

ISSN 2591-4553

4

Diciembre
2018



RedDete
Red de Desarrollo Territorial de
América Latina y El Caribe

Desarrollo Territorio

y

DESARROLLO Y TERRITORIO

La revista digital "DESARROLLO Y TERRITORIO" ha sido creada para que los y las profesionales vinculados a la Red de Desarrollo Territorial de América Latina y el Caribe RedDETE ALC y otras organizaciones relacionadas con al desarrollo territorial, dispongan de un espacio para difundir sus trabajos académicos, de investigación y documentos de interés que muestren la situación en los diferentes países y regiones. Creando así un espacio de opinión, reflexión e investigación que propicie el debate en diversos temas de actualidad en el ámbito del Desarrollo Territorial en América Latina.

Los textos incluidos son responsabilidad de sus autores o autoras y no necesariamente reflejan la opinión institucional de la RedDETE ALC.

ISSN 2591-4553

COMITÉ CIENTÍFICO

Red de Desarrollo Territorial de América Latina y el Caribe RedDETE ALC

- Francisco Albuquerque (España)
- Antonio Vázquez Barquero (España)
- José Arocena (Uruguay)
- Sergio Boisier (Chile)
- Ladislao Dowbor (Brasil)
- Oscar Madoery (Argentina)
- Pablo Costamagna (Argentina)

COMITÉ EDITORIAL

Revista Desarrollo y Territorio

- Francisco Albuquerque (España) - Coordinador RedDETE
- Mjal Saz (Argentina) - Directora
- Gabriel Suárez (Argentina)
- Mauricio Menardi (Argentina)
- Silvina Romano (Argentina)

Fotografía en portada: Natalia Rivera Bajaña. Fotografía páginas: 5Mesopartner , página 11: Google Maps, página 21: Natalia Rivera Bajaña, página 30: Ulrich Harmes-Liedtke, página 42: Gabriela Nogueira Puentes, página 50: Alain Jordá, página 69: unsplash.com, página 78,79 : Gabriel Suárez

4

PRÓLOGO



MIJAL SAZ

Licenciada en Trabajo Social. Magíster en Desarrollo Local. Doctoranda en Comunicación. Especialista en desarrollo territorial. Docente universitaria. Miembro de la Red DETE y Directora de la Revista DyT

Llega fin de año, y para despedirnos del 2018 renovamos la apuesta de publicar una nueva edición de la revista de la Red DETE, compartiendo experiencias y reflexiones sobre desarrollo territorial. También nos ampliamos e incorporamos una nueva sección vinculada a las universidades y su saber hacer en contextos complejos.

El número 4 de la Revista Desarrollo y Territorio incluye artículos que abordan la praxis como eje central de actores públicos y privados que conforman el tejido político, institucional, social, productivo y cultural del territorio.

Frank Waeltring de Mesopartner (Alemania), presenta una experiencia y propuesta denominada Smartes Land. Promoción de Enfoques de Innovación interdisciplinarios en las zonas rurales de la Unión Europea y más allá.

Roberto Mirabella de Argentina, comparte un artículo surgido de su tesis de maestría donde analiza las Nuevas competencias de los municipios de Santa Fe: configuración y transformación del estado local.

Natalia Rivera Bajaña y Manuel Alfaro Sifontes de El Salvador, comparan El desarrollo territorial a partir del modelo de cuádruple hélice: universidad, gobierno, empresa, comunidad.

Ulrich Harmes- Liedtke y César Ordano de Argentina, analizan La dimensión territorial de la infraestructura de la calidad: Análisis de la relación entre la oferta y la demanda de servicios de infraestructura de calidad de las industrias metalmeccánicas de la ciudad de Rafaela.

Gabriela Nogueira Puentes de Uruguay, analiza la La Mesa de Desarrollo Local de Tacuarembó: ¿una estrategia de desarrollo territorial en clave de gober-

nanza.

Alain Jordá de España, nos describe una propuesta de intervención tomando El rol de la participación en la definición de las estrategias en las ciudades intermedias.

Acompañamos el esfuerzo de la Revista Economistas sin fronteras quienes han comunicado el Dossier N°31 sobre Prácticas y Herramientas para Impulsar la Economía Social y Solidaria. Una reflexión compartida, y difundimos el artículo de Guernica Facundo Vericat: Nuevas perspectivas en relación a la economía social y solidaria y el desarrollo local. También compartimos Modelo analítico sobre los conflictos intergubernamentales por el agua en la cuenca Lerma, México, de José Juan Pablo Rojas-Ramírez, de la revista Agua y Territorio N°12.

En esta edición entrevistamos a Frank Waeltring quien nos cuenta sobre el origen, organización y actualidad de la empresa Mesopartner. Igualmente, damos cuenta de la reciente publicación del libro de Francisco Albuquerque (2018): “Conceptos básicos de economía. En busca de un enfoque ético, social y ambiental”.

En la nueva sección dedicada a las Universidades, Pablo Costamagna, miembro de la Red DETE, explica los fundamentos sobre este nuevo espacio en la revista; y Gabriel Suárez y Gimena Loza de la Universidad Nacional de Villa María, comparten la experiencia de la Conformación de la Red de Universidades de Desarrollo Territorial en Argentina.

Abrimos un nuevo espacio para la difusión de Oferta de formación en Desarrollo Territorial que nos han acercado los socios y socias de la Red DETE. En este sentido, destacamos la relevancia que tienen estos procesos en nuestros territorios y animamos a que nos envíen nuevos artículos o reseñas para su comunicación en la revista. Y, por último, los invitamos a conocer los próximos eventos a desarrollarse en la temática que nos une.

En el actual contexto en que vivimos los países latinoamericanos, hoy más que nunca se hace presente la defensa de la democracia frente al crecimiento de las miserias y violencia que genera el proyecto neoliberal de unos pocos sobre nuestros pueblos.

Que el 2019 nos encuentre activos, con nuevos desafíos y proyectos. Los mejores deseos de salud y que disfruten la revista!

CONTENIDOS

Artículos

“Smartes Land”: Promoción de enfoques de innovación interdisciplinarios en las zonas rurales de la Unión Europea y más allá.

[Frank Waeltring](#) y [Marcus Jenal](#)

“Nuevas competencias de los municipios en la provincia de Santa Fe”. Configuración y transformación del Estado Local. [Roberto Mirabella](#)
El desarrollo territorial a partir de un modelo de cuádruple hélice: universidad-gobierno-empresa-comunidad. [Natalia Rivera Bajaña](#) y [Manuel Alfaro Sifontes](#)

La dimensión territorial de la infraestructura de la calidad. Análisis de la relación entre la oferta y la demanda de servicios de la infraestructura de la calidad en las industrias metalmeccánicas de la ciudad de Rafaela.

[Ulrich Harmes – Liedtke](#) y [César A. Ordano](#)

La Mesa de Desarrollo Local de Tacuarembó: ¿una estrategia de desarrollo territorial en clave de gobernanza? [Gabriela Nogueira Puentes](#)

El rol de la participación en la definición de la estrategia de las ciudades intermedias. [Alain Jordà](#)

NUEVAS PERSPECTIVAS EN LA RELACIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA Y EL DESARROLLO LOCAL. Dossier #31

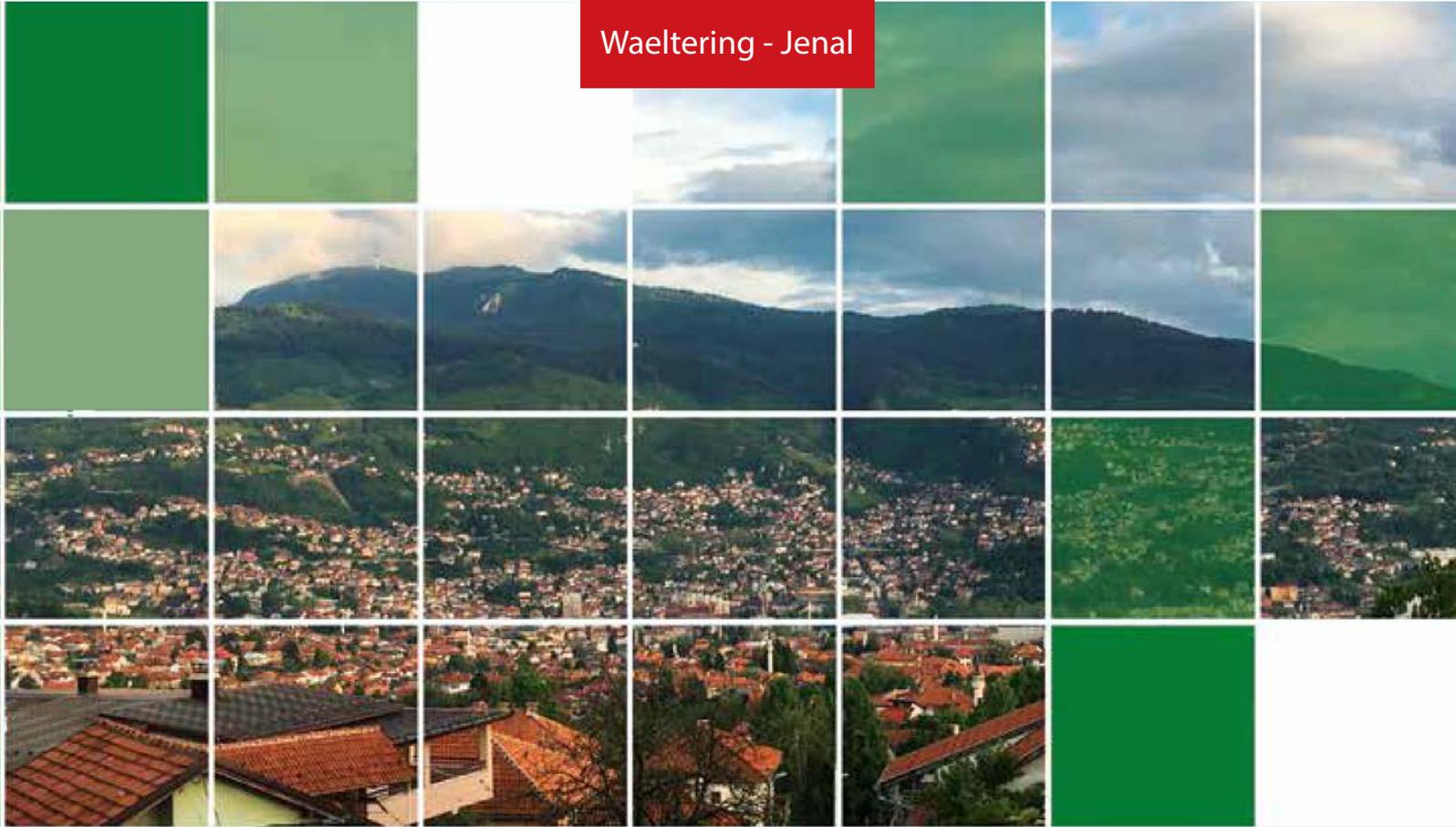
Modelo analítico sobre los conflictos intergubernamentales por el agua en la cuenca Lerma, México. [José Juan Pablo Rojas-Ramírez](#), de la revista *Agua y Territorio* N°12.

Entrevista a Frank Waeltring. [Mijal Saz](#)

Reseña del libro (2018): “Conceptos básicos de economía. En busca de un enfoque ético, social y ambiental” de [Francisco Albuquerque](#)

Experiencia de la Conformación de la Red de Universidades de Desarrollo Territorial en Argentina. [Gabriel Suárez](#) y [Gimena Loza](#)





“SMARTES LAND”:

PROMOCIÓN DE ENFOQUES DE INNOVACIÓN INTERDISCIPLINARIOS EN LAS ZONAS RURALES DE LA UNIÓN EUROPEA Y MÁS ALLÁ

PROMOTION OF INTERDISCIPLINARY INNOVATION APPROACHES IN RURAL AREAS IN THE EUROPEAN UNION AND BEYOND



FRANK WAELTRING

Desde 2004 es socio en Mesopartner. De 2007 a la actualidad es Profesor de SEPT Master Course de la Universidad de Leipzig en Leipzig, Hanoi y Ho-Chi-Minh-City sobre el tema de la competitividad regional. Durante 2016/17 fue Profesor en la Universidad Jacobs de Bremen en economía del desarrollo y economía de la innovación. Trabajó como Especialista en desarrollo del sector privado en la sede de GTZ y como investigador en el Instituto para el Desarrollo y la Paz, Universidad de Duisburg.



MARCUS JENAL

Desde 2015 es Socio de Mesopartner. Se especializa en enfoques de sistemas de mercado para el desarrollo económico. Durante 2014/17 ha trabajado como Líder en monitoreo, evaluación de impacto y evidencia en BEAN Exchange. De 2011 al presente es Miembro del equipo de apoyo para la red de empleo e ingresos de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE). Trabajó como Consultor independiente en desarrollo de sistemas de mercado y enfoques sistémicos y Oficial de programas en Intercooperation, Bangladesh.

Smartes Land es el título bajo el cual Mesopartner comenzó a reflexionar sobre cómo promover una orientación hacia la innovación en las zonas rurales de la Unión Europea (UE) a través de enfoques de promoción de la innovación multidisciplinares. La expresión "Smartes Land", que es una combinación de términos en inglés y alemán, se puede traducir como "zona rural inteligente", tema que está cobrando creciente importancia en las regiones europeas y en muchos países en desarrollo. Inspirado por el enfoque de la ciudad inteligente, promueve la innovación en las zonas rurales, vincula las zonas rurales con las ciudades y alienta a las zonas rurales a aprender de los enfoques urbanos. Más allá de la digitalización, interpreta las "soluciones inteligentes" como un conjunto de intervenciones sistémicas que aumentan la calidad de vida y el atractivo de los territorios.

En la UE, la promoción de la innovación en las ciudades y regiones rurales está cobrando relevancia por razones económicas, políticas y sociales. Muchas áreas rurales necesitan modernizar las PyMEs, promover start-ups, mejorar las habilidades de sus habitantes, crear oportunidades de empleo especialmente para los jóvenes y atraer a más personas calificadas. En este sentido, "Smartes Land" podría ayudar a superar la creciente brecha de desarrollo entre las zonas rurales y urbanas, tanto en los países desarrollados como en desarrollo.

Para explicar la esencia del desarrollo económico local (DEL), en Mesopartner utilizamos el Hexá-

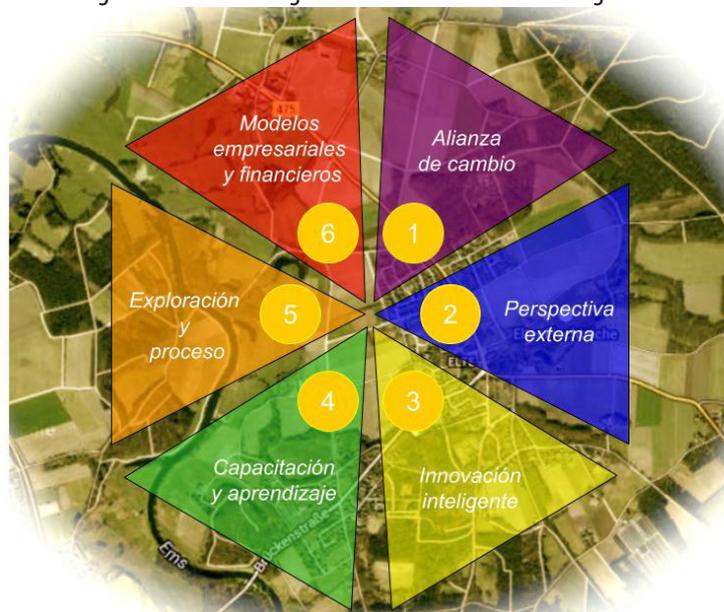
Smartes Land is the heading under which Mesopartner started to reflect on how to promote innovation orientation in rural areas in the European Union (EU) through multidisciplinary innovation promotion approaches. The term 'Smartes Land', which is a combination of English and German terms, can be translated as 'smart rural area', a topic which is gaining increasing importance in European regions and in many developing countries. Inspired by the smart city approach, it promotes innovation in rural areas, links rural areas with cities and encourages rural locations to learn from urban approaches. Beyond digitisation, it interprets 'smart solutions' as a collection of systemic interventions that increase quality of life and the attractiveness of territories.

In the EU, innovation promotion in rural towns and regions is gaining relevance for economic, political and social reasons. Many rural areas need to modernise SMEs, promote start-ups, increase the qualifications of its people, create employment opportunities especially for the youth, and attract more qualified people. In this

respect, 'Smartes Land' could help to overcome the widening development gap between rural and urban areas, in both developed and developing countries.

To explain the essence of local economic development(LED), in Mesopartner we use the LED Hexagon, which is a figure consisting of six triangles, each of them visualising a key interven-

Figura 1. Los seis triángulos del Hexágono de "Smartes Land"
Figure 1. The six triangles of the 'Smartes Land' Hexagon



gono de DEL, que es una figura conformada de seis triángulos, cada uno de los cuales visualiza un área de intervención clave de DEL. También usamos la lógica del Hexágono de DEL como base para desarrollar los seis triángulos del marco de 'Smartes Land'. El hexágono resultante propone seis puntos de entrada diferentes para el desarrollo rural inteligente, donde cada triángulo destaca tres aspectos clave estrechamente relacionados y sinérgicos (véase la Figura 1)

Triángulo 1: Creación de una coalición de cambio local La innovación significa tanto promover nuevas formas de hacer las cosas como hacer cosas nuevas. La innovación no puede ser estimulada o incentivada desde el exterior únicamente. Las personas creativas con una mentalidad distinta dentro de la localidad deben iniciar la innovación. Reunir a estas personas requiere la facilitación en red, ya que no necesariamente se van a encontrar por sí solas. Las personas interesadas en iniciativas de abajo hacia arriba se pueden hallar dentro de estructuras establecidas, como clubes locales (en alemán: Vereine) o grupos de políticos locales. Otros grupos importantes incluyen los empresarios innovadores, los trabajadores autónomos y los jóvenes comprometidos y creativos expertos en tecnología. Por último, los pensadores laterales que critican las estructuras establecidas aportan nuevos impulsos y perspectivas importantes a la discusión. El punto de partida de iniciativas de innovación altamente relevantes sería la formación de una coalición de estos grupos de actores.

Triángulo 2: Integración de perspectivas externas Muchos instrumentos innovadores que funcionan en entornos urbanos también podrían funcionar en territorios rurales. Los ejemplos incluyen los espacios de coworking, los vehículos compartidos ("carsharing") y otros modelos de movilidad nuevos, los conceptos de promoción de start-ups, los campamentos de ideas o "hackathons", los laboratorios de innovación, etc. La aplicación de estas ideas en entornos rurales puede requerir algunas modificaciones, además de la receptividad de las partes interesadas locales a distintas perspectivas y experiencias externas. Los tres tipos de individuos que pueden traer perspectivas externas e ideas nuevas a un proceso de innovación son 1) los expertos con conocimiento específico, 2) los posibles recién llegados a áreas rurales y las personas que han retornado, y 3) actores dinámicos de otras áreas rurales o urbanas interesados en compartir experiencias y conocimiento.

tion area in LED. Based on the LED Hexagon, we also use this logic as the basis for developing the six triangles of the 'Smartes Land' framework. The resulting hexagon proposes six different entry points for smart rural development, with each triangle emphasising three highly related and synergetic key aspects (see Figure 1).

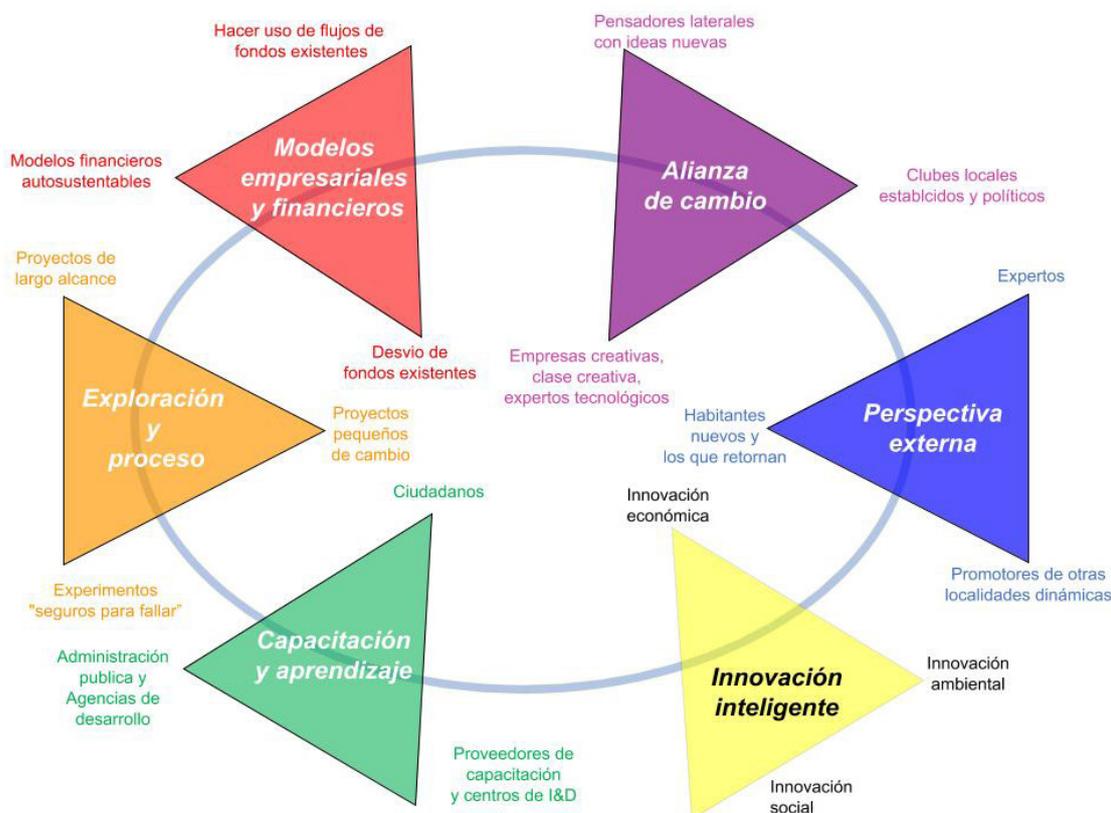
Triangle 1: Creating a local change coalition Innovation means both promoting new ways of doing things and doing new things. Innovation cannot only be instigated or incentivised from the outside. Differently minded creative people from within the location need to initiate innovation. Bringing these people together requires network facilitation, as they do not necessarily find each other on their own. People interested in bottom-up initiatives can be found within established structures such as local clubs (German: Vereine) or groups of local politicians. Additional important groups are innovative entrepreneurs, freelancers and tech-savvy, committed, creative young people. Finally, lateral thinkers who are critical of established structures bring important new impulses and perspectives into the discussion. Shaping a coalition of these groups of actors would be the starting point of highly relevant innovation initiatives.

Triangle 2: Integrating external perspectives Many innovative instruments that work in urban settings might also work in rural territories. Examples are co-working spaces, carsharing and other new mobility models, start-up promotion concepts, idea camps or hackathons, innovation labs, etc. Applying these ideas in rural settings may require some modification as well as the receptiveness of local stakeholders to different perspectives and experiences from the outside. The three types of individuals who can bring external perspectives and fresh ideas into an innovation process are 1) experts with specific knowledge, 2) potential newcomers to rural areas and returnees, and 3) dynamic stakeholders from other rural or urban areas interested in sharing experiences and knowledge.

Triangle 3: Linking economic, social and environmental innovations

The reflection on the opportunities of digitalisation has reached rural areas. In Germany, applied research organisations such as the Fraunhofer Society and many rural administrations have started reflecting on how to make use of digital solutions

Figura 2. Los distintos ángulos de los triángulos en cada hexágono
 Figure 2. The different corners of the triangles in each hexagon



Triángulo 3: Vinculación de innovaciones económicas, sociales y ambientales

La reflexión sobre las oportunidades de digitalización ha llegado a las zonas rurales. En Alemania, las organizaciones de investigación aplicada como la Sociedad Fraunhofer y muchos gobiernos locales rurales han comenzado a reflexionar sobre cómo aprovechar las soluciones y plataformas digitales para apoyar el desarrollo en aldeas y pueblos. Estas reflexiones utilizan distintos puntos de entrada, pero se centran principalmente en innovaciones económicas, sociales y ambientales. Los ejemplos incluyen innovaciones económicas tales como actividades de Industria 4.0 con PyMEs y nuevos modelos comerciales de start-ups digitales; innovaciones ecológicas como la movilidad eléctrica para automóviles y bicicletas, sistemas de energía renovable, enfoques sostenibles de la economía circular y plataformas de suministro de alimentos orgánicos; e innovaciones sociales, como plataformas de comunicación y asistencia, la telemedicina y servicios de salud flexibles, el carsharing rural y servicios de movilidad. Los nuevos modelos cooperativos y de emprendimiento social también demuestran nuevas formas de innovación social. La reflexión interdisciplinaria sobre este tipo de ideas permite identificar proyectos innovadores y crear redes de

and platforms for supporting development in villages and small towns. These reflections use different entry points, but are largely centred around economic, social and environmental innovations. Examples include economic innovations such as Industry 4.0 activities with SME and new digital start-up business models; ecological innovations such as e-mobility for cars and bicycles, renewable energy systems, sustainable circular economy approaches, and organic food supply platforms; and social innovations such as communication and assistance platforms, telemedicine and flexible health services, rural car-sharing and mobility services. New cooperative and social entrepreneurship models also illustrate novel forms of social innovation. Reflection on these kinds of ideas in an interdisciplinary way enables the identification of innovative projects and the creation of knowledge-sharing networks.

Triangle 4: Qualification and learning for change

Qualification plays an important role in times of change, both in existing public and private organisations and among citizens. Many studies have identified educational gaps between rural and urban areas. Improving education and qualification in rural areas will be an important driver for future

intercambio de conocimientos.

Triángulo 4: Capacitación y aprendizaje para el cambio

El desarrollo de capacidades juega un papel importante en tiempos de cambio, tanto en las organizaciones públicas y privadas existentes como entre los ciudadanos. Muchos estudios han identificado brechas educativas entre las áreas rurales y urbanas. Mejorar la educación y el desarrollo de capacidades en las zonas rurales será un factor importante para el desarrollo futuro. Esto requiere la modernización de las escuelas tradicionales y las instituciones de educación superior en zonas rurales, así como procesos más participativos en las estructuras organizativas establecidas, como los clubes locales y las organizaciones meso, como la administración pública local y las agencias de apoyo económico y social. Estas organizaciones deben comenzar a adoptar enfoques de aprendizaje continuo, programas de aprendizaje más modernos y calificaciones orientadas a la innovación. En el futuro, deberán fomentar la creatividad, el pensamiento lateral y otros elementos de aprendizaje nuevos. Otro punto de entrada consiste en ofrecer más oportunidades de capacitación para los ciudadanos a través de academias rurales, capacitación en línea e iniciativas de aprendizaje experiencial e interdisciplinario.

Triángulo 5: Exploración y orientación de procesos para iniciativas de innovación

Según nuestra experiencia, es esencial comenzar las iniciativas de innovación con actividades rápidamente realizables a corto plazo que conduzcan a un cambio de mentalidad, permitiendo aprovechar las oportunidades de desarrollo social, ecológico y económico. Estas iniciativas tienen grandes posibilidades de funcionar y de generar confianza y motivación entre los actores involucrados – y podrían motivar a otros actores a involucrarse. En situaciones de incertidumbre, se pueden utilizar experimentos “seguros para fallar” (Safe-to-fail) para explorar las opciones disponibles. Seguro para fallar en este contexto significa explorar nuevas posibilidades a pequeña escala y ver qué patrones surgen. Si los patrones se consideran positivos, pueden amplificarse. De lo contrario, hay que ponerles fin. Una vez que la situación se comprenda bien y esté estable, los experimentos seguros para fallar y las pequeñas iniciativas de cambio pueden dar lugar a proyectos a gran escala. Los proyectos de mayor escala requerirán entonces competencias y estructuras de gestión.

development. This requires the modernisation of traditional schools and higher education institutions in the countryside as well as more participatory processes in established organisational structures such as local clubs and mesoorganisations such as local public administration and economic and social support agencies. They need to start embracing life-long learning approaches, more modern apprenticeship programmes and innovation-oriented qualifications. In the future, these organisations will need to encourage creativity, lateral thinking and other new learning elements. Another more modern apprenticeship programmes and innovation-oriented qualifications. In the future, these organisations will need to encourage creativity, lateral thinking and other new learning elements. Another entry point is to offer more qualification opportunities for citizens through rural academies, online qualification and experiential, interdisciplinary learning initiatives.

Triangle 5: Exploration and process orientation for innovation initiatives

Based on our experience, it is essential to start innovation initiatives with quickly implementable short-term activities that lead to a change of mindset, making it possible to tap into social, ecological and economic development opportunities. These initiatives are likely to work and create trust and motivation among the actors involved and might motivate other actors to become engaged. In situations of uncertainty, ‘safe-to-fail’ experiments can be used to explore available options. Safe-to-fail in this context means to explore new possibilities on a small scale and to see what patterns emerge. If the patterns are seen as positive, they can be amplified. Otherwise they should be brought to a conclusion. ‘Safe-to-fail’ experiments and small change initiatives can lead to larger-scale projects once the situation is well understood and stable. The larger-scale projects will then require management competences and structures.

Triangle 6: Identification of new financing models

It is essential to develop new financing models for the promotion of smart rural projects. This includes, first, possible redirection of existing funding streams offered by local and regional public administrations, second, making more intensive use of national and EU funding schemes, and third, searching for self-sustainable financing models. The latter could be driven by local public-private part-

Triángulo 6: Identificación de nuevos modelos de financiación

Es esencial desarrollar nuevos modelos de financiación para la promoción de proyectos rurales inteligentes. Esto incluye, primero, la posible redirección de los flujos de financiación existentes ofrecidos por las administraciones públicas locales y regionales; segundo, el uso más intensivo de los regímenes de financiación nacionales y de la UE; y tercero, la búsqueda de modelos de financiación autosustentables. Esto último podría ser impulsado por asociaciones público-privadas locales mediante modelos cooperativos en los que los ciudadanos contribuyan a las inversiones. Las inversiones privadas o las soluciones financieras autosustentables, como las tarifas para los usuarios de las aplicaciones, los modelos de costos de carsharing y el crowdfunding, son algunos ejemplos. Además de desarrollar el Hexágono de “Smartes Land”, Mesopartner ha comenzado a publicar artículos y entradas de blogs, realizar encuestas cortas y organizar talleres con distintos actores y municipalidades en Alemania. El enfoque de “Smartes Land” todavía está en su infancia y estamos explorando varias maneras en que puede evolucionar. Por lo tanto, estamos interesados en ampliar nuestra red de aprendizaje y promover este tema a nivel internacional. Por favor contáctenos si está interesado en seguir la discusión. Para este fin, hemos creado la plataforma <http://smartes.land> para compartir nuestras experiencias e interactuar con otros.

nerships by cooperative models in which citizens contribute investments. Private investments or self-supporting financial solutions such as app user fees, car-sharing cost models and crowd funding are some examples. In addition to developing the ‘Smartes Land’ Hexagon, Mesopartner has started to publish blog posts and articles, conduct short surveys and organise workshops with different players and municipalities in Germany. The ‘Smartes Land’ approach is still in its infancy and we are exploring various ways in which it can evolve. We are therefore interested in extending our learning network and promoting this topic internationally. Please contact us if you are interested in further exchange. To this end we have setup the platform <http://smartes.land> to share our experiences and engage with others.



“NUEVAS COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS EN LA PROVINCIA DE SANTA FE”

CONFIGURACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO LOCAL



ROBERTO MIRABELLA

Roberto Mirabella nació y vive en Rafaela, Provincia de Santa Fe, Argentina. Es Magíster en Desarrollo Territorial por la Universidad Tecnológica Nacional y Licenciado en Comercialización por la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales. Es Diputado Provincial (2015-2019) por el Partido Justicialista. Fue funcionario en la Municipalidad de Rafaela en diversas áreas desde 1995 a 2011. Es docente universitario y realizó publicaciones sobre la gestión local del desarrollo y la gobernabilidad.

El cambio producido en los últimos años en las competencias de los municipios en Argentina ha revelado un nuevo debate. La materialización de nuevas funciones hace necesario repensar el Estado tanto a nivel local como provincial. En este sentido en el siguiente ensayo analizo los municipios de Rafaela, Venado Tuerto y Reconquista de la Provincia de Santa Fe, Argentina, haciendo foco en su estructura orgánica y ejecución presupuestaria del año 2016. Por otro lado, planteo que es imprescindible repensar el desarrollo de las políticas públicas a nivel provincial, en lo que hace a la descentralización administrativa, gestión de los recursos y el diseño de ejecución de políticas que impactan directamente en las posibilidades de atención de las necesidades sociales, económicas, educativas, sanitarias y culturales a nivel local y regional.

1. MUNICIPIO: DEFINICIÓN, NATURALEZA, ELEMENTOS

El debate sobre la definición de municipio, desde sus comienzos, estuvo marcado por las concepcio-

nes que cada autor tenía en cuanto a su naturaleza y, por consiguiente, esto fundamentaba las posturas autárquicas o autonómicas de los mismos. Entabla las posturas autárquicas o autonómicas de los mismos. Resaltamos la definición de Adolfo Posada (1927) que conceptualiza al municipio desde tres ángulos diferentes: una aproximación desde el punto de vista sociológico, que entiende al municipio como “... el núcleo social de la vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad”; desde el punto de vista político como un “...organismo con un sistema de funciones para los servicios, que se concretan y especifican más o menos intensa y distintamente en una estructura de gobierno y administración municipales propios, desarrollados en un régimen jurídico y político más amplio: regional o nacional”; y, por último, desde la óptica jurídica, que lo define como “...una expresión de valor estrictamente histórico, aplicada a un fenómeno que se ha producido en los diferentes países de manera distinta, planteándose y resolviéndose su problema de modo muy diverso”.

Resulta de interés, además, detenernos en los términos y categorías que habitualmente se utilizan para referir al sistema de competencias y funciones del ámbito municipal. Por “municipio”, en general, se reconoce a la “comunidad local auto-suficiente”, distinguiendo este término del de “municipalidad”, que supone la expresión institucional revestida de poder estatal, de la organización de los servicios e intereses que se administran y gobiernan en un municipio.

Posada asegura que “...es, en rigor, el del municipio el problema de un Estado, ya que el municipio puede reclamar la condición de Estado, siendo así legítimo hablar de Estado municipal (...). Ni una sola de las cuestiones que entraña la política social moderna deja de plantearse en los municipios con más o menos intensidad, según la complejidad de su vida” (Posada, 1927)

Entendemos como principio que en el concepto de municipio está intrínseca la idea de autonomía y de subordinación. Esto último implica el reconocimiento de una jerarquía jurídica a la cual el municipi-

pio debe respetar, y ésta es indudablemente la estatal. No obstante ello, sostenemos que el municipio, en su esencia, debe entenderse como un problema de Estado. Tiene los mismos elementos: territorio, población y poder; mismo fin: el bien común y, por consiguiente, según la idea aristotélica: la misma naturaleza.

En este sentido el territorio configura el supuesto físico del municipio, el lugar donde se asienta la población y donde se ejerce el poder político. Este elemento es uno de los problemas más significativos del régimen municipal ya que se vincula con aspectos relativos a su base sociológica como las relaciones de vecindad, la región y el Estado donde está inserto el gobierno local.

“PERO PARA QUE SEA MUNICIPIO DEBE EXISTIR UN DESEO DE DESTINO COMÚN Y DE VOLUNTAD COMPARTIDA QUE VAYA PERFILANDO LA ORGANIZACIÓN LOCAL Y SE CONSTITUYA EN COMUNIDAD. AHÍ RADICA LA BASE SOCIAL DEL MUNICIPIO, QUE ES LA CIUDAD Y EN PARTICULAR SU ESENCIA SOCIOLÓGICA: LAS RELACIONES DE VECINDAD.”

Como pasa en el resto de la Argentina, en la provincia de Santa Fe la competencia respecto de la división del territorio y la fijación de los límites de los municipios la tiene el Poder Legislativo provincial como lo marca el Art. 106 de su Constitución.

La Provincia se divide en distritos, los cuales pueden tener la categoría de municipios o de comunas, cubriendo todo

el territorio provincial, estableciendo un sistema de ejidos colindantes, a los cuales se les confía la administración de los intereses de la población local. El otro elemento, la población, supone la base humana, “el elemento sustancial de la indestructible realidad sociológica formativa del municipio. Es inconcebible siquiera imaginar un municipio sin población, como un Estado sin población” (Hernández, 2003).

Pero para que sea municipio debe existir un deseo de destino común y de voluntad compartida que vaya perfilando la organización local y se constituya en comunidad. Ahí radica la base social del municipio, que es la ciudad y en particular su esencia sociológica: las relaciones de vecindad. Sin la vecindad no es posible imaginar al municipio.

En el caso de la provincia de Santa Fe la Constitución distingue entre municipios y comunas. El mismo Artículo 106 establece “...las poblaciones que tengan más de diez mil (10.000) habitantes se or-

ganizan como municipios por ley que la Legislatura dicte en cada caso y las que no reúnan tal condición como comunas...”

De los 363 gobiernos locales que existen, más de la mitad, exactamente 205 no llegan a los 2 mil habitantes y 73 de ellos no llegan a los 500 habitantes. Por otro lado, de las 55 ciudades solo dos contaban con más de cien mil habitantes al momento de realizarse el último censo nacional de población en el año 2010.

La legislación santafesina utiliza el criterio poblacional para efectuar la categorización de municipios, pero no siempre establece distinta organización, y menos distinta competencia, para cada categoría, lo que la convierte en inútil.

El último elemento a analizar es el poder del municipio, entendiendo este como la capacidad, competencia o energía que se dispone para alcanzar un fin, entendiendo que dicho fin es el bien común de la sociedad local (Bidart Campos, 1989).

| COMUNAS | cantidad |
|-----------------------------|------------|
| con menos de 500 habitantes | 73 |
| entre 500 y 1000 hab. | 56 |
| entre 1000 y 2000 hab. | 76 |
| entre 2000 y 3000 hab. | 34 |
| entre 3000 y 5000 hab. | 38 |
| entre 5000 y 10000 hab. | 31 |
| | 308 |

| MUNICIPIOS | cantidad |
|-----------------------------|-----------|
| menos de 10.000 habitantes | 8 |
| entre 10 mil y 20 mil hab. | 26 |
| entre 20 mil y 50 mil hab. | 14 |
| entre 50 mil y 100 mil hab. | 5 |
| mas de 100 mil hab. | 2 |
| | 55 |

Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010. INDEC.

Salvador Dana Montaña ha señalado que por la naturaleza política del municipio, en principio, le corresponde un “poder constituyente” (o de darse su propia ley fundamental), un “poder legislativo o de legislación” (para dictar sus reglamentos y ordenanzas), un “poder institucional” (para darse sus propias autoridades y regirse por ellas sin injerencia

de los poderes o esferas superiores de gobierno), un “poder financiero” (recursos y facultades impositivas) y un “poder jurisdiccional” (para juzgar las infracciones a sus normas y disposiciones) (Hernández, 2003).

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS/ JURÍDICOS EN SANTA FE

Podríamos dividir la evolución histórica de los municipios en la provincia de Santa Fe en cuatro períodos:

El período de los Cabildos

que comprende desde la fundación de las ciudades, hasta su disolución. En este período, el Cabildo, primera institución generada en el ámbito territorial, fue establecido por Juan de Garay en el acto fundacional, constando en el acta correspondiente su primera composición, todo ello de acuerdo con las Leyes de Indias. Sus funciones eran las atinentes a la vida de la ciudad, aprovisionamiento, higiene, ocupación y defensa, acción religiosa y educativa, entre muchas otras y sus obligaciones se extendían a una jurisdicción mayor que la actual de la provincia. Se ha discutido arduamente sobre la importancia del cabildo indiano en relación a la posterior formación de repúblicas representativas en América Latina, así como también su valor como antecedente del municipio actual y del federalismo.

El período de Acefalía Municipal

ya que en 1821 se suprimen los cabildos por una ley bonaerense. Esta disposición legislativa de la provincia de Buenos Aires fue imitada por las otras provincias, que sucesivamente suprimieron sus respectivos cabildos, siendo la provincia de Santa Fe, la última en hacerlo por ley del 13 de octubre de 1833. Desde su disolución hasta la instalación de los primeros entes municipales, después de la Constitución Nacional de 1853, nos encontramos con un vacío en lo que se refiere a la institucionalidad local. Los Estados Provinciales autónomos en Argentina surgidos a partir de 1820 no fueron el producto de la desintegración de una nación preexistente, sino el punto de partida para una organización político-estatal sobre la única unidad sociopolítica existente: la ciudad-provincia.

La Constitución vigente en la Provincia de Santa Fe fue sancionada en 1962 y no está incluida la autonomía municipal, pero queda determinada la forma de gobierno para los municipios con un intendente elegido directamente por el pueblo y por un período

de cuatro años, y un Concejo Municipal, elegido de la misma manera, con representación minoritaria, y renovado bianualmente por mitades. Establece que los municipios podrán crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios provenientes de las tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción; y tendrán participación en gravámenes directos o indirectos que recaude la Provincia.

La Constitución de la Provincia de Santa Fe no detalla expresamente las competencias y funciones de los municipios, facultando al poder legislativo organizar el régimen municipal y comunal (Art.55 inc.5). Pero la Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia (Ley N° 2756) que es el marco normativo de los municipios no es en realidad posterior a la Carta Magna, sino que data de 1939 con las modificatorias que ha sufrido a lo largo del tiempo. Enumera atribuciones de los Concejos municipales y de los Intendentes para intervenir en diferentes materias (Art. 39, 41 y 42). Por lo tanto, se puede inferir que se trata de materias que constituyen ámbitos propios para el accionar de la gestión municipal.

Lo primero que establece la Ley es que divide a los municipios en primera categoría (más de 200 mil habitantes, es decir Santa Fe y Rosario) y los de segunda categoría (los que tienen entre 10 mil y 200 mil habitantes), teniendo esta distinción consecuencias en el régimen de coparticipación de impuestos.

El periodo desde la recuperación de la democracia en 1983 hasta la actualidad

Se consolida la democracia en Argentina y la sanción de la reforma de la Constitución Nacional de 1994 proclama la autonomía municipal. Las mayores transformaciones del Estado Local se dieron en este periodo, si bien en la provincia de Santa Fe todavía no está proclamada dicha autonomía.

ANÁLISIS DE LOS MUNICIPIOS DE RAFAELA, VENADO TUERTO Y RECONQUISTA

Estas tres municipalidades son similares en tamaño en cuanto a cantidad de habitantes, no forman parte de la región metropolitana de ninguna de las dos grandes urbes santafesinas (Rosario y Santa Fe), y tienen prácticamente la misma antigüedad en su formación como ciudad.

Los tres municipios, además de sus funciones tradicionales de Alumbrado, barrido y limpieza han implementado acciones en salud, educación, seguridad ciudadana y en desarrollo económico y fomento del empleo.

Analizando estos cuatro temas podemos observar que:

Los tres municipios tienen un área con rango de secretaría que atiende el Desarrollo Productivo.

Los tres municipios tienen áreas que se ocupan de la Salud pública. Rafaela y Venado Tuerto con rango de subsecretaría y Reconquista con rango de secretaría.

Si bien los tres municipios expresan que se ocupan de temas relacionados a la Seguridad ciudadana, el único municipio que tiene un área exclusiva de este tema con rango de secretaría es Rafaela. En cambio, Reconquista lo absorbe en la secretaría de Gobierno, Seguridad y Participación Ciudadana, existiendo un departamento municipal de Seguridad comunitaria. Venado Tuerto, si bien se ocupa del tema, ningún área hace referencia a la Seguridad.

Con las políticas de Educación pasa algo parecido. Rafaela tiene un área exclusiva con rango de secre-

| | RECONQUISTA | RAFAELA | VENADO TUERTO |
|--|---------------------|---------------------|--------------------|
| Año Fundación | 1872 | 1881 | 1884 |
| Año declaración de ciudad. Status Jurídico de Municipio | 1921 | 1913 | 1935 |
| Superficie total | 537 km ² | 156 km ² | 47 km ² |
| Cantidad habitantes censo 2010 | 73.293 | 92.945 | 76.432 |
| Km Distancia de Santa Fe Capital | 292 | 90 | 337 |
| Intendente 2015/2019 | ENRIQUE VALLEJOS | LUIS CASTELLANO | JOSE L. FREYRE |
| Elaboracion propia en base datos e informacion aportada por los municipios. | | | |

| | RECONQUISTA | RAFAELA | VENADO TUERTO |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Ingresos totales | 380.666.287,71 | 736.148.017,47 | 581.787.553,94 |
| ingresos de la propia Jurisdicción | 164.640.291,76 | 373.172.609,46 | 232.401.379,77 |
| Relación Ingresos Propios s/Ingresos Totales | 43,25% | 50,69% | 39,95% |
| Ejecución Presupuestaria (gastos totales) | 406.473.449,03 | 739.403.561,13 | 612.478.472,28 |
| Erogaciones corrientes | 359.097.683,48 | 609.024.433,85 | 483.495.657,97 |
| Relacion gasto corriente s/gasto total | 88,34% | 82,37% | 78,94% |
| Egresos en personal | 260.750.485,12 | 381.901.445,64 | 345.609.291,89 |
| Relación Egresos Personal s/gasto Total | 64,15% | 51,65% | 56,43% |
| Relación egresos en personal s/ingresos propios | 158,38% | 102,34% | 148,71% |
| Erogaciones de capital | 47.375.765,55 | 123.021.375,50 | 87.902.710,33 |
| Relación Inversión real s/gastos totales | 11,66% | 16,64% | 14,35% |
| Cantidad de Secretarías y Subsecretarías | 13 | 17 | 12 |
| Elaboración propia en base datos e información aportada por los municipios. Todos los datos son del año 2016. | | | |

taría, mientras que Reconquista lo absorbe en la secretaria de cultura y educación, y Venado Tuerto en la subsecretaría de cultura y educación.

La ejecución presupuestaria de los municipios de Reconquista, Rafaela y Venado Tuerto muestra que en el año 2016 destinaron a políticas de Salud de pública la suma de 51,5 millones de pesos; en lo que hace a Educación invirtieron 82,9 millones de pesos; en políticas ligadas a la Seguridad, y 29,2 millones y 47,5 millones, respectivamente, en acciones referidas al desarrollo económico, fomento productivo y generación de empleo.

De las políticas públicas analizadas podemos concluir que en los temas de Salud y Educación, si bien la legislación analizada sobre la creación del Servicio para la Atención Médica de la Comunidad (SAMCO) y la Constitución del Fondo de Asistencia Educativa (F.A.E) involucraron a los municipios en estos temas, dichas normas no requerían la creación de áreas específicas dentro del municipio para el desarrollo de acciones. De hecho la ley de SAMCO obliga al municipio a integrar el consejo de administración del hospital público con la consiguiente transferencias de fondos; y la ley de creación del F.A.E. habla de asegurar el mantenimiento, ampliación y construcción de todos los edificios escolares ... y contribuir al equipamiento de las escuelas ubicadas en su jurisdicción...”, es decir, también de transferir fondos a las escuelas.

Podríamos mencionar aquí también que la Ley Orgánica establece en las atribuciones a los concejos deliberantes como en las obligaciones del intendente, mantener la higiene general del municipio y la

adopción de todas las medidas que tiendan a asegurar la Salud de la población.

Pero los municipios crearon áreas para ejecutar diversas políticas. Así en Educación vemos programas de apoyo a los niños que requieren asistencia extraescolar para que puedan sostenerse dentro de la escuela, la organización de actividades de capacitación docente, el apoyo a las diversas actividades extracurriculares de los alumnos (olimpiadas, competencias, seminarios, cursos, etc.), programa de becas, incluso la construcción de diversos ámbitos educativos como jardines maternos, escuelas de música y de artes.

También podemos observar que los tres municipios crearon áreas para desarrollar políticas en Salud pública más allá de su participación en el SAMCO de su ciudad. En este sentido desarrollan campañas de prevención y concientización, cursos de capacitación, acciones de atención primaria, inversiones en equipamiento y construcciones civiles como centros de Salud.

En lo que refiere a las políticas de Seguridad ciudadana existe una fuerte inversión en Rafaela y Venado Tuerto a partir de la creación de la guardia urbana y un centro de monitoreo. Eso implicó inversiones edilicias y en equipamiento, pero también la contratación de personal especializado para que estas reparticiones puedan funcionar. De hecho, la creación de la Secretaría de Protección en Seguridad, tal como se la denomina en Rafaela, es un avance en las políticas de Seguridad de dicha ciudad.

| | RAFAELA | RECONQUISTA | VENADO TUERTO | TOTAL |
|---|-----------------------|----------------------|----------------------|---------------|
| Promoción y atención de la salud | 17.820.291,74 | 6.357.584,00 | 27.336.883,86 | 51.514.759,60 |
| Educación | 46.031.512,02 | 16.460.972,14 | 20.413.121,59 | 82.905.605,75 |
| Seguridad y Protección ciudadana | 25.072.510,44 | 3.718.000,00 | 422.259,98 | 29.212.770,42 |
| Desarrollo Económico | 16.848.397,98 | 17.627.391,06 | 13.107.564,40 | 47.583.353,44 |
| | 105.772.712,18 | 44.163.947,20 | 61.279.829,83 | |
| GASTO TOTAL 211.216.489,21 | | | | |
| Elaboración propia en base a la ejecución presupuestaria año 2016 | | | | |

Ahora bien ¿qué nos dice el encuadre normativo vigente en cuanto al desarrollo de funciones en temas de Seguridad en los municipios de la provincia de Santa Fe? En la Ley 2756 encontramos el Art. 17 "...No se admitirá acción alguna para paralizar el cumplimiento de las resoluciones municipales...en lo concerniente a Seguridad, higiene y moralidad pública..." y el Art. 21 inc. b en cuanto a los derechos de los municipios como "... utilizar las fuerzas públicas..., y demás medidas que hagan necesarias violencia sobre las personas."

Si analizamos lo que refiere a la política productiva o acciones ligadas al Desarrollo Económico local claramente vemos que esto no está encuadrado en ninguna normativa vigente. Incluso en Rafaela existe una Subsecretaría que atiende los temas de empleo, economía social y tiene a su cargo una escuela de oficios para chicos de 16 y 17 años.

Por otra parte, es importante remarcar que mientras los municipios están asumiendo estas nuevas funciones el esquema de distribución de los recursos públicos no se ha modificado. Si observamos la estructura de ingresos estos se basan en recursos propios (fundamentalmente dos tributos: la tasa general de inmuebles y el derecho de registro e inspección.) y en recursos coparticipables.

En cuanto al régimen de coparticipación, la Constitución prevé expresamente la participación de los municipios y comunas en la distribución del producido del impuesto inmobiliario, estableciendo un monto mínimo o piso destinado a los municipios del 50%. Por otro lado, se implementa un régimen denominado sistema de distribución primaria, que se ha dado en llamar de "discriminación", en el que cada impuesto coparticipable es distribuido a los entes locales conforme a un porcentaje específico.

El Estado provincial distribuye los fondos de la coparticipación federal a los distintos municipios y comunas de la provincia por Ley N° 7457/75 modificada por decreto Ley N° 8437/79 del gobierno de facto. Dicha norma ordena que, del total de la coparticipación federal recibida por la provincia, el 8% se reparta entre los municipios, del resto, el 3% entre las comunas, y del resto, otro 3% a las ciudades de Rosario y Santa Fe por ser municipios de primera categoría.

El 8% a distribuir entre los municipios se reparte de la siguiente forma: 40% según la población; 30% según los recursos propios del municipio o comuna y 30% en partes iguales. El 3% restante a distribuir entre las comunas, se reparte: 80% según la población y el 20% en partes iguales. Del restan-

| | TGI | DReI | Otros I. Ppios | Total ingresos jurisdicción municipal | incidencia TGI y DReI sobre el total ing |
|--|---------------|----------------|----------------|---------------------------------------|--|
| RAFAELA | 51.789.731,43 | 155.317.637,39 | 166.065.240,64 | 373.172.609,46 | 55% |
| RECONQUISTA | 59.023.402,71 | 66.708.381,43 | 38.908.507,62 | 164.640.291,76 | 76% |
| VENADO TUERTO | 43.924.428,07 | 127.919.542,42 | 60.557.409,28 | 232.401.379,77 | 74% |
| Elaboración propia en base a la información suministrada por los municipios del presupuesto ejecutado 2016 | | | | | |

| REGIMEN DE COPARTICIPACION A MUNICIPIOS Y COMUNAS | | | | |
|--|------------------------------|---|--|--|
| RECURSOS | Distribución Primaria | | Distribución Secundaria | |
| | porcentaje para la | Porcentaje para los Municipios y Comunas | | |
| Impuesto sobre los ingresos brutos | 86,5628% | 13,4372% | 8% a Municipios | 40% según población 30% según recursos propios 30% en partes iguales |
| | | | 3% del remanente a Comunas (2,76% del | 80% según población 20% en partes iguales |
| | | | 3% del remanente a Municipios de 1° Cat. (2,67% del total) | 40% según población 30% según recursos propios 30% en partes iguales |
| Patente Automotor | 10% | 90% | | 60% s/vehiculos radicados 30% según emisión |
| Impuesto Inmobiliario | 50% | 50% | | 20% según población 80% según emisión |
| Coparticipación Federal | 86,5628% | 13,4372% | 8% a Municipios | 40% según población 30% según recursos propios 30% en partes iguales |
| | | | 3% del remanente a Comunas (2,76% del | 80% según población 20% en partes iguales |
| | | | 3% del remanente a Municipios de 1° Cat. (2,67% del total) | 40% según población 30% según recursos propios 30% en partes iguales |

Elaboración propia en base a legislación vigente. Decreto ley 8437/79

te 3% a repartir a las ciudades de Rosario y Santa Fe por ser municipios de primera categoría, se utilizan los mismos índices que para distribuir el 8%. En conclusión, el marco legal vigente establece que los municipios y comunas deben recibir el 13,4372% del total de coparticipación federal.

Respecto del impuesto sobre los ingresos brutos se coparticipa a municipios y comunas la totalidad de la recaudación aplicando los mismos criterios y parámetros que para distribuir la coparticipación federal.

El impuesto sobre Patente Automotor también forma parte de la coparticipación directa o automática, coparticipándose a municipios y comunas el 90% de lo recaudado.

Hay que remarcar que la ciudad de Venado Tuerto tiene aún una situación despareja ya que los servicios de agua, cloaca y luz están brindados por cooperativas que no reciben aportes del Estado Provincial para inversión en infraestructura; cosa que no ocurre en Reconquista y Rafaela ya que en esas ciudades las inversiones y el servicio lo prestan empresas del Estado Provincial.

Nos parece importante resaltar que desde 1979, que rige el actual régimen de coparticipación provincial, se han incorporado 23 ciudades como municipios al primer reparto del 8% de la masa coparticipable según establece la norma. Esto ha disminuido objetivamente en términos relativos la participación de los municipios en el reparto de la coparticipación, fundamentalmente los de segunda categoría (como es el caso de Rafaela, Reconquista y Venado Tuerto), ya que Rosario y Santa Fe reciben por doble vía.

Es decir, los municipios analizados han ido incorporando cada vez más funciones, asumido más responsabilidades, han destinado recursos y su estructura de ingresos no se adaptó a esta nueva realidad y se vio menguada con el paso del tiempo.

Hay que señalar por último que la Provincia de Santa Fe está dividida en 19 departamentos que son la base territorial de elección de los senadores provinciales y no poseen competencias administrativas, pero vemos que existen superposiciones e ineficiencias en la ejecución de políticas en el territorio. El Estado Santafesino creó diversas regiones para ejecutar políticas públicas provinciales: 2 regiones para las políticas de Promoción Social, 5 regiones

| | impuestos nacionales | Ingresos Brutos | Impuesto Inmobiliario | Patente |
|---|-----------------------------|------------------------|------------------------------|----------------|
| RAFAELA | 95.575.950,59 | 55.604.302,48 | 26.689.765,35 | 76.229.812,55 |
| RECONQUISTA | 70.795.430,05 | 103.291.134,64 | | |
| VENADO TUERTO | 81.597.624,96 | 48.166.205,56 | 39.099.265,95 | 66.289.643,96 |
| Elaboración propia en base a la información suministrada por los municipios del presupuesto ejecutado 2016 | | | | |
| Lo que figura de ing brutos en Reconquista en realidad es la totalidad de los impuestos provinciales ya que no está discriminado | | | | |

para Justicia, 8 para Salud, 9 para Educación, 19 para la policía. A partir de 2008 se establecieron 5 regiones que no sustituyen el régimen de municipios y comunas preexistentes, ni la división departamental, ni la división regional de las políticas sectoriales. Es decir que el mapa político institucional de la Provincia de Santa Fe está configurado de un modo complejo ya que se observan una serie de superposiciones jurisdiccionales que cobran particular relevancia al estudiar los gobiernos locales.

4. CONCLUSIONES

A partir de este ensayo emergen nuevas preguntas.

¿Era posible para las administraciones locales no atender las nuevas demandas como en temas de Salud, Educación, Seguridad, Desarrollo Productivo y empleo? ¿Cuáles no deberían ejecutar más porque no corresponden al municipio llevarlas adelante?

¿Qué pasaría si formalmente los municipios le reclamaran al Estado Provincial los millones de pesos que vienen invirtiendo en temas como la Seguridad pública? ¿Le daría cabida el gobernador a dicho reclamo? ¿Cómo fallaría la Corte Suprema ante un caso de esta naturaleza? ¿Qué acciones o políticas el gobierno provincial puede dejar de hacer ya que se podría ocupar el municipio?

Avanzar hacia un nuevo federalismo provincial involucra la descentralización del poder con base territorial y forma parte de la gobernanza democrática. Es un proceso que implica la transferencia de

“AVANZAR HACIA UN NUEVO FEDERALISMO PROVINCIAL INVOLUCRA LA DESCENTRALIZACIÓN DEL PODER CON BASE TERRITORIAL Y FORMA PARTE DE LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA. ES UN PROCESO QUE IMPLICA LA TRANSFERENCIA DE UNA SERIE DE PODERES (TOMA DE DECISIONES, AUMENTO DE INGRESOS, ETC.), RESPONSABILIDADES (PRESTACIÓN DEL SERVICIO) Y RECURSOS (FINANCIERO, HUMANO Y ADMINISTRATIVO) DE UN NIVEL ESTATAL (ESTADO PROVINCIAL) A OTRO NIVEL DEL ESTADO (MUNICIPIO).”

una serie de poderes (toma de decisiones, aumento de ingresos, etc.), responsabilidades (prestación del servicio) y recursos (financiero, humano y administrativo) de un nivel estatal (Estado provincial) a otro nivel del Estado (municipio). Es en verdad un cambio de la estructura societal, que transforma las relaciones entre los sectores gubernamentales, el sector privado y la sociedad civil. Es clara la naturaleza política de la descentralización, ya que se trata de una modificación en el patrón de distribución del poder.

El principio básico que acompaña a la descentralización es el de la subsidiariedad. Es decir, sólo corresponde a un nivel de gobierno superior lo que no es transferible a nivel inferior, o dicho de otro modo, cada organización social es competente para intervenir sobre su propio ámbito (funcional o territorial) transfiriendo “hacia arriba” sólo aquello que el bien común o la tecnología establezca como responsabilidad del ente mayor. La atribución de una competencia a otra debe tener en cuenta el ámbito y la naturaleza de la actividad según el principio de eficacia y economía.

Por otra parte, la gran mayoría de las organizaciones de la sociedad civil son de naturaleza territorial, es decir, surgen como agrupaciones cuya articulación fundamental deriva del hecho de compartir un territorio que tiene características que son internalizadas por las personas al punto de constituir el elemento clave de diferenciación con otros grupos. Asociaciones de vecinos, entidades culturales, gremiales empresarias, instituciones que atienden temas sociales, cooperadoras, clubes. En una sociedad organizada de forma que el Estado cumple, con intensidad variable, un papel subsidiario, cada una de estas asociaciones posee un espacio de realización autónomo. Aquí se encuentra el fundamento ontológico de la descentralización política territorial, como potenciación de este espacio de realización (Boisier, 1993).

En el discurso de la modernización del Estado el fenómeno de la descentralización ha sido clave en las agendas políticas. No solo es importante clarificar los conceptos sino también distinguir las diferencias entre la descentralización de la década del 90 en Argentina que se dio desde el Estado Nacional hacia las Provincias. Dicha descentralización se encuadró en un programa de Reforma del Estado que se basó en cuatro pilares: privatización de empresas públicas, desregulación de la economía, reforma de la administración pública, y transferencia de servicios sociales a las provincias.

Sobre la nueva infraestructura tecnológica el proceso de globalización ha cambiado nuestras formas de producir, consumir, gestionar, informar y pensar. Más allá de nuestras propias convicciones, orientadas a un mayor fortalecimiento del municipio como lugar primordial para la interacción social, política y económica, para lo cual los gobiernos locales pueden realizar una significativa contribución para la transformación social, la respuesta a la globalización pasa por reforzar las capacidades locales.

El espacio siempre se ha organizado en torno a las ciudades. La marca en el territorio que el ser humano ha puesto y que termina de organizar el espacio es la ciudad. La ciudad como plataforma artística, como centro de conocimiento, como lugar de con-

sagración de la ciudadanía, como lugar de poder y rebeldía. La ciudad donde nuestras empresas se especializan, desarrollan proveedores, comparten técnicas y conocimientos. La ciudad donde los chicos construyen su patria en la vereda, la escuela, el club o la plaza. Es en la ciudad donde se produce esa encrucijada entre determinación y azar, entre lo global y lo local, entre cultura y economía, entre política y ciudadanía, entre urbanismo y calidad de vida; y todo esto mezclado con un conjunto heterogéneo de lógicas, que a veces acaban siendo plenamente ilógicas.

Para fortalecer los procesos de desarrollo concertado, sistémico, integrado y deliberado, como para sostener la mejora competitiva y la eficiencia colectiva del territorio, necesitamos otro Estado, ya que estos procesos lo construyen activamente las Organizaciones de la Sociedad Civil, las Empresas y el Estado local. (Alburquerque, Costamagna, Ferraro, 2008)

Entonces si los municipios de Rafaela, Reconquista y Venado Tuerto tuvieron que enfrentarse a nuevas realidades, diversas y críticas coyunturas siempre demandantes, si fueron adaptando permanentemente su estructura de funcionamiento,

y además estamos ante un nuevo paradigma del desarrollo, ¿no deberíamos (re)pensar otro Estado?

"MÁS ALLÁ DE NUESTRAS PROPIAS CONVICCIONES, ORIENTADAS A UN MAYOR FORTALECIMIENTO DEL MUNICIPIO COMO LUGAR PRIMORDIAL PARA LA INTERACCIÓN SOCIAL, POLÍTICA Y ECONÓMICA, PARA LO CUAL LOS GOBIERNOS LOCALES PUEDEN REALIZAR UNA SIGNIFICATIVA CONTRIBUCIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL, LA RESPUESTA A LA GLOBALIZACIÓN PASA POR REFORZAR LAS CAPACIDADES LOCALES."

NOTAS

1. Con el paso del tiempo algunas leyes específicas ampliaron las obligaciones del municipio. La Ley 6312 de 1967 que creó los consejos de Administración de los SAMCOS estableció que los municipios debían realizar un aporte al funcionamiento de los hospitales públicos ubicados en la ciudad correspondiente. Al año siguiente, se dispuso por decreto del Gobernador que los municipios realizaran aportes para crear un Fondo de Asistencia Educativa (F.A.E.) cuyo fin es sostener los establecimientos escolares de cada jurisdicción. Incluso en 2001 se estableció que "Cada Municipalidad destinará el 10% como mínimo de sus rentas anuales para el Fondo de Asistencia Educativa y para la promoción de las actividades culturales en el radio de su Municipio."
2. La tasa general de inmuebles hace mención a los servi-

cios municipales brindados como el alumbrado, barrido, recolección de residuos, mantenimiento de plazas, red vial y cualquier servicio a la propiedad. Venado Tuerto va más allá y menciona los “servicios municipales necesarios para el funcionamiento de la ciudad.” En cuanto al Derecho de Registro e Inspección el hecho imponible está vinculado a locales ubicados en la jurisdicción del municipio con los servicios que presta el mismo, siendo contribuyentes de este derecho, las personas físicas o ideales titulares de actividades o bienes comprendidos en la enumeración que hace la ordenanza, cuando el local en donde se desarrollan aquellas o se encuentren estos últimos, esté situado dentro de la jurisdicción del municipio. El contribuyente liquida el mismo sobre la base de los ingresos brutos devengados en su jurisdicción correspondiente al período fiscal (mensual) considerado.

3. En todo régimen de coparticipación se definen dos instancias fundamentales: la distribución primaria por la cual se establece el reparto de la masa coparticipable entre los niveles de gobierno partícipes, y la distribución secundaria por la que se estipulan los criterios para asignar los recursos entre las jurisdicciones del nivel inferior de gobierno.

4. La Ley 7457/75 que fuera modificada en el gobierno de facto establecía otros porcentajes de reparto que significaban cerca del 18% de los recursos. Es decir si retrocedemos más de 40 años en la legislación sería un gran avance para los municipios.

BIBLIOGRAFÍA

- Alburquerque F., Costamagna P., Ferraro C. (2008), Desarrollo Económico Local, descentralización y democracia. Ideas para un cambio, San Martín, Editorial UNSAM.
- Bidart Campos, Germán (1989), Semántica y onticidad: normas y realidad en torno de los municipios provinciales, Buenos Aires, Ediar.
- Boisier, Sergio (1993), La Descentralización: un tema difuso y confuso, Revista Estado, territorio y sociedad, pp.63-93.
- Boisier, Sergio (2004), Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente, Revista Eure (Vol. XXX, N° 90), pp. 27-40.
- Cravacuore, Daniel (2007), “Los municipios argentinos (1990 - 2005)”, en: CRAVACUORE, D. e ISRAEL, R. (comp.) Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 – 2005), Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile, Pág. 25 a 49.
- Cravacuore, Daniel (2009), “Perspectiva de los Gobiernos Locales en Argentina”, en: Molina, G (coord.) Territorio y Gestión Municipal. Pautas de Gestión Territorial. Hacia un Municipio Innovador, Mendoza, INCIHUSA. CONICET. Pág. 149 a 170.
- Finot, Iván (2005), Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local, Santiago de Chile, Revista de la CEPAL N° 86, pág. 29 a 46
- Galán Galán, Alfredo ed. (2006), La descentralizació de competències de la Generalitat alsens locals de Catalunya, Volum I estudi general y Volum II Estudis sectorials, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer.
- Hernández, Antonio M. (2003), Derecho Municipal. Parte General, Instituto de investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Nro. 159, México, UNAM.
- Iturburu, Mónica (2000); Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local, 2da. Edición. Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Posada, Adolfo (1927), El régimen municipal de la ciudad moderna, 3a. ed. Madrid.
- Rosa, José María (1974), Del municipio indiano a la provincia argentina, 1580-1852, Formación social y política de las provincias argentinas, Buenos Aires, A. Peña Lillo Editor SRL.
- Rosatti, Horacio (1997), Tratado de derecho municipal, 2a. ed., Santa Fe, Rubinzal-Culzoni.
- Documentos y Marcos Legales.
- Constitución de la Nación Argentina y la Provincia de Santa Fe.
- Ley Orgánica de municipalidades 2756 de la Provincia de Santa Fe.
- Ordenanzas Municipales de Rafaela, Reconquista y Venado Tuerto sobre su estructura orgánica; ejecución presupuestaria de los tres municipios del año 2016.

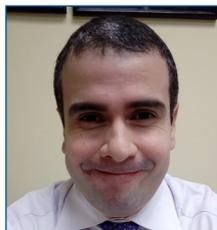


EL DESARROLLO TERRITORIAL A PARTIR DE UN MODELO DE CUÁDRUPLE HÉLICE: UNIVERSIDAD- GOBIERNO-EMPRESA-COMUNIDAD



NATALIA RIVERA BAJAÑA

Licenciada en Comunicación y Maestra en Desarrollo Local. Coordinadora del programa de Becas al Talento Juvenil La Libertad-Matías. Facilitadora de jóvenes de Centros Educativos públicos en el módulo de Análisis de la Realidad Nacional Salvadoreña y Marketing Social. Equipo coordinador de la Semana de Desarrollo Territorial de El Salvador desde hace 3 años.



MANUEL GUILLERMO ALFARO SIFONTES

Licenciado en Psicología y magister en Psicología Social-Comunitaria. Se desempeña como coordinador de Investigación y Proyección Social en la Facultad de Posgrados y Educación Continua, UJMD. Ha sido catedrático de metodología de investigación, estadística y diseño de instrumentos de medición, tanto a nivel de pregrado como de posgrados.

EL DESARROLLO LOCAL Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

El desarrollo local es un proceso estructurado y multidimensional que abarca perspectivas económicas, políticas, socioculturales y físicas, de cara a fomentar el bienestar integral de la población (Caminos Santos, Ferreiro-Seoane y Del Campo Villares, 2018; Kekutt, 2017; Opristescu y Beldiman, 2017; Pavel y Moldovan, 2017; Pérez-Ramírez y Antolín-Espinosa, 2016; Sztando, 2017). Así pues, conlleva el abordaje de una pluralidad de factores para asegurar soluciones holísticas que satisfagan las expectativas de distintos actores del territorio.

Particularmente, fomenta que todo miembro de la comunidad logre su plena realización como ser humano, tomando como punto de referencia al territorio, es decir, un espacio geográfico específico (Cordero Torres, 2018; Graviuță, 2016). La dimensión territorial permite, entonces, el abordaje focalizado de grupos humanos y busca la satisfacción de objetivos de manera colectiva y homogénea para incluir a todos los actores sociales.

Para lograrlo, es vital la participación activa de distintos actores locales, entendida como el involucramiento de sectores económicos, sociales e institucionales, en los procesos de desarrollo para fomentar redes de relaciones productivas (Benites-Lazaro, De Mello-Théry, Simões y Gnaccarini, 2018; Cevallos y González, 2017; Tortosa, De Pablo Valenciano y Uribe Toril, 2018; Zajdel, Michalcewicz-Kaniowska y Toader, 2016), sensibles a las particularidades de cada contexto (Pugalís y Keegan, 2017). En este sentido, es necesaria la articulación de los diversos individuos e instituciones presentes en el territorio. Sólo a través de una vinculación y de un compromiso compartido y multidimensional, es posible el diseño e implementación de acciones orientadas a la satisfacción de las necesidades de los colectivos sociales.

LA CONSTRUCCIÓN DE REDES PARA EL DESARROLLO LOCAL

La búsqueda de este equilibrio exige la construcción de vínculos colaborativos tanto entre individuos como entre instituciones (Ayaviri Nina, Quispe Fernández y Borja Lombeida, 2017). Esto implica no sólo la identificación de nexos de trabajo con otros actores locales sino la existencia de una labor coordinada, en equipo.

Actualmente, se están focalizando esfuerzos en el diseño de redes de interacción entre los diferentes actores locales, destacando una mayor calidad en la cooperación entre ellos (Oksanen y Hautamäki, 2014; Rodrigues y Melo, 2012). El acercamiento entre distintas instituciones da lugar a profundizar

en los nexos existentes, buscando un trabajo conjunto más productivo y beneficioso para el territorio. Esto equivale a contar con una red de actores locales sensibles a entender las dinámicas sociales y los recursos endógenos de su comunidad.

Entre los actores involucrados, se consideran, principalmente, tres esferas institucionales: la universidad, la industria y el gobierno, como una estructura de triple hélice, en constante interacción y sumamente flexible a las características ambientales (Abd Razak y Saad, 2011; Grant, Meyer y Kuusisto, 2014; Saad y Zawdie, 2011).

Así pues, esta vinculación entre todos los componentes permite una búsqueda del desarrollo, beneficiándose con las fortalezas de cada tipo de instituciones.

LOS MODELOS DE TRIPLE Y CUÁDRUPLE HÉLICE PARA LA VINCULACIÓN UNIVERSIDAD-TERRITORIO

El Modelo de Triple Hélice [3H] alude, entonces, a un sistema recursivo donde el conjunto de operaciones entre los componentes permite llevar a cabo cambios en el entorno, fomentando el desarrollo local (Leydesdorff, 2000). A partir de la interacción constante entre los actores, es factible una mejor comunicación y una operacionalización de acciones concretas en espacios determinados. Esto equivale a una potenciación del flujo de conocimientos para su

“EL ACERCAMIENTO ENTRE DISTINTAS INSTITUCIONES DA LUGAR A PROFUNDIZAR EN LOS NEXOS EXISTENTES, BUSCANDO UN TRABAJO CONJUNTO MÁS PRODUCTIVO Y BENEFICIOSO PARA EL TERRITORIO. ESTO EQUIVALE A CONTAR CON UNA RED DE ACTORES LOCALES SENSIBLES A ENTENDER LAS DINÁMICAS SOCIALES Y LOS RECURSOS ENDÓGENOS DE SU COMUNIDAD.”

asimilación y puesta en práctica en escenarios concretos (Andrade Rojas, Ramírez Solís y Zhu, 2018). El objetivo es mejorar los canales de comunicación y, con ello, impulsar mecanismos de innovación en la vida diaria de las personas y comunidades.

Particularmente, ha surgido, además, el interés por incorporar a otros actores dentro del modelo. Así pues, se ha propuesto el Modelo de Cuádruple Hélice [4H] que incorpora a la sociedad civil, es decir, a miembros de la comunidad (Afonso, Monteiro y Thompson, 2012; Kriz, Bankins y Molloy, 2018). Con ello, es posible abarcar a más individuos e instituciones dentro de los colectivos sociales, entendiendo la necesidad por fomentar la innovación para beneficiar a toda la población.

Los modelos 3H y 4H sostienen que la innovación surge de la interacción entre miembros de la comunidad al generar una capitalización de los conocimientos para beneficiar el desarrollo local e impulsar el crecimiento (Bouraoui, Bouhamed, Chaabouni y Saad, 2011; Dzisah, 2011), principalmente, destacando el rol de las universidades (Lendel y Quian, 2017). El resultado de la vinculación a través de estos modelos es generar y trasladar información que beneficie cambios, emprendimientos y nuevas vías de implementación de acciones dentro del territorio.

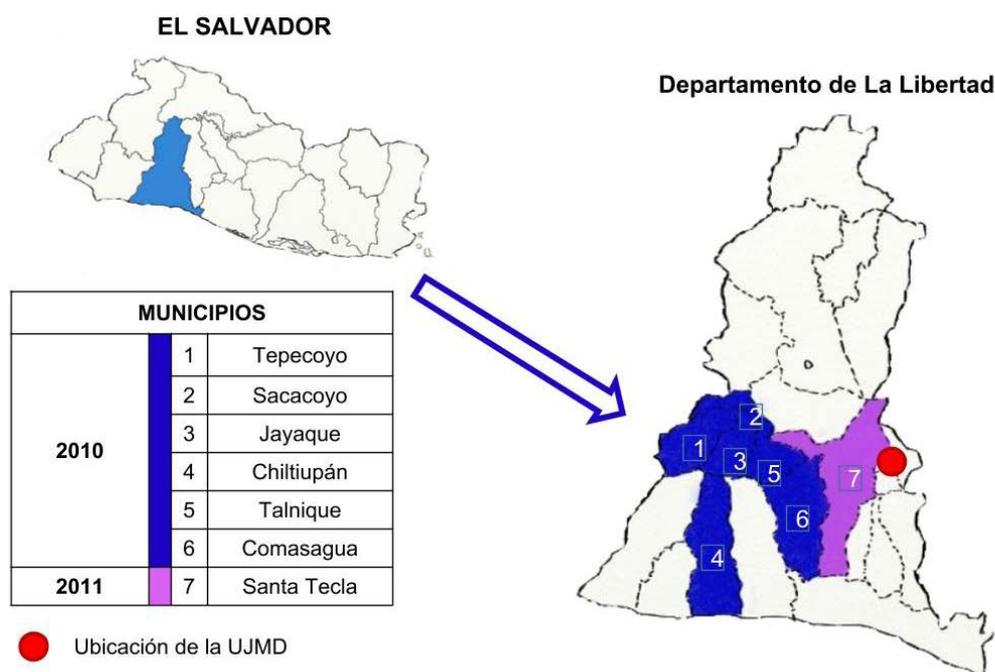
Específicamente, se busca un rol más activo de las universidades de cara a la aplicación de conocimientos en el campo práctico, beneficiando tanto a los gobiernos locales como a las empresas y de-

más personas residentes en la comunidad (Irawati, 2011). Así pues, los centros de educación superior se orientan hacia una postura más crítica frente a la realidad para fomentar acciones más apegadas a las necesidades de los actores locales.

Ante este escenario, las universidades deben integrarse más en las comunidades circundantes y propiciar vías de desarrollo. Esto implica impulsar el capital intelectual tanto en la capacitación de nuevos recursos humanos como en la inserción en los procesos de desarrollo local (Furmankiewicz, Macken-Walsh y Stefańska, 2014). De tal manera, requiere de una participación social activa de la universidad, fortaleciendo su compromiso y su interés por la aplicación del conocimiento en escenarios reales.

LA VINCULACIÓN UNIVERSIDAD-TERRITORIO EN EL SALVADOR: CASO UNIVERSIDAD DR. JOSÉ MATÍAS DELGADO

En El Salvador, según el artículo 3 de la Ley de Educación Superior (Ley N°468, 2004), las universidades deben integrar tres funciones: la docencia, la investigación científica y la proyección social. Por lo tanto, el interés radica no sólo en la transmisión de conocimientos sino en la vinculación de la formación con la realidad nacional, propiciando la sistematización de las experiencias y una formación integral.



De cara a ello, la Universidad Dr. José Matías Delgado [UJMD] suscribió, en 2010, una carta compromiso con seis alcaldías de municipios del departamento de La Libertad, situados en la Cordillera del Bálsamo (Chiltiupán, Comasagua, Jayaque, Sacacoyo, Talnique y Tepecoyo), en la zona central del país. Posteriormente, en 2011, se realizó una firma de otra carta compromiso con el municipio de Santa Tecla, cabecera departamental de este departamento (ver Figura 1). El interés radicó en desarrollar un trabajo conjunto tanto con los gobiernos municipales como con actores de la comunidad en tres ejes estratégicos: desarrollo humano, desarrollo institucional y desarrollo productivo.

Así pues, surgió un modelo 4H para potenciar un trabajo cooperativo. Fue una oportunidad para generar iniciativas de impacto al vincular a actores clave. En este sentido, implica la generación de nuevos escenarios de interacción para impulsar el desarrollo local.

En el caso de estudio, la Universidad se ha vinculado con otros tres actores clave: los gobiernos locales, las gremiales empresariales y la comunidad (ver Figura 2). Cada hélice aporta particularidades en su estructura y procesos de trabajo. A su vez, incorpora multiplicidad de actores. Desde el ámbito universitario, la UJMD cuenta con una población superior a los 6,000 estudiantes, donde el 95% pertenece a carreras de pregrado, en diversas áreas ta-

les como salud, jurisprudencia, ingeniería, ciencias económicas y agricultura, entre otras.

Por otro lado, los gobiernos municipales elegidos para periodos de tres años y con posibilidades de reelección, son susceptibles a experimentar cambios políticos vinculados con transiciones de poder. Esto provoca no sólo variaciones estructurales en la administración municipal sino, también, modificaciones en los procesos organizacionales.

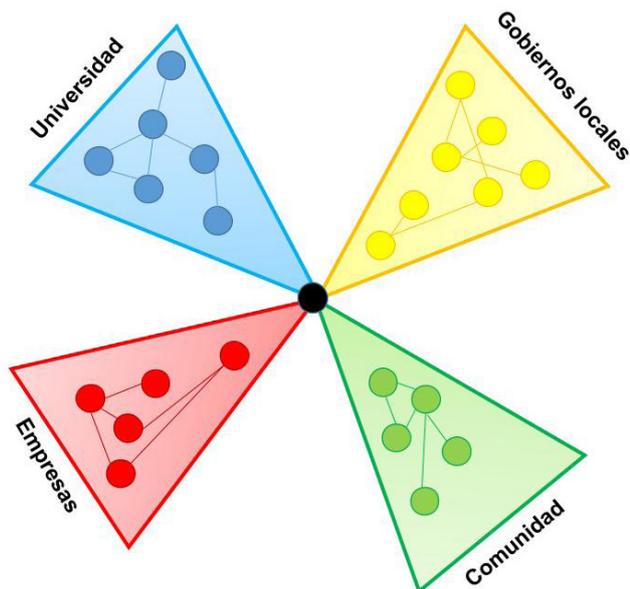
“EL RESULTADO DE LA VINCULACIÓN A TRAVÉS DE ESTOS MODELOS ES GENERAR Y TRASLADAR INFORMACIÓN QUE BENEFICIE CAMBIOS, EMPRENDIMIENTOS Y NUEVAS VÍAS DE IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES DENTRO DEL TERRITORIO.”

Aunado a ello, en 2013, la Asamblea Legislativa aprobó la integración pluripartidaria de los concejos municipales (Decreto Legislativo N°326, 2013). De tal manera, desde 2015, los concejos municipales cuentan con la participación de actores políticos de distintos partidos, fomentando un mayor sistema de representatividad democrática. Esto ha implicado una necesidad de adaptación por parte de los gobiernos municipales a un funcionamiento con mayor pluralismo de grupos

políticos.

Si bien la adaptación a los concejos municipales multipartidarios ha sido un criterio común para todos los municipios, debe considerarse, también que, tanto Santa Tecla como Comasagua presentaron cambios de administración para el periodo 2015-2018. Por tal razón, ambos municipios han experimentado mayores ajustes en su estructura y





procesos administrativos.

En otra hélice, puede abordarse se destaca el interés por fortalecer la responsabilidad social empresarial [RSE]. Esto ha propiciado un mayor acercamiento tanto de empresas como de gremiales empresariales que buscan el crecimiento a nivel nacional o regional. Además, la cuarta hélice, correspondiente a la comunidad y representada por asociaciones comunales y organizaciones no gubernamentales, ha apostado por el bienestar y la igualdad de oportunidades de los grupos sociales, situados en espacios geográficamente delimitados.

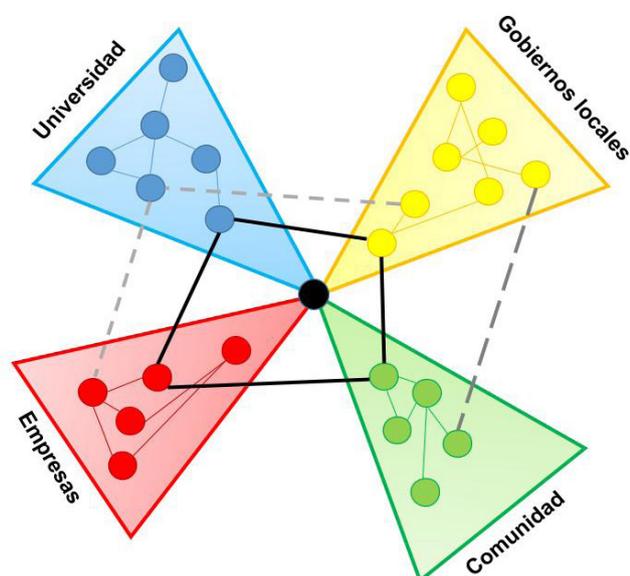
LA COMPLEJIDAD EN LA CONSTRUCCIÓN DE VÍNCULOS PARA MODELOS 3H Y 4H

La multiplicidad de actores involucrados señala que

la vinculación en modelos 3H o 4H constituye procesos sociales altamente complejos, desarrollados en sistemas sociales específicos (Rieu, 2014). Equivale a la interacción de múltiples componentes, con características e intereses diferentes que deben orientarse hacia un trabajo cooperativo.

En línea general, es un proceso evolutivo que requiere de una alineación intra organizacional de cada hélice para, luego, asegurar un vínculo de tipo inter organizacional, al relacionarse con las demás hélices del modelo (Nakwa y Zawdie, 2015) (Ver Figura 3). Al existir un trabajo interno más integrado, los actores pueden acoplarse a las exigencias dinámicas de entornos sociales y, con ello, lograr un mejor desempeño en el surgimiento del desarrollo en el territorio.

De tal manera, las estructuras 3H y 4H, basadas en



procesos sociales, dependen de la transformación interna de cada hélice y de su vinculación en redes con los demás actores (Etzkowitz, 2002; Ponce y Güemes, 2016). Esto demuestra que la construcción de los vínculos equivale a procesos más largos para asegurar, a través del tiempo, alianzas más duraderas y efectivas.

Equivale, pues, al uso del análisis de redes sociales como una herramienta metodológica para entender el funcionamiento articulado de modelos 3H y 4H (Ryan, Emond y Lamontagne, 2014). Para ello, en un plano más práctico, es posible operacionalizar el funcionamiento de redes a partir de un análisis sociográfico más cuantitativo que permita la caracterización de las interacciones.

Así pues, en los modelos de 3H y 4H existe un proceso para la construcción de vínculos orientados a un mismo lenguaje y al desarrollo de confianza mutua (Fitjar, Gjelsvik y Rodríguez-Pose, 2014; Fuerlinger, Fandl y Funke, 2015). En este sentido, la interacción entre hélices requiere de mucho tiempo para lograr una mayor coordinación entre los actores. A su vez, ésta puede verse afectada por conflictos de intereses, opiniones divergentes o formas de trabajo distintas (Van Geenhuizen, Ye y Taheri,

2016). Bajo tal perspectiva, es necesario el análisis de los flujos de interacción pues hay elementos que pueden impedir la articulación necesaria para el trabajo cooperativo.

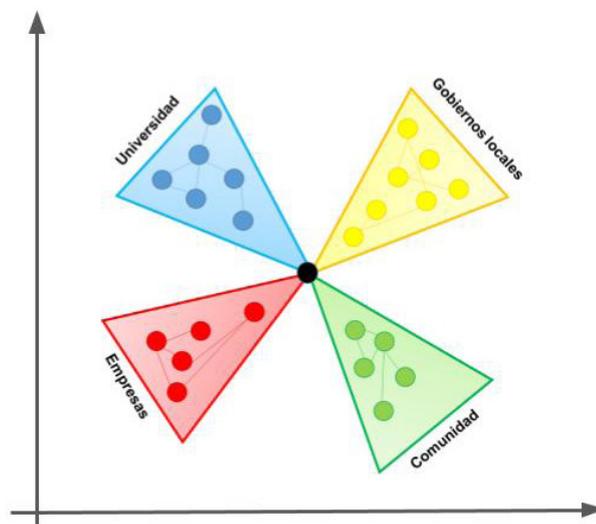
Por lo tanto, resta aún por indagar cómo son los procesos de vinculación, seguimiento y monitoreo de las iniciativas de trabajo territorial. Particularmente, es necesaria la caracterización de la vinculación entre actores de modelos de cuádruple hélice como el caso de la UJMD.

Esta comprensión del entorno, a partir de la descripción de los vínculos intra e inter organizacionales es vital para comprender cómo impulsar el desarrollo en distintas regiones del mundo (Havas, 2015). Por tal razón, el análisis detallado de los procesos permite entender los mecanismos para la aplicación de los modelos de cuádruple hélice en distintos escenarios.

Propuesta de abordaje para el estudio del modelo 4H

“LA MULTIPLICIDAD DE ACTORES INVOLUCRADOS SEÑALA QUE LA VINCULACIÓN EN MODELOS 3H O 4H CONSTITUYEN PROCESOS SOCIALES ALTAMENTE COMPLEJOS, DESARROLLADOS EN SISTEMAS SOCIALES ESPECÍFICOS (RIEU, 2014). EQUIVALE A LA INTERACCIÓN DE MÚLTIPLES COMPONENTES, CON CARACTERÍSTICAS E INTERESES DIFERENTES QUE DEBEN ORIENTARSE HACIA UN TRABAJO COOPERATIVO.”

Se busca garantizar que la vinculación entre universidad, gobiernos locales, empresarios y sociedad civil permita el cumplimiento de un trabajo cooperativo. Para ello, se propone un análisis del modelo de cuádruple hélice articulado en tres grandes ejes:



estructura, proceso y resultado (ver Figura 5). Su interés es en el abordaje de la dinámica social en tiempos y espacios determinados.

El eje de estructura hace referencia a las alianzas estratégicas que conforman todo el modelo, detallando las características de cada una de las hélices. Así pues, implica la identificación de los actores tanto intra como inter organizacionales (ver Figura 6).

Posteriormente, en el eje de procesos, debe ahondarse sobre los vínculos de las redes existentes dentro de cada una de las hélices. A su vez, es necesario determinar los nexos entre ellas. Esto equivale a describir el grado de densidad en redes intra e inter organizacionales, detectando si hay algún actor central. Por lo tanto, puede ser factible comprender cómo son los flujos de interacción para el trabajo cooperativo.

En el eje de resultados, se consideran dos elementos: sostenibilidad y cumplimiento de metas. Así pues, la sostenibilidad se refiere a la capacidad del modelo de cuádruple hélice de mantenerse a lo largo del tiempo. Particularmente, esto es notorio en la realización de planificaciones conjuntas entre todos los actores.

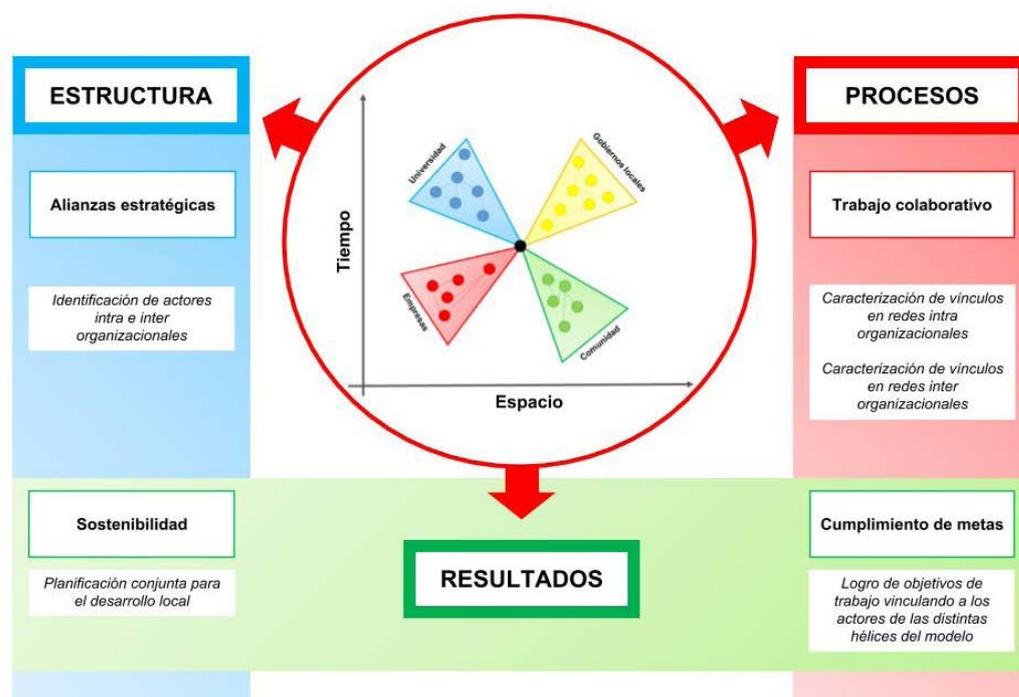
El cumplimiento de metas alude a la ejecución de la planificación para satisfacer las necesidades locales. Equivale a una evaluación final para determinar si los objetivos propuestos han sido alcanzados a partir de equipos multidisciplinares y multi-hélice,

es decir, a través de nuevos escenarios sociales de interacción. Permite, pues, conocer el grado de desarrollo que experimenta el territorio, a partir de un abordaje multidimensional. La aplicación de esta propuesta de abordaje facilita una mayor caracterización de la estructura del modelo de cuádruple hélice, específicamente, permite la identificación de áreas de mejora tanto en el plano intra como inter organizacional. Además, garantiza una oportunidad para sistematizar la experiencia y comprender el impacto de las dimensiones tanto estructurales como procesuales en la puesta en práctica de modelos de cooperación entre actores de diversos escenarios sociales.

En síntesis, la creación de modelos 3H y 4H es una tarea compleja dado el gran número de actores involucrados y las características del contexto. Debe entenderse que este tipo de modelos implican construcciones sociales a lo largo del tiempo donde la confianza mutua constituye un componente fundamental para el trabajo cooperativo.

Por lo tanto, alcanzar el desarrollo local es una tarea paulatina donde el esfuerzo radica no sólo en identificar actores claves sino, también, en construir nuevos escenarios de interacción. Esta necesidad por un avance gradual en distintas esferas sociales demuestra que el desarrollo depende enormemente de nexos microsociales. Además, evidencia un gran reto para dilucidar cómo debe estudiarse el fenómeno.

No obstante, se considera que, a partir de la segmentación en ejes tales como estructura, proceso



y resultado, es posible desarrollar una propuesta de análisis para determinar la calidad en la construcción y funcionamiento de un modelo 4H. Metodológicamente, se requiere de un análisis multinivel al considerar agregados intra e inter organizacionales. Particularmente, esto exige un análisis sociográfico de redes sociales, identificando los nodos y vínculos existentes tanto dentro de las instituciones como entre ellas.

Por consiguiente, para lograr un trabajo cooperativo, es necesaria una alineación interna de cada estructura involucrada en el modelo. El objetivo es garantizar una articulación de las estructuras para un trabajo en equipo. Sin esta colaboración interna, la vinculación inter organizacional puede verse afectada para el logro de los objetivos conjuntos.

Es necesario construir espacios de diálogo sostenible, donde se pueda fortalecer planes a largo plazo, en cualquier política territorial en pos del desarrollo de los territorios, crear una gobernanza sólida, donde no nos afecten los cambios, sino que los cambios se hagan en conjunto.

En este sentido, los modelos 3H o 4H están íntimamente ligados a las dinámicas de los distintos agregados sociales, siendo necesaria una constante adaptación a las exigencias del entorno. Así pues, el dinamismo inherente a los procesos de vinculación de modelos 3H o 4H obligan a su estudio constante. Particularmente, es necesario considerar que el proceso de construcción del modelo no puede verse bajo una lógica secuencial sino, por el contrario, como un fenómeno no lineal.

BIBLIOGRAFÍA

- Abd Razak, A. y Saad, M. (2011). The challenges arising in the evolution of the Triple Helix institutional system: The case of Malaysia. En M. Saad y G. Zawdie (Eds.). Theory and practice of the Triple Helix System in developing countries. Issues and challenges (pp. 191-206). Nueva York, Estados Unidos de América: Routledge Studies in Innovation, Organization and Technology.
- Afonso, O., Monteiro, S. y Thompson, M. (2012). A growth model for the quadruple helix. Journal of Business Econo-

mics and Management, 13 (5), 849-865.

- Andrade Rojas, M., Ramírez Solís, E. y Zhu, J. (2018). Innovation and network multiplexity: R&D and the concurrent effects of two collaboration networks in an emerging economy. Research Policy, 47, 1111-1124.
- Ayaviri Nina, D., Quispe Fernández, G. y Borja Lombeida, M. (2017). O capital social no desenvolvimento local comunitario. Um estudo em comunidades rurais de Bolivia. Revista Galega de Economía, 26 (2), 77-88.

“EN SÍNTESIS, LA CREACIÓN DE MODELOS 3H Y 4H ES UNA TAREA COMPLEJA DADO EL GRAN NÚMERO DE ACTORES INVOLUCRADOS Y LAS CARACTERÍSTICAS DEL CONTEXTO. DEBE ENTENDERSE QUE ESTE TIPO DE MODELOS IMPLICAN CONSTRUCCIONES SOCIALES A LO LARGO DEL TIEMPO DONDE LA CONFIANZA MUTUA CONSTITUYE UN COMPONENTE FUNDAMENTAL PARA EL TRABAJO COOPERATIVO.”

- Benites-Lazaro, L., De Mello-Théry, N., Simões, A. y Gnaccarini, I. (2018). Governança e desenvolvimento sustentável: a participação dos stakeholders locais nos projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo no Brasil. Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía, 27 (2), 227-241.

- Bouraoui, N., Bouhamed, A., Chaabouni, J. y Saad, M. (2011). Inter-organizational learning through South-South cooperation: a case study investigation. En M. Saad y G. Zawdie (Eds.). Theory and practice of the Triple Helix System in developing countries. Issues and challenges (pp. 67-86). Nueva York, Estados Unidos de América: Routledge Studies in Innovation, Organization and Technology.

- Caminos Santos, M., Ferreiro-Seoane, F. y Del Campo Villares, M. (2018). O AEDL como instrumento do desenvolvimento local en Galicia. Análise do seu perfil. Revista Galega de Economía, 27 (1), 173-186.

- Cevallos, H. y González, M. (2017). Gestión del desarrollo local ante desastres naturales en la zona costera de Ecuador. Revista Científica Avances, 19 (2), 201-210.

- Cordero Torres, J. (2018). El gobierno municipal ¿Promotor del desarrollo local? El caso del municipio semiurbano de Cd. Ixtotec, Oaxaca. Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional, 52 (28), 1-29.

- Decreto Legislativo N°326. Diario Oficial, San Salvador, El Salvador, 22 de marzo de 2013.

- Dzisah, J. (2011). Mobilizing for development: putting the Triple Helix into action in Ghana. En M. Saad y G. Zawdie (Eds.). Theory and practice of the Triple Helix System in developing countries. Issues and challenges (pp. 146-160). Nueva York, Estados Unidos de América: Routledge Studies in Innovation, Organization and Technology.

- Etzkowitz, H. (2002). The Triple Helix of University-Industry-Government. Implications for policy and evaluation. Estocolmo, Suecia: Institutet för studier av utbildning och forskning

- Fitjar, R., Gjelsvik, M. y Rodríguez-Pose, A. (2014). Organizing product innovation: hierarchy, market or triple-helix networks? *Triple Helix*, 1, 3.
- Fuerlinger, G., Fandl, U. y Funke, T. (2015). The role of the state in the entrepreneurial ecosystem: insights from Germany. *Triple Helix* (2), 3-28.
- Furmankiewicz, M., Macken-Walsh, Á. y Stefańska, J. (2014). Territorial governance, networks and power: cross-sectoral partnerships in rural Poland. *Geografiska Annaler, Series B: Human Geography*, 96 (4), 345-361.
- Grant, K., Meyer, M. y Kuusisto, J. (2014). Can processes make relationships work? The Triple Helix between structure and action. *Prometheus*, 32 (4), 351-368.
- Graviuță, A. (2016). Implications of regional development on local autonomy. *Journal of Public Administration, Financial and Law*, 9, 35-53.
- Havas, A. (2015). Types of knowledge and diversity of business-academia collaborations: implications for measurement and policy. *Triple Helix*, 2, 12.
- Irawati, D. (2011). Bridging the gaps in the Triple Helix: a case study based on the challenge of the Indonesian experience. En M. Saad y G. Zawdie (Eds.). *Theory and practice of the Triple Helix System in developing countries. Issues and challenges* (pp. 161-175). Nueva York, Estados Unidos de América: Routledge Studies in Innovation, Organization and Technology.
- Kekutt, E. (2017). El desarrollo de las economías regionales bajo la mirada de un turismo sustentable y de calidad de la gestión pública. *Folletos Gerenciales*, 21 (4), 256-261.
- Kriz, A., Bankins, S. y Molloy, C. (2018). Readying in a región: temporally exploring the development of an Australian regional quadruple helix. *R & D Management*, 48 (1), 25-43.
- Lendel, I. y Quian, H. (2017). Inside the Great Recession: university products and regional economic development. *Growth and Change*, 48 (1), 153-173.
- Ley N°468. Diario Oficial, San Salvador, El Salvador, 10 de noviembre de 2004.
- Leydesdorff, L. (2000). The triple helix: an evolutionary model of innovations. *Research Policy*, 29, 243-255.
- Nakwa, K. y Zawdie, G. (2015). Structural holes, knowledge intermediaries and evolution of the triple helix system with reference to the hard disk drive industry in Thailand. *International Journal of Technology Management & Sustainable Development*, 14 (1), 29-47.
- Oksanen, K. y Hautamäki, A. (2014). Transforming regions into innovation ecosystems: a model for renewing local industrial structures. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 19 (2), 2-16.
- Oprisțescu, M. y Beldiman, D. (2017). Romania's regional development strategy between 2014-2020. *Finance: Challenges of the Future*, 17 (19), 7-18.
- Pavel, A. y Moldovan, B. (2017). Dezvoltare locală în spațiul rural din regiunea nord-vest a României. *Revista Transilvană de Științe Administrative*, 2 (41), 34-50.
- Pérez-Ramírez, C. y Antolín-Espinosa, D. (2016). Programa pueblos mágicos y desarrollo local: actores, dimensiones y perspectivas en El Oro, México. *Estudios Sociales*, 47, 218-242.
- Ponce, I. y Güemes, D. (2016). Identification of key factors of academia in the process of linking in the triple helix of innovation model in Mexico, a state of the art. *Revista Electrónica Nova Scientia*, 8 (1), 246-277.
- Pugalis, L. y Keegan, D. (2017). The regional economic development paradox: attempting policy order in the face of social complexity. *Australasian Journal of Regional Studies*, 23 (1), 68-95.
- Rieu, A. (2014). Innovation today: the triple helix and research diversity. *Triple Helix*, 1, 8.
- Rodrigues, C. y Melo, A. (2012). The Triple Helix Model as an instrument of local response to the economic crisis. *European Planning Studies*, 20 (9), 1483-1496.
- Ryan, D., Emond, M. y Lamontagne, M. (2014). Social network analysis as a metric for the development of an interdisciplinary, inter-organizational research team. *Journal of Interprofessional Care*, 28 (1), 28-33.
- Saad, M. y Zawdie, G. (2011). Introduction. En M. Saad y G. Zawdie (Eds.). *Theory and practice of the Triple Helix System in developing countries. Issues and challenges* (pp. 1-5). Nueva York, Estados Unidos de América: Routledge Studies in Innovation, Organization and Technology.
- Sztando, A. (2017). How not to stimulate local development. Syndromes of failures in the absorption of exogenous factors in local development governance based on the example of Polish small towns. *Research Papers of Wrocław University of Economics*, 476, 49-69.
- Tortosa, J., De Pablo Valenciano, J. y Uribe Toril, J. (2018). Innovación social como motor del desarrollo local y el emprendimiento social. *Equidad y Desarrollo*, 31, 11-25.
- Van Geenhuizen, M., Ye, Q. y Taheri, M. (2016). Hidden mediator roles of university spin-offs in Triple Helix networks. *Triple Helix*, 3, 5.
- Zajdel, M., Michalcewicz-Kaniowska, M. y Toader, C. (2016). Instruments for managing development of local communities. *Lucrări Științifice, Seria I*, 18 (2), 89-92.



LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DE LA INFRAESTRUCTURA DE LA CALIDAD

ANÁLISIS DE LA RELACIÓN ENTRE LA OFERTA Y LA DEMANDA DE SERVICIOS DE LA INFRAESTRUCTURA DE LA CALIDAD EN LAS INDUSTRIAS METALMECÁNICAS DE LA CIUDAD DE RAFAELA*



ULRICH HARMES-LIEDTKE

Doctor en Ciencias Económicas y Políticas, Consultor y facilitador de la competitividad sistémica y del desarrollo territorial. Socio-fundador de la consultora Mesopartner PartG. Experto intermitente de la Cooperación Internacional del Instituto Nacional de Metrología (Physikalisch-Technische Bundesanstalt, PTB) de Alemania. Reside desde 2003 en Argentina.



CESAR A. ORDANO

Bioingeniero, Magister en Desarrollo Territorial, Técnico del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), Centro Regional de Rafaela.

*Este artículo se escribe a título personal y no representa necesariamente el punto de vista institucional del PTB o del INTI.

1 CONTEXTO

Un factor clave del desarrollo de una región es la capacidad colectiva de sus actores de apropiarse de nuevas tecnologías y generar innovaciones. El emprendedurismo empresarial es un factor necesario pero muchas veces no suficiente para generar innovaciones. Especialmente las pequeñas y medianas empresas (pymes) requieren un apoyo institucional para beneficiarse de las nuevas tecnologías y orientarse hacia nuevos mercados. En este caso, el rol de servicios de desarrollo empresarial (SDE) es clave.

En este artículo nos referimos a un tipo de servicios de desarrollo empresarial todavía poco analizados tanto en la investigación sobre pymes como sobre desarrollo territorial. Incluso en las publicaciones sobre sistemas territoriales de innovación no se suele mencionar a los servicios de infraestructura de calidad, la cual se refiere a un sistema de servicios interrelacionados de mediciones, normas, acreditación, laboratorios, certificaciones e inspecciones. Estos servicios son esenciales en cadenas de suministro o cadenas de valor, puesto que facilitan el cumplimiento de las empresas proveedoras de acuerdo a los requisitos de los clientes. De esa forma, la infraestructura de calidad facilita el comercio y el acceso a los mercados.

El comercio internacional requiere que cada país tenga una infraestructura nacional de calidad (INC), y los países industrializados han sido pioneros en el desarrollo de la misma, pero en las últimas décadas los países emergentes, e incluso otros países, han avanzado en la creación de varios organismos encargados de la INC. Algunos investigadores (Pietrobelli) destacan que los servicios de la INC, conjuntamente con los servicios de extensión agraria, son muchas veces las instituciones centrales de los sistemas de innovación en los países en desarrollo. Mientras tanto, en los países avanzados existe una gran diversidad tecnológica institucional, y suelen ser los institutos nacionales de metrología y normas, las instituciones destacadas del apoyo tecnológico industrial.

Todavía menos estudiado es el impacto de la INC sobre el desarrollo territorial. Esto se explica por el carácter nacional de esta infraestructura, y porque las sedes de los institutos nacionales de metrología, normas y acreditación, suelen estar ubicadas en las

ciudades capitales (una excepción es Alemania con el Instituto Nacional de Metrología (PTB) con sedes en Braunschweig y Berlín –reflejo del modelo federal de la administración nacional). No obstante, muchos organismos de la INC tienen una representación territorial con centros regionales. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) que alberga el Instituto Nacional de Metrología (INM) conjuntamente con otros servicios de la Infraestructura de Calidad (IC), cuenta con 52 centros de investigación y desarrollo distribuidos en el territorio argentino.

Este artículo es uno de los primeros esfuerzos de investigación sobre la relevancia de la infraestructura de calidad para el desarrollo territorial. La parte empírica se basa en el trabajo de tesis sobre “La dimensión territorial de la Infraestructura de la Calidad. Análisis de la relación entre la oferta y la demanda de servicios de Infraestructura de la Calidad en las industrias metalmecánicas de la ciudad de Rafaela” realizado por Cesar Ordano en el marco de la Maestría en Desarrollo Territorial de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) Facultad de Rafaela. Siguiendo la idea de la investigación-acción, el maestrando analiza la demanda de servicios del Centro Regional del INTI de Rafaela para un sector destacado de la economía regional.

El artículo se estructura de la forma siguiente. En el capítulo 2 se presentan las referencias conceptuales de que parte el estudio: Desarrollo Económico Local (DEL), Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE), Fallas de Mercado e Infraestructura de Calidad (IC). Posteriormente, el capítulo 3 presenta el análisis de la oferta y demanda de servicios de la IC en la industria metalmecánica de la ciudad y región de Rafaela. Finalmente, las conclusiones se refieren a la importancia de la infraestructura de calidad para el desarrollo territorial, identificándose algunas cuestiones para futuras investigaciones.

2 MARCO CONCEPTUAL

2.1 Desarrollo Territorial

Según lo planteado por Albuquerque, Costamagna, y Ferraro (2008), la interpretación conceptual del Desarrollo Económico Local (DEL) ha ido evolucionando (y evoluciona) a la luz de las evidencias resultantes de las diferentes políticas y prácticas implementadas para “alcanzarlo”.

Si bien esta evolución ha sido paulatina, es posible distinguir dos estadios conceptuales bien definidos.



Uno inicial donde se asumía que el grado de DEL alcanzable por un territorio estaba determinado principalmente por la cantidad de recursos económicos-financieros externos que se pudiesen destinar a potenciar la economía local; y otro más actual, donde se concibe que el DEL debe ser interpretado y gestionado como algo propio y particular de cada lugar, aunque es posible, y muchas veces necesario, contar con el aporte de recursos externos, pero todo ello bajo un marco conceptual mucho más amplio, que entiende:

- que el territorio deja de ser el simple lugar geográfico donde se localizan las empresas, para constituirse en el lugar “donde pasan las cosas”, lo que incluye a la gente con sus costumbres e idiosincrasia, sus capacidades y objetivos particulares, sus instituciones, y su capacidad para interactuar;
- que no sirve la transferencia directa de las prácticas que alguna vez tuvieron éxito en algún lugar; aunque esas “recetas” pueden tenerse en cuenta como bagaje de conocimiento, pero que debe ser adaptado a cada realidad local;
- que la competitividad del territorio no es función exclusiva de la competitividad de las empresas que en él se localizan, sino que además está condicionada por actores y factores que operan en el territorio e interactúan en diversos niveles (concepción sistémica de la competitividad); y
- que la infraestructura tangible es importante, pero donde toma relevancia la infraestructura intangible, por lo que los recursos destinados al DEL se reorientan hacia las organizaciones que prestan Servicios de Desarrollo Empresarial.

2.2 Fallas de mercado

Un argumento tradicional que justifica la necesidad de intervenir en la economía son los “fallas de mercado”. Así denominan los economistas la situación que se produce cuando el mercado no es capaz de asignar los recursos de forma eficiente. No se refiere al no-funcionamiento del mercado, sino a cuando su funcionamiento no es todo lo eficiente que se desea (Cunningham, 2011).

McMillan (2002) explica que para que un mercado funcione eficientemente, debe reunir cinco características específicas:

- la información debe fluir libremente,
- los derechos de propiedad deben estar protegidos,
- las personas deben ser capaces de confiar en que les será posible cumplir con sus promesas,
- los efectos colaterales sobre terceros deben ser reducidos, y
- se debe fomentar la competencia dentro del mercado.

La falta o falla de alguno de estos elementos o características conducirá a una falla de mercado. Ante la complejidad de los diferentes sistemas de mercado es difícil identificar muchas veces una falla concreta, de modo que se suele hablar hoy también de bajo desempeño de mercados.

Hay fallas de mercado explícitamente relacionadas con la visibilidad de los atributos de calidad. Geor-

ge Akerlof (1970) ilustró en su conocido artículo “El mercado de los limones” que si los compradores no tienen la información perfecta, los mercados no funcionan de manera eficiente. Akerlof señala cómo los precios pueden determinar la calidad de los bienes comercializados en el mercado, ya que los precios bajos ahuyentan a los vendedores de productos de alta calidad, dejando atrás solo productos de baja calidad.

2.3 Servicios de Desarrollo Empresarial

Una forma de mejorar el funcionamiento de los mercados son los Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE). El término se refiere a la amplia gama de servicios utilizados por los empresarios para ayudarles a operar de manera eficiente y hacer crecer sus negocios con el objetivo más amplio de contribuir al desarrollo económico, la genera-



ción de empleo, y el alivio de la pobreza mundial. (Miehlbradt, A.O Mcvay, M., 2003).

Ilustración SEQ Ilustración * ARABIC 2: Evolución de los SDE

Anteriormente conocidos como “servicios no financieros”, los SDE originalmente se concentraban en brindar capacitación, consultoría y otros servicios enfocados en superar las limitaciones internas de las empresas (su falta de formación, entrenamiento y capacidad técnica). Sin embargo, el campo de los SDE se ha ampliado significativamente, y análogamente a lo sucedido con la evolución conceptual del DEL, el diseño de los programas de promoción de los SDE ha ido evolucionando a la luz de la evaluación de los resultados obtenidos con las políticas y prácticas implementadas en los sucesivos programas.

En un principio la mayor parte de los recursos se destinaban a promover entre las grandes empresas del territorio, la demanda de servicios predefinidos por los diseñadores de los programas (recetas); una promoción principalmente abordaba a través del subsidio a los costos de la oferta.

Luego se interpretó que para aumentar el impacto de estos programas, los servicios ofrecidos debían tener en cuenta las estrategias de desarrollo interno de las propias empresas; por lo que se pasaron a promover aquellos servicios que se suponía que las empresas locales necesitaban y que, por lo tanto, serían demandados. Si bien esto representó un avance, los resultados obtenidos evidenciaron el peligro de confiar en el juicio de los diseñadores: algunos de los servicios presupuestados terminaban siendo no demandados, o su demanda sólo se mantenía mientras duraba el subsidio a su costo.

Los programas pasaron entonces a enfocarse en la demanda haciendo partícipes a las empresas locales de la selección de los servicios a promover, teniendo en cuenta no solo cuáles eran aquellos que estaban dispuestas a tomar, sino también por cuáles podrían y estarían dispuestas a afrontar sus costos.

Actualmente, la sistematización de los programas más exitosos ha conducido al desarrollo de un nuevo enfoque para la prestación de SDE conocido como enfoque de “Desarrollo del Mercado” que busca aprovechar el poder del sector privado para prestar servicios de alto impacto, de manera sostenible y eficiente, a un gran número de pymes. (Miehlbradt, A.O Mcvay, M., 2003).

El objetivo principal de este tipo de intervenciones es superar las fallas del mercado y aprovechar las oportunidades para expandir el mercado de los SDE y, desde esta perspectiva, se considera que el subsidio del funcionamiento de algunos proveedores particulares, puede desplazar a otros proveedores del sector privado, que al no recibirlo, quedan fuera del mercado.

Según (Miehlbradt, A.O Mcvay, M., 2003) la actividad principal de estos programas no es la prestación directa de servicios, sino la intervención en el mercado a través de, por ejemplo, investigaciones de mercado, el suministro de información a los consumidores, el desarrollo de nuevos servicios, la capacitación de proveedores, su seguimiento y evaluación, y actividades destinadas a “facilitar” la mejora del mercado mediante el aumento de la demanda y/o

mejora de la oferta, con el fin de lograr:

- el aumento del número de proveedores;
- que los ingresos de los proveedores provengan de las ganancias generadas por los servicios prestados sin dependencia de los subsidios;
- que los costos de los servicios sean acordes a los que puede pagar el mercado y no estén sesgados por el financiamiento de los donantes;
- que una amplia variedad de SDE estén disponibles en el mercado;
- que la calidad y adecuación de los SDE mejoren por efecto de la competencia; y
- que el número de transacciones entre proveedores privados y pymes se vaya incrementando.

Algunos expertos sostienen que los cambios derivados de este nuevo enfoque son tan profundos que es posible hablar de un “cambio de paradigma”, y aunque aún es pronto para conocer su impacto a largo plazo, este enfoque ha demostrado hasta el momento tener el potencial de llegar a un gran número de pymes, de manera sostenible y rentable.

La mayor parte de la literatura coincide en que para desarrollar un mercado de SDE resulta esencial comprender primero como opera el mercado existente, para lo cual es necesario comprender la oferta, la demanda y su interacción (denominada transacciones). Como resultado del análisis de esta información deberíamos obtener una visión del mercado de SDE en la que se muestre:

- el modo en que funciona,
- dónde residen las oportunidades de crecimiento, y
- dónde radican los problemas más significativos.

Luego, con esta información disponible, los programas de intervención deberían diseñarse para abor-

dar estas deficiencias y oportunidades.

2.4 Infraestructura de Calidad

El sistema de producción industrial basado en la división del trabajo y el intercambio internacional de productos y subproductos demanda que los materiales utilizados, componentes, procesos y productos resultantes sean conformes con los requisitos establecidos (aquellos pactados de manera implícita o explícita). A modo de ejemplo, Clemenz Sanetra y Rocío M. Marbán (2007) plantean el siguiente caso hipotético: consideremos una empresa “C” fabricante de escritorios de oficina, que adquiere las mesas en un proveedor “A”, los cajones en un proveedor “B” y una vez en sus dependencias las controla, las ensambla y las dispone para la venta.

Ante esta situación, si “A”, “B” y “C” no establecen y disponen de las condiciones necesarias, puede que en ocasiones se encuentren con dificultades en el momento del armado, por ejemplo, debido a que los cajones entregados por “B” no resulten siempre iguales y no encastran en las mesadas de “A”.

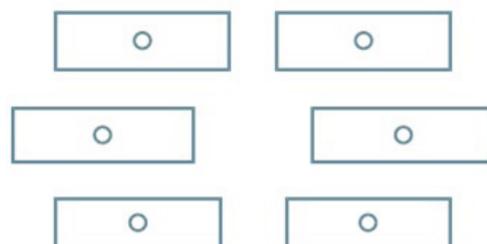
Para evitar este tipo de inconvenientes sería bueno contar con:

- normas que definan las propiedades, por ejemplo, las dimensiones y tolerancias de las mesas y de los cajones, e incluso se podría contar con reglamentos de seguridad y protección de los trabajadores;
- servicios metrológicos que garanticen la exactitud y confiabilidad de las mediciones para que todas las partes se ajusten de la manera adecuada;
- servicios de ensayo, que permitan evaluar y demostrar el cumplimiento de las características establecidas como, por ejemplo, la calidad de los materiales y acabados, su resistencia al fuego, etc.;
- administración de la calidad conformada por la certificación que garantiza el cumplimiento de los requisitos establecidos y la acreditación que asegura la competencia técnica de las entidades de certificación y de los laboratorios de ensayo y calibración.

“LA MAYOR PARTE DE LA LITERATURA COINCIDE EN QUE PARA DESARROLLAR UN MERCADO DE SDE RESULTA ESENCIAL COMPRENDER PRIMERO CÓMO OPERA EL MERCADO EXISTENTE, PARA LO CUAL ES NECESARIO COMPRENDER LA OFERTA, LA DEMANDA Y SU INTERACCIÓN (DENOMINADA TRANSACCIONES).”



La compañía A produce escritorios sin gavetas

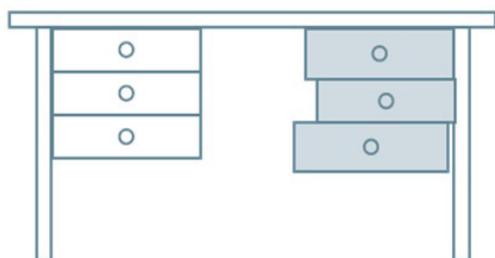


La compañía B produce únicamente gavetas

Todos estos aspectos están contenidos en lo que se denomina Infraestructura de la Calidad (IC):

- se refiere a “todos los aspectos metroológicos, de normalización, ensayo, gestión de la calidad, certificación y acreditación, que inciden en el aseguramiento de conformidad”;
- es el conjunto de instituciones (públicas + privadas + el marco regulatorio en el que operan) que, en su conjunto, aseguran que los productos y procesos cumplen con las especificaciones establecidas;
- estas instituciones prestan sus servicios a las empresas/organizaciones y través de ellos, las empresas/organizaciones mejoran sus procesos productivos y aseguran el cumplimiento de las regulaciones y requisitos establecidos. (Clemenz Sanetra y Rocío M. Marbán (2007).

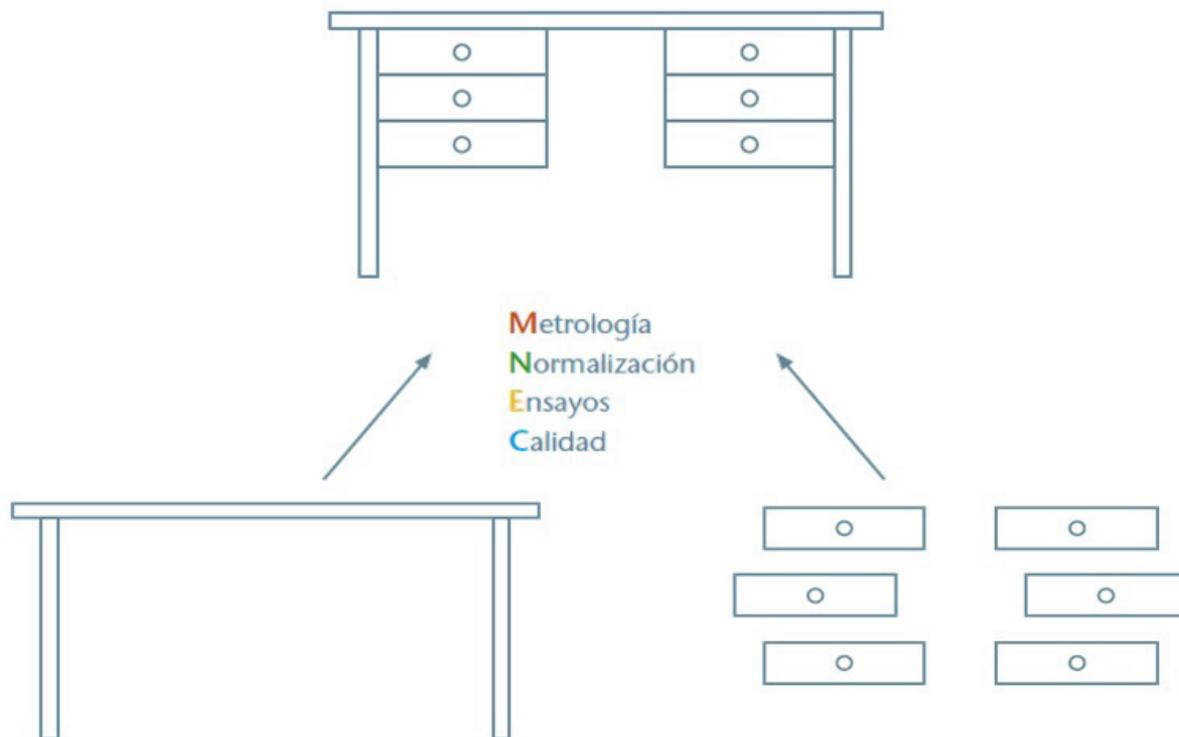
Ilustración 4: de (Dr. Clemenz Sanetra, Rocío M. Marbán, 2007)



De acuerdo con la Red de Países en Desarrollo en Metrología, Acreditación y Estandarización (DS-MAS, por sus siglas en inglés), que consta de organizaciones internacionales responsables de metrología, normalización, acreditación y evaluación de conformidad para países en desarrollo, el término infraestructura de calidad se define de la siguiente manera:

“El sistema que comprende las organizaciones (públicas y privadas) junto con las políticas, el marco legal y normativo relevante, y las prácticas necesarias para respaldar y mejorar la calidad, la seguridad y la solidez ambiental de los bienes, servicios y procesos. La infraestructura de calidad es necesaria para el funcionamiento eficaz de los mercados nacionales, y su reconocimiento internacional es importante para permitir el acceso a los mercados extranjeros. Es un elemento crítico para promover y sostener el desarrollo económico, así como el bienestar ambiental y social. Se basa en: metrología, estandarización, acreditación, evaluación de conformidad y vigilancia del mercado”¹

La IC debe ser analizada en conjunto, como una cuestión sistémica compleja, en la que la eficacia de un servicio depende de la forma en que los distintos servicios están relacionados entre sí. A modo de ejemplo, sólo es posible formular una norma sobre las propiedades de un producto, si las unidades de medida asociadas a esas propiedades están definidas, existen instrumentos para su medición y estos están disponibles y calibrados. De la misma forma, esa norma solo se hará efectiva cuando los productores cumplan con ella, y esto es más probable si existen incentivos para hacerlo, por ejemplo, cuando los consumidores pueden visualizar el cumplimiento a través de una certificación; y los impactos de la certificación son más importantes cuanto mayor es la confianza que los consumidores tienen sobre el organismo de certificación que, a su vez, será mayor, cuando sus competencias son avaladas por un organismo de acreditación. Esta profunda interdependencia entre los servicios de IC requiere que cada uno de sus componentes sea entendido como integrante de un sistema, no como actividades independientes que se pueden abordar individualmente de manera aislada del funcionamiento



del conjunto. (Goncalves y Peuckert, 2011).

La IC debe ser vista como una parte constitutiva de la infraestructura de una región, con el mismo nivel de importancia que los caminos, las escuelas, los hospitales, etc. Sin la disponibilidad de una IC adecuada no son posibles ni el desarrollo, ni la competitividad, puesto que es una condición necesaria, aunque no suficiente, para promover la creación y aplicación al desarrollo, de la ciencia, la tecnología y la innovación. (Clemenz Sanetra y Rocío M. Marbán, 2007).

Los servicios de IC son un caso particular de los SDE, por lo que para su promoción se debería tener en cuenta lo aprendido de los programas de promoción de los SDE, haciendo énfasis en la promoción y asesoramiento a las pymes, ya que a diferencia de las grandes compañías, suelen no tener ni los recursos ni la capacidad para realizar por si mismas los controles de calidad necesarios, viéndose obligadas a recurrir a servicios externos.

3 ESTUDIO DE CASO

El estudio de caso se realizó en Rafaela, una ciudad de aproximadamente 100.000 habitantes ubicada en centro-oeste de la provincia de Santa Fe de Argentina. Rafaela destaca por su producción industrial metalmecánica y láctea, siendo –además–

una referencia del desarrollo territorial en América Latina por las actividades de promoción y por la investigación-acción (ver Costamagna).

El Centro Regional del INTI Rafaela contribuye desde su creación, en el año 1997, al desarrollo tecnológico de la industria regional, a promover la innovación, y a optimizar la calidad de los productos y procesos en la región. La apertura de la delegación local del INTI fue resultado de una iniciativa conjunta del Gobierno provincial, la Municipalidad de Rafaela, el Centro Comercial e Industrial y la Escuela de enseñanza técnica N° 460 “Guillermo Lehmann”. El Centro Regional del INTI Rafaela surgió cuando la comercialización de productos exigía el aseguramiento de la calidad, y actualmente es un proveedor de diferentes servicios de infraestructura de calidad para las empresas locales.

En el estudio se trataba de entender la relevancia de la Infraestructura de Calidad (IC) para el DEL y viceversa, y conocer el estado de relación entre la oferta y la demanda de los servicios de IC en la ciudad de Rafaela, en la suposición de que la articulación de la oferta de servicios de IC a nivel local y su uso por las empresas locales, es un factor relevante de DEL. La hipótesis inicial establecía la existencia de una marcada desarticulación entre la oferta y la demanda de los servicios de IC disponibles en la ciudad y que, a priori, era posible suponer que las

principales causas de dicha desarticulación están asociadas a fallas del mercado.

El trabajo se desarrolló desde una triangulación metodológica mixta, con una primera etapa cuantitativa para la aproximación al problema de estudio, seguida de una etapa cualitativa de entrevistas en profundidad a empresarios para obtener información respecto a su conocimiento sobre el tema, a su valoración de la disponibilidad local de estos servicios, y al nivel de utilización. Se trató de una investigación exploratoria, dado que hasta el momento no existían estudios de este tipo en la región, y relacional porque intenta vincular dos variables: el Desarrollo Territorial y la Infraestructura de la Calidad, con una temporalidad transversal.

Cómo universo de estudio se consideraron las empresas del sector metalmeccánico de la ciudad de Rafaela, elección fundada en dos motivos principales:

- la relevancia del sector en el entramado productivo local que constituyen los dos sectores más importantes de la ciudad, tanto en número de empleados, como en facturación y cantidad de empresas,

- la importancia del sector metalmeccánico como cliente del INTI-Rafaela dónde Cesar Ordano, autor de la investigación, desempeña la función de director de proyectos. Así, se afirma la idea de investigación - acción.

“ SIN LA DISPONIBILIDAD DE UNA IC ADECUADA NO SON POSIBLES NI EL DESARROLLO, NI LA COMPETITIVIDAD, PUESTO QUE ES UNA CONDICIÓN NECESARIA, AUNQUE NO SUFICIENTE, PARA PROMOVER LA CREACIÓN Y APLICACIÓN AL DESARROLLO, DE LA CIENCIA, LA TECNOLOGÍA Y LA INNOVACIÓN. (CLEMENZ SANETRA Y ROCÍO M. MARBÁN, 2007).”

El sondeo inicial se instrumentó mediante encuestas a la totalidad de las 177 empresas del sector incluidas en la base datos del Censo Industrial Rafaela 2012. Al analizar los datos resultantes se observó que el porcentaje de respuesta a las encuestas disminuía significativamente a medida que disminuía la cantidad de empleados de las empresas, por lo que el primer paso para evaluar la representatividad de los datos obtenidos fue establecer un criterio para clasificar a las empresas por tamaño. Inicialmente se utilizó la clasificación establecida por la Resolución 50/2013 de SePyme², puesto que fue la utilizada en el CENSO. Sin embargo, debido a que el resultado obtenido condecía con lo que el entramado industrial e institucional local entiende por una empresa grande, mediana y pequeña, se optó por un criterio propio, que expresa el sentir local según el cual, el tamaño de las empresas es función exclusiva de su cantidad de empleados. La Tabla 1 muestra la clasificación resultante, junto a la cantidad de

empresas grande, mediana y pequeña, se optó por un criterio propio, que expresa el sentir local según el cual, el tamaño de las empresas es función exclusiva de su cantidad de empleados. La Tabla 1 muestra la clasificación resultante, junto a la cantidad de



Ilustración 5: rabajo de campo

empresas que componen cada grupo y al número y porcentaje de respuestas obtenidas.

Por otro lado, debido al escaso nivel de respuestas obtenidas en las empresas con menos de 4 integrantes, se descartó a este colectivo a fin de asegurar la representatividad de los datos relevados, quedando bajo estudio una población de 92 empresas.

Durante la fase cualitativa se buscó indagar sobre la articulación entre la oferta y la demanda de los servicios de IC a través de entrevistas en profundidad sobre una muestra de 5 empresas, por cuotas según tamaño y considerando, en base a experiencias previas del INTI-Rafaela, aquellas reconocidas como referentes por sus pares y con buena predisposición a colaborar.

Las categorías de análisis se tomaron en función de las fallas de mercado identificadas por (Mielhbradt, A.O Mcvay, M., 2003) como los obstáculos más comunes para el desarrollo de los SDE:

- **Certificación** es un Servicio de Infraestructura de Calidad (SIC) muy poco utilizado, donde la mayor presencia la tiene la certificación de Sistemas de Gestión de la Calidad, estando certificadas el 62% de las empresas grandes, sólo el 20% de las medianas, y el 2% de las pequeñas.
- **Normas Técnicas:** aunque es el SIC más usado, el 59,3% de las empresas no utiliza ninguna norma técnica de manera formal y sistemática ni para la planificación, ni para la ejecución, ni para el control de ninguno de sus procesos, y del 40,7 % que sí las utilizan, sólo un 4% lo hace exclusivamente por convicción propia, mientras el resto ve influida su decisión por la existencia de requisitos legales y/o reglamentarios, o por requisitos establecidos por algún cliente.
- **Ensayos:** en términos generales solo el 35% de las empresas los usa de manera habitual (el 86% de las grandes, el 46% de las medianas, y ninguna de las pequeñas). De las que si los utilizan, sólo

el 30% lo hace exclusivamente por convicción propia, el resto ve influida su decisión por la existencia de requisitos legales y/o reglamentarios, o por requisitos establecidos por algún cliente. Asimismo, sólo el 15% dispone de la capacidad para hacerlos en sus propias instalaciones, y de ellas, sólo el 1% cuenta con un laboratorio capaz de garantizar la validez técnica de sus resultados, es decir, que esté acreditado bajo la Norma ISO 17025 o pertenezca a la red SAC³.

- **Inspecciones:** este servicio sólo lo utiliza el 7% de las empresas, siendo el SIC menos utilizado, sobre todo en el colectivo de las empresas pequeñas donde no lo usa ninguna.
- **Metrología:** sorprendentemente el 9% de las empresas manifestó no contar con ningún instrumento de medición y del resto, el 43% manifestó ¡no calibrar ninguno de ellos de manera periódica! Ese 43% se eleva al 85% en el colectivo de las empresas pequeñas, reduciéndose al 20% en las empresas medianas y al 0% en las grandes. Sólo el 22% de las empresas que calibran periódicamente sus instrumentos lo hace exclusivamente por convicción propia, el resto ve influida su decisión por la existencia de requisitos legales y/o reglamentarios, o por requisitos establecidos por algún cliente.

En base al análisis de los resultados de las encuestas y entrevistas se puede concluir que:

- a. existe un gran nivel de coincidencia entre la demanda y la oferta local de los servicios de IC,
- b. aquellos servicios que no pueden ser cubiertos por la oferta local se pueden suplir fácilmente con proveedores de otras localidades sin que esto afecte significativamente al tiempo de respuesta o su costo,
- c. su nivel de utilización, en la mayoría de los casos, guarda relación con la existencia de requisitos legales o reglamentarios o exigencias del cliente,

| DENOMINACIÓN | CANTIDAD DE EMPLEADOS | NÚMERO DE EMPRESAS | NÚMERO DE RESPUESTAS | % DE RESPUESTAS |
|---------------------|-----------------------|--------------------|----------------------|-----------------|
| Grandes | más de 100 | 8 | 7 | 87,5% |
| Medianas | 9 y 10 | 39 | 29 | 74,3% |
| Pequeñas | 9 a 4 | 45 | 20 | 44,4% |
| | Total | 92 | 56 | 60,86% |
| Micro (descartadas) | 1,2 y 3 | 85 | 4 | 4,7% |

salvo en los casos donde una posible falla pueda poner en riesgo la integridad de las personas,

d. se los considera servicios caros, y cuando el mercado no los requiere (ver punto anterior), se asocian a costos no productivos que no se recuperan,

e. la falta de estabilidad macroeconómica juega en contra de la cultura de implementar mejoras (incluida la utilización de los servicios de IC),

f. a pesar de su poca utilización las empresas consideran que la adecuación de la oferta de SDE (incluidos los de IC) a las demandas locales, favorece el desarrollo de las industrias de la región.

Al adaptar y aplicar la Ley de Gresham⁴ a nuestro caso de estudio, es posible establecer que los productos o servicios “malos”⁵ terminan desplazando a los productos o servicios “buenos”.

Este es el caso del mercado local estudiado, cuando al no poder los compradores diferenciar un producto “malo” de uno “bueno” (ya sea por falta de información, de capacidad, o por falta de una mejor opción que les sea accesible), terminan poniendo ambas calidades en igualdad de condiciones, favoreciendo así a los fabricantes de productos “malos”. Esta situación genera una espiral dañina donde las empresas, que no utilizan los servicios de IC para garantizar la calidad de sus productos, al verse beneficiadas por esta aparente igualdad, no perciben la necesidad de utilizarlos, al tiempo que aquellas pocas empresas que tratan de hacer las cosas “bien”, también los terminan viendo como gastos que ante las reglas de juego vigentes, no aportan valor.

Tal como se describió en el marco teórico, la lógica actual para abordar esta problemática debería ser la de “atacar” las fallas de mercado. Dejando de pensar las actuaciones a través del análisis y la promoción de la oferta y/o la demanda de manera aisladas, para pasar a analizar y actuar sobre las fallas del mercado de las diferentes cadenas de valor en las que se quiera intervenir.

Un problema común que suele aparecer del lado de la oferta al intervenir en el desarrollo de los servi-

cios de IC a nivel local, suele ser la falta de escala que condiciona el retorno sobre la inversión necesaria para cubrir las demandas requeridas. Pero por lo evaluado este no nuestro caso, y del mismo modo tampoco resultaron muy relevantes el resto de las posibles fallas del mercado que podrían identificarse del lado de la oferta. Siendo así las cosas, cualquier intervención en el mercado estudiado debería centrarse en el análisis y la actuación sobre las fallas del mercado vinculadas con la demanda, con los problemas de transacción y con los problemas del entorno del mercado.

4 CONCLUSIONES

“ LAS EMPRESAS QUE SUELEN UTILIZAR LOS SIC SON LAS QUE YA ESTÁN INSERTADAS EN CADENAS DE VALOR, DONDE SUS COMPRADORES REQUIEREN UN CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS DE CALIDAD.”

La hipótesis de trabajo establecida suponía para la ciudad de Rafaela, la existencia de una marcada desarticulación entre la oferta y la demanda local de servicios de Infraestructura de la Calidad, y que era posible establecer además, que dicha desarticulación se debía principalmente a fallas del mercado. El empleo de la palabra “desarticulación” no fue una cuestión fortuita, sino que fue puesta expresamente como

sinónimo de desorganización o desconexión, tratando de plasmar la idea de que lo ofrecido por los servicios de IC, es decir la oferta, no se condecía con los necesitados por las empresas bajo estudio, es decir con la demanda.

Contrariando lo supuesto, la información resultante demostró que la hipótesis planteada no era correcta y que en términos generales:

- esa supuesta desarticulación prácticamente no existe y que los requerimientos de las empresas estudiadas o están como en la mayoría de los casos cubiertos por la oferta local, o pueden ser contratados fácilmente fuera de la ciudad sin que esto genere ningún impedimento para su uso,
- el nivel de utilización de los servicios de IC es muy bajo, y
- son las fallas de mercado las que justifican ese limitado nivel de uso.

Sin embargo, aunque la hipótesis de trabajo fue falsificada o relativizada a lo largo del estudio, los resultados obtenidos otorgan luz al problema inicial-

mente planteado, que pretendía conocer el estado de la relación entre la oferta y la demanda local de estos servicios.

Estos resultados ofrecen un marco de referencia para la toma de decisiones a nivel local que podrían ser utilizados por los actores institucionales del territorio para abordar la promoción de los servicios de IC en particular y los Servicios de Desarrollo Empresarial en general.

Las lecciones del estudio de caso de la industria metalmeccánica de Rafaela indican el carácter sistémico de las intervenciones en el desarrollo territorial. Las empresas que suelen utilizar los SIC son las que ya están insertadas en cadenas de valor, donde sus compradores requieren un cumplimiento de requisitos de calidad. Por otro lado, las empresas fuera de estos encadenamientos productivos no tienen ningún incentivo de invertir en sistemas de calidad. Estas empresas no se van a hacer usuarios de la infraestructura de calidad solamente por la mejora de servicios o por la reducción del costo. Parece que se requiere una estrategia doble, consistente en acercar a las empresas no usuarias de servicios de calidad a clientes exigentes, y una vez despertado el interés, apoyándoles para cumplir con los requisitos de calidad. Esto requiere de los organismos de la infraestructura de calidad un enfoque integrado trabajando en la demanda y oferta de forma simultánea.

Para profundizar el entendimiento de la relación entre oferta y demanda de Servicios de la Infraestructura de Calidad (SIC) en Rafaela, sería importante aplicar la misma metodología también con otros sectores claves de la industria local. De forma más general, este estudio motiva investigar la relación entre desarrollo territorial, cadenas (globales) de valor y la infraestructura de calidad.

NOTAS

1. La definición de Infraestructura de Calidad se acordó durante la reunión del comité DCMAS en Viena el 29 de junio de 2017. http://www.iaf.nu/articles/IAF_Participates_in_DCMAS_Network_Meeting/507
2. SePyME: hasta el año 2015, la Secretaría de Pequeña y Mediana Empresa.
3. SAC: El Servicio Argentino de Calibración y Medición, SAC, es una red de laboratorios supervisados por el INTI. Ver <https://www.inti.gob.ar/sac/>
4. Sir Thomas Gresham fue el primero en describir formalmente, en el siglo XVI, que en una economía en la que

circulan monedas de distintos metales, la mala moneda acaba expulsando del mercado a la buena, ya que la gente prefiere pagar con la moneda de menos valor y conservar la de mayor valor para ahorrar.

5. A los fines de este análisis se entiende por producto malo a aquellos elaborados por empresas que no utilizan para su producción los servicios de la Infraestructura de la Calidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Akerlof, G.A. 1970. The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, 843, 488–500.
- Albuquerque, Francisco/ Costamagna, Pablo/ Ferraro, Carlo (2008). *Desarrollo económico local, descentralización y democracia*. Buenos Aires: UNSAM Edita.
- Costamagna, P. (2015). Política y formación en el desarrollo territorial. Aportes al enfoque pedagógico ya la investigación acción en casos de estudio en Argentina, Perú y País Vasco, Universidad de Deusto.
- Costamagna, P. and E. Spinelli (2017). "Sistematización de una política ambiental territorial: El caso de Rafaela Más Sustentable." *Cuadernos del Claeh* 36(105): 187-216.
- Cunningham, D.S. (2011). *Understanding market failures in an economic development context*. Pretoria: Mesopartner.
- Ferraro, C. and P. Costamagna (2000). "Entorno institucional y desarrollo productivo local. La importancia del ambiente y las instituciones para el desarrollo empresarial. El caso de Rafaela." Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Gonçalves, J., Göthner, K.-C. & Rovira, S. 2015. *Measuring the impact of quality infrastructure in Latin America: Experiences, achievements and limitations*. Santiago de Chile.
- Goncalves, Jorge/ Peuckert, Jan (2011). *Measuring the impacts of quality infrastructure – Impact Theory, Empirics and Study Design*. Braunschweig. Germany: PTB.
- Harmes-Liedtke, U. (2010). *The relevance of quality infrastructure to promote innovation systems in developing countries*. Braunschweig. Germany: PTB.
- Miehlabradt, A. O Mcvay, M. (2003). *BDS Premier*. Turin: International Labour Organization
- Ordano, César: *La dimensión territorial de la Infraestructura de la Calidad. Análisis de la relación entre la oferta y la demanda de servicios de Infraestructura de la Calidad en las industrias metalmeccánicas de la ciudad de Rafaela*., UTN FRRa, Octubre 2017, Rafaela (Sta. Fe).
- Pietrobelli, C. & Rabellotti, R. 2011b. *Global value chains*

meet innovation systems: are there learning opportunities for developing countries? World development, 397, 1261-1269.

- Sanetra, C. /Marbán, R. (2007). Enfrentando el Desafío Global de la Calidad - Una Infraestructura Nacional de la Calidad. Recuperado el 15 del 08 de 2012, de www.ptb.de/de/org/q/q5/docs/OAS_SP07.pdf



LA MESA DE DESARROLLO LOCAL DE TACUAREMBÓ: ¿UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL EN CLAVE DE GOBERNANZA?



EC. GABRIELA NOGUEIRA PUENTES

Diploma de Posgrado en Economía y Gestión para la Inclusión – Eje Desarrollo Territorial, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República (Udelar) de Uruguay. Es investigadora integrante del Departamento de Ciencias Económicas del Centro Universitario de Tacuarembó – Udelar y se ha incorporado al grupo del Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial (NIEDT) por la Sede Tacuarembó de la Udelar como contraparte local en proyectos de desarrollo local.

Centro Universitario de Tacuarembó, Facultad de Ciencias Económicas y Administración Universidad de la República, Uruguay

INTRODUCCIÓN

Al final de la década de los 90 la implementación en América Latina de una serie de reformas estructurales de corte neoliberal inspiradas en el Consenso de Washington determinan un deterioro de la situación económica, social y política de la región. Es así que comienzan a emerger algunos procesos políticos que apelan a la relevancia de la participación democrática, el rol del Estado en los procesos de desarrollo, la necesidad de generar nuevas formas de concertación y diálogo entre diferentes actores del territorio, como alternativas para lograr cohe-

sión social y traspasar las brechas de la desigualdad. Los conceptos de Desarrollo Local y Descentralización surgen en América Latina como estrategias alternativas para superar esta situación. Más rezagado en el tiempo y con ciertos matices, surgen en Uruguay procesos de descentralización que propenden a generar gobiernos locales más sensibles a las problemáticas locales.

Algunos autores argumentan que para promover procesos de desarrollo endógeno, la distribución de atribuciones institucionales entre las distintas escalas de la administración pública, tanto nacional, regional como local, no parece ser la más adecuada al caracterizarse por “desequilibrados regímenes de correspondencia fiscal, falta de autonomías municipales, ausencia de descentralización administrativa y funcional, con una mirada sectorial de la economía y de la gestión pública” (Madoery, citado por De la Varga y Bustamante, 2014). No obstante, más allá de las deficiencias de implementación de estos procesos, los gobiernos locales deberían jugar un rol clave en los procesos de desarrollo territorial, por la experiencia y legitimidad que les da la cercanía al territorio y a las personas, y no son, o no deberían ser sólo gestores y administradores de servicios públicos.

Reconocer el papel complementario y necesario de la articulación de los gobiernos locales con otros actores del territorio, evitaría – según Vázquez Barquero (1988) – que se hayan generado procesos de desarrollo económico de carácter local, basados en la utilización de recursos endógenos y llevados adelante fundamentalmente por pequeñas empresas, sin demasiado respaldo político-administrativo desde las instancias centrales de la administración pública y dependiendo esencialmente de la concertación de esfuerzos de los distintos agentes territoriales. Este planteo se sostiene en las visiones del desarrollo local que, según Gallicchio (2005) destacan la necesidad de “la concertación entre los agentes —sectores y fuerzas— que interactúan en un territorio determinado y la participación permanente, creadora y responsable de ciudadanos y ciudadanas en un proyecto común de diversas dimensiones”.

“LAS VISIONES DEL DESARROLLO LOCAL QUE, SEGÚN GALLICCHIO (2005) DESTACAN LA NECESIDAD DE “LA CONCERTACIÓN ENTRE LOS AGENTES — SECTORES Y FUERZAS— QUE INTERACTÚAN EN UN TERRITORIO DETERMINADO Y LA PARTICIPACIÓN PERMANENTE, CREADORA Y RESPONSABLE DE CIUDADANOS Y CIUDADANAS EN UN PROYECTO COMÚN DE DIVERSAS DIMENSIONES.”

Así, la articulación público – privada (APP) se presenta como una estrategia clave para construir una modalidad de gestión pública local multiactoral y colaborativa, donde cobra fuerza bajo este paradigma el concepto de gobernanza, entendido como “proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia —fundamentales y coyunturales— y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección”.

En Uruguay, a partir de la última década, comienzan a surgir con génesis, imprevistas y apoyos institucionales diferentes, formas de organización locales multinivel y multiactorales (públicas, privadas, nacionales, locales, sociedad civil), cuyas diferencias no sólo aluden a su denominación (Mesas, Espacios, Consejos, Ámbitos, Agencias, Redes), sino también al impulso para su constitución y/o consolidación. Este trabajo se refiere a una de estas experiencias generada en el departamento de Tacuarembó: la Mesa de Desarrollo Local de Tacuarembó (MDLT).

OBJETIVOS

El objetivo general es contribuir a la comprensión de la experiencia de dicha Mesa, analizando si se configura como un ámbito de construcción de gobernanza multinivel contribuyendo a una estrategia de desarrollo territorial a nivel local. Por su parte, los objetivos específicos son: 1) reconstruir la experiencia (memoria) de la MDLT, describiendo y analizando el proceso de configuración y los actores participantes; 2) caracterizar el funcionamiento de la MDLT; 3) explorar y modelizar las relaciones y dinámicas de articulación de la MDLT en el Programa de Desarrollo a Proveedores (PDP) de Tacuarembó; 4) explorar y modelizar las relaciones y dinámicas de articulación de la MDLT en el Proyecto de Prospectiva “Visión 2050: Tacuarembó en la Región Norte”; 5) sistematizar los resultados, aprendizajes y perspectivas de la MDLT.

MATERIALES Y MÉTODOS

Se utilizó la metodología cualitativa, bajo la forma

de estudio de caso, siendo las técnicas utilizadas el análisis de fuentes de información secundaria, observación no participante de tres reuniones completas y entrevistas semiestructuradas a 27 referentes institucionales de la Mesa. La unidad de análisis ha sido el ámbito de la MDLT, sus actores vinculados a la actividad económico-productiva y el apoyo a pequeñas y medianas empresas (PYMES) en el departamento de Tacuarembó, esto es, instituciones locales y nacionales, públicos, público-privados y de la sociedad civil. El alcance territorial de la investigación ha sido departamental, y el horizonte temporal de julio de 2012 a setiembre de 2017.

Para realizar una aproximación a la modelación de las articulaciones de la Mesa en las dos iniciativas propuestas (analizando si las mismas contribuyen más exclusivamente a relaciones verticales o de gobernanza), se definieron variables para clasificarlas en base a los conceptos y modelos construidos por Krueathep (2008). Este autor define dos tipos de articulaciones y dos subcategorías en cada una de ellas, que pueden caracterizarse de la siguiente forma:

1) Modelo vertical: en este tipo de modelo se desarrollan relaciones burocráticas cercanas a la gestión tradicional entre actores públicos, con la sociedad civil o con organizaciones privadas. Parte de las funciones públicas son delegadas al escalón administrativo local que cumple roles y funciones de ejecución de proyectos basados en los programas y en las reglas formales. La articulación es vertical toda vez que comporta procesos de interacción puntuales y orientados al intercambio de información, o no hay toma de decisiones conjuntas o acuerdos sustantivos. En algunos casos, las instituciones involucran a actores de la sociedad civil principalmente en la fase de diagnóstico y obtención de información. En este tipo de relaciones podemos encontrar dos modos de relación que se diferencian por los grados de apertura que conllevan la interacción con otros:

a) El modelo propiamente vertical: no se valoran ni se impulsan procesos de alianzas ni de relaciones constantes con otros actores públicos o de la sociedad civil. La información es concentrada, no se comparte y no existen mecanismos de inclusión o instrumentos que faciliten el diálogo entre actores para construir agendas comunes y facilitar el espacio de interacción con autoridades. Se opera más bien desde la jerarquía desde donde se otorgan las reglas y se recurre principalmente a la consultoría y expertos externos para resolver áreas de interés

o nudos críticos de la gestión. En este sentido son procesos autoritarios y que contribuyen a la formación de elites tecnificadas.

b) El modelo consultativo: que contiene mayores grados de apertura. Aquí las instituciones públicas regionales o sectoriales, aunque lideran de modo jerárquico la agenda y la resolución de problemas, abren espacios de interacción y diálogo con otros actores, sean estos municipios o actores locales, de sociedad civil o privados. Se generan mecanismos de interacción puntuales, para intercambio de información, difusión, levantamiento de una agenda y mejoramiento del capital humano. Se aprende a interactuar y a concretar acuerdos operacionales. Se abren espacios de consulta a la sociedad civil aunque las decisiones, en general, se toman en espacios reducidos y que no la involucran de forma participativa.

2) Las relaciones de gobernanza: aquí el énfasis está puesto en la naturaleza y alcance de los procesos de interacción activa entre grupos de actores más amplios que han ido construyendo metas comunes y que apuntan hacia procesos de descentralización. Podemos también distinguir dos tipos de relaciones:

a) El modelo colaborativo: donde los actores estimulan el desarrollo de vinculaciones amplias, con variadas conexiones con actores públicos, sociales y privados. Entre ellos se comparten aspectos del proceso de trabajo y pueden tener visiones comunes pero estas no modelan la dirección del quehacer; la toma de decisiones está concentrada en pocas instituciones, principalmente públicas. Los actores pueden proveer financiamiento a iniciativas y establecer acuerdos sobre formas de operación. Las interacciones son sistemáticas y basadas principalmente en acuerdos operativos, de asistencia técnica y apoyo al desarrollo de las iniciativas. La sociedad civil es parte de procesos de consulta y participa en la ejecución de acciones, aunque está ausente de la toma de decisiones.

b) El modelo de gobernanza territorial: este apunta a procesos descentralizadores. Se caracteriza por la interacción de variados actores que toman parte en los asuntos del desarrollo territorial. La administración pública de mayor jerarquía no juega un rol dominante, sino que comparte procesos de planificación, evaluación y gestión conjunta con otros, desarrollando el rol clave de integración de una red de instituciones y organizaciones. Es un modelo más

inclusivo de actores que están tomando decisiones y aportando financiamiento. Son espacios más inclusivos de la sociedad civil en los cuales la participación no resulta instrumentalizada, sino propende al empoderamiento. Los actores de la alianza comparten visiones, estrategias y actúan sobre la base de acuerdos operativos siguiendo una direccionalidad conjunta. La base de la operación de la alianza no es la actividad sectorial, sino el territorio.

Krueathep (2008) elabora un diagrama en el que se observa, en sus cuadrantes superiores, las relaciones que apuntan hacia la gobernanza y la descentralización fomentando la inclusión de las comunidades del territorio, mientras que las relaciones verticales tienden a compartir más exclusivamente información o recursos, reduciendo el nivel de inclusividad

(Figura 1).

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Los resultados de la investigación muestran en relación a la génesis del proceso, que si bien se configuraron otros ámbitos de articulación público-privados en otros departamentos, el caso de la MDLT tiene su particularidad pues supone un proceso de movilización institucional originado por el mismo entramado institucional del territorio (iniciativa endógena) haciendo uso de una oportunidad generada por un organismo externo al territorio, en este caso de gobierno nacional como lo es la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME) del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM). Este proceso surge de

Figura 1. Matriz de clasificación del modelo de articulación de actores, Krueathep (2008)

| Variables | Relaciones verticales | | Relaciones de gobernanza | |
|------------------------------------|--|--|---|--|
| | Modelo vertical | Modelo consultativo | Modelo colaborativo | Modelo territorializado |
| Tipo de articulación | Intercambio de información | Información y/o construcción de diagnóstico/ diseño de proyectos | Información/agenda/formulación de proyectos de desarrollo/gestión operacional conjunta | Todos los anteriores, pueden sumar la evaluación y el control |
| Tipo de acuerdos | No se señalan | Información, difusión, fortalecimiento de capital humano | Cooperación para abordar problemáticas relevantes, que apuntan a modificar parcialmente la situación inicial por medio de proyectos y financiamiento | Cooperación en modificación de la situación inicial por medio de medidas concretas de política, proyectos, financiamiento, cooperación en cambios organizacionales en las instituciones, cooperación en el cambio de reglas, mediante medidas legales. |
| Grados de institucionalización | Acuerdos puntuales de cooperación | Acuerdos puntuales de cooperación | Acuerdos sistemáticos de cooperación | Arreglos sistemáticos de cooperación que adquieren cierta formalización |
| Funcionamiento | Puntual | Puntual | Sistemático | Sistemático |
| Rol del nivel regional o sectorial | Concentran los roles principales (tomadores de decisiones y/o finanzistas) | Concentran los roles principales (tomadores de decisiones y/o finanzistas) | Forman parte de instancias conjuntas, la toma de decisiones y de financiamiento se concentra en pocos actores | Forman parte de instancias conjunta de toma de decisiones y de financiamiento |
| Roles de los niveles locales | Implementación y/o apoyo | Implementación y/o apoyo | Forman parte de instancias conjuntas, activos en la propuesta y en la toma de decisiones y financiamiento | Forman parte de instancias conjuntas de toma de decisiones y financiamiento |
| Roles de la sociedad civil | Apoyo y/o implementación | Aporta información, apoyo y/o implementación | Información, agenda, implementación | Forman parte de instancias conjuntas de toma de decisiones y/o financiamiento |
| Mecanismos de participación | No se consiguen o son de información | Información, consulta no vinculante y/o instrumentales | Consulta vinculante en la definición de agendas | Empoderadores, consulta vinculante, gestión compartida |
| Capacidades creadas | No generan | Operativas | Visiones comunes sobre problemas específicos, interacción horizontal, operación y fomento de la ciudadanía, pero restringen su integración a instancias conjuntas | Visiones comunes, interacción horizontal, operación, gestión, negociación con nivel regional o central, propuestas conjuntas, fomento de la ciudadanía activa |

un conjunto de instituciones presentes en el territorio, a través de la Agencia de Desarrollo de Tacuarembó (ADT) como agente promotor, que a partir del conocimiento de las políticas de fomento a la articulación que venía impulsando en ese entonces el MIEM-DINAPYME, ve la posibilidad de incorporar a otras instituciones en la configuración de un ámbito de articulación público-privado ampliado, como parte de una estrategia que apunta a mejorar la competitividad del territorio o entorno circundante a las empresas.

Este espacio no tiene dependencia jerárquica y no existe un marco regulatorio que reglamente su creación y funcionamiento. Las coordinaciones del ámbito han variado en el período (habiéndose fortalecido al inicio la participación desde DINAPYME), y las instituciones participan en pie de igualdad en la toma de las decisiones que es por consenso. En su modalidad de trabajo cada institución presenta sus líneas de trabajo, principales apoyos y herramientas de gestión para implementar las políticas públicas y se articulan y acompañan esfuerzos a nivel departamental, generando un movimiento reticular, donde cada uno, instituciones y sujetos, han podido aportar desde sus capacidades, aptitudes y posibilidades.

En este sentido, la Mesa se constituyó no sólo como un articulador sino más bien como un actor político, y como tal potencia y multiplica las capacidades y posibilidades de gestionar la comunicación institucional en el territorio. Ha posibilitado la articulación de las distintas políticas públicas, es decir, que las herramientas con las que cuenta el Estado para fortalecer procesos de desarrollo locales, “lleguen” y se concreten en el territorio.

En sus orígenes la Mesa coordinó fundamentalmente acciones de capacitación a las empresas, buscando una mejor adecuación de las capacidades de éstas a la nueva realidad productiva del departamento y la región. En términos generales ha realizado el tratamiento y análisis de temas comunes a programas y proyectos en un territorio de trabajo de los integrantes de la misma; ha implicado instancias de reflexión e intercambio sobre las necesidades de Tacuarembó, apoyando a las instituciones locales

con presencia en el mismo vinculadas fundamentalmente al desarrollo económico local y la generación de herramientas de difusión de la información, participando en programas como lo ha sido el de Desarrollo de Proveedores, o apoyando iniciativas como el proyecto de Prospectiva Territorial. Igualmente, ha tenido como objetivo contribuir al desarrollo de la región y la competitividad del territorio, con énfasis en las PYMEs vinculadas a las cadenas productivas de la región.

Atendiendo a las variables que posibilitan analizar el cuestionario implementado para las experiencias de articulación de la Mesa en el marco del PDP y del Proyecto “Visión 2050: Tacuarembó en la Región Norte”, y los resultados de la modelación de actores, se tiene que las iniciativas del PDP y el Proyecto de Prospectiva donde la MDLT ha participado, apuntan hacia relaciones de gobernanza asociadas a un modelo colaborativo, con actores amplios y dando cuenta de una articulación más democrática y horizontal, como es planteado por Krueathep (2008).

El proceso de articulación de actores de la MDLT analizado en el marco de las dos iniciativas, da cuenta de una dinámica subnacional que tiene un foco principal en la gobernanza y el desarrollo del territorio. Esta lógica presenta diversas características y hereda diversos aprendizajes. El territorio está definido por el departamento de Tacuarembó en ambos casos,

y las articulaciones implican la relación entre el gobierno departamental y actores públicos como los Ministerios, Universidad de la República, Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), y privados como la ADT, Asociación Empresarial de Tacuarembó (AET), gremiales agropecuarias, gremiales sindicales, ONG, organizaciones sociales o productivas e instituciones de la sociedad civil. Las relaciones de articulación en el Proyecto Prospectiva involucran activa y ampliamente a las comunidades del territorio, destacando la capacidad propositiva, y la participación de más de 50 instituciones locales y nacionales, que deciden qué futuro pretenden. Sin embargo, en el caso del PDP, la sociedad civil ingresa con menor nivel de incidencia directamente en las decisiones, procurando concertar agenda,

“LA MESA SE CONSTITUYÓ NO SÓLO COMO UN ARTICULADOR SINO MÁS BIEN COMO UN ACTOR POLÍTICO, Y COMO TAL POTENCIA Y MULTIPLICA LAS CAPACIDADES Y POSIBILIDADES DE GESTIONAR LA COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL EN EL TERRITORIO”

desplegar acuerdos operativos o apoyar desde distintas instituciones la realización de capacitaciones, asistencia técnica a los efectos del Proyecto.

En cuanto al ámbito de acción, el desarrollo de los vínculos parece ser más activo en el desarrollo económico local con el PDP que en el Proyecto Prospectiva, donde se plantea además la inclusión de lo social a lo productivo. Las instituciones del gobierno nacional (OPP) han jugado un papel más activo en el segundo que en primero, asociado al liderazgo de la iniciativa. En relación a la orientación (vertical/horizontal) que siguen las iniciativas, en ambas experiencias la mayoría de los encuestados (el 100% de los encuestados del PDP y el 71% de encuestados del Proyecto de Prospectiva) coinciden en que prima un modelo horizontal de relaciones.

Ambas experiencias apuntan hacia una gestión más propia del enfoque de gobernanza democrática para el desarrollo de los territorios, que se caracteriza por la interacción de variados actores que toman parte en los asuntos del desarrollo territorial adoptando la forma de red. La administración pública de mayor jerarquía no juega un rol dominante, sino que comparte procesos de planificación, evaluación y gestión conjunta con otros, desarrollando el rol clave de integración de las instituciones que participan en la red. Es un modelo más inclusivo de actores que toman decisiones y aportan financiamiento indirecto, y de la sociedad civil, en el cual la participación propende al empoderamiento. Los actores de la alianza comparten visiones, estrategias y actúan sobre acuerdos operativos con una direccionalidad conjunta, donde la base de operación de la alianza es el territorio.

Este tipo de relaciones de gobernanza podría ser considerado un activo que apunta hacia procesos descentralizadores. En ellos, los actores han logrado desplegar capacidades diversas, algunas con más propiedad que otras. Se destaca el haber aprendido a trabajar operativamente en conjunto realizando una gestión basada en el “tú haces, yo hago”. En este proceso de trabajo conjunto pasan del diag-

nóstico compartido, a la construcción de visiones comunes sobre el desarrollo, el territorio y los desafíos que ello comporta, contribuyendo a fortalecer articulaciones a largo plazo. Se ha relevado además, que han aprendido a interactuar con otras instituciones, concertando voluntades de acción alrededor de esas visiones.

Sin embargo, es posible denotar que existe una diferencia entre las dos experiencias donde la Mesa participó. En el caso del PDP, si bien se inicia paralelamente (noviembre 2012) a la Mesa (febrero de 2013 data la primera acta, pero la génesis se remonta a mediados de 2012), en su integración no estaba prevista la Mesa, sino que el PDP se integra a participar posteriormente de la Mesa en su gobernanza como un actor más y contando con el

espacio como un ámbito de consulta. En cambio, en el Proyecto de Prospectiva, la Mesa se integró como un actor más a la gobernanza de la iniciativa a través del Comité y equipo que se configuró a tales efectos, reconociéndose un lugar en el mismo a igual nivel que el resto de las instituciones. La participación de la Mesa en esta última experiencia fue clave en la construcción de una visión para el año 2050 del departamento de Tacuarembó y de la región. Esto se da a partir del reconocimiento de los otros actores y la relevancia que va generando como espacio en el territorio. La MDLT integra el Proyecto Prospectiva por

ser un espacio plural de actores donde – además de los otros actores que ya integran el Comité - participan organismos públicos como el Ministerio de Desarrollo Social y el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, de la sociedad civil como la AET, Foro de la Madera, Centro Latinoamericano de Economía Humana, Programa Cardijn, y el Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores, siendo un espacio que representa a una ciudadanía más amplia.

A la luz de lo que se desprende de las entrevistas en cuanto a los resultados y perspectivas de la MDLT, se ha planteado cuál tiene que ser su rol y si el mismo se mantiene o no. En este sentido, la Mesa esta-

“ES UN MODELO MÁS INCLUSIVO DE ACTORES QUE TOMAN DECISIONES Y APORTAN FINANCIAMIENTO INDIRECTO, Y DE LA SOCIEDAD CIVIL, EN EL CUAL LA PARTICIPACIÓN PROPENDE AL EMPODERAMIENTO. LOS ACTORES DE LA ALIANZA COMPARTEN VISIONES, ESTRATEGIAS Y ACTÚAN SOBRE ACUERDOS OPERATIVOS CON UNA DIRECCIONALIDAD CONJUNTA, DONDE LA BASE DE OPERACIÓN DE LA ALIANZA ES EL TERRITORIO.”

ría atravesando un período en su evolución donde se le presentan distintas alternativas a futuro. Las respuestas de los entrevistados se pueden sintetizar en cuatro alternativas: 1) proyectar la Mesa a futuro como parte integrante de la ADT, a partir que los integrantes de la primera se integren como miembros adherentes de la segunda ; 2) disolver la Mesa y la ADT y fundir su accionar en una única y nueva institucionalidad (diferente a las existentes actualmente) que permita integrar y ampliar instituciones que hoy no conforman la ADT; 3) a fines de 2016 y a partir de la firma de un memorando de entendimiento entre la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) y la ADT para la instalación en el territorio de un Centro de Competitividad Empresarial (CCE), se planteó el requisito – de acuerdo al organigrama del mismo – de un Comité Consultivo Local (CCL) que los actores integrantes de la Mesa podrían sumarse a participar, posibilitando además la convocatoria de otros actores tanto del sector público como del privado. Se prevé que este CCL se encargue de brindar orientaciones estratégicas acerca de los segmentos de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) a ser atendidas y las cadenas de valor a ser priorizadas en el territorio; y, 4) la permanencia de la Mesa con su estructura de funcionamiento actual (como entidad articuladora, consultiva y política), pero en ese caso debería definir claramente las acciones que va a cumplir teniendo en cuenta la instalación de los centros de competitividad empresarial, con la creación del Comité Consultivo Local y el fortalecimiento de la ADT como operador territorial del mismo.

En cuanto a las reflexiones que surgen, la MDLT se ha constituido como un espacio diverso de actores con incidencia en el territorio, incorporando procesos de decisión con varias racionalidades. Implica una forma de relacionamiento con el territorio, y cómo se generan procesos de construcción de capacidades, pues así es el actor el que termina decidiendo. La Mesa ha implicado además, un espacio donde no sólo construyen quienes participan de él, sino que permite que otros accionen para el territorio (facilitando el anclaje de propuestas como el Proyecto Prospectiva o los Centros de Competitividad Empresarial). Existe cultura para la cooperación y

la construcción conjunta. Existe acuerdo que se articula y esta articulación se orienta a la realización de actividades conjuntas, compartir información, participar con recursos humanos y materiales.

CONCLUSIONES

En cuanto a la hipótesis de que la MDLT constituye un ámbito de construcción de gobernanza multinivel contribuyendo en ese sentido a una estrategia de desarrollo territorial, una primera respuesta a esta proposición es claramente afirmativa. La Mesa tiene un rol de construcción de gobernanza en un territorio donde hay capital social, lo que contribuiría a mejorar su desarrollo económico departamental relativo bajo, lo que está en consonancia con los trabajos de Cal (2016) y Rodríguez Miranda (2017).

“ESPACIOS COMO LA MDLT PARECEN SER UN NODO CLAVE QUE HACE DE BISAGRA EN LAS RELACIONES INSTITUCIONALES LOCALES Y NACIONALES, PÚBLICAS, PRIVADAS Y DE LA SOCIEDAD CIVIL. TIENDEN PUENTES HACIA INSTITUCIONES DIVERSAS DEL TERRITORIO, POR SU PROPIA CONFORMACIÓN E INTEGRACIÓN DE ACTORES”

Las relaciones de gobernanza encontradas y el capital social en el territorio se refuerzan mutuamente, pues la contribución que hace la Mesa al capital social es la generación de un espacio de articulación y diálogo multinivel. Las acciones de la Mesa se conceptualizan así, dentro de una visión global y como estrategia de gobernanza multinivel contribuyente a un proceso complejo y multidimensional como es el desarrollo territorial.

Este estudio da cuenta del tipo de procesos de desarrollo territorial que están ocurriendo en Uruguay, y el diálogo de estos procesos con agendas de descentralización. Espacios como la MDLT parecen ser un nodo clave que hace de bisagra en las relaciones institucionales locales y nacionales, públicas, privadas y de la sociedad civil. Tienden puentes hacia instituciones diversas del territorio, por su propia conformación e integración de actores. Si bien es un ámbito que no financia iniciativas directamente, una característica distintiva del mismo es ser rico en la incorporación de instituciones locales, que aportan recursos humanos para su implementación y apoyo institucional, que equivale al apoyo político de autoridades de diferentes niveles.

Sin embargo, la gobernanza se construye día a día, no de una vez y para siempre, por lo que como proceso vital es necesario alimentarlo continuamente. Los esfuerzos locales como la MDLT son conside-

rados como el impulso para distintos proyectos en el territorio y podrían generar encadenamientos que oficien de base y fomenten a nuevas institucionalidades que se instalen en el territorio. En este sentido, el escenario de instalación de los Centros de Competitividad Empresarial y la integración de la Mesa al Comité Consultivo Local se visualiza como una oportunidad que representa un hito importante de la estrategia de desarrollo a nivel nacional y departamental, y contribuiría a poner en práctica algunas líneas de acción previstas en los cuatro ejes estratégicos del Plan Estratégico de la MDLT. En este sentido, podría representar la posibilidad de generar una alianza estratégica con la ANDE, e incluso una oportunidad para retomar e implementar –bajo una nueva institucionalidad– alguna de las acciones que estaban previstas para el PDP, en cuanto a priorizar otros sectores productivos y actuar no sólo en clave local sino regional y transfronterizo. De forma inmediata, el reto se plantea entonces, en términos de configurar una estrategia de integración y funcionamiento.

Así, experiencias como la MDLT son dinámicas, complejas, individuales y colectivas, vividas por personas, y combinan un conjunto de dimensiones objetivas y subjetivas de una realidad histórico-social. Pero también pueden identificar esas fronteras históricamente construidas para transformarlas y transgredirlas, y a través de la narrativa del territorio trabajar cruzando miradas (mezclando demandas con soluciones). El desafío sigue siendo como sacarle jugo a las diferencias donde la construcción colectiva es más rica.

BIBLIOGRAFÍA

- Bonilla, A., Álvarez, I., Sáenz, E. (2014). Políticas sociales en América Latina y el Caribe: escenarios contemporáneos, inversiones y necesidades. San José, C.R.: FLACSO - CAF. Recuperado de <http://bit.ly/2EZiivu>.
- Cal, D. (2016). Relacionamiento del entramado institucional del departamento de Tacuarembó para el desarrollo de la competitividad territorial. Estudio de caso. Tesis de maestría en desarrollo local. Universidad Nacional de San Martín Universidad Autónoma De Madrid.
- De la Varga, O., Bustamante, S. (2014). Articulación público privada y la cooperación descentralizada: puntos de partida para el fortalecimiento de las políticas públicas locales. Recuperado de <http://bit.ly/2Cgl4JM>.
- Gallicchio, E. y Camejo, A. (2005). Desarrollo local y descentralización en América Latina. Nuevas alternativas de

desarrollo. Programa de Desarrollo Local. CLAEH. Recuperado de <http://bit.ly/2GQgepi>.

- Krueathep, W. (2008). Collaborative Network Activities of Thai Subnational Governments: Current Practices and Future Challenges. Recuperado de <http://bit.ly/2EYlmb8>.
- Magri, A. (2011). Gobernabilidad y gobernanza, dilemas para el desarrollo político de las áreas metropolitanas. Tesis de doctorado en CC.SS. (pp. 138 a 173). Programa de Doctorado FCS-UdelaR.
- Martínez Rangel, R., Soto Reyes, E. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. Recuperado de <http://bit.ly/2EqElOo>.
- Rodríguez Miranda, A., Galaso, P., Goinheix, S., Martínez, C. (2017). Especializaciones productivas y desarrollo económico regional en Uruguay. Recuperado de <http://bit.ly/2EqhjHx>.
- Vázquez Barquero, A. (1988). Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo. Ediciones Pirámide, Madrid.

AGRADECIMIENTOS

A los referentes institucionales de la MDLT, al Posgrado de Economía y Gestión para la inclusión ya que este trabajo es resultado del mismo. Al profesor Gustavo Ferreira y todos aquellos que consulté y con quienes compartimos reflexiones para realizar este trabajo.

FINANCIAMIENTO

En el marco del Posgrado de Economía y Gestión para la inclusión recibí apoyo económico (beca) de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Uruguay).



EL ROL DE LA PARTICIPACIÓN EN LA DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS



ALAIN JORDÀ

Experto en Desarrollo Local, acompaña a ciudades intermedias y territorios en la definición de sus estrategias de desarrollo. Homologado por URBACT-CE como experto en innovación, economía del conocimiento, promoción del emprendimiento y gobernanza local.

Fue Teniente de Alcalde de Manresa, Barcelona durante 10 años impulsando el primer Plan de Innovación Local de España (2004) y presidiendo la red de Ciudades Eurotowns (2008-2011). Edita el blog Ciudadinnova desde 2005.

Inicio este año con un artículo sobre la participación ciudadana y la necesidad de diseñar su aplicación adecuadamente cuando se trata de definir una estrategia territorial. He dividido el texto en 4 apartados:

1. La dificultad para conseguir la transformación de la ciudad
2. Los temores de la política respecto a la participación ciudadana
3. La participación ciudadana como nuevo activo para la gobernanza de la ciudad
4. Una propuesta para descubrir y experimentar, en su ciudad, mis métodos de trabajo

1. LA DIFICULTAD PARA CONSEGUIR LA TRANSFORMACIÓN DE LA CIUDAD

El problema para la transformación de una ciudad -se entiende que hablamos de una transformación deseada, impulsada, canalizada- es que requiere tiempo, años, quizá, decenios. Por lo tanto, se necesita que la ciudad -es decir, el conjunto de sus actores- mantenga su timón orientado en la misma dirección durante todo ese tiempo.

Esa necesidad de persistencia encuentra varias grandes "piedras" en su camino:

- los cambios políticos que suelen interrumpir la trayectoria y decidir iniciar otro camino
- el paso del tiempo tiende a desdibujar los objetivos, a sumirlos en el olvido de forma que se pierde el impulso ilusionante que se tenía y se vuelve a ser "la misma ciudad de siempre".

El secreto para conseguir llegar a buen puerto y conseguir superar las piedras del camino está en dos elementos clave:

1. En primer lugar, tener una visión del futuro que queremos para la ciudad que sea capaz de ilusionar a la ciudadanía y a los actores locales.
2. En segundo lugar, se requiere que el conjunto de la ciudad, es decir, no solo la municipalidad sino también ciudadanos y actores locales, se implique y asuma su propia cuota de responsabilidad en el progreso de la ciudad hacia ese nuevo futuro.

Para alcanzar ambos objetivos, la participación ciudadana es imprescindible.

2. LOS TEMORES DE LA POLÍTICA RESPECTO A LA PARTICIPACIÓN

El problema con la participación en general, y más aún, cuando se trata de aplicarla a la definición de la estrategia local, está en los recelos de la política frente a ella.

Recelos comprensibles puesto que, en muchos casos, la participación significa que personas autopromocionadas al frente de todo tipo de organizaciones y asociaciones locales tienden a defender posiciones interesadas de sus propias asociaciones cuando no, intereses directamente personales pero,

en todo caso, prescindiendo de una visión global de ciudad.

La política teme que el abrir las decisiones a la participación ciudadana tuerza sus planes en direcciones que no tengan sentido o que, incluso, puedan ser perjudiciales para la ciudad.

Y, sin embargo, además de la necesidad expresada en la primera sección de este artículo, hay otro elemento que nos encamina hacia la utilización de la participación. Y ese elemento es la exigencia creciente de la sociedad de participar en las decisiones que le afectan. Y eso se aplica tanto al conjunto de la ciudad como a partes de ella. Así, tanto los barrios como los distintos ámbitos (cultura, comercio,...) de la ciudad quieren tomar parte en las decisiones que les afectan más directamente en la vida diaria en su ciudad.

3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO NUEVO ACTIVO PARA LA GOBERNANZA DE LA CIUDAD

Para avanzar en el dilema que he presentado en las secciones precedentes de mi artículo necesitamos cambiar nuestra percepción de los procesos de participación ciudadana. En vez de verlos como una molestia debemos verlos como una herramienta a nuestra disposición que nos permite mejorar todos los proyectos a los que la aplicamos.

La participación ciudadana debe ser el medio que nos permita sumar los conocimientos y las experiencias de la ciudadanía para mejorar el diseño y la definición de cualquier proyecto. Se trata de activar la inteligencia colectiva de la ciudad para mejorar las decisiones de gobierno. ¿Qué tal si sumáramos las opiniones y los consejos de los activistas sociales locales para impulsar la cultura de recogida selectiva de residuos entre nuestros conciudadanos? ¿Qué tal si incorporamos la inteligencia de los taxistas y conductores de colectivos para rediseñar el sistema de movilidad? ¿y las ideas de los vecinos para definir cómo debe ser la urbanización de la plaza central de su barrio? Espero que estemos todos de acuerdo en que sería fenomenal poder hacer todo eso.

Sí, sería fenomenal poder aprovechar todo ese caudal de inteligencia colectiva en la acción de gobierno. Y para que la participación sea la herramienta poderosa que nos permita hacerlo, es imprescindible diseñar cada proceso participativo a la medida de sus objetivos.

En efecto, lo que es un fracaso asegurado es la aplicación de la misma receta para cualquier proceso participativo que ponemos en marcha. Al contrario, cada proceso participativo debe ser cuidadosamente diseñado antes de ponerlo en marcha: ¿cuál es el objetivo? ¿qué duración tendrá el proceso? ¿qué etapas vamos a cubrir? ¿con qué calendario? ¿a qué colectivo(s) vamos a implicar? ¿cuántas personas? ¿qué personas? ¿qué técnicas participativas utilizaremos -entrevistas, encuestas, reuniones, talleres, debates,...-? ¿cuántas sesiones? ¿qué punto de partida tomaremos? ¿qué resultados queremos alcanzar -el incremento en las tasas de recogida selectiva de residuos, la mejora de la movilidad en el centro de la ciudad, el diseño de una plaza para su uso óptimo por parte de los vecinos,.....o la definición de la estrategia de ciudad-?

Solo podremos tener éxito si desarrollamos los procesos participativos y la gestión de sus dinámicas a partir de las técnicas adecuadas. Eso es, los procesos participativos exigen la implicación de profesionales especializados capaces de diseñar y gestionar los distintos procesos desde el punto de vista de la participación. Obviamente, según el tipo de proceso requeriremos también de la implicación de profesionales especializados en el contenido de cada proceso: especialistas en gestión de residuos, en movilidad, urbanistas,.....o en estrategia territorial.

4. UNA PROPUESTA PARA DESCUBRIR Y EXPERIMENTAR, EN SU CIUDAD, MIS MÉTODOS DE TRABAJO

Puesto que la participación es imprescindible para definir una estrategia local con vocación de éxito, todos los procesos estratégicos que dirijo incorporan la participación ciudadana mediante una metodología y un diseño muy específicos para cada proceso.

Para los que queráis descubrir “in situ”, en vuestra propia ciudad, los criterios y las herramientas que pongo en juego, he diseñado un nuevo pack de servicios para ciudades intermedias. Acabo de lanzarlo y permite a las ciudades descubrir lo que es el Plan de Futuro, sus beneficios, sus criterios y experimentar, junto a los actores locales, la metodología a aplicar como paso previo al proceso estratégico que quieran desarrollar.

Os invito a descubrirlo, a compartirlo con vuestros colegas y con cualquier persona o institución que pueda estar interesada y a consultarme cualquier

aspecto que deseéis ampliar.

<https://ciudadinnova.blogspot.com/2018/01/estrategia-territorial-y-participacion.html>

NUEVAS PERSPECTIVAS EN LA RELACIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA Y EL DESARROLLO LOCAL

GUERNICA FACUNDO VERICAT

LabCoop

Antes de empezar, creo que es importante decir, abiertamente, que lo que voy a compartir procede de lo construido con otras, en especial mis compañeras de cooperativa, pero sí, está personalmente sesgado. Sesgado, principalmente, porque estoy convencida de la forma en cómo se plantea nuestro papel y el de los gobiernos locales con respecto al desarrollo de nuestros barrios, nuestros pueblos, nuestras ciudades. Mi formación y experiencia profesional han estado siempre ligadas a la gestión local y al diseño de políticas de «desarrollo económico local», donde todo era muy fácil, sota-caballo-rey: políticas activas de ocupación, apoyo al tejido empresarial y comercial, promoción del emprendimiento y planificación estratégica del territorio. Todo estaba inventado y lo importante era aplicar una buena combinación de estas líneas políticas y técnicas y saber cuáles eran los factores diferenciales de nuestro municipio, para potenciarlos y diferenciarnos del municipio vecino. Pero mi propia evolución personal y profesional hacia la ESS ha cambiado mi forma de ver cómo los gobiernos locales pueden y deben intervenir en el desarrollo de las comunidades y el territorio, donde les hemos dado la responsabilidad de garantizarnos una vida vivible. Así que me he propuesto compartir con vosotras el hecho de que, aunque no partimos de la nada (no inventamos la rueda y años de práctica y ríos de tinta han corrido sobre el «desarrollo económico local»), tenemos una gran oportunidad, una gran responsabilidad y un montón de retos para ayudar a los gobiernos locales a cuidar y amplificar las prácticas de la ESS.

No partimos de la nada La crisis económica que empezó en 2007 obligó a los gobiernos (locales, estatales e internacionales) a revisar los factores que habían sido considerados básicos para el desarro-

llo económico local en las últimas décadas. Como escribía Joan Subirats en 2014, «muchas políticas que los poderes públicos realizaban parece que van quedando obsoletas y es necesario repensar qué nuevas respuestas encontramos colectivamente ante los retos comunes que se nos plantean. Y esto afecta también a los gobiernos locales y a las necesarias dinámicas de desarrollo y sostenibilidad territorial y local.» Haciendo una síntesis extraordinaria (y reduccionista) de los marcos teóricos económicos que han dado lugar a las políticas de desarrollo local desde mediados del siglo XX, se observa una evolución desde la necesidad de atracción de factores exógenos y de promoción de las grandes infraestructuras para poder generar «polos de desarrollo» hacia teorías que apoyan la necesidad de valorización de los factores endógenos y de cultura económica. En paralelo a las políticas de crecimiento económico y su enorme influencia en las políticas de desarrollo local, nace en 1987 el concepto de «desarrollo sostenible» (Informe Brundtlan), que cuestiona el concepto de crecimiento y la forma cómo se mide el bienestar. Así mismo, nace la teoría del «desarrollo abierto y endógeno», que pone el foco en la interdependencia entre los factores internos en un territorio y lo que pasa en el resto del mundo, entre desarrollo endógeno y globalización. Ambos paradigmas son hoy los marcos teóricos económicos dominantes y, sumados, han dado lugar a un tercer enfoque, el del «desarrollo basado en el lugar» (Place-based development), que tanto la OCDE como la Comisión Europea reconocen hoy como la mejor de las estrategias de desarrollo local, ya que permite un auténtico desarrollo de abajo-arriba o en red, enfatiza el papel de los gobiernos locales y valoriza los nuevos procesos de gobierno basados en la participación ciudadana y la cocreación de políticas públicas. Como explica Antonia Casellas, «la crisis económica y la necesidad de revisar las políticas de desarrollo local tuvieron, en primer lugar, un aspecto positivo, ya que se abrió

la posibilidad de repensar y cuestionar con libertad los factores de crecimiento que habían dominado el discurso y las prácticas en el desarrollo económico local hasta finales de la primera década del siglo XXI. Un ejercicio difícil antes de la crisis debido a que la inercia del sistema y los éxitos aparentes silenciaban la posibilidad de análisis críticos. En segundo lugar, también permite plantear la posibilidad y la idoneidad de nuevas estrategias de viabilidad económica y social que han pasado desapercibidas, cuando no han sido menospreciadas, por parte de

los poderes públicos, los especialistas consultores en desarrollo local y los académicos estudiosos de la interrelación entre la economía y el territorio». 1 ¿Cómo ayudar a los gobiernos locales a ayudarnos? Un gobierno local puede ser un elefante en una cacharrería, cuando el tejido de economía solidaria es delicado: si es residual, si las prácticas y organizaciones somos pequeñas y económicamente modestas, si el nivel de articulación entre nosotras es débil o inexistente, si somos prácticas fundamentalmente comunitarias o activistas. En cualquier caso, y por muy potente que sea el tejido de economía solidaria en un territorio, se nos plantea el reto de transmitir a los gobiernos locales que: somos pocas y no siempre suficientemente articuladas;

nuestras realidades económicas son modestas; no tenemos tiempo, estamos más por el hacer de nuestro día a día que por el pensar estrategias públicas. Pero, tenemos grandes aspiraciones para la sociedad en su conjunto; somos exigentes, esperamos mucho de los gobiernos locales, los necesitamos, y no nos vale cualquier intervención pública; amamos nuestra independencia y capacidad de autoorganización, nos preocupa perderla y nos sentimos a veces desbordadas por las demandas de los gobiernos locales. Así que nos ponemos del lado de los gobiernos locales que desean ayudarnos, intentando no perder la visión crítica de lo que hacen y, sobre todo, de cómo lo hacen; en especial cuando las personas, con

nombres y apellidos, que tienen responsabilidades técnicas y políticas en los gobiernos locales han sido en algún momento nuestras compañeras de fatigas. Para nosotras hay algunos elementos importantes a tener en cuenta: los porqués, los quiénes, los cómo y los qué.

Los porqués.

¿Qué significa desarrollo económico local desde la perspectiva de la ESS? Nuestro papel debería ser, en parte, ayudar a que los equipos técnicos y políticos comprendan desde un inicio que promover la ESS debería suponer un cambio estructural en las dinámicas económicas del territorio, que no nos conformamos con un premio a cooperativas o unas charlas en institutos de secundaria sobre comercio justo, que queremos un cambio profundo de las dinámicas económicas y sociales, que lo queremos todo. Por ello, nuestra labor debería ser, en primer lugar, ser honestas con los equipos técnicos y políticos locales y trasladarles desde un buen principio que deberán: revisar sus concepciones políticas sobre economía, ESS y desarrollo local — en especial, debemos desterrar la imagen de la ESS como una economía marginal, paliativa o reparadora—; debemos compartir con los gobiernos locales que la ESS no es un sector (ni nuevo ni viejo), sino una forma de entender el ciclo económico, los actores que intervienen y las relaciones que se establecen, una economía entera y diferente de la capitalista, que no busca adaptarse en ésta sino superarla"

“ NUESTRA LABOR DEBERÍA SER, EN PRIMER LUGAR, SER HONESTAS CON LOS EQUIPOS TÉCNICOS Y POLÍTICOS LOCALES Y TRASLADARLES DESDE UN BUEN PRINCIPIO QUE DEBERÁN: REVISAR SUS CONCEPCIONES POLÍTICAS SOBRE ECONOMÍA, ESS Y DESARROLLO LOCAL — EN ESPECIAL, DEBEMOS DESTERRAR LA IMAGEN DE LA ESS COMO UNA ECONOMÍA MARGINAL, PALIATIVA O REPARADORA—; DEBEMOS COMPARTIR CON LOS GOBIERNOS LOCALES QUE LA ESS NO ES UN SECTOR (NI NUEVO NI VIEJO), SINO UNA FORMA DE ENTENDER EL CICLO ECONÓMICO, LOS ACTORES QUE INTERVIENEN Y LAS RELACIONES QUE SE ESTABLECEN, UNA ECONOMÍA ENTERA Y DIFERENTE DE LA CAPITALISTA, QUE NO BUSCA ADAPTARSE EN ÉSTA SINO SUPERARLA”

es un sector (ni nuevo ni viejo), sino una forma de entender el ciclo económico, los actores que intervienen y las relaciones que se establecen, una economía entera y diferente de la capitalista, que no busca adaptarse en ésta sino superarla. También deberemos compartir que una política de promoción de la ESS no se puede enmarcar en cualquier enfoque del desarrollo local, sino en uno basado en una visión compartida en la comunidad sobre su futuro deseable, una visión que no puede ser perfectamente cerrada, pero sí lo suficiente como para proveer de rumbo a las políticas públicas. Tiene que ser, además, un desarrollo holístico, capaz de generar renta y resolver necesidades materiales, pero también de

crear a la vez vínculos sociales, conocimiento, empoderamiento ciudadano, conciencia crítica, solidaridad, etc., así como de desaprender las fórmulas clásicas de desarrollo local: planificación estratégica hacia la especialización territorial, políticas activas de ocupación, promoción emprendedora y apoyo al tejido empresarial y comercial. Igualmente, asumir que el desarrollo de la ESS debe estar protagonizado por la misma ESS y que la administración local debe tener un papel facilitador, no sustitutivo, e integrar que la ESS nace de la práctica y después se hace teoría, pero que en ningún caso hay recetas únicas, porque creemos en el aprendizaje mutuo, pero no en la transferencia erudita ni en la réplica automática.

Los quiénes.

¿De quién viene la iniciativa de promover la ESS en un territorio? Cuando a una administración local se le propone promover la ESS en su territorio, es sutilmente interesante saber de quién viene la iniciativa: ¿del personal técnico que cree o practica la ESS en su esfera personal; del mandato político que quiere liderar cambios hacia la ESS; del personal de confianza política que empuja las estructuras hacia la ESS? No es igual convencer al equipo político de que tiene que liderar una propuesta técnica, que convencer al equipo técnico de que una propuesta política se debe llevar a cabo. Mal que nos pese, las administraciones son instituciones fuertemente verticalizadas y los circuitos de información y mandato van de arriba abajo, pero las verticalidades tienen sus debilidades y no siempre la circulación de mandatos y demandas es lineal ni real. En los inicios, es probable que sea una persona (idealmente, un equipo) la que encarnará el trabajo de la administración local en ESS. Las personas, con nombres y apellidos, que lideren el proceso de inclusión de la ESS en la política local (a nivel técnico como político) tienen mucha importancia: la personalidad, sus vínculos personales con la ESS, la antigüedad, su rol dentro de la institución, el nivel de responsabilidad (especialmente, cuando se trata del nivel técnico), el volumen presupuestario que gestiona (especialmente, cuando se trata del nivel político), entre otros, serán elementos que determinarán el alcance y profundización del trabajo en ESS que se realice. Será importante que se sientan/consigan estar acompañadas desde dentro y desde fuera de la administración.

Los cómo.

¿Qué formas de hacer política de desarrollo local contribuyen a la ESS? Es importante trasladar a los ayuntamientos que tan importante es lo que hacen

como cómo lo hacen. Algunos criterios que podrían servir de referencia son la transversalidad, la coproducción, la cooperación creativa con la ciudadanía y la paciencia.

Transversalidad.

La ESS no debería encerrarse en una única política pública, sino que debería irrigar todas las políticas públicas locales. Es importante ayudar a construir confianza interna (entre áreas, servicios, concejalías, etc.). Es importante plantearles si lo que quieren es abordar grandes temas que afectan a toda la estructura administrativa (presupuestos, contratación, compras, municipalización de servicios públicos, etc.) o bien, si prefieren centrarse en algunas temáticas concretas (territorio, sostenibilidad, educación, cultura, atención social, etc.).

Coproducción.

Los gobiernos locales deberían evitar la tentación de hegemonizar el ejercicio político. La política local de ESS se debería entender como una política básicamente relacional con la red de agentes que interactúen en el territorio, para diseñar, ejecutar, seguir y evaluar conjuntamente el ejercicio político, en el marco de instancias conjuntas de gobierno, con funcionamiento democrático y competencias tanto consultivas como decisorias.

Cooperación creativa.

Las personas deben ser, a la vez, el objeto y el principal sujeto del desarrollo local. A lo mejor el ayuntamiento no tiene recursos, pero las personas seguro que disponen de activos todavía más valiosos que el capital ignora o subutiliza: conocimientos, habilidades, experiencia, ingenio, entusiasmo, tiempo, solidaridad, etc. El reto es mantenerlos activos (el individualismo, la apatía y el paro los desactivan) y ayudarlos para que se conecten y detecten posibilidades de apoyo mutuo.

Paciencia.

La ESS es lluvia fina. Desarrollarla necesita tiempo y paciencia; debemos pedir a los gobiernos locales que se planteen en qué plazos temporales quieren trabajar y obtener resultados e insistir tanto como sea posible en que las políticas de ESS deben estar orientadas a futuro y asociadas a estrategias de largo plazo. Es también nuestra responsabilidad trasladar a los gobiernos locales que las iniciativas de ESS se basan en procesos colectivos y, por lo tanto, su toma de decisiones es más pausada; en general es más sólida, pero muy pocas veces es rápida ni atiende a los ritmos que los condicionantes externos quieran

imponer. Cuando las decisiones colectivas no están maduras, forzarlas es mala estrategia, sólo conduce a generar falsos acuerdos o desavenencias difíciles de reorientar. Respetar estos ritmos no siempre es fácil; menos cuando, desde la perspectiva de las administraciones, el cumplimiento de plazos públicos marca a menudo la agenda y los presupuestos. Sean cuales sean los criterios y las condiciones internas de partida, la principal recomendación que deberíamos hacer sobre cómo abordar políticas de desarrollo local es de sentido común: con lo que ya hay y con lo que necesita lo que ya hay. A menudo los gobiernos locales, especialmente desde lo político, sienten que desconocen la ESS de su territorio. Deberíamos desaconsejarles que empiecen ninguna intervención sin identificar quién está desarrollando ya prácticas de ESS, y que primero se acerquen a ellas para preguntarles, desde la humildad, qué puede hacer el gobierno local por ellas. Debemos velar para que identifiquen, valoren y cuenten activamente con las iniciativas que vienen rompiéndose las pestañas para que la ESS sea una realidad en su comunidad y su territorio.

Los qués.

¿Pero, por dónde empezar? A menudo muchos ayuntamientos desarrollan políticas de ESS sin saberlo (mercados de proximidad, medidas contra la pobreza energética, huertos sociales, etc.). Ayudarles a identificar lo que ya hacen, ponerlo en valor y darle forma de política pública integral es también un paso de autoreconocimiento que los gobiernos locales agradecen. Cuando los ayuntamientos quieren pasar de una suma de acciones a una política local de desarrollo de la ESS, podríamos plantearles que pueden seguir distintas estrategias (combinables entre sí):

Normativas, que favorezcan un marco de relación con la ESS, en especial a través de cláusulas sociales y ambientales, y de revisión e integración de criterios en sus decisiones de compra pública responsable.

- De fertilización, que promuevan el humus que sostiene y hace crecer el árbol de la ESS: identificando prácticas de ESS en el municipio, dando visibilidad a esas prácticas, promoviendo el vínculo del tejido asociativo local con esas prácticas, vinculando la población infantil y más joven con el conocimiento de la ESS y quién la encarna en el municipio, etc.
- De impulso, apoyando la creación y madura-

ción de iniciativas de ESS e invirtiendo en proyectos emblemáticos que sean tractores; para ello, cada territorio debería identificar sus prioridades, es decir, sus principales necesidades y potencialidades sociales, económicas, culturales y ambientales.

- De uso, facilitando en el territorio el uso de los bienes materiales e inmateriales (locales, viviendas, herramientas, saberes, cuidados, transportes, energía, etc.) y no su propiedad; promoviendo el compartir por encima del poseer, el acceso libre y abierto, por encima del acceso propietario.
- De conocimiento, detectando y midiendo el impacto de la ESS a nivel local, promoviendo la investigación en el campo de la ESS y garantizando la evaluación de políticas públicas de desarrollo local. Trabajar el desarrollo local desde la perspectiva de la ESS supone identificar y potenciar aquello que ya existe, hacer emerger nuevas realidades de ESS y ampliar sus lazos con las formas de economía hegemónica que se den en el territorio.

Podes leer otros artículos del Dossier N°32 de Economistas Sin Fronteras en <https://ecosfron.org/publicaciones/dossieres-esf/>

MODELO ANALÍTICO SOBRE LOS CONFLICTOS INTERGUBERNAMENTALES POR EL AGUA EN LA CUENCA LERMA, MÉXICO

ANALYTICAL MODEL TO COMPREHENSION ABOUT THE WATER INTERGOVERNMENTAL CONFLICTS, LERMA BASIN, MÉXICO

JOSÉ JUAN PABLO ROJAS-RAMÍREZ

Universidad de Guadalajara

Guadalajara, México

Jpablo.rojas@cunonal.udg.mx

Resumen

— Se explica el conflicto por el agua a través de un modelo analítico elaborado a partir de diferentes posturas disciplinares del conflicto social y político, con el fin de contribuir al poder explicativo de la teoría del conflicto social. Para tal efecto se recurre al análisis de caso. Como conclusión se obtuvo que usar un modelo como procedimiento heurístico facilita la comprensión del conflicto intergubernamental por el agua a partir del establecimiento de cadenas causales.

Abstract

— In this paper is explain the water conflict from a analytical model. The methods used were the descriptive and analytical since different perspectives of the disciplines. In the research, the model was used as heuristic method to help at the comprehension of the social and political phenomenon in the area of environmental management, in particular of intergovernmental water's conflicts. Itself is established causal links of environmental significant aspects presents, in general terms, in others particular water struggles.

Palabras clave: Gestión integral del agua, Conflicto sociopolítico, Guerras del agua, Historia Ambiental

Keywords: Integral management water, Sociopolitical conflict, Water wars, Environmental history

INTRODUCCIÓN

El conflicto está asociado a un conjunto de causas que varían por región geográfica o por sector. De la misma manera los conflictos por el agua pueden tener causas genéricas en común como la escasez o la inequidad distributiva; sin embargo, el surgimiento y desarrollo de un conflicto en una área específica es particular y único en cuanto a su dinámica, debido a la actuación de los involucrados, así como el marco normativo e institucional que rige las relaciones entre entidades de gobierno y entre la sociedad, a la coyuntura histórica además de la coyuntura climática que se experimenta en el momento del surgimiento de las tensiones.

A efecto de que el presente trabajo de cuenta de un trabajo concreto y empírico se recurre a los resultados obtenidos sobre algunos estudios de caso que retoman las tensiones acontecidas en la cuenca Lerma-Chapala en México, y en particular de aquellos que optan por un enfoque politológico. Dicho evento se desarrolló entre gobernadores de dos entidades federativas en México:

Jalisco y Guanajuato durante la última década del

siglo XX y primeros años del siglo XXI.

Al problematizar la primera percepción de la existencia de un conflicto, que difería en cierta medida con otras tensiones sociales asociadas a la distribución del agua en la misma región hidráulica se descubrió que las reacciones de malestar que expusieron algunos actores de procedencia política señalaban que el tipo de conflicto era de origen social y repercutía en la esfera de la política local. Este se desarrolló por actores procedentes de la esfera pública los cuales a su vez y de acuerdo con la hipótesis planteada eran alentados por otros actores procedentes de la sociedad, situación que a lo largo de la investigación con la contrastación de casos diferentes de conflictos por el agua presentaban aspectos similares genéricamente. Con el estudio de dicho fenómeno se contribuye al conocimiento científico de eventos particulares en un tema global como es la situación de conflictividad por recursos hídricos que en ocasiones los modelos económicos, y las políticas de aprovechamiento de recursos naturales trae consigo en la lógica de explotación de los recursos, no como efecto negativo o anómalo sino consecuente de la competencia y sobreexplotación de dichos y que son características propias de las prácticas económicas en la búsqueda de un bienestar socioeconómico.

El modelo es una explicación sobre el surgimiento del conflicto y su desarrollo en términos de aprovechamiento hídrico, además de que proporciona referentes teóricos sobre los mecanismos formales e informales en el que se gesta, para poder en un futuro elegir mecanismos idóneos en el manejo del conflicto a partir de una base histórica y del conocimiento, desde la Academia, de los aspectos particulares de cada estructura sistémica dentro de la tendencia global de la fragmentación en “nuevos regionalismos”¹ que por efectos globales “reducen los ámbitos de acción, territorialización y pertenencia cultural. El modelo presentado es resultado de la investigación de campo, análisis bibliográfico tanto del estado de la cuestión como de teorías de largo alcance como la de Sistemas, Estructural-Funcionalista e Instrumentalista y revisión hemerográfica sobre la construcción de represas en la Cuenca Lerma-Santiago Pacífico en México además de la aplicación de entrevistas semiestructuradas a actores clave que tuvieron participación en el diseño e implementación de las obras de infraestructura hidráulica en Arcediano y San Nicolás.

El conflicto intergubernamental por el agua al inte-

rior de un país federado como México se caracteriza por presentar pautas de acción reconfiguradas de las premisas globales del libre mercado y la democracia. El discurso de la descentralización y desconcentración como garantes de eficiencia administrativa, que en el manejo del agua se aplica a través de la gestión por región hidráulica en donde los usuarios y las autoridades deberían de participar de manera consensual en las decisiones del destino hidráulico.

En contraste las prácticas devienen de nuevo a cuenta en centralización; la adopción del discurso global de democratización y libre mercado como coadyuvantes del “desarrollo”, en donde se estimula la reemergencia de participación social y ciudadana a la par de privilegiarse actividades y sectores productivos más rentables para la economía de una nación.

Desde una perspectiva teórica general, el conflicto intergubernamental por el agua entre estados federados aparece cuando los instrumentos de integración y de cooperación que se establecen en las Relaciones Intergubernamentales en lo concerniente al manejo del agua por región hidráulica no son acatados por los usuarios y/o autoridades encargadas del manejo del recurso en una coyuntura de escasez aparente. En dicha distribución del agua, esta es insuficiente para la intensificación de las actividades productivas y el desarrollo de las ciudades debido a las estrategias de distribución que en ocasiones sólo se diseñan para un corto plazo tomando en cuenta pocos supuestos hipotéticos o alternativas con enfoques más próximos a las atenciones sociales y más cercanas a la rentabilidad.

Algunos autores² subrayan la importancia del conflicto político como una oportunidad para instrumentar mecanismos institucionales que permitan a las partes en conflicto, que en el caso de la gestión hídrica implicarían a los usuarios y autoridades, la creación de acuerdos. Aunque la literatura se refiere sobre todo a conflictos internacionales, parte del análisis se puede extrapolar a conflictos internos entre representantes de entidades políticas conformantes de una federación que pese a su mismo origen político-partidario entran en conflicto, como se encontró en el estudio de caso del conflicto entre Jalisco y Guanajuato entre los años de 1997 y 2004.

El conflicto es una situación en la que dos o más partes involucradas en un asunto específico se hallan motivadas a emprender actividades que se excluyen

mutuamente. Por lo que el conflicto de acuerdo con North³, desde la dimensión política, se define como una coyuntura en la que los instrumentos integradores de orden y Poder (constitución, leyes, acuerdos) no operan o son alterados por una de las partes, que con anticipación accedieron a imponer dichos elementos; es decir, como una disfunción del orden político.

El surgimiento del conflicto se da cuando una de las partes percibe que uno o varios de sus fines, propósitos, preferencias o medios para alcanzarlos son obstruidos por las intenciones o actividades de una o varias de las otras partes. El desarrollo del conflicto desde el aspecto político varía según la intensidad de la tensión⁴ o “desacuerdo”, ya que en un conflicto existe un mínimo de acuerdo y este es el desacuerdo. El conflicto social nace y se desarrolla en un espacio público en donde existen, o se pretende establecer, reglas y acuerdos de coordinación entre detentadores de poder y receptores. Dahrendorf (1959) argumenta que los conflictos están basados en el poder; esto es, entre los que dan el orden, y que se interesan en mantener el status quo y quienes lo reciben y se interesan en cambiar este.

Por otra parte, el conflicto se asocia con tensiones y competencias por bienes y valores entre dos o más partes y si estas partes son sociedades o entidades políticas, la lucha frecuentemente es por territorios, por recursos naturales, por posturas ideológicas, entre otros aspectos que representan beneficio bajo esta óptica, el conflicto político se aproxima al enfoque antropológico.

Desde la dimensión social y de acuerdo con Coser (1956) las disidencias o desacuerdos se generan y desarrollan entre individuos o entre grupos que “luchan” por la diferencia de valores, o pretensiones a status, poder y recursos escasos, el objetivo es neutralizar, ganar, eliminar al adversario.

MODELO DEL CONFLICTO INTERGUBERNAMENTAL POR EL AGUA

La finalidad de la creación de un modelo es utilizarlo como procedimiento heurístico que contribuya a la explicación y comprensión del conflicto intergubernamental por el agua al interior de una región hidráulica nacional o internacional. Además se presenta como un instrumento de “re-descripción a detalle”⁵, como herramienta falible y perfectible a través de la comprobación de los hechos y sobre

otros trabajos que retoman el conflicto intergubernamental en la región mencionada.

Se establece que el surgimiento del conflicto, entendido como una fase del proceso, se conforma por un antecedente en una temporalidad casi inmediata en la cual existen acciones que se eslabonan y dan sentidos a las tensiones, y por un antecedente ubicado en una temporalidad mayor en la cual se sitúan eventos de mayor dimensión espacial como cambios estructurales a nivel nacional o regional en las cuestiones de la política económica y social. Y eventos particulares, en menor medida, pero recurrentes como sequías y modificaciones de pautas de acción para evitar situaciones de conflicto entre las partes y hasta conflictos aislados de corta duración o reprimidos por largo tiempo.

Es necesario establecer una línea de tiempo con eventos directamente interrelacionados a ese segmento temporal en el que ocurren pautas de acción disidentes al orden preestablecido por los acuerdos institucionales, y para efectos del modelo, se denomina: la periodicidad entre las acciones inmediatas y los eventos distantes al conflictivo, en relación a su contexto social y político; los instrumentos de integración y cooperación circunscritos en el marco normativo; la coyuntura en la que se manifiestan las tensiones sea climática o por eventos que trastocan el orden preestablecido; los actores y sus procedencias institucionales y sociales.

En conjunto se conforman cadenas multicausales en las cuales es necesario establecer el contexto anterior, es decir, situaciones de normalidad en las que se desarrollan las relaciones intergubernamentales, un evento coyuntural que abre la posibilidad de que las relaciones se reestructuren con tan sólo la existencia de una tensión de baja intensidad como el desacuerdo “amigable” o hasta la ruptura de dichas relaciones. Finalmente, el surgimiento del conflicto en donde emergen los actores y sus reclamos.

Contexto anterior a un conflicto intergubernamental por el agua

Anterior a un conflicto intergubernamental existe una red compleja de Relaciones entre Gobiernos que es creada y modificada a través del tiempo con la finalidad de cooperar y coordinar esfuerzos para el bienestar de la sociedad, en un campo de acción espacial mayor como el país y en medida que se articula dichas relaciones y evidencian eficiencia en un campo de acción como es la región.

En ciertos casos, los recursos naturales son de propiedad nacional, lo cual propicia la necesidad de crear organismos encargados del manejo institucional y adaptarlos a la realidad económica, política y social en la cual se encuentra la sociedad; asimismo se crean normas de concurrencia y competencia para la intervención de los diferentes ámbitos de gobierno sobre las pautas de manejo.

A partir de la creación de los Consejos de Cuenca en México, cada ámbito de gobierno adquiere reglas sobre como interactuar con los otros niveles y como “administrar” los recursos, a estas acciones se les conoce como Relaciones Intergubernamentales (RIG) y se establecen en los instrumentos integradores:

Constitución, Leyes, Acuerdos normativos, Normas oficiales, parámetros técnicos entre otras disposiciones de carácter normativo con la finalidad de generar la cooperación y minimizar en lo posible el surgimiento del conflicto en un país conformado por ámbitos de gobierno que comparten la soberanía “Cosoberanía” y la existencia de ordenes jurídicos justificados como ámbitos de gobierno⁶ ; y por lo tanto, los acuerdos que se generen deben establecer, la injerencia de cada uno de esos ámbitos.

Cuando las RIGs sufren una discontinuidad causada por situaciones ajenas al marco normativo en una “coyuntura”, las relaciones se quebrantan y los actores encargados de continuarlas entran en tensión y conflicto, ya que cada parte busca la consecución y protección de sus intereses. La fragmentación, desatención o eliminación de dichas relaciones se debe a que las disposiciones legales no son acatadas por alguna o ambas de las partes involucradas y por consecuencia alguna de estas se visualizan afectadas reaccionan ante el desequilibrio. Dicho desequilibrio puede ser entendido también como una discontinuidad del orden establecido en las normas.

Con la finalidad de generar cooperación y coordinación en el manejo del agua -recurso que se acordó en la constitución como de propiedad nacional-, los instrumentos establecen la manera en que las entidades políticas deben relacionarse, donde tienen competencia y cuando convergen los distintos ámbitos para establecer concurrencia para la consecución de objetivos previamente planeados, programados y presupuestados.

Para llevar a cabo dichas acciones, en el caso del agua, se crearon organismos encargados del manejo

integral del recurso, se planificó la conformación de regiones hidráulicas en las que los diferentes ámbitos de gobierno tienen campos de acción establecidos y modalidades de RIGs mediante la firma de acuerdos.

La coyuntura: escasez de agua en una región hidráulica de un país conformado por entidades libres y soberanas

A pesar de que los mecanismos propuestos para el manejo integral puedan ser los idóneos, los conflictos por el agua ocurren cuando el stress hídrico está presente en regiones en donde el desarrollo económico se acelera. Las causas asociadas al stress hídrico⁷ son el manejo inadecuado del recurso y el cambio climático que ocasiona escasez de agua en zonas en las que antes abundaba el recurso a través de periodos de estiaje largos y/o frecuentes. En ocasiones, los periodos de estiaje dejan estragos o secuelas que emergen con más fuerza en periodos posteriores.

Cuando el desarrollo de una región se acelera ya sea por inercia de los sectores productivos o por las estrategias gubernamentales, las ciudades crecen y con ellas el incremento de actividades productivas de los sectores secundarios y terciarios.

En contraste las actividades del sector primario sufren trastornos cuando se incrementa la migración humana del campo a las ciudades, también si existe un cambio cultural respecto al abandono de esas actividades o si el cambio se relaciona al patrón de cultivo aunado a la rentabilidad de las actividades primarias de tecnología intensiva en detrimento de las extensivas y de temporal e independientemente de los impactos ambientales que generen.

En cuanto a la participación del Gobierno la tendencia es incentivar a los sectores más productivos como estrategia para la consecución del desarrollo. Esto genera una aceleración de las actividades productivas secundarias y terciarias, y un rezago en las actividades primarias con tecnología tradicional, fenómeno que no sucede en la agroindustria altamente tecnificada y competitiva en el mercado, si no se generan políticas públicas de atención al campo de manera equitativa y eficiente.

Aunado a este fenómeno el factor climático de los periodos de estiaje, consecuencia del calentamiento global, incide directamente en la dinámica

productiva en la región que experimenta los efectos del desarrollo económico mencionados anteriormente. Al escasear el agua por la alteración del ciclo natural hídrico, la disponibilidad para satisfacer las necesidades tanto productivas como humanas disminuye. Ante dicha situación los organismos encargados del manejo del agua crean estrategias para solventar el problema que un primer momento parece coyuntural⁸.

Las estrategias entonces se orientan a replantear las disposiciones acordadas en los instrumentos de integración y cooperación entre los ámbitos de gobierno y estrechar más las RIGs con la finalidad de hacer frente a la coyuntura de escasez.

No obstante, cuando las partes no sobrellevan cabalmente las nuevas disposiciones o la interacción de los usuarios y autoridades rebasan lo predispuesto en los acuerdos, dichas disposiciones devienen “aparentemente” engañosas, hasta que alguna de las partes implicadas en el acuerdo, en este caso algunas de las entidades políticas observan que sus intereses están siendo afectados a causa de la maximización de otra u otras de las entidades.

Es entonces cuando, a pesar del conocimiento del contexto ambiental de escasez, los representantes de dichas entidades reaccionan y manifiestan su inconveniencia respecto a la manera en cómo se están sobrellevando los acuerdos planteados y ante la situación surgen tensiones que amenazan la consecución armoniosa de las RIGs.

En México, desde la última década del siglo XX, en especial en las regiones hidráulicas del centro-occidente y norte, la escasez de agua por el cambio climático ocasionó estragos fuertes. Desde 1996 hasta 2003 han sido años deficitarios en lluvias en la región occidente de la cuenca Lerma-Chapala, por lo que desde 2003 y, en buena medida, hasta el año 2007 se presentó uno de los periodos más drásticos y prolongados de deficiencia de agua en los diferentes sectores productivos y zonas urbanas⁹, sin descartar la presencia de lluvias de manera irregular hasta el año 2016.

Los periodos de estiaje independientemente de su duración dejan secuelas sociales y económicas que dificultan la gestión del recurso natural y la necesidad de replantear medidas normativas que anticipen los efectos que ocasionan dichas crisis o en el mejor de los casos mecanismos idóneos para hacer frente al malestar que pueda surgir por la escasez.

Conflicto e intervención de actores en su surgimiento

Los representantes de las entidades políticas que conforman la región hidrológica Lerma-Chapala-Santiago, ante las exigencias de usuarios al interior de su circunscripción y la incapacidad de solventar el problema, tienden a recurrir a otro ámbito de gobierno - en el caso de México al ámbito federal- con la finalidad de solucionar el problema de forma integral. La interacción de los actores en la búsqueda del cumplimiento de sus intereses, entendidos estos como necesidades asociadas al uso del agua, se denomina proceso de interface.

En dicho proceso, hay un detonante inicial, en este caso la disponibilidad insuficiente del recurso hídrico y su conservación, la cual afecta a los usuarios de los diferentes sectores productivos. Entonces ante la escasez de un recurso y por consecuencia una distribución “limitada” y hasta ineficiente en algunos casos, inicia la competencia por el agua.

Una vez que los usuarios ante la limitada disposición del recurso acuden a sus autoridades locales y regionales para exigir respuesta, las autoridades buscan una solución integral con las otras instancias institucionales, es decir ámbitos de gobierno y organismos creados que tienen injerencia en el manejo del recurso.

Por consecuencia inicia la competencia por el agua a través del acaparamiento del recurso al margen de las disposiciones preestablecidas institucionalmente (instrumentos de integración y RIGs), que se valen de las redes informales de compromisos y favores; mientras se establecen otras disposiciones acordes que devuelvan la consecución armoniosa de las RIGs en términos del manejo del recurso.

Las circunstancias que llevan a los representantes de dos o más entidades a entrar en conflicto por la defensa de los intereses de sus circunscripciones están relacionadas a las actividades productivas estratégicas desarrolladas en cada entidad política. Los usuarios del campo, en especial los usuarios que requieren agua de afluentes superficiales, a través de sus representantes de gobierno compiten con los usuarios de las ciudades.

Es decir, en un escenario en donde el manejo del agua se realiza por región hidrológica y esta a su vez está conformada por entidades políticas libres y que comparten la soberanía con un ámbito mayor como el federal en el caso de México- princi-

pio de cosoberanía¹⁰, existe la posibilidad de que dos entidades políticas contiguas, en términos de cuenca, con actividades estratégicas “antagónicas” compitan por el recurso hídrico al punto en que sus representantes políticos entren en conflicto.

Mientras en una entidad las actividades productivas estratégicas puedan ser las del sector primario en otra el interés estratégico se puede centrar en las actividades procedentes de los sectores secundarios y terciarios; de dicha situación se infiere que el tipo de actividades de cada entidad son antagónicas entre sí, pese a que deberían ser complementarias en términos de teoría regional.

Los usuarios que intervienen en el surgimiento del conflicto difieren de acuerdo a la entidad política y al tipo de actividades que se realiza en cada una. En una entidad política, dígase región administrativa, departamento o estado con sus debidas diferencias sociales, políticas y ambientales, en la que las actividades productivas estratégicas son las del sector primario, los usuarios interesados en la disponibilidad del recurso son principalmente los de la producción agrícola y pecuaria, en especial los que dependen del riego. Agroindustriales, Minifundistas autónomos o agrupaciones de agricultores en unidades de riego o distritos, de acuerdo a la estructura agrícola existente en México. Su capacidad de intervención en la toma de decisiones públicas depende de su impacto directo en la economía local, regional y nacional a través de sus acciones productivas.

En la otra entidad política en la que las actividades estratégicas son las provenientes de los sectores secundarios y terciarios, el tipo de usuarios es diverso, varía desde el ciudadano común que utiliza el agua para su uso doméstico, agrupaciones no gubernamentales que buscan la utilización sustentable y hasta el usuario industrial.

De igual forma que los usuarios agrícolas su capacidad de intervención en la toma de decisiones está en función de su poder económico y de la capacidad de organización ciudadana para movilizar asociaciones o llevar a la discusión pública las acciones pertinentes para la solución del problema.

En ambos casos, existen actores líderes de agrupaciones que representan intereses de grupo y/o individuales y los están presentes en los medios de comunicación. También están los actores que representan instituciones públicas como son, representantes de gobierno, directores de organismo de

administración regional, líderes de organizaciones no gubernamentales, entre otros.

El conflicto intergubernamental por el agua surge al momento en que la proporcionalidad de distribución del agua se altera y los usuarios manifiestan sus tensiones con mayor frecuencia e intensidad ante sus autoridades pertinentes. Por mínima que se la alteración, el déficit provoca graves problemas en las actividades productivas en corto y mediano plazo.

LA CUENCA LERMA-CHAPALA, UN BREVE CONTEXTO EN TONRO A LOS CONFLICTOS POR EL AGUA

De acuerdo con Guzmán¹¹, la adopción del proyecto de las comisiones por cuencas hidrológicas de los grandes ríos, en la adaptación del Tennessee Valley Authority a los intereses de industrialización agrícola en la década de los cincuenta consistió en concebir a la región hidrológica como un detonador de desarrollo económico.

Las inversiones para el campo desde entonces y hasta finales de los ochenta siempre se destinaron al apoyo para el desarrollo de zonas de riego en cuanto a su tecnificación e inversión en tecnologías para la mejora de los cultivos y obtención de mayores rendimientos económicos, a pesar de que paulatinamente se descuidó también a esta actividad.

De tal suerte, la utilización intensiva del recurso hídrico y la operación intensificada de la infraestructura evidenció un desgaste que si bien era justificado por las épocas de bonanza intermitente en las décadas de los cuarenta y cincuenta con la adopción de los criterios de la revolución verde¹² los acuerdos normativos presentaban holgura o flexibilidad en cuanto a los criterios económicos y ambientales de sustentabilidad; es decir, rehabilitar lo desgastado y asumir los costos económicos de dicho desgaste son cuestiones que se empiezan a discutir, realmente, a partir de la última década del siglo XX.

Desde el reparto agrario, pasando por el cardenismo y la revolución verde, se manejaba un doble discurso en el sistema político en pos de la industrialización agrícola.

Por un lado, estaban las disposiciones constitucionales y premisas cardenistas del reparto agrario y del agua; la supresión de los grandes latifundios para dejar la existencia del ejido y la pequeña propiedad y por otro la protección de la agroindustria

tecnificada y sustentada por grandes capitales; ya que se visualizaba ésta como el ejemplo a seguir para el desarrollo económico de la actividad agrícola¹³.

Se tiene dato histórico y evidencia que existieron latifundios que no fueron afectados¹⁴ por las disposiciones normativas y hasta lograron los favores políticos de representantes de gobierno, erigiendo de esa manera una elite agrícola que será la precursora del agroindustrial que compete y mantiene capacidad de injerencia en la Política del siglo XXI.

En cuanto a la protección de latifundios, esto refería a la no afectación de grandes extensiones de tierra, tarifas reducidas del agua o hasta eliminación de pago de derechos además de privilegios de utilización de grandes cantidades del recurso. Dicha dinámica propició la lealtad de la que se consolidó como la elite terrateniente agrícola con las instituciones de gobierno.

El doble discurso aplicado, en torno a la reforma agraria es claro, el Código enlista más de diez circunstancias en virtud de las cuales se les mantiene como inafectables a los latifundios. Sobresale la empecinada defensa a la agroexportación, que en aquel entonces controlaban empresas trasnacionales, al respecto se mencionaban a los ingenios cañeros, las fincas productoras de plátano, café, árboles frutales, y un largo etcétera¹⁵.

Antes de la firma del Acuerdo de Coordinación entre los estados conformantes de la región de la cuenca Lerma–Chapala, el marco normativo y la experiencia técnica que México desde décadas atrás adquirió en la distribución del agua proporcionaron procedimientos claros para el análisis y medición del agua superficial existente, desde una perspectiva técnica. Sin embargo, la deficiencia del monitoreo de la calidad del agua aunada a la falta de conciencia sustentable no impidieron el deterioro de la calidad del agua, lo cual repercutió intermitentemente en periodos de estiaje.

Desde el aspecto social y económico, el Estado a partir de sus instituciones federales establecía las bases y las dinámicas “uniformizadas” para la operación de los programas de infraestructura uso y manejo de agua tanto en lo urbano como en lo rural a la par del reparto agrario que paulatinamente fue cesando.

Por otra parte, la inversión y el esquema financiero

de la cuenca Lerma–Chapala no diferían de la del resto del país a pesar de que progresivamente llegó a ser una de las cuencas más productivas y la que aglutina la principal aglomeración poblacional del país¹⁶.

En una cuenca que presenta, desde los años cincuenta, un crecimiento poblacional que se conglomeró en zonas urbanas, un crecimiento económico por la diversidad de actividades que se incentivaron y por consecuencia una alta utilización de agua, los criterios de inversión y financiamiento por parte del gobierno eran insuficientes para abastecer a la demanda y atender los problemas asociados a la calidad del agua, dicho esquema se basaba en ejecutar gastos de distribución en detrimento de la infraestructura de almacenamiento que se deterioró ante la falta de mantenimiento.

El denominado “pacto cardenista” referente a la política de reparto agrario empezó a perder vigencia cuando las obras de infraestructura hidráulica cesaron y se inició la incorporación de criterios neoliberales de autosuficiencia agrícola, descentralización de la administración de infraestructura, autogestión, coordinación y democratización en el proceso de planeación y pago de derechos de uso del agua¹⁷.

Ante dicha situación, el pago real de los usuarios tanto del ámbito urbano como del rural estaba por debajo de los costos de operación y precios reales del agua, justificados por los constantes subsidios implementados por el Estado bajo el esquema de los modelos económicos vigentes desde los cincuenta y hasta finales de los ochenta¹⁸.

La falta de eficiencia administrativa para recuperar el cobro real de la prestación del servicio, inoperancia de los esquemas de vigilancia en la distribución del recurso entre unidades de riego, distritos, ejidos tecnificados entre otras estructuras de riego, el dilema de la propiedad del agua en tanto esta se visualiza como bien social y no como un bien económico.

En la cuestión del riego agrícola, existía un acuerdo corporativo en el que las elites del agro negociaban los planes de riego, los financiamientos de Banrural y los precios de garantía. Según los autores, para obtener algún apoyo económico o tramitar cualquier propuesta ante las instituciones, los agricultores estaban sujetos a dirigirse anticipadamente ante las jefaturas de los distritos de riego, dicha aseveración no se pudo comprobar mediante el trabajo de campo directo¹⁹.

Por consecuencia, a partir de la década de los setenta, los requerimientos de agua para actividades urbanas y rurales se incrementaron pero ante la insuficiencia financiera y de gestión del recurso las tensiones de los usuarios hacia las autoridades fueron frecuentes.

Frente al sistema político centralizado que exigía el intervencionismo estatal para el cumplimiento del modelo de desarrollo estabilizador y los esfuerzos por mantener una sociedad pasiva entorno a las prácticas políticoinstitucionales, los conflictos no lograban tener proyección más allá de donde acontecían debido a que los representantes de las instituciones políticas lograban establecer acuerdos con los líderes y representantes de las diferentes estructuras agrícolas²⁰ y a su vez estos últimos “dialogaban” con los usuarios “desprivilegiados” que manifestaban descontento con la finalidad de encontrar soluciones inmediatas a las peticiones.

Se trataba de evitar que los “desprivilegiados”²¹ como grupo dominado adquirieran conciencia de su estatus y así evitar un conflicto latente. Dicha dinámica al menos fue frecuente entre usuarios de los Distritos de Riego 011 y 84 en Guanajuato, o al menos así lo manifiestan algunos usuarios del distrito 011 en entrevistas anónimas realizadas.

Hasta que el sistema centralizado y corporativista se desgastó. Por consecuencia surgió un escenario de intervención o una interface en la que los representantes de los estados reestructuran de manera incipiente las relaciones intergubernamentales que antes eran subordinadas a las decisiones ejecutivas federales, a pesar de la falta de “descentralización real” que sólo permite una desconcentración de funciones, sí solo si las disposiciones locales concuerdan con las del poder ejecutivo federal²².

La situación de desgaste del recurso, los efectos adversos de la agricultura de regadío, calificada por Mestre (1997) como irracional, y la frecuente confrontación, pasiva, estatal por la disminución del recurso, que si bien las disputas intergubernamentales antes de 1989 eran sofocadas por la federación; en el siglo XXI dichas disputas adquieren una intensidad mayor que evidencia actividad real de disidencia entre los involucrados, ya que el conflicto intergubernamental se hace más complejo como se demuestra más adelante.

A finales de la década de los ochenta se evidencia el desgaste del sistema y la adopción de nuevas po-

líticas acordes a las dinámicas globales neoliberales que tomaron auge en dicha época. Una de las medidas tomadas en la administración ejecutiva de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), a quien se le reconoce por impulsar medidas neoliberales durante su periodo de gobierno, fue la creación de un organismo descentralizado para el manejo del agua.

La Comisión Nacional del Agua (CNA ahora CONAGUA) creada en 1989 como organismo descentralizado de gestión retomó la regionalización por cuencas hidrológicas. Simultáneo a este proceso acontece la conformación del primer consejo de cuenca conformado entre los estados circundantes a la cuenca Lerma-Chapala-Santiago y la elaboración de programas para la asignación de agua entre usuarios y otro de ordenamiento de los aprovechamientos hidráulicos y saneamiento de la cuenca, dichos programas sentarán las bases para la elaboración de un “acuerdo de coordinación” más estricto, detallado y con márgenes normativos de observancia que anteriormente devenían en equívocos.

Dichos acontecimientos marcan el inicio de la transición política hacia la descentralización, la cual reestructurará las instituciones y el margen de acción de la sociedad en lo concerniente a la concientización del uso del agua. En 1989 se celebra el convenio de colaboración entre los cinco estados conformantes de la cuenca Lerma-Chapala-Santiago.

Con este hecho se reestructuran las RIG's, las cuales transitan de un esquema de subordinación en el que la interacción entre ámbitos de gobierno estatal sólo se establecían para el protocolo o medidas de coordinación y únicamente quedaban en el discurso mientras las disposiciones de facto devenían de la centralización ejecutiva federal a través de las instituciones dependientes a uno de negociación en donde los organismo de cuenca, los usuarios con cierta legitimidad en cuanto a su adhesión al consejo, y las entidades federales negocian las reestructuraciones en cuanto a lo previsto en la Ley de Aguas Nacionales los esquemas de distribución y porcentajes asignados a los diferentes usos.

Dichas Rig's evolucionan a través del tiempo y del cambio social y político de un esquema en donde las relaciones informales calificadas como clientelarescorporativas predominaban, a un esquema incipiente de dominio de las relaciones formales aludidas o retomadas como recurso de defensa en el surgimiento de un conflicto entre actores sociales y políticos. Pese a que, la intervención de los grupos

de poder, dígase agroindustriales, industriales, políticos y asociaciones civiles inciden de acuerdo a sus intereses.

En el nuevo esquema, los representantes de los estados participan de facto en la creación de las nuevas pautas de acción del quehacer público a la par de otros actores sociales procedentes de la “vieja estructura de elite” tanto política como económica (del campo y la ciudad) y de nuevas corrientes ideológicas como el “ecologismo”, en conjunto se formula una dinámica sociopolítica compleja, “nueva fórmula política” de relaciones intergubernamentales que no sólo abarcan la interacción de los actores procedentes del gobierno sino también de actores sociales y económicos con capacidad de injerencia en la toma de decisiones²³.

RESULTADOS DEL MODELO COMO PROCEDIMIENTO HEURÍSTICO Y PUNTOS CONCLUYENTES

El conflicto intergubernamental por el agua surge debido a que los representantes de gobierno, alentados por actores (individuales y/o en grupo) con capacidad de intervenir en las decisiones públicas, tratan de asegurar el abasto del recurso para los usuarios de sus entidades políticas y al verse obstaculizados en el proceso tienden a competir y realizar actividades en las que se excluyen mutuamente.

En términos teóricos, se establecen instrumentos de integración y cooperación de aplicación universal como el establecimiento de leyes, instituciones y acuerdos vigentes a las diversas realidades de las diferentes sociedades regionales del país, al mismo tiempo que se establecen dinámicas de interacción formal como relaciones entre entidades, justificadas y formalizadas a nivel legal para la acción pública “soberana” de cada estado. Con la premisa de la coordinación, entre los componentes de la región hidráulica, sin que ninguna de las partes rebasara las facultades del ámbito federal encargado de la administración armónica de los recursos y de la observancia y arbitraje de las RIG’s.

De incurrir en desajustes o tensiones se procedió a la reestructuración continua de los instrumentos y modificación de preceptos legales sin atender el problema de fondo: la distribución, el saneamiento y por consecuencia la escasez progresiva.

En cuanto a las relaciones informales, en la medida que el interés público característico de las entida-

des políticas coincidía con el interés particular o de grupo se fueron desatendiendo los instrumentos de integración y cooperación, ocasionando la fragmentación del interés general en intereses de grupos, tanto económicos como políticos. Por consecuencia, las relaciones intergubernamentales tuvieron que reconfigurarse tomando en cuenta el conflicto como un indicador de la necesidad de cambio de viejas pautas por otras acordes a la coyuntura.

Retomando el ajuste o cambio de las instituciones para el manejo del agua y la cuestión agropecuaria, durante el siglo XX las instituciones destinadas a dichos asuntos se reestructuraron, se fusionaron o desaparecieron con el fin de hacer frente a los cambios sociales y políticos tanto de impacto global como local que atañen a la cuestión del uso y manejo del agua.

Cuando las RIGs sufren una discontinuidad causada por situaciones ajenas al marco normativo en una “coyuntura”, las relaciones se quebrantan y los actores encargados de continuarlas entran en tensión y conflicto, ya que cada parte busca la consecución y protección de sus intereses tanto los de grupo como los de entidad política.

La fragmentación, desatención o eliminación de las RIGs se debe a que las disposiciones (tratados, acuerdos, leyes, reglamentos, etc.) no son acatadas por alguna o ambas de las partes involucradas y por consecuencia, quienes se visualizan como afectados reaccionan ante el desequilibrio. Dicho desequilibrio puede ser entendido también como una discontinuidad del orden establecido en las normas.

La manifestación de un conflicto por el agua con repercusiones intergubernamentales no fue prevista en el marco de acción por parte de las autoridades federales y estatales, debido a que las pautas de acción formal, respecto a la armoniosa relación intergubernamental, estaban predispuestas en acuerdos normativos y proyectos aprobados aunque no del todo en tiempo y forma.

Inclusive, ninguna de las partes involucradas en el conflicto había previsto que se llegaría a una disidencia de intereses moderada, al grado que se manifestará públicamente las posturas de cada representante. Como se demuestra en la tesis, los problemas sociales asociados al manejo y distribución de agua en cada estado, además de la presión de grupos de poder, alentaron a que los representantes tomaran las posturas manifestadas y expuestas en la inves-

tigación.

En lo que respecta a la validación de la coexistencia de órdenes jurídicos, es decir de soberanía estatal y soberanía federal como se formula en los Artículos 39 y 40 de la Constitución Mexicana, se percibe al momento en el que las disposiciones federales se interpretan como parciales por alguna de las partes. La participación social contribuye a que los preceptos constitucionales e internacionales prevalezcan sobre medidas estratégicas propuestas por las instituciones, como se evidenció con la propuesta de la Ley general de aguas 2015, desechada a partir de la reacción social que evitó medidas severas en el abasto limitado que proponía e hicieron prevalecer el estado de Derecho en el cual se cimienta la base ideológica de la constitución y de los paradigma de sustentabilidad e igualdad social que se pregonan internacionalmente.

Las Rig's en países federados son más perceptibles debido a la existencia de diferentes ámbitos de gobiernos que comparten la Soberanía "Cosoberanía"²⁴, que coexisten o son coextensos y subordinados en ocasiones a un orden jurídico supremo como es la constitución. No obstante, la centralidad de las decisiones lo son también en cambio en países de conformación política unitaria las decisiones regionales adquieren mayor peso.

El conflicto está asociado a un conjunto de causas que varían por región geográfica o por sector, los conflictos por el agua pueden tener causas genéricas en común como la escasez o la inequidad distributiva; sin embargo el surgimiento y desarrollo de un conflicto en una área específica es particular y único, debido a la actuación de los involucrados en dicho, al marco normativo e institucional que rige las relaciones entre entidades de gobierno y entre la sociedad, y al momento histórico en el que se desarrolla.

Se pensaría que la meta actual de las instituciones políticas es crear mecanismos óptimos para que la gestión del agua entre entidades políticas no desencadene conflictos políticos que impidan una gestión óptima y/o alteren acuerdos legales o en su caso que los conflictos devengan en cooperación.

El conflicto intergubernamental, conformado por las tensiones sociales que repercuten en la esfera política, nace y se desarrolla en un espacio público en donde existen, o se pretende establecer, reglas y acuerdos de coordinación entre detentadores de po-

der y receptores.

Este se basa en el poder; es decir, entre los que dan el orden, y que se interesan en mantener el status quo y quienes lo reciben y se interesan en cambiar este al momento en que sus intereses no son reflejados o la utilización de recursos naturales como el agua no es garantizada.

En particular, la relación de poder en la cual surge el conflicto no es asimétrica del todo dado que grupos económico-sociales tienen capacidad de alterar las decisiones políticas "por su cuota de poder" ganada por favores o apoyos sostenidos por estos hacia el posicionamiento de un candidato político en vísperas de elección creando así una nueva "formula política" dinámica entre quienes gobiernan y quienes son gobernados y esta se hace presente en una coyuntura en la que los instrumentos integradores de orden y Poder (constitución, leyes, acuerdos) no operan o son alterados por una o ambas de las partes, que con anticipación aceptaron la imposición de tales instrumentos, ya sea por consentimiento mutuo o porque la misma ausencia de reacción por parte de los receptores del poder se interpretó como aceptación²⁵.

Además se deduce a partir de los hechos y el abordaje teórico que, los efectos medio ambientales por el cambio climático asociado a las acciones humanas de transformación de insumos para la producción industrial y abastecimiento alimentario (sobrecapacidad de recursos) para solventar las actividades productivas propician que las reglas propuestas y aceptadas por los grupos humanos entorno al aprovechamiento de los recursos, de manera equilibrada, sean modificadas o no acatadas por alguna o ninguna de las partes. Esto se da al momento en que las partes evalúan las acciones tomadas por el antagonista en detrimento suyo y de las reglas propuestas surgen tensiones que busca modificar el consensus iuris²⁶ ya que el que se visualiza como afectado afirma que dicho consenso ya no opera. Es así como inicia una cadena de causalidades que llevan a replantear o desaparecer los elementos de integración (recuérdese que estos son pautas de negociación y cooperación entre dos o más partes) y sustituir estos por tensiones conflictivas que exigen sometimiento o replanteamiento según el grado de intensidad de la tensión; de tal suerte se comprueba el siguiente supuesto: El conflicto intergubernamental por el agua surge como resultante de la presión de la dinámica productiva al interior de entidades políticas en una región que comparte el

recurso, al percibirse escaso inicia una competencia para proseguir las prácticas que contribuyen al crecimiento económico y de manera paralela conservar las RIG's formales e informales que benefician a dicho proceso, y cambiar aquellas que no se ajustan a la realidad particular desde la óptica de cada parte. La redefinición del concepto de conflicto intergubernamental por el agua desde los resultados de esta investigación refiere a: toda aquella interacción contenciosa y de competencia que sigue un proceso de surgimiento y desarrollo, a veces hostil, entre dos o más partes compuestas por un actor representante, o representantes, del gobierno de cada entidad política, los cuales cambian el orden prevaeciente de las relaciones establecidas entre gobiernos a causa de la incompatibilidad de expectativas, acciones presentes y futuras que afectan el equilibrio y la cooperación propiciados por los instrumentos de integración principal, las Constituciones de las naciones.

Un conflicto de esta índole está compuesto por múltiples actos que se inscriben en una sucesión lógico-causal de hechos a través del tiempo. La magnitud e impacto de un hecho específico no implica que éste sea el conflicto en sí mismo sino un eslabón más.

NOTAS

- 1 Preciado y Riviére, 2003.
- 2 Schmitt, 1991. Serrano, 2001.
- 3 North en Shils, 1979, 13
- 4 Serrano, 200. Schmitt, 1999.
- 5 Black, 1966.
- 6 Wright, 1997, 40.
- 7 Ávila, 2002.
- 8 Del Real y López, 2015.
- 9 Cano, 2007.
- 10 Wright, 1997.
- 11 Guzmán Arroyo, 2001.
- 12 Pichardo, 2006.
- 13 Durant, 2002.
- 14 Rojas en Peregrina, 2005, 61-89.
- 15 Durant, 2002, 308.
- 16 Mestre en Helmer, 1997.
- 17 Rojas, 2012.
- 18 Mestre en Helmer, 1997.
- 19 Mollard y Vargas, 2003.
- 20 Mollard y Vargas en Durán et al, 2005, 101.
- 21 Lukes, 2007.

22 Mestre en Helmer, 1997. Long,1989. Rojas,2012

23 Rojas, 2013.

24 Wright, 1997, 29-31.

25 Meisel, 1975. Mosca, 2002. Blacha, 2011.

26 Serrano, 2001.

BIBLIOGRAFÍA

- Best, J. 2004: Damned, Lies and statistics; Untangling Numbers from the Media, Politicians, and Activists. California (USA), University of California press.
- Black, M. 1966: Modelos y metáforas. Madrid, España, Tecnos.
- Bobbio, N. y Matteucci, N. 1988: Diccionario de política. Buenos Aires, ed. Siglo XXI.
- Boehm Schondube, B. et. Al. 2002: Los estudios del agua en la cuenca Lerma-Chapala-Santiago. Zamora (México), El Colegio de Michoacán.
- Buckles, D.I (ed.) 2000: Cultivar la paz; conflicto y colaboración en el manejo de los recursos naturales. Ottawa, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.
- Cabreo, E. y García, R. 2001: Relaciones intergubernamentales en México. Nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios. Tlaquepaque (México), ITESO-IGLOM.
- Cardaso, P. L. L. 2001: Fundamentos teóricos del conflicto social. Madrid, Siglo XXI.
- Coser, L. 1956: The Function of social conflict. London: Routledge.
- Dahrendorf, R. 1979: Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial. Madrid, Rialp.
- Del Real Olvera, J. y López López, A (Eds.). 2015: Modelos de gestión ambiental para los sectores productivos de Jalisco. Guadalajara (México), CIATEJ a.c.
- Entelman, R. F. 2002: Teoría de conflictos. Barcelona, Ariel.
- Giner, J. 1959: Teoría del conflicto social. Diccionario crítico de ciencias sociales. Madrid, Universidad Complutense, www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/.
- Helmer, R. & Hespanhol. I 1997: A Guide to the Use of Water Quality Management Principles. London, St Edmundsbury Press, http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/41967/0419229108_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Long, N. 1999: The multiple optic of interface analysis, background paper on interface analysis. s. l. Unesco, <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/claspo/workingpapers/multipleoptic.pdf>
- Lukes, S. 2007: El Poder: un enfoque radical. España, Siglo XXI.
- Mollard, E. y Vargas Velázquez, S. 2003: "La politización

regional del agua en la Cuenca Lerma–Chapala. Elementos de diagnóstico e impacto de las modificaciones de la ley de 2003”. Reunión AMER, Morelia.

- Mosca, G. 2002: La clase política, México: FCE.
- Nordhaus, W. D. & Tobin. J. 1973: “Is Growth obsolete?” Economic growth, fiftieth anniversary colloquium V. New York, NBER.
- Petzold-Bradley, E.; Carius, A. & Vincze, A. 2001: Responding to Environmental Conflicts: Implications for Theory and Practice, EUA, Kluwer Academic Publishers, <https://doi.org/10.1007/978-94-010-0395-7>.
- Preciado, J. ; Rivière D’arc, H et al 2003: Territorios, actores y poder;
- Regionalismos emergentes en México. Guadalajara (México) UdGUAY.
- Ragin, C. 2007: La construcción de la investigación social: introducción a
- Schmitt, C. 1991: El concepto de lo político. Madrid, Alianza.
- Serrano Gómez, E. 2001: Filosofía del conflicto político. México, UAM.
- Shills, E. 1979: Enciclopedia Internacional de ciencias sociales. Madrid,
- Aguilar.
- Shiva, V. 2003: Las guerras del agua. México, Siglo XXI.
- Wright, D. 1997: Para entender las Relaciones intergubernamentales.
- México, FCE.
- Zamorano, R. et al 2006: “Formación de profesores: estrategias de
- modelado didáctico en la enseñanza de las ciencias experimentales”,
- Revista Electrónica de la Red de Investigación Educativa 1(4), 1-12,
- <http://revista.iered.org/actual/pdf/rzyo.pdf>

Podes leer otros artículos de la Revista Agua y Territorio N°12 en <https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/atma>



ENTREVISTA A FRANK WAELTRING



MIJAL SAZ

Licenciada en Trabajo Social. Magíster en Desarrollo Local. Doctoranda en Comunicación. Especialista en desarrollo territorial. Docente universitaria. Miembro de la Red DETE y Directora de la Revista DyT

En esta oportunidad entrevistamos a Frank Waeltring, quien nos invita a conocer Mesopartner, su origen, enfoques, y las metodologías de trabajo que utilizan en los territorios. Frank es miembro de Mesopartner desde 2004, vive en Alemania y, en la actualidad, trabaja en la Unión Europea en temas de desarrollo económico local y social especialmente en las áreas rurales.

Hoy Mesopartner cuenta con cinco socios quienes viven y trabajan en Europa (Alemania y UK), Asia (Vietnam), África (Pretoria, Sudáfrica) y Latinoamérica (Argentina). Si bien Frank se disculpó previo a la entrevista por, según él, su limitado español, es de destacar que la fluidez y el léxico utilizado a lo largo de la conversación ha sido de alto nivel, además de su empatía y buena predisposición.

Te voy a hacer una pregunta básica: ¿qué es Mesopartner?

- (Se ríe) nosotros decimos siempre que Mesopart-

ner es una microempresa globalizada, en el sentido que somos cinco socios que viven en diferentes países pero, al mismo tiempo, que trabajan en diferentes continentes. Y es una microempresa globalizada porque estamos viviendo en las zonas donde estamos trabajando. Fundamos Mesopartner en 2003 viviendo en diferentes países, y la idea fue tener una red de socios que aunque estén trabajando en el mismo tema, el desarrollo económico local, y usando también enfoques similares que desarrollamos en conjunto, tenemos la posibilidad de vivir en diferentes países. Ulrich está viviendo en Chascomús (Argentina), yo soy el único que vive ahora en Alemania, Cristian está viviendo en Hanoi (Vietnam); John vive en Pretoria (África del Sur), y Marcus vive en New Castle, Inglaterra. Es una compañía, pero en realidad es una red, no solamente una red de consultores, sino una compañía propia con proyectos que trabajamos en conjunto, con instrumentos similares y proyectos en común, pero también proyectos individuales. Cierta porcentaje de los ingresos se queda dentro de la compañía para los gastos de la misma.

¿Cuáles son las perspectivas y enfoques desde los cuales trabajan?

- Mesopartner es la estructura, el contenido está relacionado con el desarrollo económico local y el desarrollo territorial, esto es, cómo podemos desarrollar territorios desde diferentes perspectivas. Una perspectiva es el trabajo en desarrollo económico local, esto es, cómo trabajar con una comunidad que se quiere desarrollar desde sus diferentes sectores económicos. Otra perspectiva es el trabajo sobre clusters, tratando de apoyar la mejora de los mismos, en este caso se trata de cómo un grupo de empresas quiere mejorar su eficiencia en un territorio y ello puede involucrar a diferentes comunidades. En otros casos la actividad se centra en el apoyo al sistema local de innovación, donde trabajamos con comunidades tratando de buscar innovaciones productivas en actividades locales. Asimismo, hacemos estudios de caso con los cuales estamos trabajando y nos fijamos en las capacitaciones necesarias para que las personas puedan desarrollar sus propias estrategias de desarrollo. Al mismo tiempo también diseñamos las políticas locales de desarrollo en el sentido de cómo podemos apoyar los sistemas locales de innovación, cómo podemos apoyar clusters, cómo podemos desarrollar políticas industriales, pero desde el nivel meso. En realidad, el nombre de Mesopartner viene de este nivel meso que actúa de soporte mediante políticas enfocadas al desarrollo

económico local. Este es el significado para nosotros del nivel meso, esto es, se trata de un elemento vinculador entre el mundo empresarial y el contexto territorial. Ustedes ya conocen el enfoque de la competitividad sistémica y sus distintos niveles de análisis.

Una cosa importante es que en estos últimos años nos dimos cuenta que también es muy importante la cultura, los temas socio culturales, y reflexionamos mucho sobre cómo se puede intervenir en temas complejos, en sistemas de complejidad. ¿Cómo podemos vincular la cultura en este contexto de relaciones complejas? Nosotros pensamos que necesitamos desarrollar y utilizar instrumentos distintos si queremos hacer cambios en el mundo local, que es un mundo complejo. Incluso muchos países donantes de cooperación internacional para el desarrollo enfocan su apoyo pensando en la forma como suponen que funcionan los sistemas básicos, pero en sistemas complejos ello no es así. Este es uno de los temas en que estamos pensando ahora, cuál es nuestro rol en el desarrollo de los sistemas locales y cómo podemos encontrar con los/as actores locales, enfoques que permitan trabajar en sistemas complejos, para los cuales no hay recetas o soluciones preconcebidas. Hay que probar y experimentar, explorar, y éste es ahora nuestro enfoque pero, al mismo tiempo, nuestro proceso de aprendizaje, es decir, buscar formas o caminos mejores con nuestros enfoques.

¿Desde qué enfoque partieron cuando empezaron a trabajar como empresa? ¿Cuáles fueron los momentos importantes o los hitos que sucedieron y los invitaron a pensar que tenían que modificar la forma de actuar, la necesidad de introducir innovaciones al enfoque, de trabajar con nuevas herramientas ya que las que tenían no eran suficientes?

- La empresa empezó en 2003, con Jörg Meyer-Stamer, fundador de Mesopartner, colega de Paco Alburquerque en los cursos sobre Desarrollo Económico Local que se impartían en el Centro Internacional de Formación que la OIT tiene en Turía (Italia) en aquellos años. Jörg hizo entonces una propuesta para crear una revista especializada en desarrollo económico local a fin de exponer estrategias, políticas y conceptos, no sólo desde una perspectiva académica o científica sino tratando de incorporar también las enseñanzas del trabajo en terreno, en las experiencias de diferentes países, utilizando siempre un enfoque participativo de desarrollo eco-

nómico local. Desde 2003, el enfoque principal se centró en la planificación estratégica del desarrollo económico local desde los municipios y las empresas, especialmente en los países en desarrollo. En este contexto también los donantes implementaron políticas de apoyo dirigidas a las empresas, pero sin conocer claramente sus demandas. Estas dos raíces fueron el origen del nacimiento de Mesopartner. ¿Cómo implementar un enfoque de desarrollo económico local involucrando a las empresas y el dinamismo del mercado, y cómo se pueden desarrollar las estrategias con la participación activa de las personas en los territorios? En ese momento hicimos una aportación importante con el enfoque para la Participación y Acción de la Competitividad desde Abajo (PACA), un planteamiento original donde se involucra fuertemente a las empresas y a los actores involucrados en el desarrollo económico local, a fin de realizar con ellos el trabajo de campo para conocer cuáles son las demandas de las empresas pero, también, para incorporar el conocimiento que tienen las empresas. Muchas veces las organizaciones de apoyo piensan que ellos tienen el conocimiento de la situación, pero al realizar las entrevistas, que es donde tienen que escuchar más y comunicarse con las empresas, entienden que el camino para desarrollar iniciativas concretas es donde ellos pueden aprender pero también donde ellos pueden desarrollar confianza con las empresas. Desde el sector público se suele pensar a menudo que ellos conocen bien la demanda de las las empresas mientras que, de hecho, las empresas casi siempre suelen pensar que no están involucradas en los planes que se diseñan desde el sector público. La idea de PACA era, pues, desarrollar un enfoque más vinculado al entendimiento del mercado, involucrando a los empresarios para entender mejor cuáles son sus demandas concretas. Es ahí donde deviene la idea del nivel meso, pensando cómo vincular las empresas con este apoyo desde una forma más interactiva. De este modo, PACA es un enfoque que trata de hacer un análisis rápido basado en entender mejor el sistema productivo local, la complejidad del mismo, pero sin pretender hacer un gran estudio; encontrado personas con motivación de cambio, y abiertas a asumir ellas mismas la responsabilidad para empezar con algunas iniciativas de aprendizaje. Con PACA se generaron iniciativas rápidas, desarrolladas entre tres y seis meses, trabajando en conjunto con nuevos actores, conectando nuevas personas con motivación, donde ellas mismas hicieran una operación de apoyo y de capacitación, acercando la demanda y la oferta, mostrando que se pueden hacer cosas aunque el entorno sea difícil.

¿Cuáles son las organizaciones de apoyo que intervienen y qué tipo de propuestas realizan?

- Pueden ser públicas y privadas, y depende del nivel de desarrollo, por ejemplo, en países o regiones con algunos actores u organizaciones que dan capacitación en las empresas u otros servicios de apoyo a la producción, aunque a veces sin una vinculación con la demanda verdaderamente existente. Entonces, con las empresas locales, y mediante un análisis rápido, puedes encontrar empresas con demandas específicas, por ejemplo, de tecnología y su utilización, lo que permite orientar la búsqueda de la oferta adecuada para atender esas demandas y, en el caso de no encontrarla, tratar de buscarla de algún modo para traer ese conocimiento necesario. Así surgió la idea de las iniciativas rápidas, con acciones de corto plazo como herramienta importante para el desarrollo económico local, con iniciativas concretas y motivadas por el conjunto de las personas. En vez de empezar con proyectos grandes, como en el enfoque de la planificación estratégica, empezamos con estas iniciativas rápidas, concretas, con participación y toma de responsabilidad local.

¿Por qué son importante estas iniciativas de corto plazo?

- Con estas iniciativas de corto plazo podemos comenzar a desarrollar las primeras formas de confianza y de aprendizaje colectivo, lo cual permite avanzar en los necesarios cambios de mentalidad. Hay personas que creen que hay que buscar ganancias rápidas, pero nosotros creemos que las ganancias rápidas no tienen esa lógica necesaria para una iniciativa de cambio que requiere cierto tiempo y que no es algo fácil, ya que tiene que ver con un trabajo colectivo de las personas que tienen, además, que desarrollar confianza entre ellas en el territorio. En suma, tienen que conocerse, hacer algo en conjunto para mostrar responsabilidad y también desarrollar la idea hasta el final.

Apoyamos estas iniciativas rápidas, y también algunas veces, las iniciativas de más largo plazo, solamente cuando vemos que existe suficiente apoyo de las personas. Hay una tercera forma, bastante nueva para nosotros, que se llama “face to fail experiments”, que son experimentos donde con muy pequeñas actividades puedes ver cómo funciona el sistema, por ejemplo, con pequeñas pruebas se puede detectar si existe una persona u organización que puede desarrollar algo nuevo, un nuevo producto o nueva red de contactos con otras empresas. Con

el face to fail experiment se puede hacer un taller con los posibles involucrados y analizar si existe suficiente energía y sinergia; y lo hacemos invitando a algunas personas que sean significativas para pensar juntos y encontrar el tema que las personas quieren conocer y ver cuáles son las posibilidades de apoyo, para así tener una idea más clara.

Entonces, ¿este sería el enfoque desde el que están trabajando en la actualidad?

- Sí, porque entendimos algo mejor la complejidad del sistema productivo local y porque estamos trabajando con las mismas personas, organizaciones, como los países donantes, desde hace mucho tiempo. Asimismo, nos cuestionamos sobre qué es posible hacer, hasta qué punto se puede hacer algo, y nos dimos cuenta que para desarrollar nuevas iniciativas, hay que involucrar a nuevas personas y otras ideas, y muchas veces tenemos que buscarlas en personas que se comportan diferente, que entienden los procesos de forma diferente y, por ejemplo, pueden ser más exitosos aunque las circunstancias sean las mismas.

¿Un ejemplo de estas nuevas personas y nuevas formas a incorporar?

- Conozco una experiencia de un agricultor que se dedica a la horticultura, que buscando nuevos mercados en las ciudades más grandes, encontró un sistema de logística para trasladar los productos a un precio más bajo de lo normal. La pregunta entonces es: ¿Por qué él puede hacer esto aunque es un pequeño productor, y qué se puede aprender de él? También se trata de pensar como involucrarlo a él, e invitar a otros que tengan interés en diversificar su forma de producción. En el taller hay que indagar entonces sobre cuál sería la forma de trabajar para aumentar su producción, aunque muchas veces estos agricultores tienen una capacidad limitada para ampliar su producción. Este es un ejemplo muy básico. En general buscamos empresas o agricultores como en este caso, enfocados en quienes tienen un comportamiento diferente, y por qué.

Me parece muy interesante esto que estás planteando porque para ustedes significa salirse del foco del cual estaban trabajando y cuestionarse con quién y para quién trabajan. Ahora bien, persiste en juego la palabra “energía” y dijiste que lo que buscan es ver cuál es la energía que sale de este tipo de talleres. ¿Qué significa energía?

- Es muy buena pregunta. La energía tiene que ver con desarrollar, tener las ganas de crear algo, tener ganas de emprender, de realizar algo, lo cual no se encuentra solamente en el ámbito del desarrollo económico local o el desarrollo de un producto. Tiene que ver también con el proceso de aprendizaje, con la innovación social, la incorporación de instrumentos y nuevos enfoques. El interés de cambiar algo en un momento determinado no es suficiente para una persona, lo cual implica la energía de caminar en esa dirección, de probar, de fallar pero también de aprender en este proceso, de tener una idea de vida y entender el mundo. Puede ser que quieras entender y hacer un producto nuevo, pero también puede ser que quieras entender cómo se puede hacer para cambiar una situación social, la situación ecológica en un área, ya sea de forma individual o colectiva.

Esto fue lo que pasó con Mesopartner, al principio diseñamos un instrumento como fue PACA, y después desarrollamos instrumentos adicionales para tener un enfoque de desarrollo y de proceso. Posteriormente, nos abrimos también a otros temas, no sólo el desarrollo económico local, sino también el desarrollo de redes e innovación. Y el tercer paso, que fue importante para nosotros, vino al preguntarnos cuál era el éxito que teníamos. Fuimos críticos con nuestro enfoque y nos planteamos qué pensarían nuestros clientes. Como ya he señalado, al estar insertos en sistemas complejos hay que experimentar, explorar. No se puede diseñar un plan para los próximos años y sólo implementarlo.

En la complejidad de los procesos de desarrollo económico local pueden utilizarse otros elementos. Nosotros estamos trabajando, por ejemplo, con un instrumento que se llama Cynefin framework, de Dave Snowden, donde se diferencian cuatro elementos: lo obvio, lo caótico, lo complicado y lo complejo. Permite identificar temas y ayuda a tomar decisiones según sean los contextos y procesos. Existen diferentes soluciones, por lo que no hay buenas prácticas o mejores prácticas, sino diferentes soluciones. Y ahí aparece el tema de la complejidad. Cuando entras en temas complejos no hay experiencias previas, se necesita ver cómo funciona el sistema.

Entre lo complicado y lo complejo, los instrumentos que funcionan en un tema complicado no funcionan en un tema de complejo. En el pasado proponíamos soluciones y utilizamos instrumentos en áreas que eran complejas con acciones pensadas

desde lo complicado. De ese modo, aunque diversos expertos intervinieron, su trabajo no resultó. Nuestro desafío es, por tanto, entender cómo podemos movernos en el tema de complejidad, y el enfoque se centra en que tenemos que experimentar mucho más con grupos, ver cómo reacciona el sistema, cómo reaccionan las personas, entender por qué las cosas no funcionan. Nunca se va a entender todo el sistema, pero podemos comprender un poco más, a través de la experimentación algunos temas, definiendo lo complicado y lo complejo. Un ejemplo que yo tengo ahora en Alemania: desde hace diez años venimos hablando sobre el cambio del modelo energético, queremos salir del carbón como fuente de energía y avanzar hacia un uso extensivo de las energías renovables. Políticamente decidimos que en 2040 ó 2050 el 80% de nuestra energía tiene que ser energía renovable. Cuando empezamos a hablar sobre este tema, hace 10 años atrás, nadie entendía cómo se podía desarrollar este tema, al ser un asunto demasiado complejo. Entonces tuvo lugar mucha investigación, pruebas, iniciativas, también del gobierno, para ver cómo funcionaría el sistema, y dónde podemos entrar en algunos puntos con energías solares o eólicas, y de ese modo se produjo un paso desde lo complejo a lo complicado. Otro ejemplo son los países donantes de la cooperación internacional que en algunos casos analizan y dicen lo que hay que hacer, y no dan espacio para experimentar. En una consultoría a donantes, trabajamos la idea de experimentar mucho más con las personas en los territorios y también a un nivel más alto, y se planteó cómo podemos cambiar el sistema de apoyo para que todos tengan más flexibilidad para probar.

Y por qué pensás que los donantes, me refiero a los organismos internacionales más conocidos no dan estos espacios de experimentación, financiando de hecho experiencias

- Algunos llevan a cabo un tipo de gestión adaptativa y están incorporando el tema de la complejidad pero la lógica de muchos hasta hoy continúa desarrollando los proyectos en forma bastante lineal, y los gobiernos tienen que implementar la planificación y justificar los fondos, con esa misma lógica.

Necesitamos otro enfoque, tenemos que evaluar problemas más grandes, tal vez más complejos, y para ello no podemos usar los mismos instrumentos. Por ejemplo, en Alemania está hoy muy candente el tema de los refugiados, tenemos más de un millón de refugiados, y todo el sistema políticamente populista viene de una visión del mundo

muy lineal, con propuestas que son solamente entre blanco o negro. Entonces tenemos que buscar cuáles son nuevas formas de redes y nuevas formas de soluciones. No hay soluciones únicas. Y esto es también un tema de desarrollo económico local, cómo podemos en el contexto en el cual estamos trabajando crear nuevas formas de redes con las cuales experimentar y buscar nuevas soluciones que funcionen.

Hoy los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) muestran en la Agenda 2030 que los problemas son más complejos en el mundo y que hay que buscar soluciones a temas desde diferentes perspectivas, estrategias de comunicación y probar nuevas formas de involucrarse.

Para vos, ¿cuáles son los principales aprendizajes que tiene Mesopartner a la fecha?

Nuestro aprendizaje es que existen posibilidades de desarrollo local o regional, que son algunos de los grandes cambios que se necesitan, pero también están los pequeños cambios. Yo creo en las personas y en que ellas mismas pueden tomar responsabilidades. No importa si estoy viviendo en una área muy pobre o en un pueblo o ciudad, tiene que ver con personas que quieren hacer algo y tienen una motivación. Me pasa cuando doy clases de desarrollo económico y los estudiantes se ponen a hablar sobre las grandes estructuras internacionales, pero yo creo que el desarrollo empieza en tu localidad y tu comportamiento. A través de la metodología PACA aprendí mucho de esto, siempre se pueden encontrar personas con ganas de hacer algo concreto y sustancial, con sentido. Esto es el primer aprendizaje para mí.

Otro aprendizaje también bastante fuerte para Mesopartner es que no podemos generar impacto de largo plazo sin instituciones sólidas, y esto implica cambio de mentalidades y, en general, no estamos listos para este cambio. Yo soy bastante crítico porque en algunos países no hay cambios en las reglas de la sociedad y, muchas veces, aunque se de un proceso de aprendizaje, el impacto del trabajo a largo plazo no es tan grande. Entonces, la pregunta siempre es ¿por dónde empezar? Para que pueda existir un cambio, en muchos países se debe empezar a nivel local. Depende del entorno institucional, lo que está también relacionado con la cultura del propio país, región o territorio. Las instituciones son un mirador de cómo piensan las personas, qué creen del gobierno o de las organizaciones. Esto es

también un aprendizaje para mí, nosotros podemos entender estas limitaciones pero también tenemos posibilidades de hacer cambios con un impacto estructural.

Recién nos damos cuenta de que muchos países donde estamos trabajando a nivel local poseen una historia cultural que tenemos que entender mejor. De ahí viene el tercer aprendizaje que tiene que ver con el tema de la complejidad, porque hay que tener claro que aunque desarrollemos nuestra vida y trabajo en un área específica estamos entrando en temas que no entendemos por completo y, por tanto, no podemos solucionar, ya que hay una gran diferencia entre soluciones obvias, complicadas y complejas. Y es bastante probable que si en un área caótica, proponemos intervenciones simplistas, se acaben produciendo más caos que soluciones. El último aprendizaje para mí tiene que ver con que no importa si son temas de lo social, económico o ambiental. Al final todo es cambio social, ya sea para vivir mejor, con la familia, en nuestro entorno, o en nuestro país. Todo tiene que ver con nuestra vida social.

Una última pregunta, ¿cómo ves a Mesopartner dentro de 10 años?

- Yo espero que podamos encontrar mejores formas para enfrentar sistemas más complejos, ya que buscamos diferentes formas de comportamiento en comparación con muchos otros consultores. Nosotros como empresa, nos damos la posibilidad de experimentar y explorar con otros colegas en los diferentes países donde trabajamos, y nos preguntamos y esforzamos en entender también a través de la experimentación.

Espero que sigamos trabajando así, pero no solamente en desarrollo económico local, sino apoyando el cambio institucional, lo cual puede ser local pero también puede ser más amplio. Tenemos que continuar trabajando en los diferentes países a través de redes, ya que hay hoy muchas redes internacionales donde diferentes ONG's se juntan y trabajan sobre algunos temas, en los cuales los gobiernos o los países donantes no están aún listos para hacerlo. Este, creo que es nuestro proceso de aprendizaje, ir buscando nuevos clientes que quieran tener ese proceso de exploración y de aprendizaje con nosotros, aunque no es algo fácil porque hay clientes que son muy abiertos, pero otros no. Nosotros, en

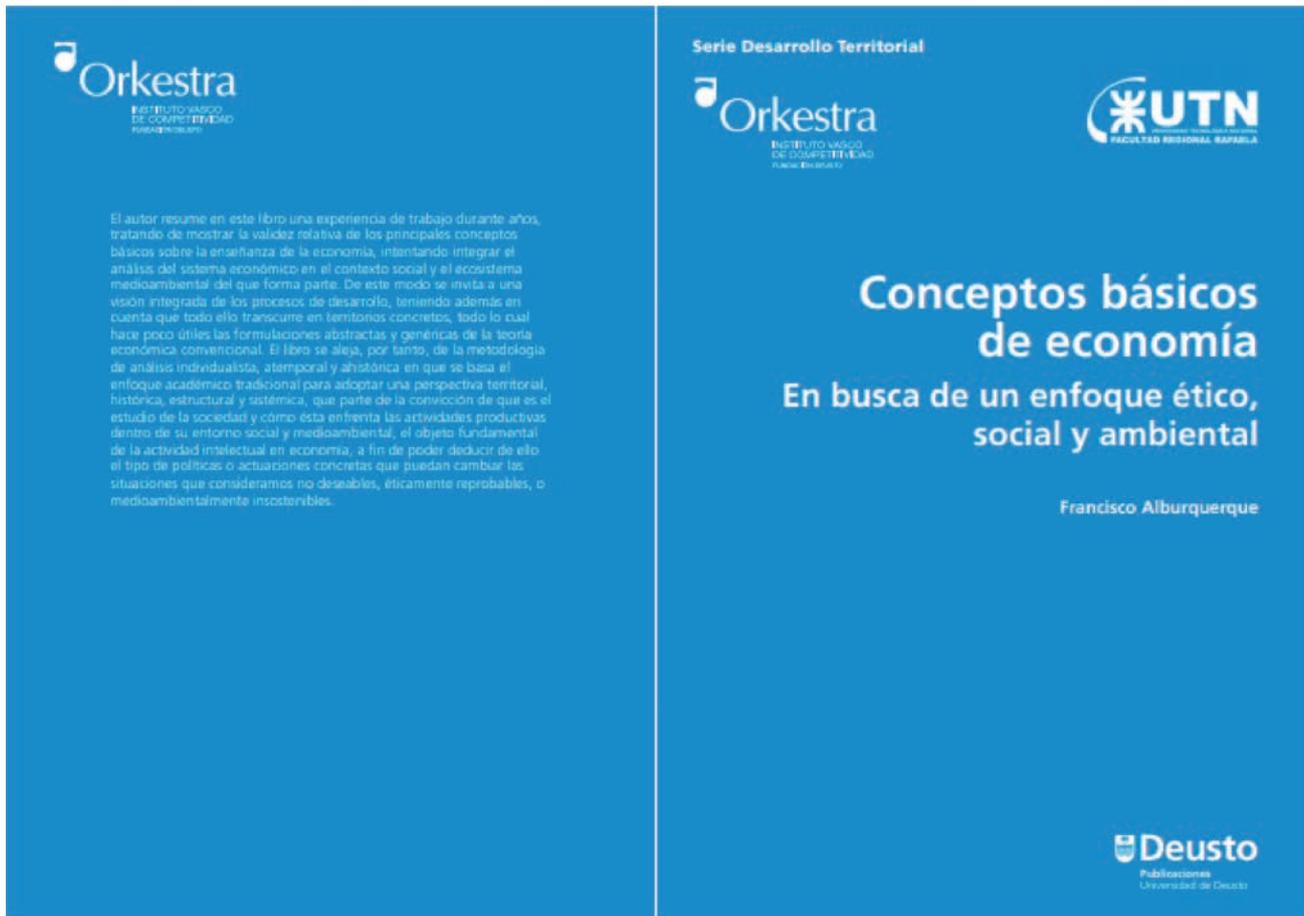
diez años hemos realizado un cambio importante y buscamos la posibilidad de contar con clientes que quieran hacer este camino con nosotros.

Algo más que quieras aportar a lo que te estuve preguntando, que te parezca relevante dar a conocer.

- Todo lo que conté se refiere al fuerte cambio operado en estos años en nuestra compañía. Jörg Meyer-Stamer, el fundador de Mesopartner, murió en 2009 y él había sido la persona que buscó a las demás personas para montar la empresa, por ejemplo, a Ulrich Harmes-Liedtke o a mi mismo. Sin embargo, tras su fallecimiento tuvimos que encontrar nuestra nueva forma de red como compañía.

Lo que me gusta mucho es que siempre nos estamos preguntando hasta qué punto estamos buscando algo nuevo, porque siempre termina dependiendo de nuestra forma de sobrevivir. Estamos todo el tiempo buscando y me gustaría que en los próximos diez años tengamos también esta forma de motivación como empresa, pero también para el trabajo que estamos dando a otras personas. Sucede que las localidades y las empresas pierden la motivación de probar algo nuevo, porque la cotidianidad es agotadora, muchas veces estamos cansados, todos tenemos responsabilidades, familia y todo eso. Siempre estamos preguntándonos porqué hacer un esfuerzo pero creo que eso no tiene que ser un obstáculo, y requiere respeto y responsabilidad con las cosas que hacemos.





RESEÑA: “CONCEPTOS BÁSICOS DE ECONOMÍA. EN BUSCA DE UN ENFOQUE ÉTICO, SOCIAL Y AMBIENTAL”



FRANCISCO ALBURQUERQUE

Nacido en Córdoba (Andalucía) en 1944. Es consultor internacional en Desarrollo Económico Local e investigador asociado de Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad. En la actualidad es asesor regional del Programa de Formación en Desarrollo Económico Local con Inclusión Social para América Latina y El Caribe (www.conectadel.org), del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo.

La Serie Desarrollo Territorial de la colección de Publicaciones de la Universidad de DEUSTO, a través del convenio que tienen el Instituto Vasco de Competitividad –Orkestra- y la Facultad Regional Rafaela, de la Universidad Tecnológica Nacional, acaba de publicar el libro de Francisco Alburquerque: “Conceptos básicos de economía. En busca de un enfoque ético, social y ambiental”, 2018.

El libro hace un recorrido por los principales conceptos de la economía, a lo largo del cual va mostrando un distanciamiento crítico sobre las expli-

caciones convencionales de la misma y ofreciendo ideas y hechos para la reflexión propia de cualquier lector o lectora del libro.

El libro comienza señalando la necesidad de incorporar un enfoque integrado del sistema económico como subsistema del medio natural del que forma parte, y dentro del contexto social correspondiente. El análisis del sistema económico y la organización territorial de la producción son contemplados en detalle, a partir de una referencia destacada a la matriz de relaciones intersectoriales que, pese a sus limitaciones, ofrece una visión mucho más interesante sobre la articulación o desarticulación productiva de la economía, que los habituales datos de las macro-magnitudes económicas que recogen los Sistemas de Contabilidad Nacional. Posteriormente, el análisis de las relaciones económicas con el exterior, la importancia del Sector Público y el sistema monetario y financiero completan dicho recorrido, para concluir con el análisis de la dinámica económica, el crecimiento y el desarrollo económico.

La posición del autor queda bien reflejada en la cita que él mismo incluye al comienzo del libro:

“La explicación convencional de la teoría económica que se divulga en los manuales afirma que los precios se forman en el punto donde se encuentran la oferta y la demanda en los mercados. Cuando terminé mis estudios de economía pensé en solicitar el «libro de reclamaciones» para protestar contra algunas teorías que me habían explicado en la Facultad, ya que los supuestos básicos de la teoría económica vigente no me convencían. Hoy siento la necesidad de acudir a algún juzgado de guardia. Es quizá la razón principal por la que me animé a escribir este libro. Uno tiene la sensación de que le tomaron el pelo, aunque no estoy seguro del grado de conciencia sobre este hecho de parte de muchas de las personas que tuve como profesores. Pero sobre esa fantástica construcción teórica siguen estando situados gran parte de los argumentos en la versión más vulgar de la economía, divulgada reiteradamente por los grandes medios de comunicación de masas. De este modo, la falta de seriedad se da la mano con la ignorancia o, sencillamente, con la estupidez”.

<http://mdt.frra.utn.edu.ar/web/Noticias-ampliar.aspx?s=257&i=310>

<https://www.orkestra.deusto.es/es/investigacion/publicaciones/libros-informes/desarrollo-territorial/1600-conceptos-basicos-economia-busca-enfoque-etico-social-ambiental>

https://issuu.com/maestriadesarrolloterritorial/docs/libro_conceptos_basicos_economia_di



NUEVA SECCIÓN. FORMACIÓN PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL. EL ROL CLAVE DE LA UNIVERSIDAD.

Por Pablo Costamagna

Doctor en Estudios del Desarrollo.

Magister en Administración de Negocios. Contador Público Nacional. Docente universitario. Director de la Maestría en Desarrollo Territorial de la UTN-Rafaela.

Los territorios están viviendo momentos cuya gestión requiere de una interpretación de la complejidad para la que no siempre están preparados. En paralelo, algunas Universidades están reflexionando sobre el cambio en las relaciones con la sociedad con planteos sobre cómo se co-construye conocimiento junto a los distintos actores.

Esta mirada interpela procesos tradicionales de formación e investigación que concentra su trabajo en entender las problemáticas, construir en forma aislada el conocimiento para luego transferir y ahí termina la función. En muchas prácticas, sobre todo en procesos sociales esto no alcanza; ya no sirve sólo diagnósticos señalando qué es lo que se debe hacer, el planteo es entrar en una construcción colectiva desde la acción..

En este sentido comienzan a aparecer procesos formativos que incorporan a su propuesta pedagógica nuevos espacios en donde además de la teoría que emerge del intercambio de saberes con especialistas y de las reflexiones sobre la práctica a través de casos de estudio, se trabaja a partir de los acontecimientos y problemáticas que surgen de experiencias que permiten trabajar sobre el cambio y el futuro con una dialéctica que no concluye en un saber acabado y definitivo.

La comprensión de elementos como el diálogo, la facilitación, la mutua influencia entre lo formativo y lo político, la importancia de la identidad cultural y las influencias externas se van desarrollando en distintos lugares de América Latina y por eso la necesidad de esta sección que nos permita aprender sobre estas propuestas.

Es por esto, que en esta oportunidad compartimos la experiencia de conformación de una red de universidades en Argentina.



CONFORMACIÓN DE LA RED DE UNIVERSIDADES DE DESARROLLO TERRITORIAL EN ARGENTINA



GABRIEL SUÁREZ.

Lic. en Administración. Magister en Desarrollo Económico de América Latina. Secretaria de Investigación y Extensión IAPCS – UNVM. Coordinador de la carrera Lic. en Desarrollo Local Regional – UNVM. Miembro Red DE TE



GIMENA LOZA

Licenciada en Desarrollo Local Regional por la Universidad Nacional de Villa María-UNVM. Maestranda en Estudios Latinoamericanos.

ANTECEDENTES

Bajo la iniciativa conjunta de estudiantes y docentes de la Licenciatura en Desarrollo Local-Regional, se llevaron a cabo en 2010 las Primeras Jornadas de Desarrollo Local y las Primeras Jornadas sobre Cooperación Internacional y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Con una gran convocatoria y referentes nacionales e internacionales, se avanzó sobre la contextualización y abordaje del desarrollo en el marco de los objetivos fijados en el año 2000 por Naciones Unidas a sus países miembros.

Posteriormente, en el año 2015, se retomó la organización, en esta ocasión de forma conjunta con la Red DE TE, de unas Pre-Jornadas sobre Desarrollo

Local-Regional que permitieron avanzar en la propuesta para que durante los días 12 y 13 de mayo de 2016 se realizaran las Segundas Jornadas de Desarrollo Local-Regional y el Primer Encuentro de Escuelas de Gobierno. De esta forma, estudiantes, investigadores y funcionarios fueron partícipes de una instancia de reflexión y articulación para planear el desarrollo no sólo en términos teóricos sino para tratar de llevar las reflexiones de la academia al territorio. Se avanzó así en un camino conjunto, que culminó en la organización, durante los días 23 y 24 de agosto de 2018, del Primer Congreso Argentino de Desarrollo Territorial y las III Jornadas de Desarrollo Local-Regional, celebradas en el campus de la Universidad Nacional de Villa María, con la colaboración de la Red DETE y la Universidad Tecnológica Nacional-Facultad Regional Rafaela. Este Congreso sentó las bases para próximos encuentros de carácter bianual para todas las personas que trabajan, reflexionan y estudian cuestiones referidas al desarrollo y el territorio.

REPLANTEANDO EL DESARROLLO

Este Congreso de agosto de 2018 contó con más de setenta ponencias distribuidas en seis mesas de trabajo: El desarrollo en clave latinoamericana; Abordajes y enfoques del Desarrollo Territorial; Políticas públicas y capacidades para la gestión local; Ciudad

y ruralidad. Gestión y conflictos urbanos–periurbanos; Democracia económica y procesos productivos territoriales; Procesos territoriales y medioambiente.

Al Congreso asistieron estudiantes de la Licenciatura en Desarrollo Local-Regional de la UNVM, estudiantes de grado y posgrado de otras universidades del país, docentes y funcionarios, que intercambiaron experiencias sobre temas diversos como turismo, emprendimientos e industrialización, empleo, seguridad, tránsito, horticultura y gestión del periurbano, educación, entre otros.

El primer día, luego de la apertura formal del evento, se desarrolló el primer conversatorio, inaugurado por Pablo Costamagna, con quien se dio un intercambio de ideas e interrogantes sobre los nuevos desafíos que

enfrenta el desarrollo territorial, lo cual continuó por la tarde en las mesas simultáneas de ponencias.

Uno de los indicadores de éxito del Congreso fue la presencia de expositores de distintos puntos del país, ya que estuvieron presentes investigadores y “operadores del desarrollo” de distintas provincias: desde Río Negro estuvo presente el CIETES–UNRN; de Rafaela, el Instituto Praxis; de Buenos Aires, la Universidad Provincial del Sudoeste y las Universidades Nacionales de Quilmes y San

“LOS GOBIERNOS LOCALES SON ACTORES CLAVES PARA PENSAR EL DESARROLLO DESDE LOS TERRITORIOS Y EN EL CONGRESO TUVIERON PRESENCIA A PARTIR DE INVITACIONES Y A TRAVÉS DE PROPUESTAS SURGIDAS DESDE LAS MISMAS LOCALIDADES.”



Martín; desde Santa Fe, la Universidad Nacional del Litoral; de Río Cuarto, la Facultad de Ciencias Económicas; de la Universidad Siglo XXI, la Licenciatura en Administración Agraria; desde Tierra del Fuego, el grupo CADIC–CONICET–UNDTF; y equipos de la Universidad Nacional de la Pampa y la Universidad Nacional de La Rioja. Por su parte, desde la UNVM, se presentaron ponencias de las distintas carreras del Instituto de Ciencias Sociales, del Observatorio de Políticas Públicas y de la Escuela de Gobierno.

Al finalizar la jornada del primer día, tuvo lugar una instancia de formación a cargo del Instituto PRAXIS perteneciente a la Universidad Tecnológica Nacional-Facultad Regional Rafaela. Allí, distribuidos en diferentes grupos de trabajo, disertantes y asistentes fueron invitados a reflexionar sobre el rol de las personas que realizan la función de facilitadores/as en desarrollo territorial.

El segundo día comenzó nuevamente con un conversatorio, en esta ocasión, a cargo de los Secretarios de Gobierno de Rafaela y Villa María, quienes compartieron su experiencia en el gobierno local, respondiendo a las preguntas formuladas por el público.

Los gobiernos locales son actores claves para pensar el desarrollo desde los territorios y en el Congreso tuvieron presencia a partir de invitaciones y a través de propuestas surgidas desde las mismas localidades. El intendente de San Guillermo (Santa Fe) y el intendente de San Antonio de Litín (Córdoba), expusieron igualmente sus experiencias sobre su gestión, mientras que el legislador por San Justo, Germán Pratto, compartió un análisis sobre la revalorización del municipalismo, y funcionarios de las Municipalidades de San Carlos de Bariloche, Rafaela, Villa María, y Etruria, participaron en los diálogos que habían sido formalmente planificados, y en aquellos otros que fueron surgiendo informalmente en el transcurrir de las jornadas.

Asimismo, tanto el primero como el segundo día, hubo una instancia de diálogo abierta con otros ac-

tores de la academia, la sociedad y la gestión. De este modo, tuvo lugar un Panel de Experiencias sobre Agencias de Desarrollo, donde Antonio Demasi (de la Federación de Agencias de Desarrollo Local de la República Argentina), y Diego García Da Rosa (de la Agencia Nacional de Desarrollo de Uruguay), compartieron sus experiencias en el funcionamiento de las agencias, y los desafíos existentes ante los próximos años, destacando la importancia del trabajo articulado y transdisciplinar. A su vez, la Agencia de Desarrollo de Córdoba (ADEC) presentó el Monitor de Indicadores de Desarrollo para la ciudad de Córdoba, invitando a reflexionar sobre los sistemas de información territorial como insumo para el análisis prospectivo del desarrollo.

“PENSAR EL DESARROLLO TERRITORIAL CONDUCE A UNA POLISEMIA SIEMPRE INACABADA QUE INVITA PERMANENTEMENTE A COMPARTIR ESPACIOS DONDE CONFLUYEN EXPERIENCIAS, MARCOS TEÓRICOS E INTERROGANTES SOBRE CÓMO SE PIENSA Y HACE EL DESARROLLO. PESE A LA DIVERSIDAD DE TEMAS Y MARCOS TEÓRICOS ESCOGIDOS, UN ELEMENTO FUE TRANSVERSAL EN TODAS LAS PONENCIAS Y MOMENTOS DEL CONGRESO.”

También hubo presencia internacional, desde Brasil, donde Airton Cancado compartió reflexiones sobre Gestión Social y la experiencia en incubadoras de cooperativas que llevan adelante en la Universidad Federal de Tocantins, tema que generó gran interés por algunos actores locales y propició un espacio de intercambio de saberes con investigadores y cooperativistas. También hubo presencia europea, donde Alain Jordá (España) y Ulrich Harmes (Alemania) fueron protagonistas de una sesión de diálogo sobre experiencias con actores territoriales.

En el cierre de este Primer Congreso Argentino de Desarrollo Territorial y las III Jornadas de Desarrollo Local–Regional el diálogo protagonizó la escena, y fue así como Mijal Saz, de la red DETE y directora de la revista Desarrollo y Territorio, entrevistó a Daniel Cravacuore, en una conversación distendida, en la que se invitó a los asistentes a pensar en las posibilidades que el trabajo articulado hace posible, y en la necesidad de pensar el desarrollo territorial en dichos términos. Finalmente, Gabriel Suárez y Pablo Costamagna realizaron la clausura del Congreso, recordando a quienes no pudieron estar y celebrando una nueva oportunidad de intercambiar saberes y experiencias, a fin de seguir construyendo el futuro mediante un trabajo conjunto.

Pensar el desarrollo territorial conduce a una polise-

mia siempre inacabada que invita permanentemente a compartir espacios donde confluyen experiencias, marcos teóricos e interrogantes sobre cómo se piensa y hace el desarrollo. Pese a la diversidad de temas y marcos teóricos escogidos, un elemento fue transversal en todas las ponencias y momentos del Congreso. Y es que el desarrollo implica trabajo articulado de diversos actores del territorio, no es nunca tarea de un sólo agente. Estado, empresas, industrias, vecinos, cooperativas, agencias, movimientos sociales, sector público, sector privado y sector comunitario; todos ellos son necesarios en la construcción de alternativas a los desafíos que enfrenta el territorio en sus distintas latitudes y escalas. Las redes son consustanciales a la noción de desarrollo.

Otro elemento común fue la ponderación de las Universidades como promotores y facilitadores de los procesos de desarrollo, desde la articulación entre teoría y praxis, a la sistematización de experiencias no conceptualizadas, la divulgación de nuevas respuestas a problemas comunes, y la promoción del diálogo y el trabajo en red. En este sentido, se anunció la creación de la Red de Universidades en el Desarrollo Territorial de Argentina (ver Declaración de Compromiso), para profundizar las relaciones entre grupos de investigación y propuestas formativas ligadas al desarrollo territorial surgidas con motivo de este Congreso.

Al final, se anunció la realización de un Pre-Congreso a llevarse a cabo en la Universidad Nacional de Río Negro, en la ciudad de Bariloche, en 2019, eligiéndose como sede del II Congreso de Desarrollo Territorial la ciudad de Rafaela (Provincia de Santa Fe) en 2020, dos nuevos espacios para seguir construyendo.

DECLARACIÓN DE COMPROMISO:

Conformación de la Red de Universidades de Desarrollo Territorial en Argentina.

Reunidos en el marco de las III Jornadas de Desarrollo Local - Regional en la ciudad de Villa María, en el seno del Primer Congreso Nacional de Desarrollo Territorial realizado durante los días 24 y 25 de agosto de 2018, expresamos nuestro compromiso para continuar fortaleciendo una red de universidades que profundice las relaciones de grupos de investigación y propuestas formativas ligadas al Desarrollo Territorial.

Nos une la búsqueda de una profundización del análisis sobre el enfoque del desarrollo territorial y el concepto de Universidades Regionales, la necesidad de reflexionar sobre nuestras praxis, y la idea de lo multidisciplinar que nos permita seguir avanzando en la construcción de caminos de mejora en la relación de la Universidad y los territorios.

Tenemos algunos instrumentos para avanzar en los próximos meses como las posibilidades de publicación en la Revista Desarrollo y Territorio de la Red DETE, el Observatorio sobre Desarrollo Territorial de ConectaDEL (www.conectadel.org), y la revista Raigal de la UNVM.

Además, hay fechas para nuevos encuentros: En agosto de 2019 vamos a un pre-congreso en la Universidad Nacional de Río Negro, en Bariloche; y en el año 2020 tenemos previsto el II Congreso de Desarrollo Territorial en Rafaela, Provincia de Santa Fe.

Habrà, pues, nuevas comunicaciones y trabajaremos para seguir sumando colegas y grupos interesados. Esta coordinación será asumida por Evelyn Colino de la Universidad Nacional de Río Negro.

Firman distintos representantes de Universidades y Centros de Estudio, en Villa María, agosto de 2018.

Presentamos esta nueva sección dando a conocer la oferta de formación en Desarrollo Territorial promovida por nuestras socias y socios en sus territorios de pertenencia. Las invitamos a compartir sus propuestas para las próximas ediciones.



Seguinos en: @PosgradoUTNBA

MAESTRÍA EN DESARROLLO TERRITORIAL

Acreditada por la CONEAU N° 449/16
Resolución Ministerial con Validez Nacional (Res. 4621/17)

DIRECTOR: MG. FABIO JOSÉ QUETGLAS
VICEDIRECTOR: DR. SERGIO PÉREZ ROZZI

MODALIDAD DE CURSADO: Presencial Intensivo - 1 vez al mes: Jueves, Viernes y Sábados.

DESTINATARIOS: Profesionales con título universitario del campo de las Ciencias Aplicadas, Económicas y Sociales.

INFORMES E INSCRIPCIÓN: administracion@posgrado.frba.utn.edu.ar

BONIFICACIONES: • Docentes UTN FRBA: 50% • Egresados UTN FRBA: 25% • Egresados UTN: 15% • Alumnos del interior del país: 25%



ESCUELA DE POSGRADO

Castro Barros 91 CABA
Tel: (+54 011) 4981-5577 / 4983-8882 / 4867-7500 INT. 7400 / 01
www.posgrado.frba.utn.edu.ar
administracion@posgrado.frba.utn.edu.ar





5 AÑOS

Licenciatura en Desarrollo Local-Regional

La Licenciatura en Desarrollo Local-Regional permite que profesionalmente puedas analizar e interpretar de forma integral la realidad social, política, económica, cultural y geográfica para dinamizar las diferentes potencialidades de una localidad y región para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. También podrás llevar adelante de forma estratégica, participativa y articulada proyectos sustentables para el desarrollo en los ámbitos públicos y privados.

Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales



Universidad Nacional Villa María

CURSOS DE FORMACIÓN EN DESARROLLO TERRITORIAL PARA AMÉRICA LATINA

CURSOS

- METODOLOGÍAS PARTICIPATIVAS PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES
- IGUALDAD DE GÉNERO CON ENFOQUE TERRITORIAL

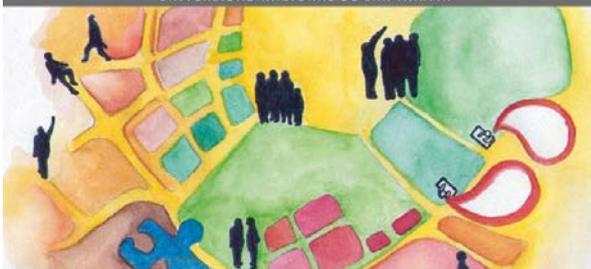
MODALIDAD VIRTUAL





RedDete
Red de Desarrollo Territorial de América Latina y El Caribe

UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN



Acreditación CONEAU N° 11564/14 | Resolución Ministerial N° 1934/17

MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN LOCAL

Para funcionarios, dirigentes y técnicos comprometidos con el desarrollo de su territorio.

Postulaciones: Del 1° de noviembre al 14 de diciembre de 2018. Del 4 al 22 de febrero de 2019.

Informes:
gestion.local@unsam.edu.ar | +54 11 4326-5507 Int. 109 | Edificio Volta, Av. Roque Sáenz Peña 832 1° piso, CABA.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN ESCUELA POLITICA Y GOBIERNO

Abierta la inscripción Diciembre 2018-Marzo 2019



UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA NACIONAL FACULTAD REGIONAL RAFAELA

MAESTRÍA EN DESARROLLO TERRITORIAL

COHORTE 2019/2020

CONSULTAS E INFORMES
Universidad Tecnológica Nacional Facultad Regional Rafaela (Santa Fe - Argentina)

Dl. 1703 899 Martes a Jueves de 15 a 20h. (03492) 429422

www.mdi.traf.uta.edu.ar maestria@unra.edu.ar postgrado@traf.uta.edu.ar

f y o

EVENTOS 2019

9º CONGRESO CEISAL: EUROPA, AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: 1999-2019, VEINTE AÑOS DE COOPERACIÓN RENOVADA

Convocatoria de simposios 2 de julio a 15 de octubre
El 9º Congreso Internacional del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales de América Latina (CEISAL) se reunirá en Bucarest, entre el 27 de julio y el 29 de julio de 2019.

Dado el aniversario de los 20 años de cooperación renovada entre Europa y América Latina, el Congreso de CEISAL se propone reunir a miembros/as del medio académico, para que aporten sus contribuciones a la investigación de las relaciones de América Latina, el Caribe y Europa. Como siempre, el Congreso es también abierto a otros temas de Estudios Latinoamericanos.

Lugar del Congreso: Escuela Nacional de Estudios Políticos y Administrativos (<http://www.snsps.ro/>)
Contactos: congreso@ceisal2019.com

Ejes temáticos:

- Ciencia Política
- Relaciones Internacionales
- Derecho
- Desarrollo
- Estudios de Género y Servicios Sociales
- Historia
- Literatura, Arte, Creación y Cultura
- Sociología
- Traducción y Documentación

- Comunicación

<http://ceisal2019.com/>

V FORO BIENAL IBEROAMERICANO DE ESTUDIOS DE DESARROLLO

La Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo (RIED) y la Universidad Autónoma de Colombia (FUAC), a través de la Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables y el Observatorio sobre Desarrollo Humano, en conjunto con las instituciones de investigación y educación superior:

- Universidad de la República (Uruguay)
- Universidad Autónoma de Madrid (España)
- Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (México)
- Universidad de La Frontera (Chile)
- Universidad de Chile (Chile)
- Universidad Autónoma de San Luis Potosí (México)
- Universidad Técnica de Oruro (Bolivia)
- Universidad Nacional de Quilmes (Argentina)
- Universidad Nacional de Cuyo (Argentina)
- Instituto Desarrollo (Paraguay)
- Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (México)
- Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (Costa Rica)
- Facultad Regional Delta, Universidad Tecnológica Nacional (Argentina)
- Centro Latinoamericano de Economía Humana (Uruguay)
- Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (México)
- Universidad Nacional de Chimborazo (Ecuador)
- Instituto PRAXIS y Facultad Regional Rafaela de la Universidad Tecnológica Nacional (Argentina)
- Red Iberoamericana de Trabajo con las Familias (Argentina)
- Universidad Autónoma de Chile (Chile)

convocan al “V Foro Bienal Iberoamericano de Estudios de Desarrollo” que tendrá lugar en la ciudad de Bogotá, Colombia del 6 al 8 de mayo de 2019, con el tema central: “Desarrollo Humano Integral”. El Reto del Siglo XXI.

Nuevas fechas:

- Entrega resumen 21 diciembre
- Entrega resultados 31 enero
- Trabajo completo 22 marzo

Matricula: Público general y ponentes: USD 80 y Estudiantes: USD 40

Nuevo correo: Para consultas referentes al V Foro 5fororied@gmail.com

XVIII CONGRESO ALTEC 2019

Del 23 al 25 de octubre se celebra en Medellín (Colombia) el XVIII Congreso ALTEC 2019, bajo el lema "Gestión tecnológica y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): panorama, oportunidades y retos". Está organizado por la Universidad Pontificia Bolivariana, la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad de Antioquia, el Instituto Tecnológico Metropolitano y la Universidad Eafit.

El objetivo general de este encuentro bianual busca promover la gestión tecnológica como campo del conocimiento y generador de valor, potenciando su utilización para la competitividad de las organizaciones y el desarrollo socioeconómico de Latino-Iberoamérica. En esta línea, las temáticas sobre las que versará son:

- Educación en Gestión de la Tecnología y la Innovación.
- Tendencias emergentes en la teoría y la práctica de la Innovación.
- Sistemas de la Innovación en el marco de los ODS.
- Casos de Innovación para el Desarrollo Sostenible.
- Gestión de las Tecnologías Digitales para el Desarrollo Sostenible.
- Gestión de riesgos de la tecnología y la innova-

ción en el marco de los ODS.

- Gestión de la Tecnología y la Innovación en contextos Empresariales.
- Estrategias y modelos de Transferencia de Tecnología.
- Herramientas para la Gestión de la Tecnología y la Innovación.
- Metodologías computacionales para la Gestión de la Tecnología y la Innovación.
- Salud y Gestión de la Tecnología y la Innovación.
- Bioeconomía y Gestión de la Tecnología.
- Medición y Evaluación de la interacción Universidad-Entorno.
- Políticas de CTI en la región para alcanzar los ODS.

Las diversas ediciones del congreso se han realizado en los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, España, México, Perú, Portugal y Venezuela. La realización de este congreso es una de las principales actividades de la asociación ALTEC, constituyendo una oportunidad excepcional para discutir y reflexionar sobre las últimas tendencias de las políticas y la gestión de la innovación y la tecnología en Iberoamérica, así como para expandir y consolidar las redes de cooperación y vínculos entre los individuos e instituciones académicas, empresariales, gubernamentales y sociales de la región.

<https://www.altecasociacion.org/congreso-altec-2019>

Desarrollo y Territorio



RedDete

Red de Desarrollo Territorial de
América Latina y El Caribe