeras conclusiones diagnósticas, y se distribuyó entre las instituciones locales con la solicitud de que se efectuaran todas las observaciones pertinentes que permitieran un enriquecimiento de las mismas.
7. En el mes de febrero de 2000 se redefinieron las debilidades y fortalezas del municipio y comenzó la fase de validación de las mismas a través de aproximadamente 60 entrevistas a diferentes dirigentes, funcionarios, representantes de entidades y personalidades locales. En paralelo con dicho trabajo se profundizaron algunas temáticas que no habían podido ser desarrolladas en el Informe de Avance precitado.

El proceso de trabajo seguido se orientó a la identificación de los procesos estructurales que caracterizan a Campana expresados como factores negativos (debilidades) y positivos (fortalezas). El análisis de la realidad local se abordó desde de una perspectiva integral e integradora y una visión interdisciplinaria buscando reconstruir la complejidad de los procesos.

El documento de pre-diagnóstico se ha dividido en dos secciones principales. En la primera parte se desarrolló la caracterización del municipio mediante un análisis sucinto de las

dimensiones social, económica, ambiental, urbana y regional. En la segunda parte se identificaron y fundamentaron las debilidades y fortalezas de Campana que posteriormente fueron debatidas en los talleres participativos.

8. Entre los meses de mayo y junio se realizaron 10 talleres temáticos y sectoriales, donde participaron 313 informantes claves, teniendo como base el documento del pre-diagnóstico. La metodología que se utilizó es participativa e integral, con enfoque sistémico y procesal, favoreciendo la construcción de espacios y acuerdos estratégicos entre actores públicos y privados.
9. En el mes de julio del 2000 se trabajó en la elaboración de los escenarios territoriales, a través de informantes clave.
10. En los meses de agosto y septiembre del 2000 se analizaron y priorizaron el objetivo general, los ejes estratégicos y los objetivos particulares. Esto permitió la edición de un documento de trabajo que sirve de base de debate a las comisiones intersectoriales que en la actualidad se encuentran en fase de trabajo. En dichas comisiones participan 119 instituciones junto a funcionarios municipales y miembros del equipo técnico.

En la fase final de formulación se están comenzando a determinar, también a través de la técnica de trabajo en comisiones intersectoriales, los proyectos y las actuaciones que por su carácter, dimensión o localización, tienen una función estructurante en el marco de los ejes estratégicos definidos y, por lo tanto, contribuirán significativamente a la transformación y desarrollo de la ciudad.

Los integrantes de "Proyecto Campana", ahora Organización para el Desarrollo Sostenible, mayoritariamente trabajaron en el Plan Estratégico de Campana. Actualmente están coordinando algunos programas del Plan, como por ejemplo:

- *Red de Escuelas*: Correspondiente al eje estratégico 7 del Plan cuyo objetivo es priorizar una educación permanente de calidad para potenciar el proceso de desarrollo mediante la interacción de la educación con el mundo de la cultura y el trabajo. Para ello se realizan las siguientes acciones: Capacitación en organización y gestión para equipos de conducción, Diagnóstico de necesidades de capacitación docente para el diseño de estrategias pedagógicas adecuadas y Capacitación docente para la incorporación de las nuevas tecnologías en los procesos de aprendizaje.
- *Aprender a Emprender*: Programa dirigido al último año de las escuelas técnicas orientado a fomentar la cultura emprendedora en los alumnos.
- *Fortalecimiento Institucional*: Programa dirigido a Organizaciones de la Sociedad Civil orientado a las mejoras en la gestión, formulación de proyectos sociales y trabajo asociativo en red.
- *Autoempleo*: Programa dirigido a personas desocupadas o que poseen débiles emprendimientos, mayores de 40 años, a fin de orientarlas en herramientas de gestión.

En el mes de septiembre de 1999, el Banco Mundial, la Interamerican Foundation y la Universidad Nacional de Santiago del Estero, invitaron a ODS a participar, como caso testigo en el seminario *Promoviendo Alianzas para el Desarrollo Local*. A partir de este encuentro presentaron el proceso de desarrollo del plan en universidades, organismos internacionales, nacionales y en localidades que lo tomaron como estudio de caso.

3.4. *Grado de avance.*

En cada uno de los ejes estratégicos se están desarrollando distintos programas y proyectos. Si bien se dio prioridad el eje 7 de educación, que se está desarrollando en su totalidad, podemos enumerar otros con los programas o proyectos más importantes que se están desarrollando.

Eje 1: Estructuración de un Partido equilibrado, donde se articulen el casco urbano, la periferia y el área rural, con una mayor calidad ambiental y priorizando su integración en la región.

Programa:

- Plan Director de Infraestructura Urbana.

Eje 2: Reconversión de la relación entre la ciudad y las áreas industrial y costera mejorando su funcionalidad operativa, la seguridad y la calidad ambiental.

- Plan General de creación y tratamiento de espacios públicos.
- Plan Pro - Hidro. Desagües pluviales.

Eje 3: Fortalecimiento de Campana como nodo de transporte, logística y comunicaciones de carácter regional y nacional.

- Convenio: Canadá Québec - Municipio.
- Centro multimodal de carga.

Eje 4: Promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas y de la generación de empleo potenciando el crecimiento y el desarrollo industrial del partido.

Programa:

- Desarrollo de la Cultura Emprendedora (Autoempleo)¹⁹

Eje 5: Priorización de políticas de integración social y de atención a las demandas de sectores excluidos, basadas en la promoción, la participación solidaria y pluralista y en la articulación institucional, tanto pública como privada.

- Programa de Desarrollo Integral.
- Programa MOST de la UNESCO. "Ciudad, medio ambiente y relaciones de género"

¹⁹Véase Busalacchi, Marcelo (2002).

- Plan Alentar: En 2002 Siderca implementó este plan, por la situación que se está viviendo en la región. Tiene por objetivos fundamentales enfrentar la crisis, fortalecer la comunidad, promover el espíritu solidario, ayudar a quien se ayuda, generar oportunidades de empleo y mejorar el hábitad. La inversión es de \$9.600.000.²⁰

Eje 6: Mejoramiento funcional del sistema sanitario de Campana a través de un mayor énfasis en la prevención, la calidad y el fortalecimiento de la autogestión hospitalaria, promoviendo la participación en los problemas socio-sanitarios.

- Programas de prevención.
- Plan Maestro para Refuncionalización del Hospital Municipal.

Eje 7: Priorización de una educación permanente de calidad para potenciar el proceso de desarrollo mediante la interacción de la educación con el mundo de la cultura y el trabajo.

- Preservación del patrimonio histórico cultural de Campana.
- Red de Escuelas.
- Aprender a Emprender.

3.5. *Identificación de aportes de la experiencia.*

Los principales aspectos que se fortalecieron durante el proceso fueron:

- *Sociales* fortalecimiento del entramado institucional, formación de tejido social, creación de instituciones, capacitación, salud, forma jurídica.
- *Económicos*: créditos, creación de empresas, infraestructura, inversiones, etc.
- *Políticos* participación ciudadana en la gestión pública, descentralización de la gestión municipal.
- *De gestión*: aprendizaje organizacional, aportes metodológicos, instrumentos de intercambio, acceso a la información.

Las principales restricciones al desarrollo local superadas a través del proceso de planificación estratégica participativa fueron la generación de un espacio de integración y socialización de la información, los saberes no codificados y experiencias de articulación público-privada que permitieron una discusión de las distintas problemáticas locales en un ámbito de transparencia y confianza recíproca.

Este proceso logró superar el escaso consenso interinstitucional sobre los problemas de la agenda del mediano y largo plazo, incorporando las expectativas de los distintos agentes del entramado

²⁰ Siderca Tenaris Group (2002).

social. La gestión pública también comenzó a plantearse reformas para optimizar los recursos municipales y mejoras en los recursos humanos, iniciando en algunas áreas procesos de mejora continua y atención al vecino.

Las grandes empresas que históricamente realizaban importantes inversiones en infraestructura pública (escuelas, centros barriales, clubes, etc.) comenzaron a visualizar que acompañar éstas inversiones a otras orientadas a mejoras en la gestión institucional permitían optimizar los recursos. Así se realizaron talleres y tutorías, paralelamente al proceso de planificación, de fortalecimiento institucional y formulación de proyectos.

Las instituciones que desarrollaron actividades referidas al desarrollo económico, que tenían un elevado grado de aislamiento, comenzaron a llevar adelante estrategias conjuntas, creando un grupo de trabajo integrando a las distintas organizaciones, entre ellas universidades, organizaciones de la sociedad civil y oficinas públicas. Algunos agentes, como los propietarios de PyMES de servicios industriales, que no se sentían representados institucionalmente, crearon una Unión Industrial.

Agentes institucionalizados de organizaciones barriales y cooperadoras escolares, que no tenían una historia de trabajo en red, comenzaron a integrar acciones en el barrio, potenciando los escasos recursos y consolidando los lazos de solidaridad. Estas instituciones, al mejorar su gestión y desarrollar proyectos conjuntos en el marco de una estrategia ampliada lograron mayor financiación por aportes tanto locales como de organismos nacionales e internacionales.

4. Breve balance de la situación local

En los últimos años, la planificación estratégica se ha consolidado como uno de los instrumentos más idóneos para definir la posición de las ciudades en un entorno de cambios veloces y constantes, promoviendo el desarrollo equitativo y sostenible de las mismas. La previsión controlada de los cambios supone una positiva evolución dentro una cultura de la anticipación, que pretende el dominio de los problemas y de las situaciones, en contraposición a la cultura de la improvisación en la cual los problemas son los que dominan a las situaciones.

La planificación estratégica es un método sistemático de manejar el cambio y configurar el futuro. De tal manera, puede visualizarse como un conjunto de actividades, principalmente de naturaleza técnico-política, orientada a ordenar las funciones propias de la gestión territorial y procesar información para un determinado período de tiempo. Así, el Plan constituye un instrumento de ayuda para la toma de decisiones, elaborado a partir del análisis de la situación actual y de la evolución previsible, tanto del sujeto (empresa, institución, ciudad, territorio, etc.) como de su entorno y de la situación que aquél pretende alcanzar en un futuro próximo.

En este contexto, un Plan Estratégico representa un proyecto colectivo y global de la ciudad y de la gestión, con objetivos intersectoriales dirigidos al desarrollo y capaz de convertirse en un "espacio" de acuerdos y movilización de la sociedad. Sobre la base de estos conceptos, en el caso de Campana es importante hacer tres consideraciones:

- La primera es que cuando se habla de planificación y/o gestión estratégica se entiende a ambas prácticas como partes indivisibles de un mismo proceso de construcción de políticas y a este como un proceso de alcance integral e integrador, de carácter participativo y de enfoque estratégico.
- La segunda es que la construcción de canales de participación y consenso se plantean desde la perspectiva del conflicto social, por lo tanto es a partir del reconocimiento de las diferentes capacidades de acceder a la toma de decisiones de sectores sociales con intereses divergentes y en muchos casos contradictorios que se entiende la relación fundamental entre planificación y participación.
- La última es que, cuando “hablamos de gestión urbana, no estamos hablando solamente del tema de la gestión urbanística o de la forma de la ciudad, de los edificios y de la infraestructura. Estamos hablando de la ciudad como un fenómeno social y por lo tanto como un proceso en el cual se conjugan los aspectos políticos, los aspectos económicos y sociales y los aspectos físicos, espaciales y territoriales. En este sentido, estamos planteando la ciudad como un proceso social, como un espacio al cual concurren muy diversos actores y agentes en su desarrollo y, por lo mismo, un espacio teórico dotado de mayor riqueza y mayor complejidad que el plano formal urbanístico”.²¹

En el marco de los objetivos expuestos más arriba, el modelo de desarrollo que se propone en Campana se fundamenta en el concepto de desarrollo humano sostenible, entendido como un proceso que articula las esferas del crecimiento económico, la equidad social y el uso racional de los recursos naturales a partir de una construcción social participativa y de enfoque estratégico, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población. De tal forma, se intentan adicionalmente superar los enfoques reduccionistas y sectorialistas y se traduce en una visión integral del desarrollo definida por un enfoque sistémico y selectivo, que articula de manera organizada y dinámica las diferentes variables intervinientes.

El proceso de análisis y debate seguido hasta el presente ha empezado a configurar un modelo de ciudad definido en forma general a través de siete ejes / objetivos estratégicos que se interrelacionan y complementan. La confrontación de éstos con las tendencias del entorno representados por los escenarios que se analizaron está permitiendo definir un conjunto de proyectos que se consideran estratégicos.

Sin duda, resulta difícil poder sistematizar conclusiones en torno al proceso seguido no habiendo transcurrido todavía los tiempos necesarios para ampliar una perspectiva crítica. Sin embargo, y con la provisoriedad del caso, puede resultar válido arriesgar algunas reflexiones preliminares, generales y heterogéneas:

²¹ Véase Reese, Eduardo (1995).

- a) La complejidad de algunas variables (en particular las socio-económicas y su expresión ambiental-territorial) muestran la validez de la decisión del enfoque estratégico y la necesidad de una política global que no podrá configurarse sólo a través de un conjunto de proyectos emblemáticos de la ciudad sino con la plasmación de un proyecto programático de transformación de toda la ciudad y la gestión.
- b) La velocidad de los cambios actuales y la necesidad de planificar un proceso de transformación en “situaciones de incertidumbre” mostraron la validez de la decisión del enfoque-procedimiento estratégico adoptado.
- c) Por idénticas razones se requerirá una gestión con altos niveles de concertación con los otros niveles del Estado y, en particular, con los agentes inversores privados, enmarcada en la técnica de la planificación estratégica, que permita a la ciudad continuar su transformación en el marco de los esperados efectos del ajuste y la recesión que muestran los escenarios.
- d) El liderazgo del Estado Municipal en el proceso de transformación es ineludible para garantizar la equidad y la complementariedad de las políticas que se están definiendo ²²
- e) Con referencia al punto anterior, el caso de Campana reconfirma que en el contexto de nuestras ciudades y de nuestra región no hay estrategia ni transformación de la ciudad sin transformación simultánea del Estado local.
- f) Aún cuando el pensamiento estratégico no está demasiado difundido en la planificación de la gestión de las instituciones de Campana (ni en las argentinas en general) los resultados obtenidos hasta el momento demostraron 3 cosas:
- La sensibilidad de las organizaciones locales participantes en torno a la identificación de las principales debilidades y fortalezas de la ciudad;
 - La clara voluntad de consenso y articulación en pos de alcanzar grandes objetivos ciudadanos; y
 - El acierto del método elegido en aras de comenzar a abrir canales de mayor democratización en las decisiones urbanas.
- g) El proceso de concertación implementado permitió una ampliación del debate urbano y una toma de conciencia más generalizada respecto de la responsabilidad social en el consumo y la construcción de la ciudad.

²² Aquí tomamos las palabras del arquitecto Alfredo Garay (1994) y, aunque él lo refiere al marco del urbanismo, sin duda se podría generalizar su aseveración al ámbito más global de las políticas urbanas: *“El urbanismo no puede seguir ingenuamente las tendencias del mercado; la iniciativa privada no contabiliza los efectos de su acción. Sólo el Estado cierra la cuenta global, teniendo la responsabilidad de prever estos efectos, equilibrando las cargas dentro de un modelo que sea a la vez eficaz, equitativo y legítimo. Tampoco es cierto que, en este contexto, el Estado pueda confiar en su propia capacidad de inversión. No garantiza la reversión de las tendencias, perdiendo en cambio la potencialidad de las iniciativas de la sociedad. Promover, encauzar, acotar, compensar son los parámetros para la construcción de un instrumental adecuado a las condiciones actuales de desarrollo de la ciudad”.*

h) En el caso de Campana, y más allá de la autocrítica a realizar que seguramente determinará las falencias necesarias de corregir, fue extremadamente importante haber diseñado un esquema metodológico propio y particular. Como en todo proceso innovador, se trabajó con un alto porcentaje de "prueba y error" que la experiencia ayudará a mejorar.

5. Bibliografía

- Arocena, José; *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*. Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Editorial Nueva Sociedad: Caracas (Venezuela), 1995.
- Alburquerque, Francisco. "Metodología para el Desarrollo Económico Local". CEPAL, Santiago de Chile, 1997.
- Busalacchi, Marcelo. *Programa de Autoempleo. Alternativas para el desarrollo socioeconómico en comunidades locales. Estudio de caso*. Editorial Universidad Nacional de Luján, 2002.
- *Informe sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires 1996-1997*. Honorable Senado de la Nación: Buenos Aires (Argentina), 1998.
- Coraggio, José Luis. "Diagnostico y Política en la Planificación Regional". Documento de Trabajo del ILPES (S/F).
- FUNDES Argentina. "Estudio sobre encadenamientos productivos". Siderca – Siderar: Buenos Aires (Argentina), 2002.
- Ilari, Sergio. "Las políticas sociales y el debate su especificidad". Notas de clase, Universidad Nacional de Quilmes. Bernal (Argentina): febrero de 2002.
- Reese, Eduardo. "Gestión y planificación urbana en ciudades medianas del MERCOSUR". Asunción del Paraguay, 1995.
- Siderca Tenaris Group. "Plan Alentar de Siderca y la Comunidad". Documento de avance al 15 de noviembre de 2002: Buenos Aires (Argentina).
- *Plan de Desarrollo estratégico de Campana*. Campana (Argentina): diciembre de 1999.

DESARROLLO LOCAL Y CUESTION METROPOLITANA

La experiencia de la Agencia de Desarrollo Región Rosario

Luciano Durand[♦]
María Eugenia Schmuck^{**}

1. Introducción

En las condiciones del nuevo escenario configurado por los procesos de globalización y ajuste estructural, la principal problemática que enfrentan los responsables locales del conjunto de las ciudades argentinas, está centrada en *cómo mejorar la respuesta local ante cambios políticos, sociales y económicos*. A ello se une la creciente presión de las demandas sociales por mejorar, o al menos mantener, las condiciones de vida y trabajo. Esto es, poner en marcha un adecuado proceso de desarrollo local.

Los procesos de cambio estructural y globalización económica tienen efectos desiguales en cada territorio. Ello obliga a los responsables políticos e institucionales con actuación en el ámbito local y regional, a *diseñar políticas para encarar estos desafíos desde la especificidad de cada lugar*, y crear la institucionalidad apropiada para el desarrollo territorial, como resultado de la concertación estratégica del conjunto de la sociedad local (Alburquerque 1998).

De lo que se trata es de lograr una mejora sistemática, continua y duradera de la productividad y la competitividad global del sistema productivo - territorial local, junto con la mejora del nivel y la calidad de vida de la ciudad/región, a través de la utilización plena y la revalorización de los recursos y activos locales, con la adecuada inserción de impulsos y recursos estratégicos exógenos.

En la última década, la Argentina ha atravesado un profundo proceso de reestructuración de su base económica y redefinición de roles del Estado y el sector privado, orientado a garantizar la estabilidad macroeconómica y el funcionamiento de los mercados. Pero el ajuste estructural no puede limitarse a eso. Se requiere que las políticas macroeconómicas sean acompañadas con políticas microeconómicas (introducción de innovaciones productivas, de gestión y comercialización en las unidades productivas locales) y políticas *mesoeconómicas*, es decir, aquellas destinadas a la creación

♦ Licenciado en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario). Maestrando en Desarrollo Local (Universidad Autónoma de Madrid – Universidad Nacional de San Martín).

** Licenciada en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario). Magister en Ciencias Sociales, con orientación en Ciencia Política (FLACSO Buenos Aires).

de entornos innovadores para el fomento empresarial, sobre la base de la concertación estratégica de actores públicos y privados del ámbito territorial.

Esta orientación sistémica (Messner 1997) implica asumir que la competitividad de la empresa es resultado del esfuerzo *organizativo e institucional* del conjunto de la sociedad y no sólo del correcto desempeño de los mercados y que el *desarrollo es un fenómeno fuertemente localizado*, que se debe planificar, organizar y gestionar desde cada unidad territorial con capacidad de decisión estratégica. De este modo, lo local como unidad de análisis, es una categoría que permite enlazar los procesos sociales, económicos, tecnológicos, culturales, con las prácticas políticas y las estrategias. Y las acciones que instrumenten la estrategia de desarrollo adoptada en un territorio, deben promover la dinamización empresarial y la utilización más eficaz posible de todo el potencial de desarrollo disponible o incorporable al ámbito en cuestión.

El territorio y el medio local se convierten, así, en el lugar de estímulo de innovaciones, de generación de externalidades derivadas de la asociatividad y la proximidad, de amplificación de informaciones, de economías de aglomeración y redes locales de proveedores y clientes, favoreciendo la productividad y la competitividad empresarial y reduciendo con ello los niveles de incertidumbre y los costes de transacción. (Alburquerque 2000).

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

En este contexto, han proliferado una serie de conceptos como los de distritos industriales (Marshall, Becattini, Amin), *clusters* (Porter), *milieu* (Maillat), sistemas productivos locales (Vázquez Barquero), polos de competitividad, que priorizan acciones colectivas sobre las individuales y refuerzan la importancia del establecimiento de redes horizontales (alternativas a las redes jerárquicas y de mercado), o "...vínculos empresariales inter e intra sectoriales territorialmente localizados para fomentar la competitividad" (Berroeta, Del Castillo y Uyarra 1999)

En todos estos ejemplos de endogeneización del desarrollo, se remarcan algunos aspectos centrales:

- La heterogeneidad de los modelos de desarrollo local.
- La adopción de nuevos modelos de organización y gestión en las organizaciones competitivas, donde se impulsa la flexibilidad y la descentralización operativa, favoreciendo la constitución de "unidades estratégicas" de actuación y negocios.
- La importancia de los factores históricos, sociales, institucionales y ambientales sobre el proceso de transformación socioeconómica de un territorio.
- El redescubrimiento de las dimensiones temporal y espacial en el análisis económico.

- La trascendencia de individualizar los factores externos e internos de cada una de las áreas básicas del proceso de desarrollo, de aquí el carácter permanentemente endógeno de este proceso.
- La conveniencia de situar cada área dentro de cada una de las divisiones territoriales del trabajo.
- Los procesos de cambio en el marco de las organizaciones del Estado, descentralizando la administración y dando mayores competencias a las regiones y ciudades (Europa); así como la variedad de respuestas nacionales y regionales en el contexto latinoamericano, a partir de cambios productivos, tecnológicos y organizacionales.

La creación de entornos innovadores territoriales en nuestro país, que permitan asegurar la innovación productiva del tejido empresarial, requiere del fortalecimiento institucional de las administraciones territoriales, a fin de que los gobiernos locales, provinciales y regionales puedan desempeñar un papel activo como animadores unos y facilitadores otros, de iniciativas de desarrollo económico local junto a los restantes agentes socioeconómicos privados y el conjunto de la sociedad civil (Albuquerque 2000). Esto supone adaptaciones fundamentalmente, socio-institucionales desde el nivel *mesoeconómico* (Messner 1996), como son las Agencias de Desarrollo, a fin de estimular la creación de espacios de concertación estratégica de actores públicos y privados y cambios culturales y actitudinales en los actores productivos locales.

Tal como plantea Streeck (1991), los territorios tendrán más capacidad para competir en la medida que impulsen la consolidación de un sistema institucional capaz de producir los bienes públicos y de generar las relaciones de cooperación necesarias entre los actores. Esta visión transaccional y política del desarrollo parte de la premisa que el territorio es producto de un conjunto continuo de interacciones, negociaciones y contratos, estrategias entre individuos y organizaciones.

De este modo, un sistema productivo territorial, puede ser interpretado no sólo como un conjunto de organizaciones económicas que se desenvuelven en un entorno institucional determinado, sino como un *complejo jerarquizado de relaciones entre organizaciones, instituciones e individuos* (jerarquizado porque se sustenta en una relación de fuerzas sociales que se concretizan en un momento dado, dentro de un cuadro institucional). Esta dinámica colectiva, permite visualizar al *territorio* como el lugar donde se manifiestan intereses diversos, de conflicto y de poder compartido, sobre los que es posible impulsar políticas de desarrollo.

Ahora bien, las mismas deberán ser, a nuestro entender, el resultado de un proceso de aprendizaje colectivo (guiado por acciones comunes orientadas a alcanzar una dinámica productiva), y de acuerdos específicos explícitos y/o implícitos de gobernabilidad territorial (dinámica de conjunto), "construidos" por los actores organizados territorialmente, a partir de sus decisiones políticas.

2. La Región del Gran Rosario

El Gran Rosario es una amplia extensión regional, que abarca numerosos municipios y comunas del sur de la provincia de Santa Fe²³. Cuenta con una población estimada en alrededor de 1.400.000 habitantes y Rosario es su ciudad cabecera. En la actualidad, esta concentración poblacional representa un tercio de la población de la Provincia de Santa Fe y el 3% de la población total del país.

La región metropolitana del Gran Rosario no posee una demarcación territorial preestablecida, a través de fronteras jurídico - administrativas, sino que responde a dinámicas metropolitanas que se desarrollan en el territorio y se extienden por varios departamentos²⁴: Rosario, Constitución, San Lorenzo, Caseros Iriondo, Belgrano y el área sur del departamento de San Jerónimo. Sus principales características son:

- Tiene una pluralidad de centros urbanos, si bien la preponderancia del municipio central es muy fuerte (alrededor del 80% de la población metropolitana reside en la ciudad de Rosario).
- Existe una complejidad morfológica y funcional, y cuenta con recursos naturales comunes.
- Existen semejanzas en las demandas sociales y culturales de sus habitantes.
- Existe una vinculación de sus actividades productivas, que afrontan los mismos desafíos competitivos.
- Sufre un desborde jurisdiccional, porque el fenómeno metropolitano se despliega en un territorio sobre los confines político - administrativos que surcan el territorio micro regional.

En los últimos años, se ha producido un importante crecimiento urbano de la región, tanto de su núcleo central (Rosario), como de las ciudades aledañas. Este nuevo fenómeno urbano se caracteriza por su continuidad física y por los grandes niveles de interacción e interdependencia social y económica que ligan a todas sus partes en múltiples aspectos. Existen varios núcleos urbanos con presencia en la región, como Puerto Gral. San Martín, San Lorenzo y Villa Gobernador Gálvez, que muestran fluidos intercambios con la ciudad cabecera (de mercancías, transporte, comunicaciones, población o mano de obra), cuya característica distintiva es que parten del núcleo central.

De acuerdo a estimaciones de los Organismos Públicos, el Producto Bruto Geográfico de la región (estimado en 3 mil millones de pesos) representa casi el 45 % del Producto Bruto Provincial, y el 4 % del Producto Bruto Interno de la República Argentina. Con respecto a su perfil productivo, cabe destacar que de los locales industriales existentes en la región, el 78,08% se concentran en la ciudad de Rosario. Las principales actividades industriales son: alimentos y bebidas; metalmecánica; maquinarias y equipos agrícolas; automotriz; auto partes; vestimenta; acero; calzado y caucho y plásticos.

²³ Véase Anexo (Punto 1.1. y 1.3.)

²⁴ La provincia de Santa Fe se divide interiormente en 19 Departamentos.

Además, a partir de la conformación del MERCOSUR, la región metropolitana del Gran Rosario ocupa una *posición geopolítica relevante*²⁵, como un importante nodo de comunicaciones, sobre todo a partir de los dos corredores que se están desarrollando:

- Corredor Bioceánico (terrestre): con la dirección Este – Oeste, con salida al Océano Atlántico por Brasil, y con salida al Océano Pacífico por Chile; y
- Hidrovía Paraná –Paraguay (fluvial): con dirección Sur – Norte, que une la Cuenca del Plata con el corazón del Amazonas del Brasil.

Asimismo, cuenta con un Frente Portuario Regional, de una longitud aproximada de 80 kilómetros sobre la vía navegable, con el Puerto de Rosario y una cadena de terminales y puertos privados.

Desde el punto de vista productivo, el espacio urbano - regional presenta un perfil industrial con gran cantidad de PyMES orientadas al mercado interno, perteneciendo muchas de ellas, a sectores de alto crecimiento, como alimentos y bebidas. La abundancia de materias primas de origen agropecuario y la producción de ellos han hecho de la agroindustria uno de los sectores de crecimiento más temprano y con ventajas comparativas significativas. Pero estas ramas productivas tienen un alto contenido de materias primas (por encima del 80 % del valor de la producción) y muestra una escasa industrialización.

Ahora bien, el área del Gran Rosario es una región que ha atravesado en los últimos años una fuerte crisis industrial. El ajuste y reconversión en la industria metalmecánica, metalúrgica básica, siderúrgica, química y del papel -por citar aquellos ejemplos más relevantes- pusieron a la región ante una crítica situación económica y social, con dificultades para competir en un marco de apertura económica y competencia internacional. La región también presenta una de las tasas de desocupación abierta más altas del país²⁶, situación agravada por la atracción de inmigrantes de otras regiones que la economía regional no logra absorber, generando focos de pobreza estructural sumamente preocupantes.

Desde la perspectiva del sistema local de empresas, el diagnóstico de las organizaciones empresariales del Gran Rosario demuestra que, en general, se trata de:

- Plantas industriales pequeñas de baja productividad, con tecnología obsoleta en muchos casos.
- Estructuras de costos fijos elevados.
- Empresas familiares con bajo nivel de profesionalización en sus cuadros gerenciales;
- Problemas de gestión y dificultades para establecer un planeamiento futuro.
- Problemas de financiamiento, de incorporación tecnológica y de estrategias de inserción en mercados internacionales.

²⁵ Véase Anexo (Punto 1.2. y 1.4.)

²⁶ Véase Anexo (Punto 2. Tasas de Actividad, Empleo y Desocupación).

- Problemas de coordinación y continuidad con los diferentes programas oficiales o paraestatales de asistencia a las empresas.

Cabe mencionar, sin embargo, la existencia de algunas empresas que evolucionan en forma inversa al ciclo regional o del sector de su actividad; logrando superar la mayoría o totalidad de esos inconvenientes a través de una orientación hacia actividades con eje en la exportación (regional) y/o aprovechando algunas ventajas comparativas (ubicación geográfica respecto al MERCOSUR).

El Informe Manufacturero 2001²⁷, respecto de la *inserción de las firmas locales en los mercados* (exportación), plantea que un 46% de las empresas apenas mantienen relaciones comerciales con el mercado local (léase Aglomerado Gran Rosario), y el resto posee algún tipo de vínculos extraregionales, con una baja presencia en los mercados externos, sólo un 4%. El volumen de las mismas representa en sus ventas el 25% del total. Tal como plantea el informe, "esto es un dato relevante que demuestra la baja performance de las firmas en los mercados internacionales"²⁸.

Con relación al tamaño de las empresas, observamos que de las 1295 microempresas existentes en la ciudad de Rosario, únicamente 10 exportan productos y que de las 1153 pymes exportan 105. Sin embargo, de las 8 grandes empresas que hay en la ciudad, 7 exportan productos. Si tomamos las ramas de actividad de las empresas exportadoras, podemos ver que los tres sectores más importantes son: a) máquinas, equipos y aparatos eléctricos: 35%; b) productos metálicos: 15%; y c) autopartistas y equipos de transporte: 11%. No obstante ello, y al analizar en términos relativos cada sector en particular, surge que las industrias de productos químicos, del caucho y plástico, de instrumentos médicos y aparatos de medir poseen más del 10% del total de empresas de la rama con presencia en el exterior, en contraposición a las alimenticias y a las autopartistas, que si bien en valores absolutos son importantes (9% y 11% respectivamente), su presencia como industria refleja una baja performance.

No obstante, la región del Gran Rosario se encuentran hoy en un punto de inflexión histórica, a partir de importantes obras de infraestructura que se están llevando a cabo y de inversiones productivas que se realizan en la región. Pero, desde la perspectivas de sistemas locales de empresas en un entorno competitivo, Rosario presenta aún limitaciones en cuanto a su estructura productiva y empresarial y dificultades para definir orientaciones comunes de crecimiento y desarrollo tecnológico. Por otra parte, la región evidencia (desde la perspectiva de coordinación de políticas) serias dificultades en cuanto a la cooperación interinstitucional y dificultades para definir orientaciones comunes de crecimiento y desarrollo tecnológico, entre las propias autoridades de las instituciones públicas que deben liderar este proceso de integración económica y política, para la consolidación de un territorio que apunte a una estrategia de desarrollo.

Rosario y su región tienen una fuerte presencia de ramas industriales tal vez poco dinámicas dentro del actual modelo de desarrollo, cuyo dinamismo ha tenido más que ver con otra etapa de

²⁷ Realizado por el Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Rosario y la Municipalidad de Rosario.

²⁸ Ídem anterior.

crecimiento económico, las que necesitan de una estrategia regional que las ayude a reconvertirse y competir. Del conjunto de empresas que operan en nuestra región, la gran mayoría son pequeñas, medianas y microempresas. A su vez, esas empresas son responsables de un porcentaje significativo del empleo regional, con lo que existe un universo lo suficientemente amplio y suficientemente significativo, como para considerarlo especialmente.

Según el Informe Manufacturero 2001, se obtuvo información de que en la actualidad, funcionan en la ciudad 2456 empresas industriales²⁹. Estas fueron clasificadas en micro, pymes y grandes empresas siguiendo las pautas utilizadas en el Relevamiento Productivo de 1997³⁰. Si realizamos una comparación entre los datos obtenidos se destaca que, en términos relativos, hubo una pérdida de locales industriales en la ciudad de un 20% entre 1994-2001, y un 23% de destrucción de empleo en la industria manufacturera entre 1997-2001. Así podemos observar en el siguiente cuadro, por ejemplo, el descenso de locales de la industria manufacturera:

Fuente Estadística	Lugar	Cantidad de Locales
Censo Económico '94	Rosario	3167
Relevamiento Productivo '97	Rosario	2702
Informe Manufacturero '01	Rosario	2456

Asimismo, creemos importante desarrollar algunas de las variables realizadas por el Informe Manufacturero 2001³¹. En primer lugar, respecto del *tamaño de la empresa*, el universo encuestado de 2456 empresas manufactureras, está compuesto por 1315 microempresas, 1133 PyMES y 8 grandes empresas. Podríamos expresarlo en porcentajes de la siguiente manera: 53,54% de microempresas, 46,13% de PyMES y 0,33% de grandes empresas. Durante los últimos cuatro años, se produjo una tendencia a disminuir el tamaño de las industrias, ya que en 1997 sólo el 36,31% eran microempresas, y el 63,12% eran PyMES.

En segundo lugar, tomando en cuenta la variable anterior y asociándola a la cantidad de *puestos de trabajo*, vemos que las grandes empresas emplean el 15,44%, las PyMES absorben al 70,61% y las microempresas el 13,95% de la mano de obra ocupada del sector. En este sentido, el Relevamiento Productivo '97, arrojaba estos datos: 6,57% en grandes empresas, 74,9% en PyMES y 18,53% en microempresas. Comparando estos resultados, observamos como tendencia que las microempresas incrementan su participación relativa sobre las PyMES y las grandes empresas.

²⁹ Los datos abarcan, únicamente, a la ciudad de Rosario.

³⁰ Los criterios de demarcación tienen que ver con la cantidad de personal ocupado y el monto de facturación. Las microempresas son aquellas que tienen menos de 5 personas ocupadas y una facturación anual inferior a \$60.000; las pymes quedaron conformadas por el estrato de entre 5 y 200 personas ocupadas, y aquellas que con menos de 5 ocupados tengan una facturación anual superior a los \$60.000; y por último, las grandes empresas son definidas como todas aquellas que tienen más de 200 personas ocupadas.

³¹ Véase Anexo (Punto 3).

En tercer lugar, respecto de la variable *ramas de actividad*, se observa que el sector de la rama alimenticia, el de productos de metal (excepto maquinarias y equipos), y el de edición y reproducción de grabaciones son los tres más importantes desde el punto de vista de la cantidad de locales industriales. En ellos, se concentra el 45% de los establecimientos industriales rosarinos. Agregando el sector de la industria metalmecánica (aunque no íntegramente, porque correspondería otro tipo de clasificación) los locales dedicados a esta actividad superan el 34%. En la rama alimenticia, el rubro que concentra la mayor proporción de establecimientos es el correspondiente a las panaderías, confiterías y fábricas de pastas (154 locales).

Por último, es importante detenernos en las variaciones respecto a la *capacidad ociosa*. De acuerdo al Informe Manufacturero 2001, el 30% de las industrias declararon no tener capacidad ociosa instalada. La rama textil y confecciones se destaca, porque alrededor de la mitad de sus empresas dicen estar trabajando a pleno, en porcentaje de un 52 y 44% respectivamente. En la industria alimenticia este valor es del 38%. En el otro extremo, un 28% dicen tener más de la mitad de su capacidad de producción instalada sin utilizarse. En este grupo, se destaca la rama de fabricación de otros equipos de transporte, con el 47% de sus empresas, y la rama de productos de metal (excepto maquinarias y equipos) con el 41%.

Por otro lado, el Observatorio Permanente del Instituto para el Desarrollo Territorial realizó un Mapa Territorial Sectorial de las PyMIS (pequeñas y medianas industrias). El objetivo de este apartado, es mostrar las principales especializaciones sectoriales³² de las PyMIS en la región. En este sentido, observamos la siguiente clasificación: 1) Alimentos y Bebidas (15); y 2) Producción de Maquinarias y Equipos (29)³³. La participación porcentual del primero y el segundo Sector Industrial en el total de ocupados es la siguiente:

- Cantidad de sectores industriales en los cuales se especializan las PyMIS: siete.
- Participación porcentual de los ocupados en los sectores en los cuales se especializan las PyMIS, con respecto al total de ocupados PyMIS de la provincia: 62,1%.
- Sector más importante de especialización: Alimentos y Bebidas.
- Participación porcentual de los ocupados en el sector principal, respecto del total de ocupados de la provincia: 22,93%.
- Segundo sector de especialización: Maquinarias y Equipos.
- Participación porcentual de los ocupados en el sector secundario, respecto del total de ocupados de la provincia: 11,92%.

Asimismo, es importante a los efectos de nuestro análisis la noción de Manchones Territoriales – Sectoriales³⁴, los cuales están conformados por aquellos territorios limítrofes donde las PyMIS se

³² Denominamos Especializaciones Sectoriales cuando en determinados territorios se observa un alto porcentaje de PyMIS del mismo sector industrial.

³³ Véase Anexo (Punto 4. Principales especializaciones sectoriales).

³⁴ Véase Anexo (Punto 5. Manchones Territoriales – Sectoriales).

especializan en los mismo sectores industriales. En este sentido, remarcamos, como ejemplos, los siguientes aspectos de la región:

- El 52% de los ocupados de las PyMIS del Departamento de Iriondo trabajan en el sector de muebles de madera.
- El 45% de los ocupados de las PyMIS del Departamento Belgrano trabajan en el sector de maquinarias y equipos.

Los fabricantes de maquinarias y equipos constituyen un Manchón Territorial - Sectorial, y se localizan en el centro - sur de la provincia de Santa Fe (departamentos de Belgrano, Castellanos, Caseros, San Martín y Rosario) y en el este de la provincia de Córdoba (San Justo, Marcos Juárez y Unión), limítrofes unos de otros. Allí se concentra el 20% de la mano de obra nacional PyMIS del sector, el 74% de la mano de obra sectorial PyMIS de Santa Fe y el 48% de la mano de obra sectorial PyMIS de Córdoba.

El ranking de las especializaciones territoriales sectoriales en cada provincia, tomando en cuenta las principales ramas de actividad de la región, es el siguiente:

- En el sector de alimentos y bebidas se ve la importancia de las provincias de Mendoza, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos.
- La actividad de metales comunes e industria básica, muestra una significativa concentración territorial. La zona más especializada en PyMIS del sector se encuentra en el Departamento Belgrano de la Provincia de Santa Fe.
- Los productos elaborados de metales se concentran sobre todo en el primer cinturón del Gran Buenos Aires y en la provincia de Santa Fe (aglomeración sectorial: Constitución).
- La concentración territorial más importante de maquinarias y equipos se encuentra en la provincia de Córdoba y Santa Fe, siendo los departamentos Belgrano y Rosario (de Santa Fe) y San Justo (Córdoba) los más significativos.

Por otro lado, es importante señalar que la existencia de recursos humanos cualificados, la vinculación del sistema de educación y capacitación con el sistema productivo de cada territorio, el acceso a líneas apropiadas de financiamiento, la disponibilidad de servicios empresariales avanzados, el acceso a información de mercados y tecnologías, las redes cooperación entre empresas, etc., son aspectos de un *mercado de factores estratégicos que hay que construir territorialmente* (Bianchi 1997), en un esfuerzo conjunto de la sociedad local, para lograr disponer de entornos innovadores de calidad en los diferentes ámbitos territoriales significativos. Si esto es válido para todo tipo de empresas, lo es mucho más para las *microempresas y pequeñas empresas*, las cuales por sí solas no pueden acceder a los servicios avanzados de apoyo a la producción que requieren los procesos de innovación productiva y empresarial (Albuquerque 2000).

Además, hay datos significativos que marcan la importancia del sector de PyMES en nuestro país, que lo convierte en sujeto preponderante al momento de pensar la elaboración de políticas de desarrollo local y/o regional. Según datos de la OIT, el 90% de las empresas latinoamericanas son PyMES. Las mismas contribuyen significativamente al PIB regional y concentran altos niveles de la ocupación en la mayoría de los países. La relevancia de este segmento de empresas en América Latina, se presenta tanto desde el punto de vista de su número, de su presencia difusa territorial, como de su participación en el empleo y el ingreso de la población.

En efecto, Albuquerque demuestra que, para once países de América Latina, en promedio, el segmento de micro y pequeñas empresas (hasta 50 empleados) representa más del 96% del total de empresas existentes, las cuales ocupan el 56,5% del empleo.

Importancia de la micro y pequeña empresa en América Latina (Albuquerque, 2000)

Países	Empresas según el número de empleados	Número de Empresas (En % del total)	Participación en el empleo (En % del total)
ARGENTINA	De 0 a 50	96,5	47,0
BOLIVIA	De 1 a 49	99,5	80,5
BRASIL	De 0 a 49	94,0	37,4
COLOMBIA	De 0 a 49	95,9	66,4
COSTA RICA	De 0 a 49	96,0	43,3
CHILE	De 0 a 49	97,1	74,4
MÉXICO	De 0 a 50	94,7	50,8
NICARAGUA	De 1 a 30	99,6	73,9
PANAMÁ	De 0 a 49	91,5	37,6
PERÚ	De 1 a 50	95,8	40,2
URUGUAY	De 0 a 49	97,9	64,4
PROMEDIO 11 PAÍSES	MIPyMES	96,2	56,5

Datos oficiales sobre establecimientos empresariales, a excepción de Argentina, Nicaragua, Panamá y Perú, que se refieren a establecimientos manufactureros.

Sin embargo, en la Región del Gran Rosario, el sector PyMES presenta preocupantes déficits de financiamiento, de inversión y dificultades para incorporar cambios tecnológicos, tanto en tecnologías de producción como en tecnologías de gestión. Otro elemento a tomar en cuenta para el análisis, es la escasa inserción externa de las Pymes, sumada a las dificultades para permanecer en los mercados de exportación. Además, son pocas las empresas que presentan una inserción externa que podríamos denominar estable y más casos donde las operaciones de exportación son esporádicas o circunstanciales.

También existen deficiencias en las políticas de capacitación laboral, con una descoordinación entre programas algunas veces de origen nacional, provincial o local y otros programas sectoriales –de alguna institución privada o semipública- para impulsar la formación y calificación de recursos humanos. Ligado a ello, las empresas del sector presentan dificultades de adecuación a las nuevas tecnologías de trabajo que permitan eficientizar sus estructuras de costos.

Tales déficits sectoriales demuestran que las problemáticas de generación de riqueza y empleo de la región del Gran Rosario no encontraban, a fines de los noventa, el ámbito adecuado para tratamiento. Así, un nuevo tipo de organización del espacio y su administración, aparecía como un desafío pendiente, que permitiera coordinar tanto las actuaciones de los distintos ámbitos de la administración que operan sobre el territorio metropolitano (Nación, Provincias, Municipios y Comunas), como el rol de los actores privados y públicos no estatales, creando un entorno favorable para el desarrollo territorial.

3. La región desde la perspectiva de los actores territoriales

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

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

A partir de este marco teórico, resulta interesante comentar los resultados de *una serie de entrevistas en profundidad, realizadas paralelamente al proceso de discusión y previo a la creación de la Agencia, a líderes de opinión y representantes institucionales públicos y privados de la región*³⁵. El objetivo de las mismas radicaba en el análisis de las percepciones de los actores institucionales de la

³⁵ Las Entrevistas fueron realizadas a representantes de las siguientes instituciones: Honorable Cámara de Senadores y Diputados de la Provincia de Santa Fe; Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio del Gobierno Provincial; Secretaria de Producción de la Municipalidad de Rosario; Honorable Concejo Municipal; Agencia de Desarrollo Región Rosario; Universidad Nacional de Rosario; Bolsa de Comercio de Rosario; Fundación Instituto de Desarrollo Regional; Fundación Litoral; Cámara de Comercio Exterior de Rosario; Cámara de Frigoríficos de Santa Fe; Asamblea de Pequeñas y Medianas Empresas; Asociación Empresaria de Rosario.

concertación territorial que demanda la concreción de este proyecto. Para ello, se elaboró un cuestionario semi-estructurado alrededor de los siguientes ejes³⁶:

Conocimiento de la realidad regional (cómo califica la situación regional actual; qué problemas identifica en la economía de la región y cuál cree que es la manera de solucionarlos; cómo cree que se encuentra la región en temas como: innovación, Investigación y Desarrollo, creación de empresas, internacionalización de empresas, aprendizaje y circulación de la información entre las instituciones).

Se coincide en señalar una realidad regional atravesada por la crisis, tanto por los índices económicos, como por la grave situación social. La región transita una situación de desorientación acerca de cómo solucionar determinados problemas: falencias para generar capacidades económicas; urgencias sociales y otras de índole cultural (falta de liderazgo dirigente).

Los principales problemas señalados del sector PyMES son:

- Falta de mercado interno.
- Fuerte disminución del consumo.
- Desocupación y precarización del trabajo.
- Grandes cadenas que no compran productos en la zona, salvo los casos de algunas empresas líderes (La Virginia y Paladini).
- Falta de créditos, elevadas tasas de interés y exigencia de muchas garantías.
- Proliferación de financieras usureras.
- Inexistencia de política de exportación y de políticas activas para industrializar al país.
- Política tributaria asfixiante.
- Desprotección de las PyMES.

También se destacó que las PyMES tienen bajo valor agregado, producto de la falta de tecnología y de conocimiento específico. Se plantea que las pymes no son competitivas en el actual contexto y que, en la región, no se generan esas ventajas. Además, se observa una preocupante falta de conexión entre el sistema científico - tecnológico y el sistema productivo.

Se coincide en señalar la falta de un diagnóstico claro, de un relevamiento que permita ver dinámicamente el funcionamiento de los rubros más importantes de la economía y la región. Asimismo, se carece de una visión convenientemente discutida y aceptada por un conjunto de instituciones, personas, científicos, etc. acerca de cómo impactó la crisis económica de los últimos años, los cambios estructurales, las privatizaciones, la desregulación, la apertura de la economía en nuestra región.

En temas como innovación, investigación y desarrollo, la situación de la región es considerada en general como bastante precaria, sin articulaciones institucionales, sin proyectos originales o, en su defecto, sin contar con los recursos necesarios para llevarlos a cabo. Por último, se señala que la

³⁶ Entre paréntesis figuran el tipo de preguntas formuladas, y a continuación, se sintetiza los resultados del análisis de las respuestas, en cada una de las áreas temáticas.

región tiene una postergación de aquellos proyectos considerados prioritarios y que hacen a la definición de un perfil de la región (logística, transferencia de cargas), que ayudaría a las PyMES a ser más competitivas.

Sin embargo, comienza a señalarse la existencia de un clima institucional diferente. Un clima en donde la interacción entre lo público y lo privado aparece de manera focalizada por distintas motivaciones, no aún como una cuestión sistemática. Y se reconoce que ello, marca un mayor nivel de diálogo entre las entidades y, que de esta manera, se ofrecen espacios para la formulación de consensos como pocas veces hubo en la ciudad de Rosario, necesarios para consolidar una institución como la Agencia.

Posición ante el Desarrollo local (en quién o quiénes recae la responsabilidad por el desarrollo de la ciudad y/o región; cómo entienden que se debe trabajar para el desarrollo local).

En este aspecto, se percibe una diversidad de opiniones y, fundamentalmente, una escasa profundización y capacidad propositiva por parte de los entrevistados. En principio, se suele ubicar en el Estado Nacional la principal responsabilidad para el desarrollo, reconociendo que debieran articularse políticas entre las esferas de la administración (nacional, provincial, municipal). En algún caso, se menciona la necesidad de articulación con el sector privado y con la sociedad civil, en general.

Pero no se reciben respuestas que vayan más allá de ciertas posiciones muy genéricas y que permitan orientar respecto a cómo se debe trabajar para el desarrollo local. Lo que sí cabe destacar, es que se ubica a la Agencia de Desarrollo como la oportunidad para afrontar esos desafíos y encontrar nuevas respuestas.

Valoración de la coordinación y los liderazgos institucionales (cómo y qué papel otorgan a la interacción entre actores e instituciones en los procesos de desarrollo territorial; cree que las instituciones locales están implicadas en el desarrollo territorial; qué disposición tiene para la cooperación y el compromiso interorganizacional; quién tiene el liderazgo en: generar iniciativas, instrumentar consensos; representar a la ciudad; impulsar una visión estratégica regional; quién se ocupa (efectivamente) de la: creación de nuevas empresas, innovación y tecnología; a quién corresponden estas acciones; nivel de conocimiento, aprendizaje y circulación de la información entre las instituciones).

No resultan sustanciales los aportes obtenidos en este aspecto. En un sólo caso, se menciona como un dato que pone mucha complejidad a la institucionalidad de la Agencia, la necesidad de concertar los intereses de la ciudad de Rosario con los del conjunto de los municipios del Área Metropolitana.

Por otro lado, se reconoce que existen instituciones con un rol preponderante desde el sector público, por ejemplo, el Banco Nación de la República Argentina (por la nueva carta orgánica pasa a ser un banco especializado en PyMES). Por último, se observa la necesidad de articular esta iniciativa con las instituciones públicas y privadas de la ciudad (por ejemplo, las cámaras empresarias, universidad, etc.). No resultan coincidentes los discursos respecto a los liderazgos institucionales: si bien son mayoritarias las opiniones que no ubican en ningún actor específico (sea personal o

institucional) el liderazgo local del cambio económico, resulta claro que el liderazgo en el sector público se asigna a los distintos niveles de gobierno.

Se destaca que la Secretaría de Producción de la Municipalidad de Rosario ha tomado la bandera de la gestión de la Agencia de Desarrollo, y que tiene la responsabilidad de incorporar a todos los sectores en este proyecto. Se reconoce que todas las jurisdicciones de gobierno (Nación, Provincia y Municipio) están tomando la promoción económica como un tema prioritario. Es decir, que para fomentar la economía local hay que descentralizar desde la Nación, articulando las políticas de la Provincia y los distintos municipios. Por lo tanto, la preocupación es cómo congeniar las distintas visiones gubernamentales en este tema, cómo avanzar en la construcción política de nuevas institucionalidades para la promoción económico - productiva.

Valoración de la herramienta Agencia (que puede ser una respuesta adecuada para los problemas locales; cuáles creen que son los obstáculos para la constitución de la Agencia: institucionales, financieros, políticos, ideológicos; de qué se tendría que hacer cargo la Agencia y cómo (objetivos y funciones); cuál es el modelo apropiado de la ARD).

La Agencia es percibida como una interesante respuesta a la problemática regional, aunque no se le otorga un rol de programación y planificación económica, ni tampoco de definición de políticas económicas - productivas.

Se destaca el consenso, cada vez más marcado, en que los servicios que tienen que ver con la promoción económica de la región los debe desarrollar una entidad autónoma y flexible, características que debiera asumir la Agencia de Desarrollo. Incluso, aparecen algunos avances en cuanto a articulación de funciones entre los órganos municipales de producción y empleo y la futura agencia: entre la planificación y la ejecución, entre la atención a problemáticas laborales específicas y las articulaciones institucionales.

La Agencia es pensada como el punto permanente de reunión de las distintas fuerzas productivas de la ciudad, donde ahí debe haber una fuerte tarea intelectual de discusión y generación de consenso.

En cuanto al modelo apropiado de Agencia, podemos denominar como un *primer consenso* alcanzado por el conjunto de las instituciones participantes de las discusiones sobre esta nueva herramienta, los siguientes puntos:

- Una Agencia *autónoma*, que esté por afuera del ámbito estatal.
- Una Agencia *mixta*, que tenga participación de actores públicos y privados en la dirección.
- Que sea de *servicios múltiples*, es decir, que además de servicios a empresas preste servicios institucionales.

Respecto de la forma jurídica de la Agencia, se evaluaron distintas posibilidades: Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria, Fundación o Sociedad Civil. Se entiende que la forma jurídica adoptada, tiene que ser la más conveniente para acompañar de la manera más flexible y que ayude más a cumplir las funciones de la Agencia.

En cuanto a los obstáculos para alcanzar esos objetivos se destaca el conflicto sectorial de intereses, cómo sumar organizaciones e instituciones que tienen una comunidad de objetivos, que las llevan a formar parte de este proyecto, pero que ejercen sus tareas con distintas características. Allí aparecen las dificultades de amalgamar posiciones y el choque de intereses. Si bien se percibe que esto no comporta un obstáculo insalvable, en un solo caso se menciona que es la acción política, entendida como la mediación de distintos intereses, la herramienta que permitirá priorizar las coincidencias sobre las particularidades.

Y allí, aparece la idea del cambio cultural. El sector privado cuando tiene que trabajar en conjunto con el sector público tiene una cultura donde esto no ha sido lo habitual. Por lo tanto, lo nuevo o lo que innova genera una lógica de prevención. Esto no se hace de un día para el otro y requiere generar una confianza de los sectores privados, a través por ejemplo, de un accionar transparente para trabajar en conjunto. Pero al mismo tiempo de la concertación, se deben poner en práctica programas que tengan centralmente la característica de la participación privada, de la promoción económica.

4. Un nuevo instrumento de gestión: el caso de la Agencia de Desarrollo Región Rosario

El Gran Rosario es una región que ha sufrido cambios tanto en la dinámica de su población como de su territorio, y todo ello, sin una transformación de su estructura político - administrativa acorde con estos procesos. En efecto, las problemáticas metropolitanas de la región no encontraban el ámbito adecuado para su correcta articulación. La misma sufría los problemas propios de todo espacio regional que carece de una institución que coordine actuaciones en el ámbito territorial, a saber:

- Superposición de funciones y predominio de relaciones de competencia entre sus subunidades.
- Inexistencia de una imagen regional fuerte.
- Ausencia de una estrategia coordinada y planificada de desarrollo regional, que permita sortear los obstáculos de la crisis y aprovechar el potencial de la región para proyectar una estrategia común de desarrollo.

Evidentemente, las estructuras políticas locales, sus esquemas organizativos y medios de gestión, no eran las más adecuadas para asumir estas nuevas competencias y funciones que se derivan de estos procesos de transformación económica y social acelerada.

La región se caracterizaba por la ausencia de espacios de debate sobre la problemática del desarrollo e integración regional. Esta temática no se encontraba en la agenda pública de las distintas autoridades de la región. Por otro lado, las instituciones representativas del sector privado se limitaban a cumplir un rol de presión o lobby, a los efectos de obtener respuestas a sus demandas sectoriales.

A partir del ámbito de discusión generado por la formulación del Plan Estratégico de Rosario (PER) en 1998, surge, por primera vez, en la agenda pública, la necesidad de generar un nuevo instrumento de gestión público – privado para fomentar e implementar orientaciones comunes para el desarrollo. Así, nace la idea de creación de una Agencia de Desarrollo Regional como herramienta de promoción y gestión del desarrollo territorial y empresarial.

Dos años más tarde, la Secretaría de Pequeñas y Medianas Empresas (SEPYME) del Ministerio de Economía de la Nación impulsaba la creación de Agencias Regionales de Desarrollo en todo el país, siendo la Agencia de Desarrollo Regional Rosario (ADERR) una de las primeras en constituirse. Los principales actores que protagonizaron esta experiencia fueron: el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio de la Provincia de Santa Fe; la Municipalidad de Rosario (a través de su Secretaría de Producción); otros Municipios y comunas de la región, y otras organizaciones de la Sociedad Civil, tales como el Foro Regional Rosario y el Instituto de Desarrollo Regional.

4.1. Las nuevas organizaciones para el desarrollo

La experiencia internacional demuestra que las ciudades que han asumido el desafío de la reconversión y adaptación productiva tratan de constituir, con diferentes grados de formalización, un espacio de canalización y concentración de los esfuerzos en pos del desarrollo económico, en un ámbito geográfico determinado. Esos espacios institucionales, por lo general, asumen la forma de agencias regionales o locales de desarrollo, esto es, un tipo de asociación formal y específica, pensada para mejorar la productividad y aumentar la competitividad de las empresas, particularmente pequeñas y medianas³⁷.

Ante los nuevos desafíos del desarrollo local, se asume que las unidades de gestión de la administración pública municipal y/o provincial no resultan totalmente adecuadas, ya que carecen de la flexibilidad funcional y financiera necesaria, o están demasiado burocratizadas y sus vinculaciones organizativas presentan problemas, para que el proceso de toma de decisiones sea el adecuado a fin de conseguir los objetivos buscados.

De este modo, surge la figura de la Agencia de Desarrollo como una organización de mediación entre Estado (es decir, los gobiernos locales y las instituciones públicas), el Mercado (las empresas) y la Sociedad Civil (las organizaciones sectoriales). Esta nueva forma de relación público - privado permite aprovechar las ventajas y fortalezas que ambos tipos de administración tienen, ya que frecuentemente se trata de alcanzar objetivos para los que se requiere la colaboración e, incluso, la participación de los interesados y de los afectados por los proyectos.

³⁷ En Europa, durante los años ochenta, los gobiernos centrales comenzaron a dar absoluta prioridad a las políticas macroeconómicas de ajuste y a las medidas de reconversión sectorial, relegando notablemente las acciones de política regional. En vista de la consecuente ineficacia de los instrumentos tradicionales de corte centralista para responder a los profundos cambios acarreados por la reestructuración económica y organizativa territorial, las agencias de desarrollo regional o local nacieron como entidades de promoción económica desde el "lugar".

Desde el punto de vista organizativo y funcional, existe una gran diversidad de modelos, adecuados a las condiciones y características del sistema económico, empresarial e institucional local. Se trata de organizaciones de carácter horizontal, que proporcionan a las empresas servicios reales y/o financieros, así como asesoramiento puntual a los gestores locales en la toma de decisiones.

En los casos donde sus atribuciones son más amplias, también se responsabilizan de la coordinación del conjunto de actuaciones dirigidas al desarrollo de un territorio. Así, pueden establecer los mecanismos que permitan fortalecer la competitividad del sistema económico territorial, promocionando, impulsando y coordinando la realización de inversiones en materia de transporte y comunicaciones, incorporando tecnologías e innovando en sectores y ramas productivas, participando incluso en operaciones que requieren financiación múltiple, etc.

Por lo general, las agencias disponen de la flexibilidad suficiente que les permitan adaptarse rápida y eficazmente a los cambios que el proceso de toma de decisiones exige. Además, tratan de que sus costes operativos sean lo más reducidos posible, por lo que suelen tener el personal técnico y administrativo estrictamente necesario para llevar a cabo su gestión, recurriendo a la subcontratación para responder a demandas excepcionales.

Como sostienen Plaza Inchausti y Velasco Barroetabeña (1999), a partir de marcar diferencias en cuanto al nivel territorial de actuación de las agencias y propiedad, "el único rasgo verdaderamente común a todas las ADR es que sus actividades están siempre ligadas al desarrollo del *potencial endógeno* de la zona. Es decir, la agencia se debe a la especificidad de la economía a la que sirve, debiendo ajustar sus actuaciones a las necesidades concretas..."

En este sentido, en el Gran Rosario existía la imperiosa necesidad de iniciar un proceso de reconstrucción del sistema productivo territorial, para poder pensar en orientaciones comunes de desarrollo regional. La discusión de una planificación estratégica en la ciudad más importante de la región, conjuntamente con una política nacional tendiente a fomentar la institucionalización de la cooperación público - privada, impulsan la idea de creación de la Agencia de Desarrollo como el espacio de articulación institucional que intentará superar las desventajas competitivas de la región. En este punto, resulta oportuno detenernos en la descripción del proceso por el cual surge esta experiencia en la Región del Gran Rosario.

4.2. Proceso de Constitución de la ADERR

a) Discusión y formulación del modelo de Agencia

Como se planteó más arriba, la idea de creación de una Agencia de Desarrollo apareció por primera vez en el marco del PER, dentro del *Programa Rosario Metropolitano*. Allí se establecía, en la descripción, que la agencia sería un instrumento de gestión y promoción del desarrollo territorial y empresarial del AMGRO (Área Metropolitana del Gran Rosario), con la misión de crear "un ambiente favorable" para el desarrollo territorial y sentar las bases de una nueva cultura empresarial, basada en

la cooperación público - privada y en la capacidad de innovación local. Lo antedicho simboliza una nueva forma de asumir los desafíos del desarrollo, co-responsable y co-participada.

Posteriormente se formó, en el marco del PER, el Consejo Técnico Consultivo (CTC) del mismo, integrado por un grupo de instituciones y grupos de trabajo, más significativo en su número que en su pertinencia para la elaboración de un proyecto de agencia de desarrollo³⁸. No obstante, la responsabilidad política de avanzar en el proyecto fue asumida, al interior del gobierno municipal, por la Secretaría de la Producción, que organizó algunas actividades de difusión, y se abocó a la conformación de la Mesa de Coordinación integrada por representantes públicos y privados de la Región.

Luego de la sanción de la Ley Nacional 25.300 para el Fomento de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, que impulsaba la creación de una Red de Agencias Regionales de Desarrollo en distintos lugares del país, se celebró un Convenio de Cooperación entre la Secretaría de Pequeña y Mediana Empresa de la Nación y el Gobierno Provincial de Santa Fe a los efectos de establecer las bases para la ley referida. En ese marco, en diciembre del 2000, se constituyó la Junta Promotora de la *Agencia de Desarrollo Región Rosario* con la participación del Banco Nación, del Gobierno Provincial, así como de Municipalidades, Comunas y sectores empresariales de la región, con el objeto de llevar a cabo las actuaciones necesarias para la conformación de la Agencia.

Esta Junta Promotora elaboró un documento final en el cual se establecieron las pautas de creación de la Agencia. Entre ellas, destacamos los siguientes aspectos:

- En cuanto al *perfil de la Agencia*, se planteó que la misma debía estar *integrada por los agentes representativos del escenario regional*, incluyendo a los actores directamente involucrados con las posibilidades de desarrollo económico y la actividad productiva de la región (representantes de municipios y comunas, empresas, entidades intermedias, universidades, etc.).
- Respecto de su *ámbito territorial*, se le otorgó un *carácter regional*; esto significa que su ámbito de incumbencia no debía estar acotado a la ciudad según sus límites jurisdiccionales, sino a la Región Rosario, dada la importancia de las lógicas económicas y funcionales que la constituyen como un ámbito territorial coherente en función de una estrategia de desarrollo.
- En cuanto a su *estructura legal*, se señaló la importancia de su autonomía operativa y flexibilidad de gestión. *El tipo de gestión más adecuado es la mixta* contando con la participación conjunta y la colaboración de los sectores públicos y privados, de manera que los decisores más representativos de la sociedad local puedan llevar adelante acciones

³⁸ Integran dicho Consejo: Bolsa de Comercio de Rosario, Fundación Litoral, Programa Interdisciplinario de Investigación sobre Integración (Facultad de Ciencias Económicas UNR), Grupo Política y Gestión (Facultad de Ciencia Política UNR), Fundación Libertad, Universidad Austral (IDIED), Instituto de Estudios de Transporte (UNR), CURDIUR (Facultad de Arquitectura UNR), IERAL (Fundación Mediterránea), Instituto de Investigaciones Económicas (Facultad de Ciencias Económicas UNR), Instituto de Desarrollo Regional (IDR), Secretaría de la Producción (Municipalidad de Rosario), Oficina de Coordinación PER.

conjuntas en forma concertada y dinámica. Entre las figuras legales más adecuadas (a ser exploradas) se plantea: la sociedad anónima, la asociación civil o la fundación.

- Por último, se sostuvo que la Agencia debería desarrollar *funciones múltiples, acordes a los objetivos propuestos, constituyéndose en un instrumento capaz de consolidar nuevos compromisos basados en la formación de redes de cooperación entre los actores públicos y privados involucrados en el desarrollo de nuestra región.*

La Ley nacional N° 25.300 (Ley PyME) reconoce la importancia de la articulación entre los actores públicos y privados que se relacionan con el sistema productivo y formula una apuesta por el "capital relacional". Establece que los *principios* que regirán el desarrollo y el funcionamiento de la Red de Agencias son la colaboración y la cooperación institucional. Es decir que, se trata del impulso a un proceso de construcción y articulación institucional, que involucre a los distintos niveles del Estado (nacional, provincial y municipal), a cámaras empresarias, instituciones educativas, instituciones del sistema científico - tecnológico, organizaciones profesionales y otras instituciones de la sociedad civil. La asociatividad institucional que se promueve es de alcance regional, dado que el nivel local (y esto es particularmente válido para Rosario) no implica un ámbito municipal individual sino regional o micro regional, con un esquema de regionalización basado en criterios de problemáticas económicas comunes y características productivas similares.

Las agencias que conformen la red, según la mencionada ley, tendrán *tres funciones principales*:

- Funcionarán como ventanilla de acceso a todos los instrumentos y programas actuales y futuros de que disponga la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía para asistir a las MIPyMES.
- Promoverán la articulación de todos los actores públicos y privados que se relacionan con el desarrollo productivo.
- Se ocuparán, en la elaboración del diagnóstico y la formulación de propuestas, de todos los aspectos vinculados al desarrollo regional, de problemas relacionados a la infraestructura y a la logística, que afecten el desenvolvimiento de las actividades productoras de bienes y servicios de la región.

La norma destaca aspectos institucionales a considerar en el diseño y funcionamiento de la Agencia, como la representatividad, la visibilidad en la comunidad, etc. En cuanto a la organización, se recomienda estar inscripta como asociación civil sin fines de lucro, como fundaciones o entidades equivalentes, con personería jurídica propia, logrando la representación de municipios y cámaras empresarias e incorporar en un rol de asesoramiento a otras instituciones y personalidades interesadas en el desarrollo local. En cuanto a los aspectos operativos, se remarcan:

- La composición de un equipo técnico capacitado y responsable.

- La comprensión de las necesidades de las MIPyMES locales, mediante el desarrollo de una capacidad local de relevamiento y análisis.
- La orientación a la atención de esas necesidades.
- La articulación con la capacidad técnica local, articulando con la oferta de asistencia existente e impulsando las áreas de apoyo deficientes o inaccesibles a las empresas.
- Un estilo de gestión no burocrático y proactivo.
- La medición de satisfacción y resultados.

Desde el punto de vista administrativo y financiero, las agencias deben tender a autofinanciarse en proporciones crecientes y a establecer mecanismos de cofinanciación de los servicios, por medio de aportes que realice la SEPYME, los gobiernos provinciales y municipales u otros organismos de cooperación.

b) Creación de la Agencia de Desarrollo Región Rosario

Después de algunos meses de discusión, negociaciones y desencuentros se creó, bajo la forma jurídica de Asociación Civil Sin Fines de Lucro³⁹, la *Agencia de Desarrollo Región Rosario (ADERR)*, con domicilio en la ciudad de Rosario, y con un radio de actuación en el departamento del mismo nombre y en los departamentos de San Lorenzo, Caseros, Constitución, Iriondo, Belgrano y el área sur del departamento de San Jerónimo de la Provincia de Santa Fe (quedando abierto a futuras incorporaciones).

La ADERR se enmarca institucionalmente en la Ley 25.300, e integra la Red de Agencias de Desarrollo Productivo de la Sepyme. Su integración es mixta (sectores público y privados), con mayoría del sector privado. El Estatuto fue aprobado en la Asamblea Constitutiva de la Asociación Civil, el 1° de junio de 2001 en la ciudad de Rosario. En el mismo se plantea como *finalidad*: *"establecer un espacio institucional que impulse el crecimiento de la región a partir de fortalecer la productividad y la competitividad de las empresas, mediante la prestación de servicios y la gestión de políticas de desarrollo endógeno con equidad social y sustentabilidad ambiental"*.

Además, el mencionado estatuto, señala como *objetivos*:

- Impulsar políticas activas que generen empleo.
- Promover y articular servicios de apoyo a las empresas que tiendan a incrementar el nivel de productividad y competitividad y fomenten la especialización y diversificación del sistema productivo regional.
- Coordinar la oferta de servicios existentes para las pequeñas y medianas empresas y organizar nuevos servicios a partir de las demandas concretas.

³⁹ Es una persona jurídica de derecho privado que se enmarca dentro de la Red de Agencias de Desarrollo Productivo de la Sepyme.

- Gestionar recursos que provengan de la cooperación internacional y de otras fuentes, para destinarlos a proyectos productivos que tiendan a fortalecer el perfil de la región.
- Contribuir a la formación de un entorno innovador que favorezca el desarrollo local y regional.
- Promover las iniciativas locales, apoyando la formulación, financiamiento y ejecución de planes, programas y proyectos cuyos logros contribuyan a mejorar la calidad de vida de las poblaciones, con la preservación del medio ambiente.
- Apoyar las diferentes formas y modalidades de asociación, entre empresas que favorezcan el encadenamiento productivo y de entidades intermedias de la sociedad y asociaciones comprometidas en sus propósitos con los fines del desarrollo sustentable.
- Propiciar la formación de redes de cooperación, complementación e intercambio de información, entre instituciones, organizaciones y empresas que contribuyan al desarrollo productivo y empresarial y a la difusión de innovaciones tecnológicas.
- Implementar políticas comerciales y de mercadotecnia que promuevan las ventajas competitivas territoriales con el fin de atraer inversiones y abrir nuevas oportunidades de negocios. La precedente enumeración no es limitativa y podrá ampliarse dentro del marco del objeto consignado.

Por ello, para el cumplimiento y el logro de sus objetivos, la ADERR tendrá plena capacidad para:

a) Realizar toda clase de operaciones con bancos públicos y privados; b) Podrá comprar, vender transferir, gravar, locar o administrar, toda clase de operaciones con bienes muebles, inmuebles, o semovientes y servicios, títulos, valores, acciones y todo otro bien de cualquier naturaleza que fuere, asimismo realizar cuanto más actos sean necesarios para el cumplimiento de su objeto, ya que esta enunciación no es limitativa; teniendo además las facultades que para su ejercicio se requiera mandato especial según las leyes civiles o mercantiles; c) Celebrar toda clase de contratos o convenios; acuerdos públicos y/o privados, con las distintas esferas de la administración pública Nacional, Provincial o Municipal, con reparticiones autárquicas, autónomas o con cualquier autoridad pública de la República Argentina, de algún estado extranjero o con instituciones privadas; d) Efectuar todo tipo de operaciones de comercialización o producción de bienes muebles o inmuebles, para participar en el mercado de la importación y exportación; e) Aceptar o repudiar herencias, legados, donaciones, así como gozar de usufructos de inmuebles, constituir y aceptar servidumbre, recibir y dar en comodato, efectuar donaciones; f) Administrar su patrimonio; g) Contraer empréstitos; h) Confederarse, asociarse o colaborar con otras instituciones para realizar actividades de capacitación, asistencia técnica y financiamiento; i) Ejecutar programas, proyectos y acciones de manera directa o a través de otras entidades; y j) Realizar cuanto más actos y gestiones autorizados por las leyes a las personas jurídicas de la especie.

Asimismo, el patrimonio de la Agencia se compone de los bienes que posee en la actualidad y los que adquiera en lo sucesivo por cualquier título y de los recursos que se obtenga por: a) Las cuotas que abonen los asociados y las contribuciones extraordinarias que los mismos pueden realizar en forma voluntaria; b) Las rentas de sus bienes y otros ingresos que no configuren fin de lucro; c) Las

donaciones, herencias, legados, subvenciones y otros ingresos compatibles con su naturaleza y de cualquier otra entrada lícita acorde con el fin de la Entidad.

El sistema de actores involucrados y el nivel de compromiso logrado en la ADERR, se expresan en la articulación entre los sectores públicos y privados que instrumentaron esta herramienta de gestión territorial. La ADERR establece, para sus asociados, las siguientes categorías de miembros:

- *Asociados Activos*. Son las asociaciones y entidades con personería jurídica de derecho público o privado, representativas de las actividades económicas, sociales y culturales de la Región, cuyo objeto y fines contribuyan al cumplimiento del objeto y objetivos de la Agencia ⁴⁰.
- *Asociados Adherentes*. Son las personas físicas y jurídicas que identificadas con sus fines y aceptadas por la Junta Directiva prestan su colaboración *ad honorem* para el cumplimiento de su objeto y el logro de sus objetivos⁴¹.
- *Asociados Honorarios*. Son las personas que realizan voluntariamente contribuciones importantes para el sostenimiento de la Asociación o el financiamiento de los planes, programas y proyectos que la Agencia promueva y apoye y sean reconocidos como tales por la Asamblea General.

b.1) Organigrama de la ADERR

5. Contribuciones de la ADERR al desarrollo de la región

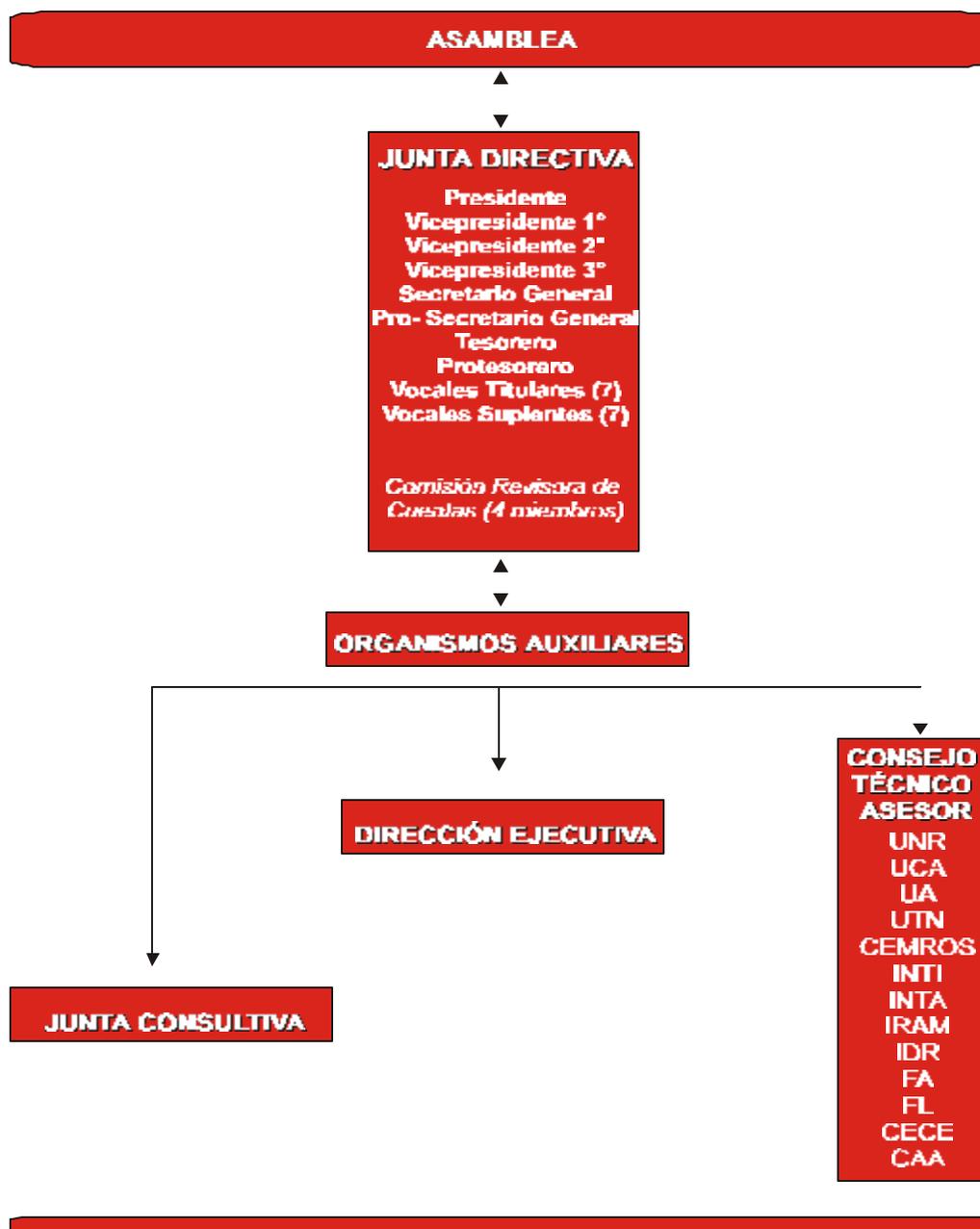
Las principales restricciones económicas y políticas que se planteaban en la región están siendo parcialmente “superadas” a través de la coordinación de políticas territoriales, para las que la ADERR representa, sin dudas, un espacio catalizador de estas problemáticas.

⁴⁰ En este sentido, se encuentran los siguientes *actores públicos*: Gobierno de la Provincia de Santa Fe; las Municipalidades de Rosario, Cacaraña, Casilda, Armstrong, Capitán Bermúdez, Cañada de Gómez, San Lorenzo y Villa Constitución; las Comunas de Pavón Arriba, Monje, Santa Teresa, Uranga, Sargento Cabral, Santa Isabel, Fighiera, Pueblo Muñoz y Máximo Paz. Por otro lado, los *actores privados y públicos no estatales* son los siguientes: Federación Gremial de Comercio e Industria, Asociación de Industriales Metalúrgicos, Cámara de Comercio Exterior, Federación Agraria Argentina, Asociación Empresaria de Rosario, Centro Económico de Firmat, Asociación de Dirigentes de Comercialización, Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios, Federación Santafesina de Cooperativas Eléctricas, Cámara Santafesina de la Industria del Caucho, Organización Argentina de Mujeres Empresarias, Fundación para el Desarrollo de Cañada de Gómez, Federación de Mutuales de Santa Fe, Cámara de Exportadores de Rosario, Centro Comercio, Industria y de la Producción de Villa Constitución, Asociación de Comercio e Industria de Villa Gobernador Calvez, Federación Industrial de Santa Fe.

⁴¹ Los *asociados adherentes* que integran el Consejo Técnico Asesor de la Agencia, son instituciones educativas, instituto de investigación, fundaciones, etc. En este sentido los actores que participan de este espacio son: Universidad Nacional de Rosario (a través de la Oficina de Vinculación Tecnológica), Universidad Católica Argentina (Facultad de Química e Ingeniería), Universidad Austral, Universidad Tecnológica–Sede Rosario, Centro Regional Rosario–INTI, INTA–Sede Oliveros, IRAM-Rosario, Fundación Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Apertura, Fundación Litoral, Consejo Profesional de Ciencias Económicas, Colegio de Ingenieros Agrónomos.

En términos particulares, se pueden identificar aportes en los siguientes aspectos:

- *Sociales* formación de tejido social a través del Proyecto "Sello de Calidad Regional".



- *De capacitación*: con los Talleres para empresarios en Comercio Exterior y para empresarios en Asociatividad Empresarial; y el Sistema de Diagnóstico de Capacitación en PyMES (SIDCAP).

- *Económicos*: con el Financiamiento de Proyectos de Capacitación (Crédito Fiscal 2002), créditos FONAPYME y Crédito Italiano implementados. También con el Proyecto de reestructuración de empresas de frío (INTI), de recuperación de empresas.
- *Políticos* a través del Programa para la Consolidación y el Desarrollo del Sector de la Economía Social y Solidaria de la región y el Sistema de Consultoría y Asistencia Técnica Honoraria para las MiPyMES.
- *De Gestión*: con el Programa "Mayor Productividad en PyMES" (OIT) y el Programa de Mejora de Productividad y Calidad en PyMES (INTI), que transitan en el sendero del aprendizaje organizacional; y a través de iniciativas de acceso a la información: Información y promoción de negocios, Programas FONTAR (Fondo Tecnológico Argentino).

En definitiva, la creación de la Agencia aporta una nueva forma de concebir el rol de los actores locales de la región en la gestión de políticas territoriales. Se entiende que el desarrollo está ligado, cada vez más, a las capacidades relacionales de dichos actores, a la búsqueda de respuestas endógenas que surgen a partir de la concertación de los distintos niveles de la administración pública con el sector privado comprometido en este proceso.

Esta experiencia es una muestra elocuente de los grandes esfuerzos que la región realiza para afrontar la diversidad de desafíos y problemas actuales, aún sin contar con las condiciones legales e institucionales apropiadas para tal fin, pero dando muestras claras que es, en el ámbito local, donde se dan los más originales procesos de innovación política, económica y social.

Sin embargo, esta misma experiencia evidencia su *Talón de Aquiles*: se puede fracasar si no se encuentran las bases colectivas sobre las que apoyarse y desarrollarse. Las "proximidades" no sólo geográficas, sino también políticas, institucionales y organizacionales, son las que dan lugar a las dinámicas específicas determinantes de la capacidad local para dirigir su propio desarrollo. Y en este plano, todavía existen importantes dificultades vinculadas a la idea proyecto político local. Se percibe, aún, una ausencia de liderazgo por parte de la ciudad central (sin su activa participación resultaría muy difícil pensar en la construcción de un espacio de estas características) y una reticencia de la Provincia, en el proceso de construcción de la región metropolitana. Existe la necesidad de que los actores territoriales de la Región del Gran Rosario, asuman lo metropolitano como un proyecto político. La idea de proyecto político remite a objetivos y estrategias compartidas, diseñadas racionalmente por los actores políticos, en pos de construir poder colectivo en el territorio metropolitano. Es decir, asumir el territorio no sólo como un espacio que demanda acciones correctivas en respuesta a problemas, sino también, acciones creativas capaces de contribuir a catalizar estadios superiores del desarrollo de la comunidad regional.

Esta visión relacional del territorio puede ayudar a comprender que la construcción de estos nuevos espacios territoriales sólo puede ser el resultado de una interacción de suma positiva de los actores. Para ello es imprescindible la consolidación de un proyecto político metropolitano. *Para que los actores alcancen a comprender que la realización de sus intereses sectoriales depende, cada vez más, en esta nueva realidad, de su transformación en intereses colectivos.*

La política de desarrollo local permite colocar el énfasis en la democratización en la toma de decisiones, en una lucha cultural por la emergencia de otras creaciones económicas, de otras visiones de lo que es posible construir, y representa una renovación del contrato social en un sentido fundamental: como potenciador de actores del desarrollo comprometidos por el aumento del capital relacional. Sobre esta base es posible “gobernar” el desarrollo local, con políticas activas territoriales, con marcos institucionales apropiados, con eslabonamientos productivos recreados y fortalecidos, y nuevas formas de organización local.

6. La necesidad de un Proyecto Político Local

La idea de la creación de una Agencia para el desarrollo se vincula, en principio, a que las políticas existentes no son suficientes para generar empleo y riqueza en la región, o a que la dimensión de los problemas económicos, laborales y de competitividad empresarial son de tal magnitud que se requiere de respuestas innovadoras.

Para interpretar la dinámica económica de las ciudades y territorios, y para proponer medidas que estimulen los procesos de acumulación de capital, bajo las condiciones de aumento continuo de la competencia entre empresas y territorios, la *teoría del desarrollo endógeno* (Vázquez Barquero 2000) ofrece una respuesta innovadora. Esta considera como determinantes para el desarrollo territorial a un conjunto de factores clave que intervienen en los procesos de acumulación de capital, a saber: difusión de innovaciones y nivel de conocimiento entre las empresas y organizaciones; adopción de formas flexibles de organización de la producción; desarrollo de las economías urbanas; y densidad del tejido institucional.

Existen rendimientos crecientes cuando todos estos factores actúan conjuntamente, reforzando su impacto individual sobre la acumulación de capital. Es importante destacar que en la *política de desarrollo local*, el factor sinérgico es el que permite mejorar el comportamiento de cada uno de los aspectos determinantes de la acumulación de capital. “Cuando se produce sinergia entre todos los factores, las economías de las ciudades y territorios entran en una fase de desarrollo autosostenido que impulsa la mejora de la competitividad y, por lo tanto, permite el cambio de su posicionamiento competitivo en el sistema urbano y regional internacional” (Vázquez Barquero 2000).

Por ello, la actividad política debe ser entendida como la generación de compromisos explícitos, de liderazgos asumidos y estrategias claras, es en definitiva, la base para el éxito de iniciativas que apunten a dinamizar el proceso de crecimiento económico y el desarrollo integral. Es aquí donde radica, a nuestro entender, el problema básico para el éxito o fracaso de las experiencias innovadoras que se pretenden impulsar en la región a través de la Agencia de Desarrollo Región Rosario.

En este sentido, es necesario asumir que un proceso local transformador requiere de la combinación de tres elementos centrales: *liderazgo decisional*, por parte de los agentes locales más relevantes; *consenso organizativo*, expresado en la voluntad explícita de cooperación entre gobierno, empresariado y sociedad civil local; y *conocimiento pertinente*, esto es, información y habilidades

adecuadas a la realidad particular local generadas específicamente a partir del proceso de planificación estratégica. Este es el trípode fundamental y sinérgico sobre el que se asientan los procesos locales de desarrollo (Boisier 1999).

El proyecto local reclama capacidad decisional, organizativa y cognoscitiva de los actores territoriales. Cree en la capacidad convocante, aglutinadora y movilizadora de la política. Por ello, se expresa y fortalece a través de nuevas herramientas para el desarrollo, como la concertación público/privada, la planificación estratégica y las redes de confianza alternativas a las redes jerárquicas y de mercado.

Cada uno de estos aspectos señalados, expresa capacidades que condicionan la dinámica territorial y, por ende, su potencial de desarrollo. Respecto de la *capacidad decisional*, se percibe una ausencia de liderazgo por parte de la ciudad central y una reticencia de la Provincia, para impulsar un proceso de articulación metropolitana que permita planificar conjuntamente un verdadero proceso de desarrollo en la región. De hecho, tanto los actores políticos de la ciudad de Rosario, como los provinciales, han propiciado y fomentado relaciones bilaterales con cada uno de los municipios para el tratamiento de las distintas problemáticas económicas, políticas y ambientales.

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

En este sentido, la región presenta una marcada debilidad en cuanto a la "densidad institucional", entendida como necesaria para la configuración público - privada de apoyo al desarrollo territorial. Es importante recordar que la densidad no hace sólo referencia a la cantidad de organizaciones de apoyo sino, fundamentalmente, a la interacción que existe entre ellas, entre sistema productivo, sistema de educación, Investigación y Desarrollo y gobierno (*capacidad de articulación*). En este aspecto, se visualizan falencias que se traducen en un sistema débil de actores regionales, ya que no han asumido compromisos explícitos en el sentido de un nuevo contrato regional por el desarrollo.

La región se caracteriza por una intensa fragmentación de sus unidades políticas, y la región metropolitana representa un conjunto desarticulado de administraciones locales. De esta manera, un tejido urbano homogéneo se parte en múltiples regiones, cada una con distintas lógicas. Y su potenciación lleva a que cada una, desde cada lugar específico, reclame por su interés particular. En efecto, la debilidad del sistema de actores del territorio en cuestión, la falta de capacidad estratégica de los mismos, se evidencia en sus manifestaciones, en una constante recurrencia a la imposibilidad de modificar las reglas de juego preestablecidas o de generar otras nuevas.

Por último, respecto de la *capacidad cognoscitiva*, el territorio no ha contado para la toma de decisiones con un sistema de información y conocimiento pertinente. Este ha sido insuficiente, con abuso de definiciones genéricas, sin consideraciones específicas a la realidad local y regional. Por ejemplo, la medición del Producto Bruto Geográfico se debe complementar con otro tipo de

información para la acción. Es necesario, reconocer los eslabonamientos existentes y los potencialmente generables, los factores de éxito y las capacidades competitivas sectoriales y global de la región, para mejorar la respuesta empresarial y territorial ante los cambios en los mercados y la aparición de nuevas tecnologías.

Sin una precisa identificación de la problemática económica regional y de los diversos planos que articulan en el territorio (económico, social, medioambiental, cultural e institucional), no resulta posible decidir los instrumentos y políticas hacia el desarrollo. Por ello, es menester generar "inteligencia competitiva" (entendida como la capacidad de transformar la información en conocimiento táctico), voluntad y compromiso político, para impulsar un proceso de desarrollo. Este se debe traducir en la asunción de un fuerte liderazgo de las autoridades públicas compartido con el sector privado, y en la coordinación y el consenso explícito entre las partes, para crear redes estables de colaboración y una acción estratégica territorial.

Todo esto, atenta contra la definición de una estrategia y, mucho más, contra la posibilidad de gestión compartida de un proyecto conjunto. Porque el desarrollo es, en última instancia, un proceso de aprendizaje constante, de consolidación de capacidades endógenas y de construcción de fortalezas de la región. Estas estarán ligadas no solamente a la dotación de infraestructuras adecuadas, a inversiones constantes y a la calidad de los recursos humanos, sino también y fundamentalmente, al tipo de organización territorial, al conocimiento pertinente, es decir, al sistema de información y de habilidades específicas adecuadas a la realidad local, la creatividad empresarial, y el liderazgo asociativo y emprendedor local.

Para avanzar en un proyecto político local, no alcanza con la tradicional visión de la *responsabilidad nacional* del desarrollo, ni con la adopción de recetas únicas indiferentes a las particularidades y circunstancias especiales del territorio. Lo que se necesita, es el diseño de políticas *a la carta* adaptadas a las especificidades y generadas *desde abajo*. Para ello, se requiere de una perspectiva endógena, que se traduzca en una estrategia basada en la "inteligencia competitiva".

El Desarrollo Local suele ser muy rico en la construcción de diálogos, en la canalización de las expresiones sectoriales y en la articulación institucional que evite la dispersión de recursos y esfuerzos. Pero cobrará sentido, solo si los responsables institucionales asumen este proyecto, se "apropian" de él, lo lideran y concentran esfuerzos y expectativas dispersas en esta nueva herramienta.

La idea de proyecto político local permitirá no sólo asumir el territorio como un espacio que demanda acciones correctivas en respuesta a problemas, sino también, acciones creativas capaces de contribuir a catalizar estadios superiores del desarrollo de la comunidad regional. Esta visión relacional del territorio nos ayudará a comprender que la construcción de un espacio metropolitano sólo puede ser el resultado de una interacción de suma positiva de los actores. Para ello, es imprescindible la consolidación de un proyecto donde los actores alcancen a comprender, que la realización de sus intereses sectoriales depende, cada vez más, de su transformación en intereses colectivos.

En la medida que los actores de los diferentes municipios y, fundamentalmente, los de la ciudad central, no modifiquen el rumbo de sus estrategias en función de sus manifestaciones, el proyecto

político local seguirá siendo una utopía sin actores dispuestos a convertirla en una realidad. Nuevos compromisos institucionales, redes de confianza público - privada y dimensión regional - metropolitana son algunos de los desafíos que debería asumir la gestión de la Agencia de Desarrollo Región Rosario.

7. Bibliografía

- Alburquerque, Francisco. "Cambio Tecnológico, Globalización y Desarrollo Económico Local". Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Economía y Geografía: Madrid (España), 1998.
- Alburquerque, Francisco. "La importancia del enfoque del desarrollo económico local, Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina: Un análisis comparativo". CEPAL y GTZ: Santiago de Chile, 2000.
- ALBURQUERQUE, FRANCISCO; "METODOLOGÍA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL". DOCUMENTO CEPAL/ILPES, S/D.
- AROCENA, JOSÉ. *EL DESARROLLO LOCAL: UN DESAFÍO CONTEMPORÁNEO*. CENTRO LATINOAMERICANO DE ECONOMÍA HUMANA (CLAEH), UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL URUGUAY, EDITORIAL NUEVA SOCIEDAD: CARACAS (VENEZUELA), 1995.
- BOISIER, SERGIO. "POSTSCRIPTUM SOBRE DESARROLLO REGIONAL: MODELOS REALES Y MODELOS MENTALES". *ANALES DE GEOGRAFÍA DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE*, N° 18: MADRID (ESPAÑA), 1998.
- BOISIER, SERGIO. "DESARROLLO (LOCAL): ¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO?". EN ANTONIO VÁZQUEZ BARQUERO Y OSCAR MADOERY (EDS), *TRANSFORMACIONES GLOBALES, INSTITUCIONES Y POLÍTICAS DE DESARROLLO LOCAL*. HOMO SAPIENS: ROSARIO (ARGENTINA), 2001.
- Ferraro, Carlo y Costamagna, Pablo. "Entorno institucional y Desarrollo Productivo Local. La importancia del ambiente y las instituciones para el desarrollo empresarial. El caso de Rafaela". CEPAL, LC/BUE/R246: Buenos Aires, agosto de 2000.
- Grosjean, Nicolas y Maillat, Denis. "Territorial production systems and endogeneous development". Institute for Regional and Economical Research, University de Neuchâtel: Suiza, 1998.
- Katz, Jorge. *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, CEPAL: Santiago de Chile, 2000.
- Maillat, Denis. "Desarrollo Territorial, Milieu y Política Regional". En Vázquez Barquero y Garófoli (eds), *Desarrollo Económico Local en Europa* Economistas Libros: Madrid (España), 1995.
- Madoery, Oscar. "El Proyecto Político Local como alternativa de desarrollo", en *Revista Política & Gestión* N°2. Homo Sapiens, Rosario (Argentina): 2001.
- Madoery, Oscar. "La Agencia de Desarrollo que Rosario necesita". Serie Documentos de Trabajo del Instituto de Desarrollo Regional: Rosario (Argentina), 2000.

- Madoery, Oscar y otros. "Nuevos instrumentos de la política de desarrollo en el Gran Rosario". Proyecto de Investigación Docente, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario). Informe de avance 1999-2001. *Mimeo*.
- Messner, Dirk. "Dimensiones espaciales de la competitividad internacional". En *Redes y Regiones, Una Nueva Configuración, Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, Año 2 Número 3: México, 1996.
- Vázquez Barquero, Antonio. *Desarrollo, Redes e Innovación. Lecciones sobre Desarrollo Endógeno*. Editorial Pirámide: Madrid España), 1999 a.
- Vázquez Barquero, Antonio; "El desarrollo local en los tiempos de globalización", *Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Vol. XXXI, Tercera época, N° 122, Invierno 1999, Ministerio de Fomento: Madrid, 1999 b.
- Vázquez Barquero, Antonio. "Desarrollo Endógeno y Globalización". *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, Vol. XXVI, N° 79: Santiago de Chile, diciembre de 2000.
- Vázquez Barquero, Antonio. "Desarrollo Económico Local y Descentralización: Aproximación a un marco conceptual". Proyecto CEPAL/GTZ Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina: Santiago de Chile, 2000.

ANEXO

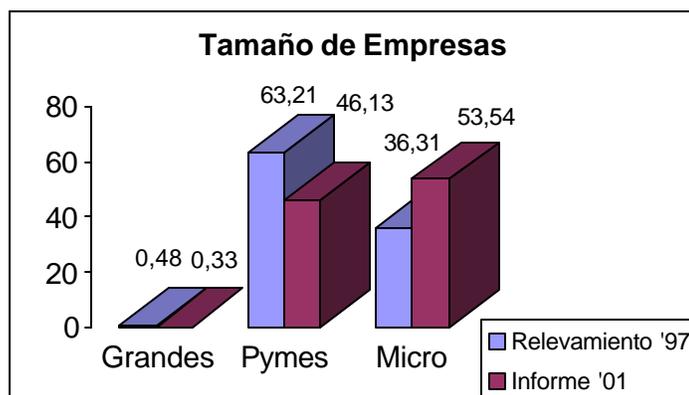
1. TASAS DE ACTIVIDAD, EMPLEO Y DESOCUPACIÓN

La región presenta cifras preocupantes en la evolución de las tasas de actividad, empleo y desocupación.

Evolución de las tasas de actividad, empleo y desocupación - Período 1991-1998 (en porcentaje):

PERIODO	ACTIVIDAD	EMPLEO	DESOCUPACION
Junio '91	39.7%	35.4%	10.9%
Octubre '91	40.1%	36.3%	9.4%
Mayo '92	39.7%	35.7%	10.1%
Octubre '92	41.2%	37.7%	8.5%
Mayo '93	39.3%	35.1%	10.8%
Octubre '93	39.4%	34.8%	11.8%
Mayo '94	40.5%	35.2%	13.1%
Octubre '94	38.1%	33.3%	12.4%
Mayo '95	41.0%	32.5%	20.9%
Octubre '95	39.5%	32.3%	18.1%
Abril '96	39.7%	31.9%	19.7%
Octubre '96	38.1%	31.2%	18.2%
Mayo '97	39.4%	33.1%	16.1%
Octubre '97	39.3%	34.1%	13.2%
Mayo '98	40.3%	34.8%	13.8%
Agosto '98	37.8%	33.4%	11.7%
Octubre '98	38.3%	33.1%	13.5%

2. INFORME MANUFACTURERO 2001



Empresas clasificadas según rama de actividad		
Código CIUU	Cantidad	Porcentaje
15- Alimentos y Bebidas	502	20,44%
28- Productos elaborados de metal	327	13,31%
22- Impresión, edición y reproducción	276	11,24%
29- Maquinaria y Equipos	223	9,08%
36- Muebles e industrias	166	6,76%
18- Prendas de vestir, terminación y teñido de pieles	139	5,66%
34- Automotores, Remolques	123	5,01%
25- Productos de caucho y plásticos	111	4,52%
20- Productos de Madera	84	3,42%
27- Metales comunes. Industria básica	80	3,26%
26- Minerales no metálicos	75	3,05%
31- Maquinarios y aparatos electricos	75	3,05%
24- Productos y sustancias químicas	58	2,36%
16- Fabricación de textiles	54	2,20%
19- Curtido y terminado de cueros	49	2,00%
35- Otros equipos de transportes	38	1,55%
21- Productos de Papel y productos	32	1,30%
33- Instrumentales médicos, ópticos y de precisión	30	1,22%
32- Aparatos de videos, televisión y comunicaciones	7	0,29%
30- Maquinaria de oficina e informática	5	0,20%
37- Reciclado	2	0,08%
	2.456	100,00%

Fuente: IIE en base a datos del Relevamiento

3. LAS PRINCIPALES ESPECIALIZACIONES SECTORIALES DE LAS PYMIS EN LA REGIÓN.

A- Características Territoriales de la industria manufacturera argentina						
Evolución Industrial en el territorio argentino (1894-1994)						
Deptos.	Habitantes	Locales Industriales		Ocupación Industrial		Intensidad Manufacturera
		Total	Cada mil hab.	Total	Cada mil hab.	
Rosario	1.079.359	4.317	4,00	41.683	38,62	1,00
Caseros	76.690	503	6,56	3.096	40,37	1,00
San Lorenzo	129.875	612	4,71	7.166	55,18	1,00
Iriondo	62.838	512	8,15	3.057	48,65	1,00
Constitución	79.419	320	4,03	5.152	64,87	1,00
Belgrano	38.318	295	7,60	2.370	61,05	1,00

B- La especialización territorial-sectorial de las PyMIs argentinas								
Especialización territorial-sectorial								
Deptos.	Cantidad de especializaciones sectoriales	% de participación de los ocupados en la Espec-Sect s/ el total de ocupados del depto.	1° Sector de Espec-Sect Código CIU	% de particip. de ocupados en 1° Sector s/total de ocup.		2° Sector de Espec-Sect. Código CIU	% de particip. de ocupados en 2° Sector s/total de ocup.	
				del Depto.	de la Prov.		del Depto.	de la Prov.
Rosario	6	42,8	29	12,9	2,0	28	13,1	5,6
Caseros	6	84,3	29	26,0	1,7	28	18,2	0,7
San Lorenzo	5	83,8	15	37,1	0,9	28	17,1	1,0
Iriondo	2	78,4	36	51,8	1,3	15	26,6	0,9
Constitución	4	71,4	28	43,8	1,3	27	11,0	0,2

Belgrano	2	71,4	29	44,8	1,3	27		
----------	---	------	----	------	-----	----	--	--

Las Principales Aglomeraciones Monosectoriales de PyMIs

Ranking	Distrito	Sector Principal	Locales (a)	Ocupados del Sector (b)	Peso en el % en el Depto. (c)	Peso en % en el país (d)	Indice de Especializ. (e) = c.d x b
12	Iriondo - Cañada de Gomez	Muebles y partes de madera	221	1.168	51,75	4,90	54.720
25	Belgrano - Las Parejas	Maquinaria y Equipos Maquinaria Agrícola y forestal	75	937	44,81	6.90	355,19
49	Rosario	Maquinaria de uso gral. Aparatos de uso eléctrico Maq. P/ alimentos, bebidas y tabaco	425	3.863	12,89	6,90	23.141

Principales localizaciones de los productos de la industria manufacturera fabricada por las PyMIs

Sector Industrial	Localización	Locales			Ocupados		
		En el Depto.	En el país	respecto al país (%)	En el Depto.	En el país	respecto al país (%)
Aceites	San Lorenzo	7	93	7,53	681	3.314	20,55
Productos de horno de coque	Rosario	5	26	19,23	46	280	16,43
Fundición de hierro y acero Metálicos p/ uso estructural	Belgrano	15	439	3,42	556	7.155	7,77
	Rosario	39	439	8,88	733	7.155	10,24
	Constitución	33	5.472	0,60	322	21.443	1,50
Forja, estampado y laminado de metal pulvimetalúrgico	Rosario	52	383	13,58	605	3.682	16,43
Cuchillería, herramientas de mano	Caseros	8	1.063	0,75	247	7.639	3,23
Cojinetes, engranajes y piezas de transmisión	Rosario	11	114	9,65	220	1.427	15,42
Hornos, hogares y quemadores	Rosario	10	72	13,89	89	697	12,77
Maquinaria de uso NCP	Rosario	115	1.416	8,12	1.025	10.351	9,90
Maquinaria agrícola (excepto tractores)	Belgrano	61	2.080	2,93	891	8.619	10,34
	M. Juárez (Cba)	65	2.080	3,13	698	8.619	7,98
Maquinas de uso especial	San Lorenzo	5	355	1,41	120	2.716	4,41
Instrumental de óptica y equipos fotográfico	Rosario	8	28	6,25	354	1.342	26,38
Carrocerías y remolques	Rosario	65	476	13,66	1.195	6.095	19,61

4. MANCHONES TERRITORIALES-SECTORIALES

Manchones Territoriales - Sectoriales						
Los manchones territoriales - sectoriales de las PyMIs (1994-2000)						
Sector Industrial	1994			2000		
	Participación del manchón en el total del sector (en%)	Participación del sector en el total de ocupados del manchón (%)		Participación del manchón en el total del sector (en %)	Participación del sector en el total de ocupados del manchón (%)	
Maquinaria y Equipos	47,1	12,5		48,6		11,7
Vehículos Automotores y partes	37,6	9,7		41,0		9,2
Muebles y partes	31,7	7,2		31,4		7,2
Metales comunes	18,2	4,0		21,9		4,6
Departamentos que integran cada "Manchón"						
Manchón Territorial	Provincia	Depto.	Provincia	Depto.	Provincia	Depto.
Maquinaria y Equipos	Santa Fe	Belgrano	Córdoba	San Justo	GBA	Gral. San Martín
		Rosario		Marcos Juárez		La Matanza
		Castellanos		Unión		Lanús
		San Lorenzo		Río Segundo		San Isidro
		Gral. Lopez		Capital		Tres de Febrero
		San Martín				
Metales Comunes	Santa Fe	Rosario	Córdoba	San Justo		
		Constitución		Marcos Juárez		
		Belgrano		Capital		
				Gral. San Martín		
				Tercero Arriba		
Vehículos Automotores y Partes	Santa Fe	Rosario	Córdoba	Capital	GBA	Gral. San Martín
		Castellanos				Tres de Febrero

Muebles y Partes	Santa Fe	Iriondo	Formosa	Pirané	GBA	La Matanza
		Las Colonias				Gral. San Martín
		San Lorenzo				Tres de Febrero
		Rosario				La Matanza
						Vte. López
						Lanús

Aspectos financieros

Natalidad y Mortalidad de empresas

Santa Fe	Permanencia	Nacimientos	Cierres	N° Empresas Permanentes	N° de Nacimiento	N° de Cierre	Índice de Rotación	
Belgrano	79,1	20,9	46,6	172	96	150	0,7	
Caseros	80,8	19,2	52,8	258	147	303	0,8	
Constitución	77,5	22,5	50,5	171	111	164	0,8	
Iriondo	83,7	16,3	61,4	312	119	274	0,8	
Rosario	77,6	22,4	49,7	2.844	1.577	1.972	0,8	
San Lorenzo	73,3	26,7	72,7	306	173	330	1,1	
Total del país	80,5	19,5	53,2	42.490	20.390	30.606	0,8	

Grado de Endeudamiento de las PyMIs con el sector financiero

	Japón	EE.UU	Italia	España	Argentina		
	1993	1993	1993	1993	1994	1996	2001
Activo total	100	100	100	100	100	100	100
Patrimonio neto	24,2	49,6	32,4	45,4	55,6	55,1	59,5
Deudas	75,8	50,4	67,6	54,6	44,4	44,9	40,5
Deudas financieras	41,4	26,7	25,0	20,8	17,3	13,3	7,1

LA EXPERIENCIA INSTITUCIONAL DE APOYO AL DESARROLLO LOCAL EN CAÑADA DE GOMEZ

El caso de FUDECA

Oscar Madoery

1. Caracterización de la experiencia

La experiencia bajo análisis consiste en un esfuerzo de un conjunto de instituciones de una ciudad media de Argentina, por promover el desarrollo socioeconómico de la ciudad y la región. La ciudad, que presenta un fuerte sesgo de especialización productiva, en la industria del mueble y la madera, tuvo etapas de fuerte prosperidad económica, pero se vio fuertemente castigada en sus sectores económicos más dinámicos durante el proceso de ajuste estructural y apertura importadora. Ello trajo aparejado, de manera concomitante, fuertes problemas sociales, traducidos en desocupación, crecimiento de la economía informal, que también impactaron fuertemente sobre la autoestima del ciudadano común y sobre la confianza en las instituciones locales por poder ofrecer alternativas de solución a múltiples problemas.

A mediados de los años noventa, un conjunto de institucionales de la ciudad (ejecutivo municipal, Concejo Deliberante, Cámaras empresariales, Institutos educativos terciarios, etc.), impulsaron una iniciativa conjunta de creación de una herramienta de apoyo a las actividades productivas locales, como una iniciativa pionera entre ciudades de similares características. Así surgió la Fundación para el Desarrollo de Cañada de Gómez (FUDECA). La crisis económica y social se siguió profundizando al tiempo que las acciones impulsadas por FUDECA fueron perdiendo vigor y claridad de objetivos, sin alcanzar a satisfacer las necesidades del sistema de empresas locales. Incluso, planteándose un debate no necesariamente formalizado, acerca del sentido de seguir con esa experiencia conjunta.

Lo que aquí reflejaremos, son los esfuerzos recientes de esas instituciones por no resignarse, volver a impulsar esa herramienta y redoblar los esfuerzos en pos del desarrollo local. Hoy el objetivo fundamental pasa por “refuncionalizar” la Fundación, convertirla en un centro de desarrollo empresarial dinámico e innovador, que contribuya al mejoramiento en calidad y cantidad de los servicios de base y de aquellos con elevado contenido innovador para las micro, pequeñas y medianas empresas de la ciudad. También se trata de un esfuerzo de la comunidad por rediscutir su propio

* [Director Ejecutivo de la Maestría en Desarrollo Local \(Universidad Autónoma de Madrid - Universidad Nacional de San Martín - Fundación Instituto de Desarrollo Regional\). Investigador de carrera del Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario \(CIUNR\) sobre “Estrategias de Desarrollo Local y Regional”. Profesor Titular de la Cátedra de Espacio y Sociedad \(Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR\). Docente de posgrado en FLACSO y la Universidad Nacional del Comahue.](#)

modelo de desarrollo y buscar resolver de manera positiva, el sesgo productivo que la ciudad debe consolidar. El enfoque diagnóstico y las orientaciones de actuación asumidas contienen rasgos innovadores, que convierten a la experiencia de Cañada de Gómez en un caso testigo para impulsar políticas de fomento a la diversificación productiva y al asociativismo local.

2. Contexto inicial

La escala territorial de intervención de la experiencia es la ciudad santafesina de Cañada de Gómez. Esta ciudad se ha caracterizado históricamente por ser un centro urbano destacado, dentro de una región con importantes dinámicas de desarrollo. Posee una población de alrededor de 29740 habitantes, según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. Es cabecera del Departamento Iriondo y punto extremo de la amplia región metropolitana del Gran Rosario.

La iniciación de la colonización masiva en esta ciudad puede establecerse en 1872, cuando se instalaron en la zona 67 familias europeas que se dedicarían a la agricultura. En 1883 se creó el Departamento Iriondo con cabecera en Cañada de Gómez, que fue reconocida como pueblo un año después, constituyéndose en 1885 la primera comisión de fomento. En 1922 Cañada de Gómez fue declarada ciudad.

En la actualidad el gobierno local está constituido por un Departamento Ejecutivo, encabezado por un Intendente municipal electo cada cuatro años y un Honorable Concejo Municipal compuesto por siete concejales electos, por mitades, por períodos de cuatro años. Se trata de una típica ciudad media del interior de la pampa agrícola-ganadera argentina, y eslabón del eje carretero que conecta los dos centros urbanos más importantes del interior del país, Rosario y Córdoba. También es un centro de servicios públicos, educativos, recreativos de una amplia región circundante, compuesta de ciudades y pueblos de menor tamaño. En términos socioeconómicos, la población local es predominantemente de clase media, con un nivel educativo medio-alto, pero con índices de desocupación y subocupación superiores al 20 %.

3. El modo de desarrollo local

Los numerosos establecimientos educacionales de la ciudad, su completo y diversificado sistema de servicios asistenciales, su ubicación geográfica nodal dentro de redes de comunicaciones centrales del país, su actividad económica pujante en décadas pasadas, le habían otorgado a Cañada de Gómez un tradicional y reconocido perfil dinámico, entre las ciudades del interior santafesino.

En los años setenta, la actividad industrial de la ciudad mostraba algunas particularidades: un número reducido de empresas, algunas de ellas de importante dimensión y de relevancia nacional, que desplegaban su actividad en diferentes sectores económicos: alimentos, productos químicos, metalúrgicas, minerales no metálicos, papeles y afines, etc. Estas empresas, acaparaban la mayor proporción de la mano de obra calificada y del personal técnico y ofrecían las mejores condiciones

laborales del mercado de trabajo local aunque, pese a su magnitud, no generaron encadenamientos consistentes en el tejido productivo local (redes de proveedores, subsidiarias).

Por otro lado, existía un amplísimo número de establecimientos vinculados a la fabricación de muebles y afines (más del 80 % de los establecimientos industriales registrados en la ciudad). Se trataba de algunas fábricas y numerosos talleres de carácter artesanal y en muchos casos pertenecientes a la economía informal.

A su vez, fue surgiendo un grupo reducido de empresas productoras de bienes directamente vinculados a la actividad del mueble (pinturas, adhesivos, máquinas para tratamiento de la madera, bisagras, etc.), así como una intensa actividad de servicios vinculados (fletes, seguros, mantenimiento, etc.), que dotaron a la ciudad de un perfil fuertemente identificador del lugar. Este complejo de producción de muebles se fue conformando de manera espontánea y presentaba la característica de no demandar tecnologías especiales, ser intensivo en mano de obra (sin altas exigencias de calificación profesional) y requerir bajos niveles de inversión en capital, al menos en sus instancias iniciales, rápida rotación del capital y asimilación de las diferentes etapas del ciclo del producto.

Tales particularidades productivas provocaron una expansión de la actividad a partir de la iniciativa individual de trabajadores con cierta calificación, que se independizaban y montaban sus propios talleres/empresas, motivados por las circunstancias de mercado que permitían obtener mayores ingresos, dotando de un sesgo muy particular al distrito, con una clara preeminencia (en cantidad de establecimientos industriales y en personal ocupado) de la industria del mueble.

No obstante, dicho proceso de división no permitió con el tiempo producir en escalas adecuadas para la obtención de costos competitivos, haciendo muy vulnerable al sector, particularmente ante situaciones de ajuste estructural y apertura económica, que representaron un duro golpe a la capacidad de subsistencia de las empresas, así como al perfil de actividad económica de la ciudad. Un nuevo contexto, caracterizado por una profunda crisis social, altos índices de desempleo, aumento de la pobreza, caída de los salarios, agudizaron la realidad económica y social local.

4. El punto de partida de la alianza local para el desarrollo

La Fundación para el Desarrollo de Cañada de Gómez fue creada en Abril de 1995, como una organización sin fines de lucro, con el objetivo principal de promover actividades y emprendimientos que impliquen el desarrollo socio-económico de la ciudad y su región. Los miembros fundadores fueron la Intendencia Municipal, el Concejo Deliberante, el Centro Económico de Cañada de Gómez, el Consejo de la Industria Cañadense, la Cámara de la Industria Maderera y Afines de Cañada de Gómez, Agricultores Federados Argentinos S.C.I., la Cooperativa de Consumo Eléctrico Ltda., la Cooperativa Agrícola Mixta Ltda. y la Federación de Cooperadoras Escolares del Departamento Iriondo.

Se constituyó un patrimonio inicial aportado por los socios fundadores y se estableció un adicional del 10 % sobre el Derecho de Registro de Inspección que pagan las empresas.⁴²

La Fundación se compuso por dos áreas:

- De promoción de la producción y el empleo, cuyo objetivo era promover la competitividad de las empresas de la ciudad así como generar políticas y estrategias de desarrollo local y regional.
- De Educación y Capacitación, cuyo objetivo era estimular la educación tendiente a mejorar y enriquecer el potencial de la comunidad.

Sobre esa idea se trabajó durante varios años, se mantuvo (no sin inconvenientes), el mecanismo de financiamiento de las actividades, se impulsaron diferentes programas de apoyo empresarial (Programa Belgrano, Ventanilla PyME, de re-estructuración empresarial), así como servicios de asesoramiento técnico a empresas, estudios de costos, análisis de mercados, informes estadísticos, formación de recursos humanos y participación en Ferias, exposiciones y rondas de negocios.⁴³

Pero, como dijimos, la situación económica y social local se fue agravando a la par de la crisis que afectó a la sociedad y la economía nacional en su conjunto, aunque adquiriendo en Cañada de Gómez algunos perfiles más dramáticos, ya que el modelo económico dominante afectó medularmente el modo de desarrollo del lugar. A ello se sumó un sentimiento que expresaba, en general, la población y que consideraba sus condiciones de vida como malas, sin expresar demasiado optimismo en percibir mejorías en un futuro próximo. Las razones de esta percepción estaban ubicadas, obviamente, en la crisis general del país, pero también en la falta de liderazgos y proyectos locales, en la falta de coordinación interinstitucional y en los déficit de participación y compromiso común.

Sobre esa base es que fue ganando terreno la idea que el futuro de la ciudad estaba vinculado a un eje estructurante: *la coordinación entre las instituciones públicas y privadas locales*. Es decir, una apuesta a construir nuevos complejos institucionales que reviertan la tradicional debilidad del sistema de actores locales en su capacidad organizativa y proactiva.

La Fundación para el Desarrollo de Cañada de Gómez quedó en el centro del debate, planteándose incluso la conveniencia de seguir con esa experiencia. Una convicción básica se fue imponiendo, amparando la idea de reconstruir la herramienta institucional local de fomento productivo: *que el desarrollo es, cada vez más, resultado del esfuerzo organizativo e institucional del conjunto de la sociedad y no sólo del correcto desempeño de los mercados y la estrategia de desarrollo debe promover la integración de visiones e intereses y la concertación estratégica de agentes públicos y privados con incidencia en el territorio.*

⁴² Esta imposición fue pensada como una especie de mecanismo redistributivo, ya que ~~más~~ pagan más las empresas más grandes para una institución que en principio ofrecería servicios a las empresas más pequeñas y débiles del tejido productivo local.

⁴³ Desde la perspectiva del área de educación y capacitación, se firmaron convenios con la Universidad Nacional de Rosario, creándose la carrera de Técnico Universitario en Organización Industrial, Convenio de Cooperación y Asistencia Técnica con la Universidad Tecnológica nacional, con la Universidad Nacional del Litoral, para la instalación de un Telepuerto, etc.

5. El proceso de discusión del futuro productivo

5.1. El diagnóstico

El primer paso fue identificar los principales desafíos que se aprecian en el entorno geopolítico, social, económico e institucional/administrativo con el que interactúa la ciudad, así como evaluar la capacidad de respuesta competitiva del sistema productivo territorial para superar los desafíos antes señalados. Es decir, detectar los mecanismos y los factores que favorecen los procesos de crecimiento y cambio estructural en la ciudad, como condición básica para impulsar el desarrollo económico, bajo las condiciones de aumento continuo de la competencia entre empresas y territorios que caracteriza al escenario de la globalización.

Sobre esta premisa, se comenzó a trabajar en un diagnóstico que, entre otros aspectos, ofreciera claridad acerca de cómo favorecer el desarrollo de las economías de urbanización y la provisión de infraestructura y servicios adecuados para las actividades productivas, de qué manera contribuir a la adopción de formas más flexibles de organización de la producción, cómo es el proceso de difusión de las innovaciones y el conocimiento entre las empresas y organizaciones locales y cómo fortalecer la densidad del tejido institucional local, para dar soporte a los esfuerzos de firmas y emprendedores. Se asumió que sólo un diagnóstico basado en ese tipo de criterios estratégicos, podría establecer el potencial competitivo de la ciudad y su capacidad de respuesta a los desafíos del desarrollo, así como permitir extraer de allí orientaciones de actuación que guíen el accionar futuro de los poderes públicos y los agentes privados locales.

Desde el punto de vista del perfil productivo, se trata sin dudas de un espacio de fuerte tradición industrial⁴⁴, con marcada intensidad manufacturera⁴⁵ y propensión aglomerativa de las empresas. A 1994, Cañada de Gómez era un 30 % superior a la media nacional de ocupados industriales sobre el total de la población urbana ocupada. Claramente la dinámica regional supo corresponder a la industria.

Un aspecto importante tiene que ver con la capacidad emprendedora local, dado por el nivel de difusión que las pequeñas y medianas empresas industriales adquirieron históricamente.⁴⁶ Y el otro dato significativo ligado al anterior, es el de la fuerte especialización sectorial de las industrias, ya que el 63 % de las mismas pertenecen al sector del mueble, de las cuales el 97 % de éstas tienen hasta 50 empleados y el 65% hasta 5 empleados. Sin embargo, desde 1994 se produjo una nueva pérdida de empleo industrial, los cierres de empresas superan a los nacimientos de nuevas unidades productivas.

⁴⁴ [Es la cuarta ciudad en cantidad de empresas sobre la población total, de la provincia de Santa Fe.](#)

⁴⁵ [Cociente entre cantidad de ocupados industriales y total de la ocupación urbana \(según la perspectiva de análisis del Instituto de Desarrollo Industrial de la Unión Industrial Argentina\). Si la media nacional en los noventa era de 34 ocupados industriales por cada mil habitantes, Cañada de Gómez tenía como promedio, en esos años, 48 ocupados industriales por cada mil habitantes.](#)

⁴⁶ [A mediados de los años noventa, existían 8,15 locales industriales cada mil habitantes, un número significativo, teniendo en cuenta que el indicador para todo el país era de 3,2 locales industriales cada mil habitantes. De este modo, la ciudad registraba el nivel más alto de la provincia en ese aspecto.](#)

Cuadro 1

Natalidad y mortalidad de empresas 1994-2000
Departamento Iriondo (Provincia de Santa Fe)

Permanencia	Nacimientos	Cierres	Número de permanentes	Número de nacimientos	Número de cierres
83,7	16,3	61,4	312	119	274

Fuente: Instituto de Desarrollo Industrial, Unión Industrial Argentina, 2001.

Este debilitamiento del perfil industrial fue acompañado de la consolidación del perfil de ciudad de servicios administrativos, con fuerte incidencia del empleo público. Esto, en algún sentido responde a una tendencia general de la sociedad argentina, aunque en el caso de Cañada de Gómez se ve potenciada por su rol de centro regional concentrador de servicios públicos.

Durante este período de crisis, el comportamiento del sector muebles y partes ha sido más virtuoso que el de los otros sectores del departamento, como lo demuestra el cuadro siguiente.

Cuadro 2

Cambios sectoriales 1994-2000
(como porcentaje de ocupados sobre el total de ocupados industriales)
Departamento Iriondo (Provincia de Santa Fe)

Sector	1994	Sector	2000
Muebles y partes	51,3	Muebles y partes	55,6
Minerales no metálicos	12,2	Vehículos automotores y partes	8,4
Maquinarias y equipos	5,8	Minerales no metálicos	7,3
Productos del papel	5,2	Maquinarias y equipos	5,6

Fuente: Instituto de Desarrollo Industrial, Unión Industrial Argentina, 2001

Pero las particularidades de la industria del sector demuestran que funciona con escaso nivel de subcontrataciones, poca flexibilidad operativa, inadecuada calificación y especialización de los recursos humanos locales, descuido en el desarrollo de proveedores y prácticamente nula internacionalización de las empresas. Las experiencias asociativas entre empresas hasta el momento no han sido muy relevantes, ya que no han dado resultados satisfactorios o directamente han fracasado. También es reconocido el muy bajo perfil

institucional de la industria del mueble, tratándose de un sector tan representativo de la economía local.

Luego de la crisis se empieza a pasar, de manera paulatina y débil, del modelo de empresa / unidad a cierto nivel de especialización / subcontratación entre firmas, hecho que puede estar anticipando un cambio de perspectivas de desarrollo. Sin embargo, las experiencias asociativas del sector han fracasado y los éxitos que se contabilizan son por estrategias individuales. En el ámbito de empresas, se pueden contabilizar decisiones adecuadas (aunque aisladas) de inversión en tecnología y organización. Pero existe aún una escasa difusión de información e innovaciones y bajo uso compartido de las tecnologías. Por su parte, la orientación de los servicios y actividades de apoyo al conjunto de las empresas ha sido predominantemente desde la oferta, es decir, con paquetes de asistencia estandarizados, y poco análisis y generación de iniciativas *a medida* de las necesidades y requerimientos de las empresas locales.

En este sentido, un dato que resulta alarmante es la notable desvinculación entre sistema productivo y sistema de formación local, más allá de experiencias puntuales y limitadas en su alcance, la inexistencia de investigación y generación de información "pertinente", sólo información de tipo descriptiva, pero no información que induzca a la toma de decisiones estratégicas (Ej.: encadenamientos productivos, valor agregado regional, competidores externos, perfil de capacitación de la mano de obra ocupada, etc.). FUDECA no logró constituirse en el ámbito de concentración de la demanda / oferta de servicios a las empresas, por lo que la alta dispersión de esfuerzos caracterizó el escenario de iniciativas locales.

Desde el punto de vista de la densidad del tejido institucional, se reconoce que los antecedentes de articulación institucional, si bien no lograron superar en mucho la mera formalidad, la experiencia de FUDECA opera como un antecedente valorable y que la gran mayoría del conjunto de actores institucionales locales estuvo dispuesto a profundizar. Pero el liderazgo municipal fue clave para impulsar el debate sobre un nuevo modelo de desarrollo y el tipo de protagonismo local requerido, a partir de nuevas políticas públicas de promoción territorial y sectorial, que requieran acciones coordinadas entre esferas pública y privada.

Esto no representa aún un dato afianzado en la cultura política del lugar, aunque expresa un nuevo compromiso que abre la posibilidad de liderar localmente un proceso de búsqueda conjunta de nuevas soluciones. Habrá que remontar un debilitamiento de la capacidad de respuesta institucional ante el paso del tiempo y la falta de claridad respecto del *que hacer*. Aún sigue siendo deficiente la agenda local sobre desarrollo, débil la cultura asociativa, así como prácticamente nula la participación en redes de cooperación y desarrollo que vinculen a Cañada de Gómez con otras realidades. En síntesis, existe una evidente debilidad del sistema de actores locales, que habrá que revitalizar a partir de liderazgos explícitos, compromisos básicos y acciones concretas.

5.2. Las orientaciones de actuación futura

Las orientaciones estratégicas de actuación asumidas luego de ese diagnóstico se basan en un elemento central: el fortalecimiento institucional y la expansión del asociacionismo empresarial, como plataforma para enfrentar los retos productivos, tecnológicos y laborales, y una fuerte vinculación entre sistema productivo-sistema de gobierno-sistema educativo, para dar soporte y contención a las actividades desplegadas. También en una apuesta al perfil emprendedor que caracteriza a los miembros de la comunidad, pero ahora orientado a la diversificación de la base económica local. Es decir, apoyar la consolidación del “cluster” del mueble, del mismo modo que incentivar nuevas áreas de producción de bienes y servicios. Todo ello a partir de un fuerte énfasis en la formación de recursos humanos y de emprendedores.

La manera asumida de enfrentar ese desafío es a través del relanzamiento de la Fundación para el Desarrollo. La nueva institución es concebida como una *organización de mediación* entre el gobierno local, instituciones educativas, empresas y organizaciones sectoriales, que simboliza una nueva forma -corresponsable y coparticipada- de afrontar los desafíos del desarrollo local y representa el anclaje institucional de la “política de ciudad”, es decir, aquella que trasciende las coyunturas políticas y electorales y se coloca “por encima” de los intereses sectoriales.

a) Objetivo específico de la nueva organización

Generar una *economía de servicios* en su territorio de actuación, dinamizando el potencial económico endógeno, ofreciendo a las empresas servicios especializados y de calidad, a los que no tendrían acceso por sí solas, especialmente las PyMES; participando en inversiones y acciones estratégicas, destinadas a mejorar la calidad del entorno y el atractivo de la región para el desarrollo de actividades empresariales, ayudando a formar una nueva cultura empresarial y asociativa y responsabilizándose del marketing estratégico territorial.

Las características de la Nueva Fundación serán:

- Autonomía Operativa. Las instituciones patrocinantes deben dotarla de las capacidades operativas autónomas y de alta capacidad ejecutiva, para lograr la puesta en marcha efectiva de las actuaciones y su concreción dentro de los plazos previstos.
- Flexibilidad en la Gestión. Su estructura interna no debe ser rígida, al igual que su funcionamiento operativo. Un planteamiento institucional que facilite la incorporación y la gestión de intereses, opiniones y perspectivas, y un funcionamiento orientado por criterios de eficacia, agilidad y flexibilidad de respuesta.

Estos criterios, a su vez, favorecerán la adicionalidad, la búsqueda e incorporación de “socios” en cada ámbito de actuación concreta, favoreciendo la asociatividad y el desarrollo de prácticas de vinculación, cooperación y comunicación con instituciones y empresas.

Para orientar las acciones se requiere precisar los objetivos perseguidos, individualizar claramente los sujetos hacia quienes se orienta la misión institucional y definir una estrategia de actuación que guarde coherencia operativa con los recursos disponibles. La fundación debe tener muy claro tanto su "lugar" en la ciudad, como su "espacio de actuación". En este sentido, está claro que no reemplaza a otras instituciones existentes (gobierno municipal, cámaras sectoriales, organizaciones gremiales, etc), sino que se hace cargo de las "nuevas funciones" que las instituciones locales deben impulsar en pos del desarrollo de la ciudad y de aquellos desafíos que requieren un esfuerzo compartido.

Para ello debe actuar con realismo, adecuando las políticas a las nuevas condiciones locales y de entorno, a las "reales" posibilidades de llevarlas a cabo con éxito. Siempre es mejor un avance, por más pequeño que sea, que un gran objetivo rimbombante, pero desconectado de las posibilidades reales de concreción. Esta idea de gradualismo implica establecer metas medibles y alcanzables. El camino del desarrollo y la construcción de *capital relacional* se transita sólo a partir de avances concretos, a partir de los cuales se puedan afrontar nuevos retos.

La capacidad para detectar demandas y necesidades puntuales tanto de las empresas, de las organizaciones como de las personas, a través de tareas de anticipación y estudios, de inteligencia y de prospección de demandas futuras, será uno de los aspectos prioritarios en el diseño de los programas de trabajo. Del mismo modo, tendrá que garantizar cobertura, favorecer y fomentar la incorporación y el acceso de nuevas empresas y organizaciones como destinatarios concretos de las actuaciones, más allá de los impulsores iniciales.

Para alcanzar un alto nivel de confianza y seguridad, requerirá de credibilidad en su accionar. Esto implica someterse a evaluaciones periódicas de la comunidad, de instituciones semejantes, referentes externos, así como hacer transparente el funcionamiento presupuestario y administrativo. Del mismo modo, deberá mantener estabilidad, continuidad institucional y en las prácticas de trabajo. No olvidar que el desarrollo es un proceso que "se construye" a largo plazo, que apunta al cambio cultural respecto de la manera de pensar y actuar localmente. Implica también la búsqueda de los recursos necesarios para asegurar la continuidad de las actividades, y maximizar la productividad de los recursos afectados. Priorizar la utilización de recursos locales, recurriendo a factores externos como complemento.

Un aspecto central, y que marca un cambio en la concepción de la manera de afrontar el profesionalismo, es que la gestión innovadora del desarrollo es una tarea que requiere no sólo de destrezas y capacidades concretas, sino también de comportamientos y actitudes comunitarias. En tal sentido se asume que se debería priorizar la incorporación comprometida de jóvenes locales, que asuman la tarea como un desafío profesional y un compromiso con la ciudad.

b) Organización

El modelo jurídico de organización que resulta más idóneo para desarrollar las funciones de la nueva fundación, es el de las Organizaciones No Lucrativas para el Desarrollo Local. Esto es,

organizaciones de interés público para el Desarrollo Local, que aunque tienen participación del sector público, actúan en el campo del Derecho Privado⁴⁷. En este sentido, no se requieren cambios en el modelo jurídico vigente en FUDECA. El modelo de Organización Gestora se compone de dos elementos básicos:

- La *estructura de Gobierno y Administración*, cuyo diseño responde fundamentalmente a la situación de liderazgo y los niveles de compromiso institucional local. Está compuesta por los actores actualmente involucrados en FUDECA.
- La *estructura de Gestión Operativa*, que responde a las necesidades de las diversas áreas de actuación estratégica. Responde a las directivas del Consejo de Dirección, aunque goza de flexibilidad operativa.

La estructura de Gobierno está compuesta por los actores actualmente involucrados en FUDECA. En cuanto a la estructura de Gestión, estará a cargo del Director Ejecutivo, que será el responsable directo de la estructura y las operaciones de la fundación. Responde a las directivas del Consejo de Dirección, aunque goza de flexibilidad operativa. A los efectos de que la Agencia pueda actuar según criterios de eficacia, eficiencia, coherencia y transparencia, la Gerencia deberá contar con un sistema de planificación y de control de gestión adecuado a las funciones propias.

En todo caso, la Gerencia deberá contar con un equipo de trabajo propio, formado por un número muy reducido de personas debidamente seleccionadas, entrenadas y motivadas para actuar eficazmente. Las pautas básicas para dimensionar este equipo de trabajo son: mantener el tamaño mínimo que asegure la eficacia y la agilidad de las operaciones; y en directa relación con ello, desplegar los recursos humanos necesarios en función del desarrollo de las diversas actividades de la Agencia.

Por otra parte, la Fundación podría contar con un Comité de apoyo a la gestión, externo y especializado, que brinde apoyo para la toma de decisiones estratégicas y la instrumentación de respuestas a situaciones que excedan el marco habitual del funcionamiento de la agencia.

Las Áreas de Gestión que deberían configurarse son las siguientes:

1. *Promoción Económica*. Centrada tanto en la concreción de proyectos infraestructurales de apoyo a la actividad empresarial como en las medidas de apoyo a la actividad necesarias, y el desarrollo de oferta de servicios:

⁴⁷ Dentro del marco legal argentino, la figura jurídica que mejor responde a este modelo conceptual es el de una Fundación, creada al amparo de la Ley 19.836 de "Fundaciones", según lo previsto en los artículos 33 y 45 del Código Civil.

- Funcionará como ventanilla de acceso a todos los instrumentos y programas actuales y futuros de que dispongan las reparticiones nacionales y provinciales vinculadas al desarrollo productivo.
- Entenderá, al nivel de diagnóstico y formulación de propuestas, en todos los aspectos vinculados al desarrollo regional, tales como problemas de infraestructura y de logística que afecten negativamente el desenvolvimiento de las actividades productoras de bienes y servicios de la región.
- Articulará la capacidad técnica local, vinculando la oferta de asistencia existente e impulsando las áreas de apoyo deficientes o inaccesibles a las empresas;

Desde el punto de vista administrativo y financiero, debe tender a autofinanciarse en proporciones crecientes y a establecer mecanismos de cofinanciación de los servicios.

Las áreas prioritarias de actuación son: agronegocios, diseño del mueble, servicios administrativos, servicios financieros de apoyo al desarrollo local, gestión asociada del desarrollo, competencias básicas de los recursos humanos.

2. *Capacitación e Innovación*. Centrada en proyectos orientados a la formación continuada de los recursos humanos locales, al desarrollo de la capacidad emprendedora y organizativa y la promoción de la innovación. Es la encargada del observatorio local económico-social. Sus funciones específicas serán:

- Asegurar a las empresas cuadros profesionales adecuados a los cambios en curso, referidos a la modalidad de conducción de los negocios.
- Poner a disposición del Sistema Productivo Territorial personas capaces de entender y anticipar los cambios necesarios para reconfigurarlo y fortalecerlo.
- Articular el sistema productivo, el sistema educativo y tecnológico y el sistema institucional de la región, a partir de la realización de múltiples actividades de capacitación, investigación y vinculación empresarial.

A través de su accionar, se espera que la ciudad cuente con recursos humanos cuyos comportamientos permitan una elevada influencia sobre la dirección, sobre la modalidad y sobre la naturaleza del desarrollo del territorio, ya sea en su rol de emprendedores o de managers, de profesores, de funcionarios de la Administración Pública, de profesionales con actuación regional, etc. Se trata de multiplicar los ejemplos de excelencia organizativa y de gestión, de modo de conducir lo más rápidamente posible a elevar el nivel de situaciones de liderazgo emprendedor.

3. *Relaciones Institucionales*. Su actuación estaría centrada en el fomento de las relaciones entre las organizaciones de la ciudad (intersectoriales, interempresariales), así como de aquellas que involucran a instituciones extra locales a los fines del desarrollo de Cañada de Gómez.

Su actuación, además, debería ser clave para la formación y desarrollo de alianzas para la obtención de recursos financieros exógenos. También se encarga de las relaciones hacia fuera (con otras instituciones, gobiernos, empresas, etc.) y de la *Identidad e Imagen Territorial*. Su actuación estará centrada en apoyar la construcción de la nueva identidad y en la difusión de la imagen de la ciudad.

c) Posicionamiento institucional de la Nueva Fundación para el Desarrollo

La Nueva Fundación se posiciona como una organización que:

- Dinamiza el potencial económico endógeno, ofreciendo a las empresas servicios especializados y de calidad, a los que no tendrían acceso por sí solas, especialmente las PyMES.
- Participa en inversiones y acciones estratégicas, destinadas a mejorar la calidad del entorno y el atractivo de la región para el desarrollo de actividades empresariales.
- Ayuda a formar una nueva cultura empresarial.
- Promueve y apoya el desarrollo de nuevas empresas y nuevos sectores económicos competitivos.
- Se responsabiliza del marketing estratégico territorial.

Su relación con el Gobierno de la Provincia será el de una entidad colaboradora de las iniciativas de desarrollo surgidas de reparticiones provinciales y viabilizadora de las políticas de desarrollo en su área de influencia. Con las instituciones intermedias de la ciudad y región, como impulsora de una red flexible de relaciones, en un plano de coordinación y cooperación, tanto en la planificación como en la ejecución de las políticas respectivas. Con las empresas de la ciudad, como generadora de relaciones y servicios múltiples, como consecuencia de los programas de actuación específicos elaborados. Cada servicio o ayuda que brinde la organización, deberá generar una contraprestación por parte de la empresa (cumplimiento de un compromiso de cooperación con algún programa, pago de una tarifa, etc.).

6. Balance del relanzamiento de la alianza local para el desarrollo

La experiencia de Cañada de Gómez representa un caso donde, a través de la articulación interinstitucional, se logró crear una organización para el desarrollo de manera pionera, financiar con un mecanismo genuino sus actividades, evaluar resultados que, a pesar de no ser satisfactorios, permiten redoblar luego la apuesta y los esfuerzos por el desarrollo local, plantearse nuevos desafíos y recrear una herramienta de gestión asociada.

No se trata de una experiencia madura de articulación interinstitucional, ni siquiera de un caso que pueda corroborar con datos comprobables una trayectoria exitosa, pero sí de un ejemplo de cómo se puede recuperar una historia de ciudad y reorientar sus objetivos y alcances.

La nueva fundación es una herramienta de dinamización y promoción económica y resulta una respuesta adecuada para ampliar las capacidades territoriales para el desarrollo, sentando las bases de una nueva cultura empresarial, basada en la cooperación público-privado y en la innovación local.

Las principales restricciones al desarrollo local que deberán superarse, o al menos ser reconocidas y sometidas a actuaciones concretas, son aquellas vinculadas a la necesaria formación de tejido social como soporte de todo proceso de cambio económico a nivel local. Esto significa líderes institucionales comprometidos, acuerdos explícitos entre sector público y privado, generación de información y *conocimiento pertinente* para la toma de decisiones, gestión profesional. Hay detrás de esta experiencia, el inicio de un *proceso de aprendizaje organizacional y maduración institucional*. También la *cimiento de un proyecto político local* que permita fijar aquellas políticas de ciudad que permitan a los actores locales superar los estreñimientos coyunturales y la incertidumbre propia de los escenarios de crisis.

Representa asimismo una experiencia de capacidad diagnóstica, que presupone lo participativo, pero sin diluir responsabilidades institucionales y personales en la toma de decisiones. El sentido es el de mejorar la cultura y la capacidad empresarial y organizativa local y su enseñanza es que se pueden afrontar las crisis de manera coordinada, conjunta, que ante experiencias no necesariamente satisfactorias, ni resultados inmediatos, es posible replantear los compromisos rediseñando las herramientas de gestión. En realidad, el desafío está recién abierto, el camino debe transitarse, pero esta vez sobre bases más sólidas.

El desarrollo es, en última instancia, un proceso de aprendizaje constante, de consolidación de capacidades propias y de construcción territorial a partir de fortalezas también propias, que están ligadas fundamentalmente a la organización y articulación institucional, la información y habilidades específicas adecuadas a la realidad local, la creatividad empresarial y el liderazgo asociativo y emprendedor local.

7. Bibliografía

- Abate, Amílcar. *Desarrollo Industrial de Cañada de Gómez*. Cámara de la Industria Maderera y Afines: Cañada de Gómez (Argentina), 1975.
- Fundación Para el Desarrollo de Cañada de Gómez. "Indicadores Económico Sociales de Cañada de Gómez": Cañada de Gómez (Argentina), 2001.

- Instituto de Desarrollo Industrial. "La evolución territorial-sectorial de las PyMIS Argentinas (1994-2000)". Unión Industrial Argentina: Buenos Aires (Argentina), 2001.
- Municipalidad de Cañada de Gómez y Fundación para el desarrollo de Cañada de Gómez. "Encuesta a formadores y líderes de opinión": Cañada de Gómez (Argentina), setiembre-octubre de 2002.
- Vázquez Barquero, Antonio. "Desarrollo endógeno y globalización". En Antonio Vázquez Barquero y Oscar Madoery (eds.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Homo Sapiens: Rosario (Argentina), 2001.

SUMANDO ESFUERZOS PARA EL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL Y REGIONAL

El caso de Villa María

Silvana Raquel López

1. Introducción

Si bien frecuentemente se sostiene, tanto desde los discursos académicos como desde los políticos, que la globalización y los procesos de reforma de los estados hacen que los gobiernos locales deban cumplir un nuevo rol como facilitadores y promotores del desarrollo social y económico de sus sociedades, es menos frecuente que efectivamente los gobiernos municipales asuman ese rol a través acciones concretas en tal sentido.

Tal vez la urgencia de los asuntos cotidianos y la particular situación en que se halla inmersa la República Argentina, obstaculizan la posibilidad de planificar acciones de mediano y largo alcance desde el nivel municipal de gobierno. De todas formas, y a pesar de estas condiciones, esta situación general puede (y debería) constituirse en una oportunidad de mejor aprovechamiento de las potencialidades existentes en cada sociedad local.

Es por ello que conviene detenerse a considerar qué es lo que hacen algunos municipios para cumplir con ese nuevo rol asumido (o asignado). Como veremos en este caso, muchas de las estrategias y proyectos requieren más que nada de un tipo de liderazgo que privilegie la actuación articulada con otros actores, sean éstos locales, regionales, provinciales o nacionales, del sector público o del privado, según sea el tema en cuestión. En este sentido, estamos hablando de sentar las bases para lograr un nuevo tipo de *governance* entendido este concepto en el sentido de un nuevo estilo de gobierno diferente al modelo de control jerárquico y que se caracteriza por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y los actores no estatales.⁴⁸

En las sociedades actuales, las decisiones, resultados e impactos de la acción de gobierno son producto de un proceso de interacción entre organizaciones gubernamentales y de éstas con movimientos, grupos y organizaciones no gubernamentales, bajo la presión permanente de la opinión pública. La capacidad de gobierno deriva de la posibilidad de coordinar, orientar e influir la interacción entre actores políticos y sociales.

♦ Abogada (Universidad Nacional de Córdoba). Magister en Administración Pública (Universidad Nacional de Córdoba). Docente e Investigadora del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) de la Universidad Nacional de Córdoba en el Área de Políticas Locales y Regionales. Docente de la Licenciatura en Desarrollo Local y Regional de la Universidad Nacional de Villa María.

⁴⁸ Véase Mayntz, Renate, "Nuevos desafíos de la teoría de la Governance".

Y son este tipo nuevo de capacidades las que necesitan los gobiernos locales construir, en el entendimiento de que el desarrollo de una sociedad pasa por la creación y/o fortalecimiento del llamado "capital social", elemento que se transforma en factor explicativo esencial de las nuevas teorías del desarrollo. Porque si de lo que se trata, como bien señalan Madoery *et alli* (2002) *"es de lograr una mejora sistemática, continua y duradera de la productividad y la competitividad global del sistema productivo-territorial local, junto con la mejora del nivel y la calidad de vida de la ciudad/región, a través de la utilización plena y la revalorización de los recursos y activos locales, con la adecuada inserción de impulsos y recursos estratégicos exógenos"*, ello necesariamente requiere del esfuerzo del conjunto de la sociedad.

Es en virtud de estas consideraciones que tomamos el caso de la ciudad de Villa María, por presentarnos una propuesta que tiene fundamentalmente como eje la articulación de distintos tipos de actores. En este capítulo se tratará de describir y analizar las estrategias que el gobierno local villamariense diseña y lleva adelante para lograr uno de los objetivos propuestos por la gestión municipal que se inició en el año 1999: la "promoción del desarrollo económico".

La primera parte consta de la caracterización territorial, social, económica y política de la localidad, a los efectos de determinar el contexto en que se desarrolla la acción municipal. La segunda parte consiste en una descripción de las estrategias y los proyectos desarrollados por el gobierno local y, en la tercera parte, se realiza un análisis que considera los aportes que las acciones emprendidas implican para el logro del objetivo propuesto.

2. Caracterización territorial, social, económica y política de Villa María

2.1. Caracterización territorial

La ciudad de Villa María fue fundada el 27 de septiembre de 1867 y está localizada en el centro-este de la Provincia de Córdoba, República Argentina, siendo la ciudad cabecera del Departamento General San Martín. Limita al sur con Villa Nueva, localidad de la cual está separada por el río Ctlamochita. Ambos municipios están físicamente conurbados y conforman un área urbana funcionalmente integrada que opera como nodo principal de una región que comprende una vasta zona rural y otros centros urbanos de menor jerarquía de los Departamentos Tercero Arriba y Unón.

El clima es templado y está situada en la llanura pampeana, su altura con respecto al nivel del mar es de 196 metros. En la actualidad el territorio de Villa María tiene una extensión de 36 Km². La ciudad posee una diagramación moderna, aunque la continua expansión ha comprometido a las autoridades a plantear un ordenamiento urbano planificado física, económica y socialmente. En la década de 1990 se inició un proceso de recuperación de las riveras del Río Ctlamochita que puso en valor el recurso hídrico en sus aspectos paisajísticos y urbanísticos. Asimismo, estos cambios tuvieron (y tienen) su correlato en el mercado inmobiliario.

Villa María está situada en la confluencia de importantes vías terrestres de comunicación que la vinculan con grandes centros urbanos. La ruta nacional N° 158 la une al NE con la ciudad de San Francisco (160 Km. de distancia) y al SO con la ciudad de Río Cuarto (136 Km.). La ruta nacional N° 9 la vincula al NO con la ciudad de Córdoba (144 Km.) y SE con la ciudad de Rosario (251 Km.). Otras rutas provinciales la unen con localidades de menor jerarquía.

2.2. Caracterización social

Según datos provisorios del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en el año 2001 habitan 71.855 personas en Villa María. El Centro Estadístico Regional (CER), dependiente de la Municipalidad de Villa María, estima que desde fines de la década de 1990, la población se está incrementando en aproximadamente 850 habitantes por año (a una tasa anual de 1,2 %), crecimiento moderado que se explicaría por la migración rural-urbana y urbana-urbana -desde localidades menores hacia Villa María- ya que la tasa de mortalidad se mantiene constante y la de natalidad está decreciendo.

En cuanto a empleo, las estimaciones realizadas por el CER para noviembre de 2001 son de un desempleo abierto de 13,8 a 14 % de la población económicamente activa (PEA) y el porcentaje de la población total con necesidades básicas insatisfechas (NBI) es del 4,22 %. Es probable que los cambios macroeconómicos acaecidos en el país a partir de diciembre del 2001 hayan modificado estos índices. Sin embargo, siendo éstos los últimos datos con que contamos de Villa María cabe destacar que tanto el desempleo como el porcentaje de población con NBI de la ciudad era entonces inferior a la media nacional y provincial.

2.3. Caracterización económica

a. El sector agropecuario

Según información brindada desde la Estación Experimental de INTA de Villa María sobre la situación del sector agropecuario, podemos establecer que el Departamento General San Martín ocupa el centro de la denominada *Cuenca lechera de Villa María*. En el ejercicio 99/00 de las 500.000 hectáreas destinadas a la producción agropecuaria, se dedicó el 37 % a la producción de leche, el 34 % a la agricultura y el 26 % a la producción de carne.

Estos porcentajes sufrieron importantes cambios en la última década del siglo XX, ya que en siete años la agricultura creció en superficie un 136 %, mientras que la lechería disminuyó un 34 % aunque, y esto es realmente significativo, en el mismo lapso se incrementó la producción láctea aproximadamente un 30 %. Se observa una intensificación de la agricultura, a través del incremento de la productividad en quintales por hectárea y de la producción lechera. El tipo de evolución en el sector agrícola ha sido fuertemente influenciado por la incorporación de nuevas tecnologías.

Los principales cultivos por superficie y producción son: Trigo, soja (de 1º y 2º cosecha), girasol, maíz, sorgo y maní. El tamaño promedio de las explotaciones es de aproximadamente 160 a 200 hectáreas por productor.

b. El sector industrial

En noviembre de año 1995, el Centro Estadístico Regional (CER) realizó un censo de las industrias que operaban en el denominado "Gran Villa María" que incluye a la ciudad de Villa María propiamente dicha y a Villa Nueva. El total de fábricas relevadas que operaban en ese momento fue de 90 empresas, de las cuales 67 (74%) se localizaban en Villa María y 23 (26%) en Villa Nueva.

El relevamiento se circunscribió a establecimientos con personal en relación de dependencia, no incluyéndose industrias unipersonales o de tipo familiar (por ejemplo panaderías de barrios, o grupos familiares que elaboran alimentos, indumentarias, etc., para la venta al por mayor en la ciudad y región).

Con la información obtenida en este censo y la suministrada por la Asociación de Empresarios de la Región Centro Argentino (AERCA) se pudo completar un padrón de 92 empresas, siendo la rama de actividad que concentró el mayor número de empresas, tanto en Villa María como en Villa Nueva, la de alimentos, principalmente lácteos: manteca, leche en polvo, quesos, helados y demás. Le siguió en orden decreciente la que agrupa a las metalúrgicas, en especial las que trabajan con láminas metálicas. El tercer rubro comprendió a las industrias que trabajan la madera, en particular las fábricas de muebles. En cuarto lugar, siempre considerando el número de empresas, aparecían las industrias químicas, en las que se agrupa una vasta variedad de especialidades. Estos cuatro rubros concentraban alrededor del 67% del total de empresas industriales –con las características apuntadas en cuanto al personal– de ambas localidades.

En un relevamiento efectuado por el CER en el año 2001, y comparando la evolución de las exportaciones en la región en el período 1997-2000, se señalaba un incremento del 16 % aproximadamente en el período considerado y concentrando el sector lechero un 90,9 % del total exportado, teniendo a Sudamérica como destino principal de la producción, con un 81,68 %.

c. El sector comercial y de servicios

El número de locales comerciales registrados en la Dirección de Rentas de la Municipalidad es de alrededor de 2.000, abarcando todos los rubros habituales en una ciudad de poco más de 70.000 habitantes que abastece tanto al mercado local como a un área de influencia importante.

La infraestructura y los servicios de una ciudad tienen directa vinculación con el desarrollo urbano y con el crecimiento de la actividad económica. Es por eso importante conocer la extensión y/o cobertura de cada uno de ellos en el presente caso. Los siguientes son datos obtenidos en el CER Municipalidad de Villa María y corresponden al mes de septiembre de 1997.

Villa María tiene cobertura del servicio telefónico y, en la ciudad el gas por redes es suministrado por la Agencia Zonal de la Empresa Distribuidora de Gas del Centro (ECOGAS). Este abastecimiento de combustible posee una extensión de su red de cañería de 214.479 kilómetros, en 1.659 cuadras de la ciudad. En cuanto a electricidad, la ciudad está alimentada con el fluido eléctrico mediante la línea que llega desde la Central Pilar, en el Departamento Río Segundo, además de la Central Térmica Las Playas, de Villa María, desde las cuales también se abastece de energía a San Francisco, Río Segundo, La Carlota y Bell Ville.

Hay un excedente de la producción local con relación a la demanda de la ciudad. La Cooperativa de Trabajo 15 de Mayo Ltda. (ex EPOS) tiene a su cargo el suministro del agua potable y el funcionamiento de los desagües cloacales de la ciudad. El agua se extrae por perforación del subsuelo, absorbiéndola desde napas profundas por procedimientos mecánicos. Aproximadamente el 80% de la población está cubierta por el servicio de agua que presta la cooperativa, mientras que un 60% de la población es cubierta por el servicio de cloacas que administra la cooperativa.

Es particularmente destacable la oferta educativa de la ciudad, particularmente en los niveles terciario no universitario y universitario. Respecto de este último tienen asiento en la localidad la Universidad Tecnológica Nacional y la Universidad Nacional de Villa María.

2.4. Caracterización política

Todos los municipios de la provincia de Córdoba gozan, según la Constitución Provincial, de autonomía política, administrativa y económico-financiera, sumándose para aquellos municipios que revisten la categoría de ciudades, la autonomía institucional, esto es la posibilidad de dictarse su propio ordenamiento jurídico legal, respetando los requerimientos mínimos establecidos por la Carta Magna provincial.

Tal es el caso de la ciudad de Villa María que ha sancionado su Carta Orgánica Municipal en el año 1995. En la misma, se han adoptado como órganos de gobierno un Departamento Ejecutivo, a cargo de un Intendente Municipal y un Concejo Deliberante compuesto por 12 Concejales. Las autoridades se renuevan cada cuatro años, mediante elección popular de los ciudadanos.

Asimismo, en la Carta Municipal se han establecido numerosos órganos de control, además del Tribunal de Cuentas, cuya existencia es obligatoria según el inciso 3º del artículo 190 de la Constitución provincial. Tales son los casos del Auditor Municipal, el Tribunal Municipal de Reclamos y Apelaciones Fiscales, el Ente de Control de Servicios Municipales, el Tribunal Administrativo de Admisiones y Concursos, entre otros organismos, algunos de los cuales prevén para su constitución la participación de representantes de otras instituciones que operan en la localidad (Consejos Profesionales, Consejo Asesor Municipal, usuarios, gremios, etc).

También el ordenamiento jurídico fundamental de la ciudad establece mecanismos que posibilitan la participación ciudadana en la gestión municipal, como son por ejemplo la iniciativa popular, el referéndum (facultativo y obligatorio), la revocatoria popular y la consulta popular, además de

institucionalizar otro tipo de herramientas que permiten acceder a los ciudadanos a debates fundamentales de la vida local, tal cual es el sistema de doble lectura en la ordenanzas de mayor importancia, en cuyo intermedio los interesados pueden hacer escuchar sus opiniones antes de proceder a la sanción definitiva de las ordenanzas pertinentes. Como ejemplo de participación sectorial se puede mencionar la creación del Consejo Asesor Municipal, conformado por representantes de organizaciones inscriptas en un registro de entidades intermedias que funciona en dependencias de la municipalidad. La participación vecinal se institucionaliza, principalmente, a partir de los centros vecinales.

3. Estrategias para el Desarrollo Económico Local

En la ciudad de Villa María se están desarrollando distintos proyectos que hacen al desarrollo económico y social de su comunidad. Algunos proyectos son encarados en forma conjunta a través del ENINDER y otros se desarrollan dentro del propio municipio. A continuación se describen algunos de los proyectos y programas más relevantes en relación a dos estrategias diferenciadas; ambas promueven la articulación interinstitucional, pero actúan en marcos territoriales diferenciados. Y más específicamente nos referiremos a aquellos que tienen más directa vinculación con la incursión del gobierno municipal en la promoción del desarrollo económico local, dejando de lado en esta oportunidad otras áreas de las políticas municipales (sociales, ambientales, etc) y que revisten tanta importancia como el aspecto económico, en nuestra concepción del desarrollo.

3.1. La estrategia del asociativismo intermunicipal: el ENINDER

Ya mencionamos que, a partir de la información relevada, es posible advertir que la Municipalidad de Villa María ha diseñado dos tipos de estrategias para el logro de sus objetivos. En este punto nos vamos a detener en aquella que privilegia el aprovechamiento de las potencialidades existentes en la región de pertenencia y que se plasmó institucionalmente a partir de la constitución del ENINDER.

El ENINDER (Ente Intermunicipal para el Desarrollo Regional) fue constituido oficialmente el 13 de julio del año 2000, bajo la forma de una entidad autárquica con personería jurídica pública y con capacidad para adquirir y contraer obligaciones jurídicas públicas y privadas para la consecución de su objeto.

Son objetivos⁴⁹ del ente asistir a los municipios que lo integren, como socios activos o adherentes, o a otros estados directamente o a través de terceros en:

- La prestación de servicios públicos.

⁴⁹ Estatuto del ENINDER, Artículo 3°.

- La construcción de obras públicas.
- El diseño de estrategias conjuntas de financiamiento.
- Administración.
- Recupero de acreencias.
- Reducción de costos.
- Incremento de la capacidad recaudadora.
- Sistematización.
- Robotización.
- Radicación de emprendimientos.
- Todo otro tema que haga al mejoramiento de los Estados y de sus habitantes.

La conformación del ente inicialmente respondió a la exigencia del gobierno provincial de constituirlos a los efectos de suscripción del Pacto de Saneamiento Fiscal para cancelar las obligaciones de los municipios con los organismos provinciales. Si bien ese fue el puntapié inicial, el ente se fijó objetivos más ambiciosos y en pos de ellos se está trabajando en varios temas en forma conjunta.

La posibilidad de constitución de entes intermunicipales está prevista en el artículo 190 de la Constitución de la Provincia de Córdoba, y en la provincia la actuación de los municipios bajo esta forma asociativa tiene una importante trayectoria.⁵⁰

El ente tiene su domicilio actualmente en la ciudad de Villa María, pudiendo además establecer agencias o filiales dentro y fuera del país. La Presidencia y la designación del Director recaen en la Municipalidad de Villa María.

En cuanto a su estructura organizacional, la dirección, representación y administración del ente está a cargo de un Consejo Directivo integrado por seis miembros titulares designados por Asamblea, la que asigna, a su vez, las funciones de Presidente, Vicepresidente, Secretario de Actas, Director, Tesorero y Contador. La fiscalización del ente es efectuada por un revisor de cuentas, designado también por la Asamblea. Para integrar el Consejo Directivo o ser Revisor de Cuentas se requiere pertenecer a la categoría de socio activo.

Son socios activos los que invisten el carácter de fundadores (Villa María, Villa Nueva, La Carlota, Alejandro Roca, General Deheza y Las Perdices) y los socios adherentes que sean aceptados como activos por la Asamblea. Son socios adherentes los que no reúnan los requisitos para ser activos, pero que en atención a los servicios prestados o encomendados al ente, ingresen en tal calidad al organismo teniendo derecho a designar un representante técnico que se integrará al Consejo Asesor.

Para quedar integrado al Ente, como socio activo o adherente, se requiere, además, la suscripción del Acta pertinente y autorización mediante ordenanza por el Concejo Deliberante de la Municipalidad o Comisión en el caso de las Comunas.

⁵⁰ Véase: Tecco, Bressan, López y Fernandez (*Mimeo*).

Actualmente el organismo está integrado por las siguientes municipalidades de la provincia de Córdoba: Alejandro Roca, Alicia, Ausonia, Colonia Prosperidad, Colonia San Bartolomé, El Arañado, El Fortín, General Deheza, Huanchilla, La Carlota, La Palestina, La Playosa, Las Perdices, Las Varas, Las Varillas, Luca, Quebracho Herrado, Santa Eufemia, Sacanta, Saturnino Laspiur, Ticino, Tío Pujio y Villa María y por las comunas de Los Cisnes, Pacheco de Melo, El Rastreador, Assunta y Villa San Esteban. Inicialmente estuvo también integrado por la Municipalidad de Villa Nueva, pero esta localidad se retiró del ente en el año 2002.

El área geográfica del ENINDER tiene aproximadamente una población estimada en los 179.000 habitantes y abarca una superficie de 14.796 kilómetros cuadrados.⁵¹ El PBI estimado para esta región es de aproximadamente \$1.179.995.000, siendo las principales actividades económicas de la misma:

- *Producción primaria:* cereales (trigo, maíz, mijo, centeno, cebada, avena), oleaginosas (maní, girasol, soja) y producción pecuaria (ganado bovino principalmente, pero además porcinos, lanares, aves de corral).
- *Actividad industrial:* fundamentalmente dedicada a la producción de alimentos, particularmente derivados de la leche, siendo la de Villa María la segunda cuenca lechera de la provincia, que produce el 34,49% del total provincial, porcentaje al cual hay que adicionarle un 10% de la mayor cuenca (Departamentos de San Justo y Río Primero) ya que hasta allí se extiende el ENINDER. En la provincia, en promedio, se destina de lo producido por las tres cuencas lecheras un 20 % al consumo directo de las poblaciones y un 80% a instalaciones industriales para producir leche en polvo, variedades de quesos, manteca y postres lácteos. Esta industria de alimentos se complementa con la derivada de la soja y la producción de bebidas no alcohólicas, productos farináceos, chacinados y embutidos, productos de confitería, pastas frescas, variedades de dulces. También son importantes las industrias vinculadas a la construcción y maquinarias de variados tipos. Otras industrias de la región son los textiles y los cueros, maderera, del papel e impresiones, químicas, minerales no metálicos excepto petróleo, metálicas básicas (fundiciones), de maquinarias agrícolas, equipos, metalmecánicas y manufactureras.
- *La actividad comercial:* Operan en el territorio del ente más de 4.500 comercios.
- *Actividad de servicios:* Operan más de 1.700 empresas.
- *Servicios educativos:* En el área geográfica del ENINDER se ofertan carreras de estudios superiores a través de cuatro universidades y más de veinte institutos de nivel terciario, además de tener cubiertos todos los niveles de educación desde el inicial a institutos de enseñanza media.

⁵¹ Fuente: Publicaciones del Centro Estadístico Regional (C.E.R.).

Como hemos señalado anteriormente, el ENINDER está desarrollando diversas acciones, las que a continuación se describen brevemente, indicando sus principales características, los actores involucrados y los principales resultados alcanzados hasta el presente.

3.1.1. "Creación de una corporación de exportación de productos lácteos".

El 19 de septiembre del 2001, el ENINDER firmó un convenio con la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la provincia de Córdoba para crear en el término de 90 días un consorcio de exportación de productos lácteos, teniendo en cuenta que la provincia es la segunda productora de leche en Argentina.

Los puntos principales del convenio contienen los siguientes compromisos:

- Las partes comprometen su esfuerzo, apoyo y participación para que en el término de 90 días se constituya una sociedad jurídica de naturaleza mixta integrada por el sector privado y el ENINDER.
- El Ministerio de la Producción y el ENINDER implementarán medidas de calidad y sanidad de la producción para distinguir los productos con la certificación "Córdoba, calidad quesera".
- Las empresas PyMES que adhieran al programa quedarían incorporadas al régimen de la Ley de Promoción Industrial de la provincia.
- El Ministerio de la Producción facilitará el acceso a una línea de créditos del Consejo Federal de Inversiones (CFI) por la suma de un millón de pesos a cinco años de plazo con interés del 6,2 % anual y capacitación de los recursos humanos.

Posteriormente se sumaron al trabajo conjunto los productores organizados en PyMES y cooperativas lácteas y se trabajó en tres áreas:

- La integración de un consorcio de exportación de quesos duros.
- La denominación de origen o marca única que llevarán los productos.
- La certificación de calidad, donde juegan un rol importante las universidades, fundamentalmente el equipo de la Facultad Regional de la Universidad Tecnológica Nacional que ha desarrollado trabajos en la certificación de calidad de los productos que exportan las empresas de la región.

Actualmente se está trabajando en la posibilidad de promocionar en forma conjunta los quesos de la región con los vinos de Mendoza, además de haber ya establecido contactos comerciales con empresarios de Venezuela y Estados Unidos. El objetivo es cubrir el 25 o 30% dentro del cupo de acceso al mercado estadounidense, porcentaje que equivale a unas mil toneladas de ese producto.

Como podemos observar, a partir de la descripción precedente, tenemos diversos actores presentes en el proyecto: los municipios y comunas del ENINDER, el Ministerio de la Producción del Gobierno de la Provincia de Córdoba, pequeñas y medianas empresas, cooperativas lácteas y la Delegación Regional de la Universidad Tecnológica Nacional, todos en un interesante intento de articulación público - privada para promocionar y lograr la exportación de la principal producción de la región.

3.1.2. Proyecto: “Asistencia técnica de apoyo a la gestión de cobro”

Este fue el primer proyecto desarrollado por el ENINDER y tenía que ver con el objeto primario de la constitución del mismo. Consistió en el llamado a licitación pública en el mes de junio del año 2001 para la contratación de una empresa destinada a apoyar la gestión de cobro de impuestos en los municipios y comunas del ENINDER. Los principales objetivos eran lograr la provisión de la tecnología informática necesaria para instrumentar la administración por resultados y un moderno sistema de administración financiera, junto con procesos normados y flujos de tareas, destinados a fortalecer y modernizar los procedimientos de control de los gastos y la recaudación y la capacitación del personal municipal en el manejo de los nuevos sistemas y tecnologías.

Los servicios que la empresa prestara a los municipios serían por el sistema de riesgo empresario y el precio de dichos servicios era fijado en un porcentaje del incremento de la recaudación por pago voluntario de los contribuyentes, reservándose los municipios el poder de decisión respecto de la oportunidad y conveniencia de la ejecución judicial.

Se llamó a licitación y resultó adjudicataria la empresa “Relevamientos Catastrales”. Pero el proyecto planteó algunas reservas por parte de la Asociación de Empresarios de la Región Centro Argentino (AERCA) y también por parte de los denominados “Vecinos Autoconvocados”, hasta que finalmente en abril del año 2002 los intendentes que conforman el ENINDER decidieron dejar sin efecto la contratación de la empresa, aludiendo a que las circunstancias no eran propicias para llevar adelante el proyecto.

3.1.3. Otros proyectos del ENINDER

Uno de los proyectos más importantes que tiene en cartera el ENINDER es la *creación de un Banco Regional* y la emisión de tarjetas de compras regionales, para posibilitar la captura de ahorros locales para el desarrollo regional. La idea es crear un banco comunitario con características del mutualismo. Es de destacar la iniciativa de creación de una entidad regional con el objetivo de superar restricciones económicas, fundamentalmente de créditos para el desarrollo económico regional, en momentos como éstos, donde la falta de disponibilidad de créditos por parte de entidades bancarias y financieras se vuelve un factor inhibitor de la iniciativa privada para la actividad productiva.

Siendo la información un insumo fundamental para la planificación y la toma de decisiones, otro de los proyectos del organismo es la realización del "*Censo Productivo Regional*", consistente en la ejecución de un relevamiento de todas las unidades productivas que existen en el ámbito territorial del ENINDER, en este caso con la participación de la Universidad Nacional de Villa María.

A partir de otros proyectos del ENINDER, se procura resguardar la dimensión ambiental del desarrollo. Por ejemplo, a través de la *instalación de viveros* para producción de árboles destinados a forestar y reforestar la región. Los viveros se localizan en Luca, Las Perdices y Los Cisnes, contando para ello con el apoyo y asesoramiento de la Agencia Córdoba Ambiente. Y el proyecto muestra como resultado la forestación de la Ruta Provincial N° 4. Asimismo, existe consenso acerca de formular un *Proyecto Integral de Residuos Sólidos*, incluyendo tres plantas de Depósitos y Transferencias, que incluya a todos los municipios del ente, para lo que se contaría con apoyo provincial para su financiamiento, como así también con el asesoramiento técnico de la Agencia Córdoba Ambiente.

Desde el ente también se considera que la formación de recursos humanos es un aspecto fundamental para el desarrollo de la región. Es por ello que entre otras acciones se prevé la puesta en marcha de *residencias estudiantiles* para albergar a los estudiantes de escasos recursos de la región del ENINDER y que concurren a estudiar en las Universidades de Villa María. También, desde la *Escuela Regional de Gobierno* del organismo se apoya distintos eventos de capacitación en temas vinculados a la gestión municipal.

Además, el organismo constituido estaría posibilitando la generación de economías de escala, por ejemplo a través de la "*compra conjunta de medicamentos*". Mediante la firma de convenios para la compra conjunta de medicamentos para abastecer a todos los municipios y comunas del ENINDER, con laboratorios privados y públicos, se logran mejores precios en los productos de mayor utilización en todos los municipios miembros.

3.2. Estrategia de articulación interinstitucional local y desarrollo económico local.

3.2.1. Programa de apoyo a los Microemprendimientos

En el área Capacitación, Empleo y Microemprendimientos de la Municipalidad de Villa María se desarrolla la actividad de apoyo a los micro emprendedores, para lo cual se utiliza una línea de créditos del C.F.I., que opera a través del Banco de Córdoba.

El programa funciona de la siguiente manera: los interesados llevan al municipio la idea, que comprende la identificación del proyecto, su formulación sintética, el monto del crédito que se solicita y las garantías ofrecidas. Luego, se procede a la formulación del proyecto, desde la municipalidad y que comprende: análisis del producto, análisis del mercado y del sistema de distribución. Los proyectos pueden versar sobre tres áreas: agrícola, industrial y de turismo, privilegiándose los

proyectos productivos por su capacidad de generar valor agregado, por sobre los de servicios, que son complementarios.

El principal problema que se presentaba en el funcionamiento del programa eran las garantías exigidas para el otorgamiento de los créditos, con las que muchas veces no cuentan los micro emprendedores; es por ello que se instrumentó la creación de un Fondo Local de Garantía (FOLOGA), con participación de la Asociación de Empresarios de la Región Centro Argentino (AERCA), la Fundación del Banco de la Provincia de Córdoba y el Ente para el Desarrollo Regional (ENDER). Este fondo se constituyó con el propósito de completar las garantías de los micro emprendedores que deseen tomar créditos con un monto máximo de 3000 pesos.

3.2.2. Agencia de Desarrollo Productivo Regional

A principios del mes de octubre del año 2002, quedó constituida la Agencia de Desarrollo Productivo Regional, que contará con la participación de las entidades ligadas a la producción, el trabajo y el conocimiento.

Esta agencia estará integrada por la Municipalidad de Villa María, la Asociación de Empresarios de la Región Centro Argentino (AERCA), la Escuela Superior Integral de Lechería (ESIL), la Universidad Nacional de Villa María, la Universidad Tecnológica Nacional Regional Villa María, la Sociedad Rural Argentina, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y la Federación Agraria Argentina.

La institución tiene como objetivo principal el canalizar todos los programas de apoyo a la pequeña y mediana empresa provenientes del orden nacional o provincial y está capacitada para instrumentar los programas como el Crédito Italiano, créditos nacionales y créditos provinciales como el Córdoba Calidad PyMES.

3.2.3. Programa de Promoción Industrial

La Ordenanza N° 4816 del Concejo Deliberante de Villa María faculta al Departamento Ejecutivo a eximir del pago de algunos tributos (contribución general por el consumo de energía eléctrica, contribución sobre la actividad Comercial, Industrial y de Servicios y contribución por servicios relativos a la construcción de obras privadas) a los establecimientos industriales, comerciales y/o de servicios que proyecten:

- El inicio de una actividad.
- La construcción o ampliación de las existentes, en una superficie que exceda los 400 metros cuadrados y que en todos los casos generen y ocupen por lo menos diez nuevos puestos de trabajo.

Las condiciones exigidas pueden flexibilizarse si el proyecto desarrolla:

- La aplicación de nuevas tecnologías.
- Productos innovadores con un mercado potencial y no reconoce competidores instalados previamente en la ciudad.
- Implica la agregación de valor como consecuencia de la aplicación de recursos materiales, tecnológicos y humanos disponibles en la región.
- Es de interés estratégico para la ciudad y la región.
- Reconoce como autores y responsables del proyecto a estudiantes y profesionales recibidos en las universidades de la ciudad.

Dicha flexibilización debe hacerse por dictamen fundado de una Comisión de Evaluación y Asesoramiento creada por la misma ordenanza e integrada por dos representantes del Departamento Ejecutivo, un Concejal por cada partido político con representación legislativa, un representante de la Asociación de Empresarios de la Región Centro Argentino (AERCA) y un representante por cada una de las universidades nacionales con sede en Villa María. La Comisión tiene como objetivo evaluar los proyectos de inversión, la situación del mercado y el impacto de los proyectos respecto de las empresas locales y evaluar anualmente la cantidad del beneficio concedida.

Quedan exceptuados de los beneficios de la promoción industrial los establecimientos comerciales destinados a Supermercados, Grandes Supermercados, Hipermercados y las concesiones municipales.

3.2.4 Creación del Certificado de Crédito Impositivo Municipal

Por ordenanza N° 4760 se establece el Certificado de Crédito Impositivo Municipal a otorgar a las empresas radicadas en la ciudad de Villa María que participen de viajes al exterior integrando misiones comerciales organizadas por el municipio, o por organismos nacionales o provinciales y/o cámaras o instituciones empresarias locales inscriptas en el Registro de Entidades Intermedias que establece la Carta Orgánica Municipal y se presenten con *stands* propios en exposiciones internacionales en otros países o que realicen dichos viajes con fines exportadores.

Serán beneficiarias las empresas (unipersonales o sociedades jurídicas) que estén inscriptas en el municipio como contribuyentes sobre la actividad comercial, industrial o de servicios y no registrar deudas vencidas, que desarrollen una actividad productiva, que la persona que los representa en la misión sea titular, socio o dependiente de la empresa beneficiada.

3.2.5 Constitución del ENDER

El Ente de Desarrollo Regional (ENDER) está conformado por las autoridades locales, representantes de entidades intermedias, la Universidad Nacional y la Universidad Tecnológica.

Entre las acciones más relevantes desarrolladas por esta entidad se encuentran las relativas a la capacitación y formación de los recursos humanos, mediante el dictado del Curso de Gestión Municipal y Liderazgo Comunitario; la organización del Seminario-Taller "La gestión municipal en el marco del desarrollo local y regional" en conjunto con Fundación Konrad Adenauer, la Asociación Civil de Estudios Populares y el Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Villa María y otros eventos de capacitación para productores. Además, esta entidad forma parte del Fondo Local de Garantías para micro emprendedores (FOLOGA).

4. Consideraciones Finales

No existe un único camino para llegar al desarrollo. Las opciones dependen de las características de los desafíos planteados en función de realidades específicas.

Tal como sostiene la CEPAL (2002), la transformación dinámica de las estructuras productivas no puede ser vista como un producto automático del buen desempeño macroeconómico, sino como un componente activo y esencial de toda estrategia de desarrollo que debe tener como objetivo central la creación de competitividad sistémica.

La competitividad se basa en tres elementos fundamentales:

- El papel del conocimiento como pilar de la competitividad, lo que implica el desarrollo de estrategias de inversión en educación, capacitación laboral y empresarial, ciencia y tecnología. Los sistemas de innovación deben fortalecerse en todos los niveles territoriales: local, nacional y regional.
- Es una consecuencia del funcionamiento de todo un sector y de su interacción con otros que le proporcionan bienes y servicios y, en última instancia, del buen desempeño de todo el sistema económico, es decir que va más allá de los esfuerzos aislados de las empresas.
- El reconocimiento de que ello depende en gran medida de los esfuerzos conscientes del Estado, de las asociaciones empresariales y, especialmente, de las formas de colaboración entre el Estado y el sector privado, con el objeto de crear el círculo virtuoso sobre el que se sustenta la competitividad.

Es este último elemento de la competitividad el que queremos resaltar en el caso objeto de estudio. El gobierno municipal de la ciudad de Villa María se propuso como objetivo el desarrollo económico local; entendió que a tales fines le correspondía al gobierno local ejercer un rol activo; pero y fundamentalmente, consideró que el logro del objetivo propuesto requería como elemento fundamental el conseguir una articulación entre el sector público y privado en función de metas compartidas.

Ello puede observarse, por ejemplo, a partir de la constitución dentro del ámbito territorial del ENINDER de la corporación de exportación de productos lácteos, emprendimiento que mediante articulación público-privada trata de posicionar a la región en el mercado internacional, mediante la

promoción y exportación de sus productos, enfatizando sus cualidades y asociando sus productos con otros productos de otras regiones del país que ya se hallan posicionados en el mercado mundial. En este emprendimiento encontramos operando a los gobiernos municipales, el gobierno provincial, empresarios del sector, e incorporando asimismo a actores que aportan capacidad técnica al proyecto, tales como las universidades e institutos tecnológicos con sede en la región.

Teniendo en cuenta que el desarrollo de la competitividad depende del esfuerzo conjunto de un sector de la economía, con el apoyo efectivo de la esfera estatal, es relevante entonces que esta experiencia se haya constituido en una política regional, a partir de la utilización de un instrumento de gestión como la figura del asociativismo intermunicipal. Muchos de los desafíos y problemas que se presentan (económicos, ambientales, sociales, de infraestructura, etc.) trascienden los límites jurisdiccionales de los municipios, por lo cual los entes intermunicipales se transforman en una herramienta fundamental de la gestión municipal en la actualidad para superar numerosos obstáculos que se presentan en la iniciativa individual.

Actuando en el nivel territorial local, Villa María promueve también la cooperación público-privada para el desarrollo productivo y, más aún, propiciando la participación de organizaciones locales en la toma de decisiones en algunos procesos:

- Mediante el programa de apoyo a los micro emprendedores, se superan restricciones técnicas de los propios micro emprendedores mediante el apoyo técnico desde el municipio y se superan restricciones económicas mediante la creación del Fondo Local de Garantías para los micro emprendimientos, con participación de entidades del sector público y privado.
- A través de la Agencia de Desarrollo Productivo, se provee de la información y apoyo necesario a los efectos de la obtención de créditos especiales para la producción.
- El programa de promoción industrial establece las condiciones de promoción de las nuevas inversiones en el municipio, pero también se conforma una comisión con participación de importantes sectores de la sociedad local en la definición de las empresas beneficiadas y con participación en la decisión de la cuantía de la excención, así como también con influencia en la decisión acerca de la continuidad del beneficio otorgado.
- A través de la Creación del Certificado de Crédito Impositivo Municipal, el gobierno municipal contribuye a la promoción de la actividad productiva local en mercados externos.

Si se consideran tres componentes básicos de una estrategia destinada a lograr la competitividad de un sistema: a) el desarrollo de sistemas de innovación b) el de apoyo a la transformación de las estructuras productivas y a la creación de encadenamientos productivos y c) la provisión de buenos servicios de infraestructura y, a partir de la caracterización territorial, social, política y económica realizada en la primera parte de este capítulo, se puede observar que la ciudad de Villa María posee muchas potencialidades para lograrla.

- Su alta conectividad, facilitada por el sistema vial existente, contribuye a fortalecer su posición económica en la región a la que pertenece, como centro que articula a ésta con el entorno nacional e internacional.
- Su autonomía política e institucional le permite una amplia gama de posibilidades de intervención en el campo del desarrollo y posee herramientas para posibilitar la gestión articulada con otros municipios, otros órdenes de gobierno (nacional y provincial), así como también es viable la incorporación de la sociedad civil y sus organizaciones en dicha gestión.
- En lo económico, las condiciones agro-climáticas de la zona permiten una producción competitiva a nivel interno y también externamente, en lo que a la agricultura y actividad lechera se refiere, aunque también es importante la actividad industrial en otros rubros.
- Presenta un sector comercial desarrollado y una extensa cobertura de los servicios esenciales (gas natural, agua potable, cloacas, electricidad y teléfonos).
- La amplia cobertura de todos los niveles educativos, incluidos el universitario y la presencia de institutos tecnológicos posibilitaría la formación de los recursos humanos, como así también el desarrollo de los conocimientos y la tecnología adecuados a las necesidades de la producción local y regional.

Si a ello le sumamos que la ciudad, en cuanto a la situación social, no presenta el grave cuadro de otras localidades y regiones del país sino un crecimiento poblacional moderado y porcentajes de desempleo y de personas con necesidades básicas insatisfechas bajos, ello estaría posibilitando que el gobierno local pueda concentrar sus esfuerzos, aún sin descuidar las otras áreas, en el desarrollo de las políticas que apuestan al crecimiento económico de la localidad y de la región de pertenencia.

En general, el mayor aporte del proceso descrito está dado por el fortalecimiento del tejido social local y regional, a través de la incorporación de distintos actores en los programas de desarrollo local y regional, quienes aportan desde su "saber hacer" elementos indispensables para el avance de los proyectos. El gobierno local aparece liderando un proceso incipiente de articulación entre actores de la sociedad local, que posibilitaría el fortalecimiento del capital social si el proceso se sostiene en el tiempo. Definido el capital social como *"el conjunto de características de la organización social que engloban las redes de relaciones, normas de comportamiento, valores, confianza, obligaciones y canales de información"* o como *"la habilidad para crear y sustentar asociaciones voluntarias"*, cuando existe en una región, hace posible la realización de acciones cooperativas que resultan en beneficio de toda la comunidad.

Si bien el proceso es reciente en cuanto al tiempo de iniciación de los proyectos se refiere, existen avances en los objetivos planteados y la presencia constante de ciertos actores (Universidades, ENDER, Aerca) en varios de los proyectos, estarían indicando que las alianzas para el desarrollo no se circunscriben a un proyecto específico, sino que se piensa en formas institucionales de participación sectorial, que es el tipo de participación privilegiada en los proyectos descriptos y que no es excluyente en la cuestión del desarrollo económico local, ya que existen otras experiencias en el municipio en las que no nos extendemos en virtud de los objetivos del presente trabajo.

Por ese mismo carácter reciente de las experiencias, es difícil saber si las principales limitaciones que presentan generalmente los modelos de gestión municipal serán definitivamente superadas⁵², pero en general podemos concluir que en el caso de la ciudad de Villa María, las acciones emprendidas en el campo del desarrollo económico local:

- Importan una innovación, al ser proyectos de elaboración propia.
- Articulan actores locales, fortaleciendo el tejido social e institucional local.
- Aprovechan actores y recursos locales, al generar espacios de deliberación y decisión en forma coordinada con actores locales externos a la propia administración municipal.
- Articulan su accionar con varios municipios y comunas de la región de manera tal que fortalece su capacidad de negociación frente a otros niveles del Estado, además de tratar de aprovechar, en forma mancomunada, el potencial económico de la región y lograr su inserción en el mercado internacional.

Queda por ver si estas iniciativas se sostienen en el tiempo y producen cambios efectivos; que ello ocurra dependerá del grado de fortalecimiento del tejido social e institucional local y de la capacidad y madurez de los gobiernos locales para sostener las acciones, si son efectivas, más allá de la gestión del gobierno actual.

5. Bibliografía

- Alburquerque, Francisco. "Metodología para el desarrollo local". ILPES, LC/IP/G. 105: Santiago de Chile, 24/02/97.
- Alburquerque, Francisco. "El proceso de construcción social del territorio para el desarrollo local". ILPES, LC/IP/R. 180: Santiago de Chile, 01/02/97.
- Carta Orgánica de la Ciudad de Villa María.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Naciones Unidas), Secretaría Ejecutiva. *Globalización y desarrollo*, 2002.
- Constitución de La Provincia de Córdoba.
- Cravacuore, Daniel (compilador). *Innovación en la gestión municipal*. Universidad Nacional de Quilmes, Federación Argentina de Municipios: Buenos Aires (Argentina), 2002.
- Díaz, Cristina; Grandinetti, Rita y Nari, Patricia (compiladoras). *Tecnologías y Gestión Local en Argentina: Experiencias y Perspectivas*. Homo Sapiens: Rosario (Argentina), 2002.
- Estatutos del ENINDER.
- López, Silvana y Fernandez, Silvana. "La innovación y la incorporación de nuevas tecnologías en la gestión local de políticas de desarrollo económico y políticas sociales. Experiencias Cordobesas". En Cristina Díaz, Rita Grandinetti y Patricia Nari (comp.), *Tecnologías y Gestión Local en Argentina: Experiencias y perspectivas*. Homo Sapiens: Rosario (Argentina), 2002.

⁵² Véase Tecco, Claudio (2002); López y Fernandez (2002).

- López, Silvana. "Cartas Orgánicas Municipales. Análisis de las Cartas Orgánicas de las ciudades de Córdoba, Río Cuarto y Villa María". En *Administración Pública y Sociedad*. Publicación del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Universidad Nacional de Córdoba, N° 11: Córdoba (Argentina), 1998.
- Mayntz, Renate. "Nuevos desafíos de la teoría de la Governance". En *Revista Instituciones y Desarrollo* N°7 (Publicación del Instituto Internacional de Gobernabilidad). Barcelona: (España). Versión electrónica obtenida en: <http://www.iigov.org>.
- Madoery, Oscar y otros. "Nuevos instrumentos de política de desarrollo en el Gran Rosario: el desafío de crear una agencia para el desarrollo regional", en Cristina Díaz, Rita Grandinetti y Patricia Nari (comp.), *Tecnologías y gestión local en Argentina: Experiencias y perspectivas*. Homo Sapiens: Rosario (Argentina), 2002.
- Prats de Catalá, Joan. "La dimensión institucional del desarrollo humano". Instituto Internacional de Gobernabilidad, Colección de Documentos: <http://www.iigov.org>
- Publicaciones del Centro Estadístico Regional de Villa María (Córdoba, Argentina).
- Tecco, Claudio, "Innovaciones en la Gestión Municipal y Desarrollo Local". En Daniel Cravacuore (comp.), *Innovación en la gestión municipal*. Universidad Nacional de Quilmes - Federación Argentina de Municipio: Buenos Aires (Argentina), 2002.
- Tecco, Bressan, López y Fernandez. "La gestión de organismos micro-regionales en la Provincia de Córdoba". Informe de Investigación (*Mimeo*).

POLÍTICAS DE RECONVERSIÓN PRODUCTIVA EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

El caso de Colonia Caroya

Lic. Silvana Fernández

1. Introducción

¿Qué puede hacer un municipio cuando advierte que debe potenciar su sistema productivo empresarial y la competitividad de su territorio?

La experiencia que se presenta muestra un proceso que se aparta de las clásicas respuestas que procuran otorgar competitividad a una región mediante, por ejemplo, la inversión en infraestructura pública e industrial o el otorgamiento de ventajas impositivas, tradicionalmente considerados factores infalibles para la atracción de inversiones exógenas que necesariamente impactarán en las economías locales.

Estas respuestas no se descartan ni se pretende oponer dos modelos de gestión en cuanto a desarrollo económico local, pero si muestra, que si bien pueden ser instrumentos necesarios (creación de parques industriales, la reducción de costos de localización, etc.), no son suficientes. Las acciones emprendidas por Colonia Caroya plasman las estrategias propuestas como superadoras de las recetas clásicas en cuanto:

- Potencian el tejido productivo endógeno.
- Se destaca la obtención y articulación de recursos obtenidos de diferentes fuentes.
- La consolidación de un entramado de relaciones de actores estratégicos que puedan dar sustentabilidad a lo emprendido.

La experiencia de Colonia Caroya constituye un buen ejemplo de innovación y articulaciones estratégicas, desarrolladas a partir de la necesidad de los productores locales de reconvertir su producción de acuerdo a las demandas específicas del mercado.

• Licenciada en Ciencia Política (Universidad Católica de Córdoba). Magíster en Administración Pública con especialización en Políticas de Desarrollo Regional y Local (Universidad Nacional de Córdoba). Investigadora y docente del Instituto de Investigación y Formación de Administración Pública de la Universidad Nacional de Córdoba. Jefe de Trabajos Prácticos de la cátedra de Teoría Política en la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Córdoba.

2. Caracterización del municipio de Colonia Caroya

Se intenta en este apartado la contextualización del municipio que encaró las acciones que permiten incluirlo como una experiencia innovadora.

La Ciudad de Colonia Caroya se ubica a 44 Km al norte de la ciudad de Córdoba, sobre la Ruta Nacional N° 9. Se extiende hacia el este, en forma longitudinal a lo largo de su principal avenida, a lo largo de 10 Km enmarcada por centenarios plátanos. En la vía principal se encuentran los principales comercios, industrias y edificios públicos, y su principal característica es la presencia de terrenos de pequeña y mediana extensión adyacentes a las viviendas (casas quintas) dedicadas a la producción, industrialización y comercialización fruti hortícola.

La ciudad más próxima es Jesús María (cabecera departamental) situada sobre la Ruta Nacional N° 9, que si bien su territorio no posee las características de Colonia Caroya en cuanto a potencialidad productiva, se constituye en el centro más importante en cuanto a su actividad comercial y de servicios del norte de la Provincia de Córdoba, alcanzando su población, según el último Censo Nacional 2001, los 26.674 habitantes.

Ha existido históricamente una situación de rivalidad por el distinto origen de sus colonias que en la actualidad ha sido superada y solo resta la resolución de cuestiones de delimitación jurisdiccional, debido a que se encuentran en algunos sectores conurbadas sobre la Ruta Nacional N° 9, existiendo competencias de cada municipalidad sobre el territorio donde predomina la otra.

En cuanto a su caracterización social, Colonia Caroya cuenta con 13.775 habitantes según el Censo 2001 y es un asentamiento agrícola de inmigrantes de las regiones de Friuli y Veneto (Italia) que llegaron a Argentina en 1878. Su población conserva la cultura y costumbres heredadas de los primeros inmigrantes y mantiene lazos estrechos de comunicación con la comunidad italiana residente en la región de origen. La mayoría de los habitantes se dedica a la producción fruti hortícola o producción de chacinados en el ámbito familiar, para el consumo del mercado local, y una parte del mercado de trabajo responde a las demandas estacionales, no registrándose en la actualidad altos niveles de desempleo.

En cuanto a la población con necesidades básicas insatisfechas, el grupo más vulnerable está constituido por las familias cuyos jefes de hogar trabajan en la cosecha y la estacionalidad del trabajo los ubica en condiciones de vulnerabilidad. La mayoría está radicada en el Barrio Mal Abrigo y es asistida por la Municipalidad promoviendo redes de promoción comunitaria y asistencia social (sanitaria y nutricional).

Para contextualizar políticamente la experiencia, es necesario destacar que Colonia Caroya es una localidad que ha asumido el carácter de "ciudad" (declarada mediante ley provincial para los municipios que lo solicitan y cuentan con más de 10.000 habitantes) pero aún no ha dictado su propia carta orgánica. El actual intendente pertenece a la coalición de partidos "Unión por Córdoba" liderado por el Partido Justicialista, habiendo asumido su primer mandato en el año 1999 sucediendo a un intendente de otra extracción política (Unión Cívica Radical). Los principales objetivos de su gestión

fueron: políticas sobre reconversión e innovaciones en el sector productivo, reordenamiento administrativo-financiero y fortalecimiento de la atención de la salud.

Su perfil productivo económico se caracteriza por el desarrollo de actividades agrícolas tales como el cultivo de la vid, los frutales y otros productos primarios, constituyendo una importante parte de su base económica. Son de destacar los productos típicos, como los embutidos y vinos, que han dado lugar a la conformación de eventos como la Fiesta de la Vendimia y la Sagra de la Uva (en marzo), así como la Fiesta de las Comidas Típicas Caroyenses (en julio) de gran atracción turística.

Colonia Caroya forma parte de la región de las Estancias Jesuíticas declaradas *Patrimonio de la Humanidad* por la UNESCO, que a partir del año 1999 se han constituido en un importante punto de atracción turística internacional. Además, en la región se han radicado industrias alimenticias (Arcor), frigoríficas, de fabricación de jabones y detergentes, aceros especiales, bodegas, aserraderos y fábrica de cerámicas.

La industria vitivinícola cuenta con tres bodegas principales, La Caroyense, Nannini S.A. y Campana S.R.L. Es una industria que se caracteriza por la alta tecnificación de sus procesos productivos y la Bodega Nannini es la que más empleados cuenta, alcanzando un total de 25 o 30. La Bodega Cooperativa La Caroyense aunaba a un grupo de pequeños productores y sufrió varias transformaciones en su organización hasta que presentó su quiebra y fue comprada en el transcurso del año 2002 por distintos productores de la zona.

En cuanto a la otra producción importante de su base económica, la fruti horticultura, la superficie dedicada a su cultivo ha sido en gran parte dedicada a la producción de soja, debido a la conveniencia que presenta el mercado internacional, provocando daños que han requerido sanciones estrictas por parte del municipio con respecto a los cultivos intensivos, ya que los fertilizantes y fumigantes utilizados son de alta volatilidad y muy perjudiciales para la producción tradicional de los frutos.

3. La situación desencadenante

Los sectores productivos de Colonia Caroya estaban en verdadera crisis por las desventajas económicas que presentaba el mercado interno para el sector de la producción primaria.

Los productores vitivinícolas diagnosticaron la situación por la que atravesaba la industria del vino: en el mundo el consumo de vinos había descendido y crece el de bebidas sin alcohol y cerveza; esta retracción en el consumo afecta particularmente a los vinos denominados "comunes" y la demanda aumenta el consumo de bs de mayor calidad y precio.

Ante la situación que presentaba el mercado de estos productos, la tradicional *Cooperativa La Caroyense*, constituida por 16 productores, encargó en el año 1998/99 al economista Carlos Kesman un proyecto integral de reconversión. Los principales ejes del proyecto consistieron en la implantación de vides finas, la incorporación de tecnología de punta y la explotación del nombre de origen de "Colonia Caroya" como una marca, con énfasis en sus cualidades ecológicas, ya que muy pocos productores usan abonos artificiales y, cuando lo hacen, optan por abonos verdes permitidos.

En ese momento La Caroyense tenía cultivadas 300 hectáreas con vides comunes de variedad Isabella, con las que producen vinos de mesa. Esas cepas se reasignaron a la elaboración de jugo de uva para colocar en el mercado interno y brasileño. Por otra parte, se preveía el cultivo de otras 300 hectáreas con variedades finas: cabernet, cabernet sauvignon, chardonnay y merlot, ya que en el análisis climático y de suelos efectuado, se determinó que las condiciones eran similares a algunas zonas de Veneto y del Friuli, en Italia.

4. Proyecto de reconversión vitivinícola

El proyecto propuesto se dividía en dos etapas bien definidas: una primera, que tenía como fin superar los problemas financieros de la Cooperativa La Caroyense y una segunda, de despegue (de tres años de duración) con incorporación de tecnología y un replanteo de la política de marketing, etapa para la que se tornaba imprescindible el aporte de capitales. En la última etapa (de dos años), comenzarían a reproducirse en Colonia Caroya las cepas traídas de Italia, para luego abastecer a los productores locales.

La producción de vides se logró mediante un convenio entre La Caroyense y Vivai Cooperativi Rauscedo, uno de los mayores viveros del mundo en la región del Friuli. Si la reproducción tenía éxito, el propósito de los italianos era instalar en Colonia Caroya un vivero para proveer a todo el MERCOSUR.

La Municipalidad de Colonia Caroya fue y es un pilar fundamental del proyecto. Durante la gestión anterior (1995-1999) el intendente decidió apoyar el proyecto iniciado por los productores asociados y firmó el convenio con la cooperativa Rauscedo para la compra de 60.000 plantas de uvas finas que servirán para la segunda etapa del proyecto. En total la comuna desembolsó cerca de ciento treinta mil dólares. Las primeras cepas fueron distribuidas a 35 productores de la cooperativa y además el convenio incluyó la capacitación en Italia sobre nuevos injertos y adaptación de plantas madres para productores y técnicos caroyenses.

La vitivinicultura representa el 30% de la producción agrícola de la zona y por ello, otro de los objetivos de la Municipalidad y la Cooperativa apuntaba a lograr una desregulación o diferimientos impositivos que permitieran a los productores de la región producir en paridad de condiciones con los productores de otras provincias que reciben tales beneficios, como son los casos de La Rioja, Catamarca y San Juan.

Este objetivo se logró para las pequeñas bodegas, con estructura de producción familiar, que hoy integran una cooperativa que ha accedido al beneficio otorgado por la Ley de Promoción de la Industria Vitivinícola que originariamente alcanzaba la región de Cuyo para la producción menor a 4000 litros anuales de vino patero.

Los resultados logrados con respecto a la implementación del proyecto son muy satisfactorios. La capacitación prevista por el Convenio para los productores y técnicos en Italia significó que entre los años 2000 y 2002 viajaran tres grupos de productores que recibieron formación específica sobre

injertos, plantación y cultivo de las nuevas especies. Los profesionales agrónomos de la municipalidad lideran técnicamente el proceso de reconversión, desarrollando nuevas experimentaciones sobre la adaptación de los injertos a las condiciones climáticas caroyenses en el Vivero municipal. Además, se capacita a un grupo de personas beneficiarias del Programa Nacional Jefes y Jefas de Hogar sobre realización de injertos con un seguimiento individualizado y exhaustivo de los procesos encarados por cada uno.

Técnicamente los avances en adaptación y producción de estas nuevas especies son calificados como exitosos a partir de haber superado, en la primera etapa, los problemas de brotación. Ello permitió proveer a los productores locales de cepas a bajo costo, recuperando totalmente la inversión municipal y generando un fondo que se reinvierte en el proyecto. Las bodegas diversifican su producción, la cual es totalmente consumida en el mercado interno y sólo se exporta en casos de demandas muy puntuales, como grapa a los países escandinavos y jugo de uva a Brasil.

5. Proyectos de reconversión de otros sectores productivos

La Municipalidad, en las sucesivas gestiones de diferentes signos políticos, ha logrado dar continuidad a los proyectos encarados y ha hecho extensiva la experiencia vitivinícola hacia otras ramas de la producción de frutas.

Así logró la firma de un Convenio con la delegación del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) con sede en Catamarca, por el cual la Municipalidad adquiere 7.500 higueras y recibe asesoramiento para la producción de higos en distintas variedades. El proyecto es vender las plantas a productores, ya que el fruto tiene un elevado precio en el mercado. Actualmente la producción de higos es procesada y vendida en su totalidad en el mercado regional.

Por otra parte, se firmó un Convenio con el INTA Misiones, para la adquisición y asesoramiento en la producción de variedades de manzanos adaptados a clima subtropical mediante procedimientos genéticos, requiriendo menos cantidad de horas frías, por ello presumiblemente adaptables a Colonia Caroya. Se han adquirido 400 plantas (100 por cada variedad) situadas en el vivero municipal donde se experimenta la adaptación con la fiscalización (genética, controles sanitarios, producción) del INTA Misiones. Este emprendimiento es uno de los más prósperos, en palabras del intendente, ya que el tiempo en que la planta está en condiciones de producir se reduce a un tercio con respecto al requerido en otras zonas productivas como Mendoza; y se procura la consolidación de Colonia Caroya como una nueva zona de producción en el país de la especialidad de manzanas de bajo requerimiento de frío.

También es destacable el "sistema de conducción de plantas para densidades superiores a 800 plantas por hectáreas" desarrollado por los ingenieros municipales y con gran aceptación, reconocimiento y demanda por parte de productores de otras zonas y provincias. Este proyecto apropiado por los productores ha generado un importante número de puestos de trabajo, ya que es la recolección de fruta que más mano de obra demanda.

Otro importante convenio logrado por iniciativa de los técnicos municipales es con el INTA San Pedro (Provincia de Buenos Aires), a partir del cual se están tratando de desarrollar en la zona trece variedades de durazneros con época de maduración en fechas anteriores a la de la producción tradicional de la zona, para evitar pérdidas en las cosechas por fenómenos climáticos que generalmente acontecen en los meses de recolección de frutos. La cosecha es vendida sin valor agregado a distribuidores que la destinan totalmente al mercado de Córdoba Capital, cubriendo parte de la demanda que realizaban a otras provincias.

5.1. Proyecto Puerto Caroya

Puerto Caroya es otro proyecto encarado por la localidad y consiste en la constitución de un ente independiente, que funciona a través de una Comisión de Productores, con el apoyo de la Municipalidad. Esta última cedió un predio de dieciséis hectáreas a treinta años, para que allí se localizaran distintos tipos de actividades industriales y de servicios. Actualmente se está revisando el proyecto, ya que sólo se han instalado unas pocas metalúrgicas y la actividad es muy limitada.

Se firmó un convenio con la Facultad Regional Córdoba de la Universidad Tecnológica Nacional para la realización de tecnicaturas sobre producción de alimentos e informática, con el propósito de consolidar una masa crítica de personas especializadas en la región. La Tecnicatura en Alimentos comenzó su ciclo educativo en el año 2001 y ante la escasa cantidad de alumnos el proyecto se hizo insostenible por lo que no pudo continuarse en el presente año. La municipalidad hoy aporta, conjuntamente con la Universidad Tecnológica, para becar a los diez alumnos de la primera promoción que deben terminar la carrera que iniciaron trasladándose a Córdoba.

La causa del fracaso del proyecto debido a la poca demanda de la carrera es aducida a la falta del compromiso asumido por la empresa Arcor que debía enviar a los pasantes de su planta pero no lo concretó. Las autoridades municipales, al analizar la situación, identifican como una causa lógica la falta de compromiso de los empresarios con la región, ya que no son originarios de ella.

Con respecto al resto de los proyectos previstos en Puerto Caroya, en la actualidad se reducen a eventos sociales, demostrando que este proyecto no encuentra sustento en el entramado de productores locales que puedan apropiarlo.

5.2. Producción de chacinados y productos regionales

Los chacinados constituyen una de las producciones más características de la región, como los famosos salames de "Colonia Caroya". Para este sector productivo el objetivo que se pretende es introducir los productos en el mercado de Buenos Aires inscribiendo la denominación "*Colonia Caroya*" como marca registrada para los productos elaborados en la localidad. El inconveniente a superar es la ausencia de un control sanitario adecuado.

Para la distribución de la producción a todo el país se requiere la habilitación del SENASA, por lo cual se proyecta sacar a licitación pública el Matadero de Cerdos Municipal, a fin de ponerlo en condiciones sanitarias aptas para obtener la habilitación necesaria. Esto no ha podido lograrse por falta de interesados. Los productores con capacidad de inversión no toman la decisión de arriesgar capital en el proyecto ante la incertidumbre económica que atraviesa el país. La producción de chacinados y productos regionales continúa a escala pequeña y no se logra posibilitar la distribución nacional ante la imposibilidad de contar con el debido control sanitario.

De todas formas, han estado presentes en la Exposición Rural de Palermo, en el stand de la Provincia de Córdoba, y han tenido muy buena aceptación y con perspectivas de hacer buenos negocios al respecto.

6. Aportes y consideraciones sobre la reconversión productiva en Colonia Caroya

6.1. Articulaciones y bloqueos en el establecimiento de alianzas estratégicas

José Arocena (1995) identifica a las localidades como sistemas de acción local y sostiene la importancia de analizar su lógica, para identificar las zonas de bloqueo y articulación de actores. En este caso, intentaremos abordar la experiencia expuesta desde la identificación de las zonas facilitadoras de la articulación y los bloqueos presentes.

Este sistema de acción local (Arocena 1995) implica tres subsistemas; uno es el sistema empresarial y la densidad de los tejidos productivos locales (Tecco 2002), y los otros dos que lo componen son el sistema socio-territorial y el político administrativo. El eje de análisis de la experiencia presentada refiere a la estratégica articulación entre el sector productivo-empresarial y el político -institucional.

La construcción de un sistema de acción local sinérgico necesariamente refiere a cómo se logra la articulación estratégica de los actores de cada subsistema y el rol de liderar estos procesos implica a los actores políticos, ya que éstos se constituyen en los interlocutores de todos los sectores, encarnan un proyecto legitimado popularmente y deciden sobre las cuestiones institucionales que sostendrán los proyectos fundados en las alianzas establecidas localmente.

Lo observado en Colonia Caroya, y destacable como experiencia, refiere efectivamente a la *articulación de actores* productivos-económicos y políticos-institucionales. La Municipalidad de Colonia Caroya en cooperación con otras instituciones y productores locales desarrolla una activa *política de reconversión productiva*. Se presenta como un modelo de gestión altamente innovativo en la temática, con gran impulso de distintos actores locales “de la región” y vinculación con instituciones técnicas nacionales y europeas (de la región del Friuli de Italia), trascendiendo los límites de lo local y regional.

El proyecto de reconversión vitivinícola implicó un estudio del mercado actual del producto y, por iniciativa de los productores, se materializó un proyecto para redireccionar la producción según las demandas del mercado. El gobierno municipal, además de garantizar el capital inicial para la

experimentación y desarrollo con nuevas especies, se constituyó en el garante de la continuidad del proyecto de la iniciativa privada. Esto quedó demostrado por las sucesivas etapas atravesadas por la cooperativa La Caroyense, iniciadora del proyecto, que se ha convertido actualmente en Sociedad Anónima, y la sustentabilidad de la reconversión fue asumida y liderada por el gobierno municipal (o sistema político-institucional).

El nivel local de gobierno respondió y respaldó la demanda de productores, procurando construir y consolidar un modelo de desarrollo para la localidad que implicó el reconocimiento de las iniciativas de los actores comprometidos. Además se consolidó la política con la promoción en otras áreas productivas, como la fruti hortícola y de chacinados. Se experimenta con distintas variedades frutales, con el objetivo de constituirse en zona de producción específica de determinadas variedades en el país y adquirir competitividad en el ámbito nacional. Con respecto a las condiciones que dificultan la adecuada inserción de los chacinados en el mercado de consumo nacional, la actual gestión asume y reconoce como responsabilidad pública local que lo prioritario es garantizar los controles bromatológicos adecuados.

Aunque reiterado, es destacable que estas iniciativas importan un involucramiento significativo del Municipio como líder del proceso, procurando la promoción de pequeños productores locales y asumiendo la consolidación de los proyectos como "política pública local de reconversión" a través de sucesivas gestiones de gobierno, inclusive de distinto signo político.

Los actores específicos del sistema político institucional que articulan y promueven las acciones son los intendentes, el actual y el anterior, como legitimadores del proceso, y los recursos humanos técnicos y profesionales de la municipalidad cuya presencia de profesionales en áreas claves es reconocida y se advierte el margen de acción otorgado a estos equipos.

Concretamente, en lo referido a los proyectos de desarrollo económico la planta de personal cuenta con tres Ingenieros Agrónomos que brindan gran impulso profesional al desarrollo de la política. La dinámica de esta área se manifiesta en la multiplicidad de convenios firmados con las entidades técnicas y la innovación constante de propuestas y ejecución de acciones.

A partir de la reconversión vitivinícola se consolidó la articulación de un grupo de actores a partir de la cual comenzaron a establecerse otras alianzas por los proyectos generados de reconversión de los otros sectores productivos. Esto destaca la sinergia que se generó en el sistema de acción local a partir de un proyecto inicial generador de otras iniciativas que lo replican.

Las alianzas establecidas por los productores, la Municipalidad y distintos actores de la Región del Friuli de Italia han permitido la superación de las restricciones que presentaba un tipo de producción con agotamiento del mercado de consumo. La reconversión del sector vitivinícola permitió que la capacidad productiva de Colonia Caroya produzca plenamente, y la restricción a superar es la falta de decisión para la ampliación de las plantas productivas y el aumento de la capacidad requerida para atender la demanda exterior.

Los actores del sistema económico productivo involucrados son los que pertenecen al sector de producción primaria y se ha evidenciado un esfuerzo importante por integrar a actores con capacidad de inversión de capitales renuentes a hacerlo. Nos referimos al caso de la concesión del Matadero

Municipal, donde no hay inversores dispuestos a presentarse a una licitación. Los productores de chacinados y productos regionales no arriesgan asociarse para lograr una masa de capital importante para invertir en un proyecto que posibilitaría la ampliación de su mercado. El componente cultural es muy fuerte ya que no avanzan hacia la complejización de sus incipientes estructuras productivas, con fuerte componente artesanal.

Con respecto a otros potenciales inversores como los exportadores de soja, se destacó que estos no invierten productivamente sus ganancias en la región, sólo consumen bienes como maquinaria agrícola sin asumir riesgos de inversión de capital. Las zonas de bloqueo identificadas en las articulaciones presentan, en este último caso, un importante componente contextual que excede al ámbito local, como es la incertidumbre de las políticas económicas en el país y la crisis crediticia que retrae las inversiones.

Otra zona de bloqueo que pudiera identificarse requeriría de análisis más exhaustivos, pero se pretende plantear la necesidad de analizar la articulación complementaria de los sectores productivos primarios de Colonia Caroya con los servicios terciarios que consolidan la base económica de Jesús María. La diversificación de producción y la ampliación de capacidad productiva requerirá la apertura de nuevos mercados nacionales y extranjeros, para lo que se cree necesario la ampliación de alianzas hacia la región, trascendiendo el nivel local. Esto no implica desconocer los componentes culturales de cada localidad que tradicionalmente han establecido relaciones de rivalidad, hoy superadas, pero sin avanzar en articulaciones y estrategias de competitividad regional.

Entender la articulación de actores de los subsistemas analizados e identificar las zonas propiciadoras de articulaciones y las zonas de bloqueo nos permite pensar en los conceptos de horizontalidad de gestión cuando se implican estratégicamente actores no estatales y estatales y posponer la idea de verticalidad de la gestión propia de las redes exclusivamente estatales (Poggiese 2000). El desafío asumido por los gestores locales implica un desafío de liderazgo proactivo que pueda articular actores y acciones desde una situación jerárquica pero desde una concepción horizontal.

6.2. Principales aportes de la experiencia y desafíos a afrontar

Esta experiencia destaca aportes a la localidad en diversos aspectos: los sociales refieren a la capacitación de productores y jefes de familias desocupados beneficiarios del programa nacional reconvirtiendo la mano de obra, la conformación de redes o alianzas de pequeños y medianos productores para la organización de diferentes eventos sociales y la activación del mercado de trabajo.

En los aspectos económicos, la reconversión productiva implicó estudios del mercado actual de los productos y el redireccionamiento de la producción según las demandas del mercado. El impacto de las políticas de reconversión productiva no cuenta con indicadores cuantitativos para su evaluación y el proceso es aún reciente, ya que falta la consolidación de las nuevas producciones y la ampliación de los mercados que existen potencialmente. Lo que se advierte en el plazo de tres años es la

disminución considerable de la capacidad productiva ociosa, la mayor demanda laboral y un bajo índice de desocupación al punto de no constituir un problema grave para el municipio, el logro de los objetivos de reconversión laboral en los jefes de familia desocupados, la trascendencia de las técnicas desarrolladas por los profesionales municipales en otras zonas productivas donde su asistencia es demandada y la habilitación de la región como “nueva zona de producción en el país” de determinadas variedades.

Para la evaluación del impacto de las acciones emprendidas se requeriría conocer si se sostiene en el tiempo la reconversión productiva y produce cambios efectivos en la diversificación de la producción, se consolidan las alianzas estratégicas, se amplían con nuevos actores y se sostienen en la sucesión de las gestiones municipales.

De acuerdo a la concepción de desarrollo endógeno, cabe destacar los aportes de esta experiencia como materialización de la “articulación técnica y productiva dentro del ámbito local y regional” que potenció “lo específico en el sistema empresarial local... y la sinergia entre los actores locales del medio” (Tecco 2002).

Dos cuestiones descritas como la debilidad de las alianzas en lo referido al proyecto de Puerto Caroya y su consecuente bajo o nulo impacto en el desarrollo económico local y la falta de compromiso de empresas no originarias de la región (caso de Arcor en capacitación de sus becarios) demuestran que las iniciativas “recetadas” como las de promoción industrial, beneficios fiscales, etc., aplicadas como instrumentos despegados del entramado productivo local, no logran ser acciones sinérgicas, ni constituyen políticas activas de desarrollo y articulación de actores locales.

Algunos autores destacan la necesidad de lograr las reconversiones a partir de identificar las ventajas comparativas naturales de la región y desarrollar las ventajas comparativas construidas de competitividad como ser la asociación de productores, reconversión de mano de obra, investigación y capacitación profesional. Construir capital social y productivo a partir de articulaciones estratégicas de actores e intensificar las fortalezas locales con capacidad de potenciar la competitividad es el desafío que los intendentes están asumiendo día a día.

7. Bibliografía

- Arocena, José. *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Editorial Nueva Sociedad: Caracas (Venezuela), 1995.
- Cravacuore, Daniel y Badía, Gustavo. *Experiencias positivas en gestión local*. Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto de Documentación e Información: Buenos Aires, 2000.
- López, Silvana y Fernández, Silvana. “La innovación y la incorporación de nuevas tecnologías en la gestión local de políticas de desarrollo económico y políticas sociales. Experiencias cordobesas”. En Cristina Díaz, Rita Grandinetti y Patricia Nari (comp). *Tecnología y Gestión Local en Argentina: Experiencias y Perspectivas*. Editorial Homo Sapiens: Rosario (Argentina), 2002.

- Piquet, Rosélia. "Novos paradigmas produtivos e políticas empresariais: evidencias empíricas para o caso do Estado do Rio de Janeiro". En *Repensando la experiencia urbana de América Latina: Cuestiones, Conceptos y Valores*. Editorial CLACSO: Buenos Aires, 2000.
- Poggiese, Héctor Atilio. "Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales: para un nuevo "saber-hacer" en la gestión de la ciudad". En *Repensando la experiencia urbana de América Latina: Cuestiones, Conceptos y Valores*. Editorial CLACSO: Buenos Aires, 2000.
- Tecco, Claudio. "Innovaciones en la Gestión Municipal y Desarrollo Local". En Daniel Cravacuore (compilador), *Innovación en la Gestión Municipal*. Federación Argentina de Municipios, Universidad Nacional de Quilmes: Buenos Aires, 2002.

Índice

- *Prólogo*, por Claudio Tecco 2
- *Presentación*, por Daniel Cravacuore 4
- *Nuevos consensos para el desarrollo local*, por Daniel Cravacuore 6
- ***Las experiencias seleccionadas*** 15

Introducción al estudio de casos

- *Regionalización y gestión del desarrollo local en la provincia de Buenos Aires. La experiencia del Plan Estratégico Tuyú, Mar y Campo*, por Mariana Caminotti. 18
- *El municipio de Campana. Una experiencia innovadora de concertación público– privada*, por Cristina Teixidó. 34
- *Desarrollo local y cuestión metropolitana. La experiencia de la Agencia de Desarrollo Región Rosario*, por Luciano Durand y María Eugenia Schmuck. 53
- Anexo 82
- *La experiencia institucional de apoyo al desarrollo local de Cañada de Gómez. El caso FUDECA*, por Oscar Madoery 89
- *Sumando esfuerzos para el desarrollo económico local y regional. El caso de Villa María*, por Silvana López 103
- *Políticas de reconversión productiva en la provincia de Córdoba. El caso de Colonia Caroya*, por Silvana Fernández 121