



Fernando Tauber

Municipio y Desarrollo

el nuevo desafío



EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

Fernando Tauber

Municipio y Desarrollo

el nuevo desafío



EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA



Prohibida la reproducción total y parcial.
Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723
I.S.B.N: 950-34-0145-3
Impreso en Argentina
Primera edición: mayo 1999

Diseño de tapa e interior: Estudio Silvia Fernández

Indice

PRESENTACION	
por el Dr. Federico Storani	5
PROLOGO	
por el Lic. Ricardo López Murphy.	9
INTRODUCCION	11
Municipio y Calidad de Vida	15
El campo como factor de desarrollo local	55
La industria como factor de desarrollo local	85
El comercio como factor de desarrollo local	111
El turismo como factor de desarrollo local	129
El soporte social para el desarrollo local: educación, salud, seguridad, vivienda e infraestructura de servicios, pobreza y trabajo	143
Universidad y Calidad de Vida	193
Bibliografía	233

a Liliana, Rocío y Nicolás,
con quienes comparto, día a
día, el esfuerzo de construir
el futuro.

Presentación

Un proceso inédito de cambios en el mundo marca la aparición de un nuevo escenario: los estados nacionales ceden protagonismo frente al surgimiento de los grandes bloques económicos, los avances tecnológicos conducen a un creciente acercamiento entre las naciones. A mayor presencia de los bloques económicos debe contraponerse mayor presencia de los gobiernos municipales. En este marco las estrategias y políticas de los gobiernos locales y regionales son determinantes para la suerte de sus habitantes.

A partir de esta nueva realidad, lo municipal ha dejado de ser parte exclusivamente del terreno de lo discursivo para comenzar a ser incluido en procesos concretos de reorganización de los Estados en toda Latinoamérica. Este aumento constante de protagonismo de los municipios es una tendencia positiva en un doble sentido: como proceso de afirmación y profundización democrática y como forma eficiente en la búsqueda de soluciones destinadas a mejorar la calidad de vida.

El primer sentido de esta tendencia implica que la ampliación de la base democrática, producto del fortalecimiento del régimen municipal, le devuelve poder político a la sociedad. Un electorado más autónomo en sus decisiones y más cercano a las gestiones de sus problemas puede construir una nueva forma de hacer política, de manera más consensuada y cooperativa. Se presenta entonces el municipio como mecanismo vital de profundización de la democracia.

En el segundo sentido, el protagonismo municipal permite

visualizar más claramente las demandas de la sociedad, lo que conlleva a mejorar la posición del municipio para trabajar por el desarrollo y cumplimiento de los objetivos de la misma. Acertadamente, el texto del arquitecto Fernando Tauber referencia a los municipios como la cara del Estado que toca la gente, la máxima expresión de contacto con la población, con sus problemas y con sus expectativas.

La vía para dar cumplimiento adecuado a los objetivos de la comunidad está en conectar municipio y desarrollo. Así, es fundamental que la escala municipal del Estado asuma un rol que acompañe las nuevas preocupaciones, no sólo administrando, de la manera más prolija y eficiente sus recursos y gastos; sino asumiendo también la conducción del proceso de desarrollo de su comunidad.

Por todo esto constituye un mérito de este libro incluir dentro de la mentada redifinición de roles del municipio su estrategia de desarrollo. Y es un mérito también del autor el no limitar la estrategia de desarrollo local al crecimiento económico, integrando además la base ambiental sobre la que este crecimiento se apoya y al medio social al que éste debe nutrir.

La estrategia de desarrollo local tiene como meta alcanzar y consolidar los objetivos que el municipio mismo debe definir, lo cual se trata de una tarea indelegable. Es entonces el municipio el actor mejor posicionado para articular en forma equilibrada el proceso de transformación que tienda al desarrollo del mismo con las necesidades de sus ciudadanos.

Este trabajo del arquitecto Tauber es una contribución muy importante frente a la nueva etapa de transformaciones que debe atravesar la democracia argentina. Esta nueva etapa estará inevitablemente signada por un profundo proceso de descentralización de los estados nacionales y provinciales hacia los gobiernos municipales y un aumento del protagonismo de los ciudadanos en las decisiones públicas.

No puede desvincularse entonces, la idea del fortalecimiento municipal a la de una correcta descentralización. Contrariamente, en los últimos años se ha evidenciado un proceso al que se

puede denominar de “falsa descentralización” -como ajuste- en la que los diversos municipios, diferencialmente preparados, han tenido que aumentar su capacidad de gestión y respuesta para hacer frente a nuevas funciones sin los recursos humanos y económicos suficientes. Para valorar positivamente la descentralización, esta debería incluir no sólo el traspaso de funciones hacia niveles inferiores de la administración del Estado, para lo que es indispensable la capacitación del factor humano; sino también de los recursos económicos necesarios.

Si tenemos en cuenta que el régimen municipal en nuestro país ha sido tradicionalmente débil, subordinado a los niveles superiores de la organización estatal; constituye un desafío para el municipio, redefinir sus tareas en pos de la descentralización tanto en lo económico como en lo político.

Para emprender este desafío el municipio cuenta con los instrumentos para el cambio. En sus manos está la posibilidad de realizar planeamientos estratégicos y de conducir el seguimiento de los planes, contando con sistemas de información y de control. De esta manera la descentralización que en su forma pura no representa valoración alguna, se puede transformar en un vehículo que conduzca la realización de un proyecto político y social renovador.

Debe resaltarse además que este libro es el resultado del trabajo de más de diez años de un equipo dedicado a estudiar la problemática municipal desde las gestiones locales y desde la Universidad Nacional, con un enfoque multidisciplinario en donde se combinan la investigación y experiencia en el desarrollo de conocimientos que serán muy importantes para los cambios que necesita el sector público de nuestro país.

Estos años de trabajo en equipo desembocan en un tratamiento integral de la problemática del desarrollo municipal, poniendo énfasis en el tema de la calidad de vida; analizando en forma detallada los factores que contribuyen al desarrollo local: el campo, la industria, el comercio, y los que son soporte social del mismo: educación, salud, seguridad, pobreza, trabajo, vivienda e infraestructura de servicios, sugiriendo además en todos los casos caminos a seguir.

Destaco la importancia de la participación de la Universidad en este proceso, y coincido absolutamente con el autor en considerar a la falta de conocimiento como una de las nuevas formas de exclusión. De esta manera hay que valorar los aportes que desde la Universidad y desde la Extensión Universitaria en particular se realizan y respetar el desafío que esta asume.

Para concluir es importante destacar la decisión de la Universidad Nacional de La Plata de incorporar un área que desarrolle conocimientos de manera específica hacia un sector del Estado que es fundamental en la Provincia de Buenos Aires y en el país, como son los municipios, aportando con su propia competencia, pero incorporando las experiencias de quienes han estado a cargo de los gobiernos municipales.

Dr. Federico T.M. Storani*

*Diputado Nacional y profesor de Derecho Político en la Universidad Nacional de La Plata.

Prólogo

En el libro de Fernando Tauber se presenta una larga serie de reflexiones sobre los cambios organizativos de carácter tecnológico e institucional que le ocurrieron al mundo, producto en muchos casos de la creatividad humana y en otros, de los mecanismos naturales de adaptación de las sociedades en sus instituciones para convivir con ellos.

Habitualmente se sintetizan estas transformaciones con el nombre de globalización, pero ello oculta esencialmente la naturaleza del proceso, en términos muy simples es un colapso de las distancias, originado en la transformación de las comunicaciones, de la informática y de los transportes. Esa caída de los costos de transmisión e intercambio ha adquirido, en los casos de los mercados de capitales y divisas, una magnitud y dimensión casi impensable en el pasado.

La reestructuración de la economía mundial y nacional a partir de ese hecho ha sido dramática y como todo cambio genera oportunidades y amenazas. En el aspecto positivo, la oportunidad es obvia, en un país tan alejado del centro del mundo, donde su principal problema era el costo por ello generado en todo tipo de intercambio, no puede haber dudas sobre las ventajas creadas. Quizá sea el extraordinario crecimiento del turismo la mejor manifestación de ello, aún cuando no sea la más significativa.

En término de amenazas, la falta de adaptación a los cambios produce un deterioro marcado por cuanto con las viejas tecnologías no sólo no se crece, sino que se debe reducir el nivel de vida

para poder competir con la mayor productividad a nivel mundial.

El autor se propone discutir en este contexto cómo pensar la acción municipal para aprovechar los nuevos espacios y amortiguar el dolor de los cambios para los sectores que por debilidad o desinformación no pueden adaptarse fácilmente.

La visión de un municipio que lidera el cambio, que realiza un planeamiento estratégico para transformar a su infraestructura e instituciones en acordes con un mundo más competitivo, es el principal propósito del ensayo. Puede ocurrir que en algún caso no se comparta el diagnóstico o la terapia sugerida, como le ocurre al autor del prólogo, pero su lectura es estimulante y sobre todo su sentido de futuro.

En el texto se señala que terminó el tiempo de vender lo que se produce para comenzar a producir lo que se vende. Esta impronta debe también informar el diseño institucional, aprovechar los cambios que el mundo experimenta, no desperdiciar el tiempo en la queja por los costos que ello conlleva. Ese mensaje básicamente optimista busca encontrar un espacio en la gestión del gobierno local que es donde hoy se recrea el sentido comunitario de la vida y donde se conjuga la participación, la propuesta y la cooperación para poder fecundar las novedades de la tecnología y las ciencias en el aparato productivo, dándole a cada comunidad un mecanismo para su inserción.

Probablemente en muchos temas, una visión diferente estaría justificada y ello naturalmente será de gran utilidad para alimentar el proceso de crítica reflexión y propuesta, que su lectura sin duda propiciará.

Ricardo López Murphy*

*Economista Jefe de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), profesor titular de Política Económica en la Universidad Nacional de La Plata y profesor de Finanzas Públicas en la Universidad de San Andrés.

Introducción

El futuro se compone de la continuación de las tendencias, más las sorpresas o eventos fuera de control (desarrollo tecnológicos, fenómenos naturales, accidentes), más el ejercicio de acciones humanas o cambio de políticas

Selwyn Enzer

Los gobiernos en general, pero en particular los municipios, deberán prestar especial atención a esta definición, si aceptan el desafío de sumar a su viejo rol de prolijos administradores de la cotidianidad y la convivencia, el de conducir el destino de una comunidad.

Son las tendencias las que es posible analizar y proyectar, para confirmar rumbos o corregirlos, y aunque no podemos prever las sorpresas, debemos contar con la estrategia adecuada para asimilarlas, sin resignar metas y objetivos. Pero es necesario discutir las políticas adecuadas y los cambios necesarios, para que el proceso sea previsible y posible, pero básicamente confiable y creíble... Para todo esto es necesario prepararse.

La voluntad de la comunidad es la que, sin duda, debe buscar la transformación local para adelantarse a los cambios inexorables, preverlos y concertar una respuesta colectiva. Pero necesitará de la capacidad de liderazgo de instituciones con una fuerte relación con la gente, como el municipio y de las oportunidades que brinde el contexto; factores que, conjugados, signarán las posibilidades concretas de lograr un proceso de progreso:

En esa combinación, en el mejor de los casos, puede sumarse la capacidad de un buen gobierno local a un escenario favorable, pero también pueden desaprovecharse las posibilidades de un contexto positivo a partir de un deficiente ejercicio del poder. En la peor de las hipótesis, la comunidad puede encontrarse con la desalentadora situación de estar en manos de una gestión muni-

cipal incapaz para enfrentar un panorama general difícil o bien puede contar con un gobierno local calificado, hábil e imaginativo, pero que debe desenvolverse en un contexto desfavorable, de escasas oportunidades.

Una de estas cuatro alternativas condicionarán el futuro de cada comunidad, y la evaluación de sus características definirán el papel que deberán cumplir los municipios y las herramientas necesarias para desempeñarlo con éxito.

Un contexto positivo para el desarrollo local, social y ambientalmente sustentable, significa:

-Un fuerte crecimiento económico nacional y regional en una economía mundial abierta, que repercuta directamente en el ambiente local y que invierta los beneficios en fuertes transformaciones sociales, en salud, educación y calidad ambiental, alentando nuevas instancias de participación, en la búsqueda generalizada de una mejor calidad de vida.

-Una integración micro y macro regional, que genere nuevos paradigmas, basados en experiencias locales diversas, adecuadas a cada realidad; que flexibilice y dinamice la escala territorial y económica, según las metas locales fijadas y las oportunidades y demandas del contexto.

-Un mayor desarrollo tecnológico y de conocimiento, enmarcado en un intercambio comercial mundial libre de barreras y proteccionismos; que permita la consolidación de las identidades como factor competitivo y la paulatina diversificación de las economías regionales y locales, integrando valor agregado y alejándose de la dependencia de las commodities, es decir afianzándose en las ventajas adquiridas por sobre las naturales.

-Una baja inflación, infraestructura adecuada, calidad del entorno social y confiabilidad política de rumbo y procedimientos, que propicien un cambio de los movimientos de capital externo y local especulativos a las inversiones genuinas y responsables, que aumentan las tasas de ahorro interno y permiten la generación de recursos públicos, asignados a las prioridades sociales y de desarrollo.

-Una actitud solidaria con los más pobres, primeros beneficia-

rios de los programas de recuperación social, sumando a su imaginación y capacidad de supervivencia, las herramientas para ayudarlos a reaccionar.

-Y un afianzamiento del liderazgo de las organizaciones de la sociedad civil, legitimadas en su representatividad, y la consolidación de un estado municipal chico, pero fuerte y orientado, consciente de su rol.

Sin embargo, el contexto puede ser desfavorable, y esto significa:

-Una economía mundial en crisis y adversa, que minimiza los desafíos y las oportunidades de una gestión local, y en la que se multiplican las actitudes proteccionistas, sobre todo de los más fuertes, que acuerdan entre ellos, debilitando el libre comercio de regiones como la nuestra, que encuentran cada vez más obstáculos y no logran seducir al capital genuino.

-Un capital local y externo que se aleja y se concentra, y vuelve imposible mantener el nivel de las exportaciones y pagar la deuda. En esta situación, la escasez de clientes vuelve desproporcionado el esfuerzo de construir y mantener infraestructura orientada a la exportación y pensar en inversiones a largo plazo. El comercio y la producción se dimensionan y orientan al mercado interno, vuelven a prestarle atención a los productos del campo, del mar, y a los minerales con mínimo valor agregado y escasa generación de trabajo.

-Una sociedad en la que crece la pobreza y la desocupación, baja la calidad de vida y las oportunidades, y en consecuencia recrudecen posiciones xenófobas. En este marco, la justicia se corrompe, se incrementa el crimen y la violencia y los gobiernos encuentran dificultades en adoptar las medidas eficaces de corto plazo que atenúen el reclamo social y de mediano y largo plazo para asegurar un crecimiento sustentable. La brecha social y económica se amplía, pero el resentimiento sumado al descontrol y al desorden, vuelve difícil la vida de la sociedad en general y aún de los beneficiados por el sistema. Paradójicamente, la inseguridad se transforma en un rasgo de identidad negativa que involucra a todos los sectores sociales. Recrudecen las migraciones masivas que afectan directamente a las comunidades locales y micro-

regiones, y el descreimiento y la desconfianza debilita las referencias institucionales y democráticas.

Muchas de estas referencias, positivas y negativas conviven en nuestro medio, y las tendencias aún no están definidas, sin embargo, no pueden construirse ni soslayarse, solamente con el esfuerzo local, aunque lo condicionen fuertemente. Es por eso que, comprender, anticiparse y prepararse para encontrar un lugar y progresar, conviviendo, minimizando o aprovechando las alternativas que dispone el contexto mundial y regional, es el gran desafío de las comunidades locales y de sus gobiernos. Indefectiblemente, serán los municipios los que deberán afrontar la responsabilidad de liderar tamaña transformación, y a través de estas páginas, en las que se conjugan caracterizaciones temáticas con reflexiones y propuestas, intentamos contribuir al debate que se inicia.

MUNICIPIO Y CALIDAD DE VIDA

La construcción del futuro: un desafío local

Gea era una antigua diosa reconocida como un arquetipo de la Madre Tierra en tal vez todas las religiones. De acuerdo con la hipótesis de Gea, formamos parte de un todo mayor, de una especie de megaorganismo. Nuestro destino no depende meramente de lo que hagamos por nosotros mismos sino de lo que hagamos por Gea como totalidad. Si la ponemos en peligro prescindirá de nosotros en aras de un valor superior: la vida propiamente dicha.

El fragmento de este discurso pronunciado en 1994 por Vaclav Havel, presidente de la República Checa, contiene una de las pistas elementales para poder imaginar y protagonizar la construcción del futuro de cada uno de nuestros municipios y regiones: nadie es, pero todos formamos parte, y sin el compromiso y la convicción de que esta es una verdad inexorable, cualquier proceso será regresivo, sobre todo en las aspiraciones de desarrollo de una comunidad.

Los ejercicios proyectivos de planes para el futuro que no consideran las condicionantes del presente, nos van a encontrar, dentro de treinta años recordando con la misma nostalgia y desasosiego con la que hoy muchos añoran tiempos pasados, y esa es otra pista: lo que debemos construir con solidez es el presente porque es el cimiento sobre el que se asentará ese futuro que tanto nos gusta imaginar. El futuro siempre es un resultado.

Si aceptamos este marco conceptual, cuando hablamos del

presente, de nuestras actuales prioridades y problemas, dificultades y frustraciones, decisiones acertadas y logros, vamos a estar entendiendo también nuestro futuro.

Queramos o no, formamos parte de sus constructores, pero existen dos alternativas: o lo hacemos “de memoria” con el oficio y la intuición conque lo vinimos haciendo, o lo empezamos a hacer con el conocimiento preciso de las dificultades y oportunidades que el contexto y nuestra propia realidad nos brinda.

Si escogemos la segunda opción, entonces habrá que hacerse por lo menos tres preguntas estructurales que luego analizaremos en profundidad: ¿Qué somos?, ¿Qué queremos ser? y fundamentalmente ¿Qué podemos ser?. La respuesta sería a cada una de ellas y la conjugación permanente de las tres definiría, al menos con mayores oportunidades, nuestro futuro.

Saber qué somos, es saber dónde estamos parados, cuál es nuestra realidad ambiental, social y económica, cuáles son nuestras prioridades y dificultades, las de cada sector que compone esta comunidad, entendiendo como sector a cada grupo que tenga intereses comunes, concretos y específicos, desde cada barrio a cada actividad.

Saber qué queremos ser, es saber a dónde queremos llegar, cuáles son nuestros objetivos, los de cada sector que integra nuestra comunidad y los comunes a todos. ¿Los sabemos hoy?, ¿sabemos realmente lo que queremos?, aunque la respuesta fuera afirmativa, seguramente aún no estamos seguros si los objetivos de cada uno se articulan con los objetivos de todos.

Por último, saber qué podemos ser, es acercar la utopía, es superar la etapa de anhelar el milagro (aunque siempre lo estaremos esperando), para pasar a la siempre laboriosa pero concreta tarea de evaluar nuestras posibilidades y actuar en consecuencia.

Pero para transformar este presente que ahora debemos medir y conocer, y alcanzar ese futuro, tan querible como necesariamente posible, no es suficiente saber donde estamos y a dónde queremos ir, es necesario saber cómo llegar, cuál es el camino más corto y cuál es el vehículo adecuado. Es necesario contar con una *estrategia*.

Sin objetivos comunes claros y concretos y sin una estrategia que nos permita alcanzarlos deambularemos entre la casualidad, la frustración y la disconformidad.

Es necesario que la comunidad defina sus objetivos y cuente con una estrategia de desarrollo local que le permita alcanzarlos y consolidarlos, y esta estrategia deberá contemplar y articular a cada uno de los sectores económicos que componen la actividad local, sus ventajas comparativas, las dificultades que tienen que superar para poder potenciarlas y transformarlas en competitivas. En qué es posible crecer y en qué tendremos las menores posibilidades.

Fundamentalmente deberá contemplar y articular la estructura social y ambiental que soporta e integra a esos sectores económicos y define la calidad de vida aspirada en nuestro territorio y para nuestra gente; deberá entender y responder a las prioridades de cada porción de la comunidad, no sólo en el trabajo, sino también en la vivienda, los servicios de infraestructura, la salud, la educación, la seguridad, la cultura o en la recreación.

La calidad del ambiente, en su más amplio significado (físico, social y económico), dimensiona el verdadero progreso y el ritmo de su evolución, entonces, definirá nuestro futuro.

La calidad del ambiente, un insumo crítico para la construcción del futuro local

La Humanidad evoluciona dando pasos cada vez más largos en menor tiempo. La unidad temporal para medir y entender el proceso, derivó del milenio a los siglos y de éstos a las décadas, que hoy parecieran parámetros excesivos, incluso para evaluar, prever y proyectar cualquier acción estructural de transformación.

El cambio cismático de las variables políticas con sus derivaciones sociales y económicas, y fundamentalmente la evolución vertiginosa de aquellas científicas y tecnológicas, delineó un escenario inimaginable hace sólo unos años.

Los territorios en el mundo, afrontan, en los últimos años, una

etapa de definiciones fundamentales. Y en este nuevo cuadro, conformado por factores cuya dinámica lo vuelven esencialmente condicional, los países, las provincias y los municipios necesitan integrar regiones, relativizar sus fronteras y reconstruir sus límites, para preservar su identidad, y fundamentalmente para distinguir los caminos adecuados que les permita alcanzar su prosperidad, en un marco de concertación generalizada, pues el territorio local, no es patrimonio ni de un gobierno, ni de un partido político, ni de la suma de individualidades más o menos poderosas.

Las comunidades, cualquiera sea su tamaño y localización, deben formar parte de ese proceso si aspiran a tener un protagonismo destacado en un concierto, inevitablemente mundial, y para esto deben prepararse, resolviendo con claridad ciertos postulados elementales:

-La comunidad y sus gobernantes deben entenderse, reconocerse, aceptarse y estar dispuestos a trabajar en conjunto para la construcción de su Territorio.

-La comunidad y sus gobernantes deben contar con objetivos claros y compartidos, con un plan que los contenga y con una estrategia para llevarlo adelante, que resuelva sus dificultades y carencias, y que explote ya, en toda su potencia, sus ventajas, cualidades y talentos.

- El tercer postulado es el de la competitividad. Trabajar unidos, fortalecer el sentido de pertenencia, tener objetivos claros y compartidos y consolidar un pensamiento estratégico son condiciones fundamentales si tenemos la clara noción de que debemos ser competitivos.

Hoy los territorios, de cualquier tamaño y nación, se organizan y compiten en el escenario mundial para progresar, preservar su identidad y defender intereses comunes. Aquellas comunidades y gobiernos que resignan el liderazgo para establecer los términos de la competencia, corren con los mayores riesgos de ser factorías o campo de batalla de corporaciones e intereses ajenos y generalmente contrapuestos.

Pero no es posible competir en todo, es fundamental contar con una estrategia para el desarrollo local, tener una clara noción

de cuáles son las mayores ventajas comparativas en la competencia y cuáles son los puntos débiles y posibles de fortalecer, para ser reconocidos como “diferentes” en el contexto macro-regional, provincial, nacional y mundial, y contar con instituciones locales sólidas y capaces de liderar ese proceso. El municipio se perfila como el adecuado para asumir ese rol.

El municipio y sus nuevos roles

Los municipios son el último gran eslabón de la cadena del Estado, después de la nación y de las provincias; y por lo tanto la máxima expresión de contacto con la población, con sus problemas y con sus expectativas.

Los municipios son la cara del Estado que toca la gente. Son la cara visible y cotidiana de este Estado, y deben resolver, de la mejor manera posible, las necesidades actuales de la comunidad que administran, guiándola hacia un futuro de progreso, sea o no hoy su responsabilidad formal y directa, porque efectivamente son las estructuras que, por excelencia y competencia, deben entender y atender estos problemas.

En los municipios, el habitante pasa a ser el vecino, la población se transforma en la comunidad, el funcionario político así como el funcionario estable, desempeñan su función como vecinos de esa comunidad, condición que no perderán cuando dejen su cargo, situación que genera compromisos aún más sólidos en su desempeño. Las responsabilidades del funcionario se acentúan por esa relación personal en la medida que se reduce la escala del municipio, y que por el contrario se desdibujan en grandes estructuras burocráticas, y más aún en las administraciones provinciales y nacionales.

El municipio define la escala razonable para la convivencia y para las posibilidades de progreso colectivo, que preservan el sentido de pertenencia y la armonía entre cada integrante de la comunidad con su medio. La pérdida de ese equilibrio, desdibuja al municipio en lo esencial.

El municipio debe convertirse en el motor de la actividad económica, organizador de la vida social y en prestador de servicios colectivos y debe jugar un papel de redistribuidor de ingresos y de promotor de los sectores populares. Debe articularse con otros poderes locales y con los superiores, pero con el principio de que todo lo que pueda gestionarse y decidirse a un nivel inferior no debe hacerse a un nivel superior. Y el poder local debe asumir ese doble carácter de ser el ente representativo de su comunidad y elemento articulador, hacia instancias superiores del estado y hacia las instituciones de la sociedad civil.

Con esta vocación deberá surgir la nueva estructura municipal, capaz incluso de asumir aún más responsabilidades con un menor tamaño; porque esa es la tendencia inexorable de un Estado que se achica, y en el que lo que no se elimina se delega.

Pero para esto, el municipio debe avanzar (como avanzan los municipios en el mundo) hacia una realidad que lo conciba con la máxima autonomía jurídica, legal y económica. Y donde dependa de su propia *eficiencia, imaginación, competitividad e idoneidad*, el achicamiento de la brecha entre las necesidades reales de la comunidad, y sus posibilidades concretas de ayudar a resolverlas.

Es por eso que se vuelve necesario preguntarse, ¿Porqué tiene particular vigencia e importancia la discusión sobre el rol del municipio y su participación en una estrategia de desarrollo local, si son temas que siempre estuvieron presentes en la realidad nacional?, por diversas razones. Por lo menos dos son claras y visibles:

1º- El contexto cambió: el mundo y el país componen un nuevo escenario: La economía se globalizó y esto significa, por ejemplo, que hoy el entorno para una empresa, cualquiera sea su tamaño u objeto, es el mundo. Este define los límites y las potencialidades de su mercado, de sus posibilidades y de su competencia.

Los vínculos entre los territorios se horizontalizaron, es decir que se relativizaron las fronteras, y esto significa que las relaciones jerárquicas y ordenadas del país, las provincias y los municipios también se relativizaron: no se reconocen estructuras políticas de límites. La dependencia de territorios y comunidades, ya no es reemplazada por su independencia, ni como búsqueda, ni

como consecuencia de su evolución, sino por una compleja trama interdependiente que los contiene.

En el mundo, la caída del Muro de Berlín simbolizó el fin de una era y el triunfo de un sistema, el capitalista; y en él, las corporaciones encarnan uno de los mayores paradigmas del poder -unas cuarenta mil grandes empresas transnacionales, con sus filiales y socias, concentran dos tercios del comercio mundial-, para ellas, justamente, el territorio no tiene fronteras, es horizontal, el escenario es universal, global, y las comunidades se leen y valoran como mercados. El poder económico relativiza al poder político, desde las ya clásicas petroleras o automotrices, repartiéndose y compitiendo por el mercado de un producto, hasta las informáticas o los hipermercados luchando por concentrar casi todas las compras en un amplio segmento de consumo.

La economía mundial y el comercio crecen a cada vez mayor velocidad, y en ese contexto global, las inversiones genuinas -y también las especulativas- relativizan su carácter de “*extranjeras*”, usando como tablero al mundo y desconcentrándose paulatinamente de los países centrales (EE.UU., Japón y Europa), hacia otros territorios (en esta etapa, el sudeste asiático, en particular China, y América Latina). En este proceso, se siguen fortaleciendo las grandes corporaciones transnacionales que acaparan gran parte del comercio mundial.

Para Aristóteles, la esperanza es el sueño del hombre despierto y quizás por eso, en este contexto dominado por grandes y poderosos, las comunidades comienzan a buscar su oportunidad de progreso con equidad, defienden su identidad y aceptan competir. Nace la oportunidad de pertenecer, desde lo local, a una nueva sociedad mundial, con un sistema económico y productivo también mundial, a partir de comprender y utilizar la colosal revolución tecnológica en marcha, encabezada por la evolución y el consiguiente abaratamiento y velocidad de las telecomunicaciones, de la cibernética y de la informatización, que cambian el significado y la incidencia de la distancia y generan un nuevo modo de relación entre las comunidades que comprenden los alcances de este fenómeno. Para ellas, surgen nuevas y diversas posibilida-

des locales y regionales de inserción internacional, a partir de aprovechar sus propias oportunidades y generar otras basadas en un flexible mecanismo de alianzas externas e internas, antes insospechado.

Estos paradigmas tecnológicos de inicio de milenio se visualizan en la telefonía que se generaliza y alcanza a los extremos territoriales y sociales, crece la telefonía celular, el sistema de comunicaciones es definitivamente digital, la difusión de la fibra óptica posibilita verdaderas “autopistas informáticas”, Internet se difunde, así como el correo electrónico y la televisión por cable. Los gobiernos locales afrontan el desafío de lograr el acceso generalizado a estas nuevas herramientas para el desarrollo, democratizando su uso y promoviendo la importancia de iniciar el proceso de “alfabetización informática” de su comunidad.

2º- En el ránking top de las preocupaciones de la gente, algunos factores cambiaron de posición: el acceso a los servicios básicos de infraestructura como reclamo social, sin dejar de ser muy importante, es superado por la incertidumbre en el futuro, la falta de inserción y progreso individual, por la demanda de trabajo, el futuro de los hijos, la falta de oportunidades, y la distancia entre lo que el individuo ofrece y el mercado demanda. Las preocupaciones sociales del individuo son superadas por las preocupaciones individuales de la sociedad.

El clima de incertidumbre en que el individuo vive, provoca la pérdida de visión de un futuro personal y acrecienta el desinterés por el futuro colectivo, debilitando las identidades comunitarias que lo puedan contener. Esta pérdida de referencias, aumenta la soledad de su decisión, acrecienta su inseguridad, y acorta a mínimos extremos los márgenes y plazos de tolerancia hacia las instituciones y gobiernos en la búsqueda de soluciones que siempre deberán ser concretas y tangibles para ser creíbles.

Como nunca, la incertidumbre sobre la calidad del futuro y la disconformidad con el presente se ponen de manifiesto y cada vez existe una distancia más significativa entre lo que la mayoría está capacitada para hacer y lo que es verdaderamente demandado: en realidad el verdadero requerimiento selectivo en un mer-

cado laboral hipercompetitivo, sobreofertado, con escasa y exigente demanda, es la versatilidad en el desarrollo de habilidades y la predisposición para el aprendizaje constante de lo nuevo como mecánica operativa y condición de base. Porque también esas son las reglas del juego de la competencia: el que las cumple puede ganar, pero el que se demora, se distrae o se aparta, inexorablemente, pierde.

Esto se refleja no sólo como la mayor preocupación colectiva sino en las cifras concretas de la cantidad de gente con problemas laborales que se manifiestan en desocupación, subocupación o precarización del trabajo: desde muchos países llamados centrales hasta otros como el nuestro, acusan porcentajes elevadísimos de gente fuera del sistema laboral denominado limpio. Además, las proyecciones de población necesaria para producir lo que es capaz de consumir la humanidad, no superan el 15% de los que están en condiciones de trabajar, el resto proporcionará servicios o estará desocupada.

La consecuencia de este cambio de contexto y de prioridades en la preocupación, en el caso de los municipios, ha sido una múltiple crisis: crisis territorial (por no saber si está incluido del lado de los prósperos en un plan mayor), crisis de medios o recursos (no sólo por la falta de autonomía local necesaria para generarlos, sino por la terrible brecha entre el costo y la demanda), y crisis de competencias (los roles son aún más que los que originalmente suponían tener).

Mientras, nuestros municipios siempre fueron, mal que nos pese, prestadores de servicios coyunturales, abrumados por resolver “lo que no anda” e imposibilitados de hacer “lo que no está”. Y con la imposición de esta temática desarrollaron y dimensionaron sus estructuras, y en ese marco tomaron y toman sus decisiones, en la búsqueda desesperada (y desordenada) de la *eficiencia* y la *racionalidad* que permitan llevar a costos proporcionados con el fin para el creyeron existir, el funcionamiento de estas estructuras.

Sin embargo, el horizonte de valoración de la población, acostumbrada a leer al municipio como responsable de ese rol, cam-

bia aceleradamente. Además de que existen nuevas prioridades de la sociedad en su vinculación con los municipios, nadie aplaude el achicamiento de personal, las privatizaciones, el aumento en la recaudación, etc. si estos esfuerzos no redundan en una mejora tangible para la gente (los vecinos) también agotada de tantas presiones, controles y peajes; y cada vez más incrédula y predispuesta a la crítica.

Si el gobierno local sólo se ocupa de las necesidades de su comunidad, ni lidera ni ayuda al necesario proceso de transformación para desarrollarla, pero si sólo se preocupa por esa transformación, se olvida de sus necesidades. Encontrar el equilibrio es el verdadero desafío de cada gestión.

El municipio debe entonces, asumir un rol acorde a las demandas del nuevo escenario, que se sume a sus obligaciones clásicas: *prestador* de ciertos servicios, *hacedor* de algunas obras, *asistente* en la emergencia, *controlador* de ciertas conductas y *recaudador* para hacer todo eso.

Ahora debe además ser *coordinador* de acciones públicas y privadas, *orientador* de inquietudes para el crecimiento, *promotor* del desarrollo local y *facilitador* de las iniciativas para el progreso.

El cambio de contexto y de prioridades en las demandas y preocupaciones de la gente exigen que ya no sea sólo un *administrador*, ahora debe ser un *conductor* de los destinos de su comunidad. Parafraseando a Peter Drucker en sus reflexiones sobre el gobierno municipal en EE.UU., es necesario un gobierno municipal que gobierne, no sólo un gobierno que haga o administre, sino un gobierno municipal que gobierne.

El municipio debe consolidar el sentimiento de pertenencia de su propia comunidad, la confianza entre gobernantes y ciudadanos, que permita arribar a consensos en la agenda de prioridades. Debe trabajar no solo en hechos sino en valores que permitan una mejor convivencia y la posibilidad de vivir mejor. Debe ser honesto, eficiente, equitativo, abierto y comprometido en resolver los problemas de la gente.

Es necesario que los pequeños territorios se organicen y se reconozcan como una estructura única, donde los distintos secto-

res que los integran se sientan piezas de una misma maquinaria, cambiando el concepto de entender que es posible resolver su situación particular, independientemente de la del conjunto.

El municipio y las estrategias de desarrollo

Para que el municipio pueda asumir el difícil rol de *conductor* de los destinos de su comunidad, necesita contar con un *plan*, y con una *estrategia* para llevarlo adelante, es decir que el municipio para poder *conducir*, debe ser primero *planificador y estratega*, la planificación estratégica para el desarrollo local adquiere un valor instrumental decisivo.

Ahora deberá, en definitiva, planificar una estrategia que permita que las tácticas coyunturales formen parte coherente del mejor camino hacia el futuro y contar con un *plan de gestión* que forme parte de una *estrategia de desarrollo* consensuada y sin actores excluyentes, y que defina prioridades en función de superponer necesidades con posibilidades. Cada gestión de gobierno municipal deberá asumir que forma parte de la historia, y no que es la historia, y con esa convicción realizar su aporte.

Al *modelo* lo condiciona el contexto: en este escenario globalizado, con una estructura corporativa que pretende el dominio absoluto de los mercados y con una fuerte horizontalización de las relaciones político-territoriales, los intereses locales se defienden por vía de la competencia, y la oportunidad de progreso debe buscarse por ese medio.

Para que un territorio sea competitivo debe evaluar y conocer fortalezas y debilidades, oportunidades y riesgos: cuáles son sus ventajas comparativas, sus desventajas, en qué debe competir, qué debe mejorar para acrecentar sus posibilidades en esa competencia, cuáles son las dificultades que debe sortear y cuál es la *calidad ambiental* aspirada, posible y adecuada para brindarle a la comunidad local, para consolidarse y para crecer.

Coincidiendo con Julio Cortázar, la cultura es el conocimiento profundo de la propia identidad, y es por eso que un proceso

de desarrollo local que involucre a toda la comunidad, se transforma en un fenómeno fundamentalmente cultural.

Y en este proceso, para transformar las ventajas comparativas en ventajas competitivas, ya no es suficiente una buena accesibilidad, la cercanía a los grandes centros de consumo o una gran obra de infraestructura. Son imprescindibles las que una comunidad es capaz de generar, como la organización, el compromiso, la orientación, la comprensión, la capacitación, el conocimiento, la calidad, la continuidad, la creatividad, la competencia, la investigación, la innovación, la información, la comunicación, la difusión y hasta la identidad (por eso de que lo que es propio y exclusivo difícilmente tenga competencia).

“*El progreso*” de una comunidad es un fenómeno complejo, donde actúan y se articulan una serie de factores de los más diversos, y es necesario reconocer esa complejidad para poder incidir positivamente en él.

Es así que el diseño de una Estrategia de Desarrollo Local comprende no sólo al crecimiento *económico* (herramienta de la que dispone la sociedad para mejorar su calidad de vida), sino y fundamentalmente al *soporte ambiental* sobre el que se asienta esa estructura económica, y al *medio social* al que sirve, o debería servir y que conforma la oferta del territorio.

El eje de esta reflexión es la búsqueda integrada y sistémica de la calidad ambiental del territorio (comprendiendo los actores físicos, sociales y económicos) como plataforma competitiva que posibilite el progreso local.

Si no se transforma al territorio en una estructura corporativa y competitiva, con la suficiente versatilidad y capacidad gerencial como para articularse convenientemente con los niveles superiores que lo contienen; para asociarse con otros territorios o sectores si es necesario un mayor volumen o fuerza para imponerse; o para competir con esos eventuales socios si los mercados en disputa son diferentes, entonces se convierten, en el mejor de los casos, en el soporte físico y social de auténticas factorías, con eventuales beneficios coyunturales e inestables y grandes perjuicios definitivos.

Aunque parezca una contradicción, desprenderse de una concepción individualista o autosuficiente para insertarse y progresar, es el recurso más claro y eficiente para mantener la individualidad, pero esto exige (como resulta obvio) un conocimiento preciso y generalizado de la estructura integral del territorio que se habita: si se va a dejar de ser un cuerpo único y se va a formar parte de un cuerpo mayor, se debe saber como funciona, como está constituido y en qué estado está cada uno de sus componentes, cuáles son fundamentales y cuáles son complementarios, cuáles funcionan bien, regular o mal, cuáles son las consecuencias en el conjunto de su mal funcionamiento y qué es necesario hacer para que funcionen bien.

Para alcanzar las metas propuestas y consolidarlas, es necesario entonces, primero tener un conocimiento preciso de la realidad ambiental, social y económica de nuestro territorio y de su comunidad: saber *cómo es hoy*, esa comunidad que integramos.

Esto significa saber desde cómo se distribuye y evoluciona la población y la vivienda en cada manzana de la ciudad, cómo se conforman sus barrios qué prioridades tienen y a qué ritmo crecen, la disponibilidad y valor de la tierra urbana y rural, la cantidad y localización de gente con y sin cada servicio básico de infraestructura en cada barrio, la asistencia y deserción en cada establecimiento educativo, la cobertura social y asistencial, el estado alimentario de la población fundamentalmente en edad escolar, la identificación domiciliaria de la mortalidad infantil, la localización de robos y accidentes identificando los lugares más inseguros o peligrosos; hasta la localización del comercio y de los servicios, la identificación de la sobreoferta o suboferta de cada actividad y en cada barrio en función de la población que lo conforma, la identificación, dimensionado y localización de la actividad industrial, los empleos que genera, los insumos que requiere, las perspectivas, dificultades y demandas del sector, la oferta y las oportunidades del contexto, los usos rurales y la calidad de la tierra, la infraestructura que ofrece nuestro campo para el desarrollo, las actividades agropecuarias complementarias del desarrollo industrial local, las consolidadas y aquellas en crecimiento o con posibilidades, y así determinar cómo

se conforma y evoluciona el PBG del territorio, cómo se distribuyen las actividades de la población y cuáles son los niveles de desocupación y precarización laboral.

Esta información, así como las mediciones de su evolución, deberá publicarse y difundirse, dándole a la comunidad los elementos concretos sobre los que deberá fundamentar su aporte. La desinformación, muchas veces implicó al estado en “*sociedades*” con privilegios políticos, sociales y económicos. Por otra parte, las cosas son como son y conocerlas es el principio para corregirlas y mejorar.

El segundo paso es saber *qué quiere ser* ese territorio y esa comunidad, por dos razones elementales, porque sin participación, consenso y concertación no es posible implementar una estrategia que involucre a toda la comunidad y porque el objetivo no es fabricarle el futuro a la gente, sino generar el ambiente que dé la posibilidad para que la propia gente lo construya.

Pero es responsabilidad del estado municipal alentar esta discusión de objetivos y prioridades, sobre la base de lo *que puede ser* esa comunidad. Su actitud responsable debe ser contribuir a construir una utopía alcanzable, y para ello, el conocimiento de las posibilidades propias y del contexto son patrones ineludibles. Ya no es suficiente el oficio y la intuición (aunque siempre serán una ventaja).

El tercer paso es contar con un plan y con una estrategia: a diferencia de la *táctica*, que es el uso de los recursos para la producción de un cambio situacional inmediato; la *estrategia* es el uso de los cambios situacionales inmediatos para alcanzar la situación-objetivo de un plan. El pensamiento estratégico aplicado al desarrollo local, supone una forma de imaginar objetivos comunes a toda una comunidad, una manera de sortear las dificultades que las circunstancias y los diversos actores sociales presentan, para alcanzarlos e identificar el camino más corto para lograr esos objetivos y conseguir el progreso aspirado, pero desde un conocimiento preciso de la realidad local y de las aspiraciones de la gente.

Las herramientas para el desarrollo local

En un contexto globalizado, donde la diferencia entre el tamaño de las demandas y las posibilidades de darle respuesta es cada vez mayor y donde los pueblos defienden sus intereses y encuentran sus oportunidades de progreso por vía de la competencia; sin información transformada en conocimiento generalizado, sin un marco de consenso en la definición de objetivos y prioridades, basado en la articulación de los distintos intereses locales y sin una estrategia que defina el camino adecuado; es difícil avanzar en el mejoramiento de la calidad de vida de una sociedad.

La clásica planificación a mediano o largo plazo, fundada en el mantenimiento de las tendencias y en objetivos fijos, y basada en un presente proyectado, es insuficiente para afrontar la dinámica y velocidad que signan nuestra época y que requieren de la construcción permanente de estrategias que exploten ventajas, aprovechen oportunidades, adviertan amenazas y riesgos y sean capaces de asimilar nuevas tendencias y sorpresas, variando, si es necesario, los objetivos instrumentales sin perder las grandes metas de una mejor calidad de vida y del progreso colectivo.

La planificación denominada estratégica se basa en la previsión del futuro, más que en su planificación y consiste básicamente en un proceso cíclico de verificación permanente del estado de situación de una comunidad y su territorio, de análisis de su proyección, de definición de metas basadas en este estado actual y previsto y en el consenso para alcanzarlas, y en la evaluación de resultados. Su objetivo global es penetrar en la cultura de una comunidad organizada y crear en ella, un sentido casi intuitivo de a dónde va, una noción colectiva de rumbo y de lo que importa a todos.

La planificación estratégica del territorio es, entonces, un procedimiento para formular ordenadamente aquellas decisiones que involucran los objetivos generales de una comunidad y que afectan significativamente su futuro.

Este procedimiento comprende el conocimiento profundo de la situación actual, la fijación de los objetivos, la identificación de los obstáculos que puedan impedir o demorar alcanzarlos y las

acciones y procedimientos para alcanzar esos objetivos: involucra un diagnóstico que identifique el estado actual de situación, un análisis de esa situación que defina el contexto y las posibilidades de desenvolverse en el mismo; la identificación de la misión o rol que puede cumplir con éxito esa comunidad; una visión del horizonte posible de alcanzar; una estrategia para alcanzar esa visión en un tiempo determinado y la valoración de resultados para reciclar el proceso, superando la instancia anterior.

Justamente, la definición y la implementación de estrategias no es un producto sino un proceso, esencialmente dinámico, continuo y cíclico, de acciones implementadas, de evaluación de su efecto y de concertación entre los actores involucrados para corregir o confirmar rumbos y prioridades, que se pone en marcha para alcanzar objetivos comunes a una comunidad.

Planificar no es proyectar (confusión permanente que tiende a una visión estática de la planificación), sino definir el conjunto de disposiciones y pasos elegidos para ejecutar un proyecto, es decidir la estrategia o maniobras necesarias para alcanzar objetivos. Literalmente, la planificación estratégica es casi una repetición conceptual en sus términos, utilizados para marcar diferencias con ciertos métodos de planificación “*tradicional*”, poco flexibles y escasamente participativos, más preocupados por definir un “*producto final*” (proyecto), que por encontrar e indicar un camino para alcanzarlo. Más que planificar estratégicamente, lo importante es que una comunidad piense estratégicamente.

El pensamiento estratégico para el desarrollo local, interpreta el futuro, pero no extrapola el presente. Asume que habrá sorpresas y cambios en las tendencias, y busca salidas, acuerdos y alternativas para adecuarse a los cambios.

Pensar estratégicamente se vuelve indispensable, para canalizar la vitalidad participativa de vecinos e instituciones en un proyecto común, que refleje las inquietudes de todos a partir de propuestas sensatas y arraigadas en aspiraciones colectivas, pero también en posibilidades reales de alcanzarlas. Planificar estrategias propias e integrales de desarrollo, se ha convertido en un instrumento básico para jugar un papel positivo de cooperación con

otras comunidades que comparten la meta de conseguir una calidad de vida mejor -imposible sin equilibrio social- y para el desarrollo de la comunidad propia.

Sin embargo, sin el compromiso y la convicción general y dirigencial, y sin una actitud estratégica integral, el planeamiento estratégico es al desarrollo local, lo que las cábalas son a los resultados (sólo creen que los modifican los que las tienen), y esto además acrecienta el riesgo de que se preocupen más por mejorar la cábala que el propio resultado.

Una estrategia de desarrollo local, a propósito, es el diseño del camino más corto y la selección del vehículo más eficaz para que lleve a una comunidad desde un presente que no le satisface, a un futuro con mayores posibilidades de progreso. Pero sólo la comunidad como conjunto podrá alcanzarlo, y de eso se trata.

En síntesis, la implementación de estrategias para el desarrollo local o regional, es un proceso complejo y dinámico que permite prever los problemas del futuro y las oportunidades de progreso de una comunidad en función de un conocimiento preciso del estado actual y anterior de situación, de su contexto, de la dinámica de las proyecciones y tendencias, de las dificultades a superar y las ventajas a ampliar. No asegura que las decisiones sean correctas pero ayuda a una comunidad a reconocer y corregir errores. No reduce la incertidumbre pero ayuda a organizarla.

Esta definición involucra el cúmulo de factores y actores ambientales, sociales y económicos ya mencionados, que intervienen y condicionan la calidad de vida y las oportunidades de prosperar en un ámbito determinado.

Para articular estos factores, múltiples y diversos, hacerlos formar parte de un mismo universo y evolucionar de manera sinérgica y solidaria, es imprescindible contar siempre, con información precisa y en "*tiempo real*" de su estado de situación y tendencias; con una fuerte base de conocimiento que fundamente las decisiones, con objetivos comunes y prioridades concertadas entre el conjunto de la comunidad; con un plan y con una estrategia para alcanzarlos.

La mayoría de nuestras comunidades recién comienzan a com-

prender y transitar por este camino, y muchas aún lo ignoran. Sin embargo, algunas experiencias muestran que teniendo y utilizando las herramientas adecuadas es posible dimensionar ventajas pero también dificultades y déficits, y definir pautas para establecer prioridades, claramente fundamentadas en el beneficio social que generan y en la posibilidad concreta de la respuesta en el medio local.

No es posible aspirar al bienestar de todos sin conocer con precisión los problemas y las posibilidades de cada uno; y sólo a partir de la generalización de estos criterios en las políticas de desarrollo local, será posible aspirar a emprendimientos y planes locales y regionales, equilibrados y solidarios que formen parte de una estrategia para el progreso generalizado de la comunidad.

Las políticas de desarrollo local deben involucrar a la comunidad en su conjunto, lo que significa el fortalecimiento de sus instituciones, porque son éstas las que pueden identificar los catalizadores del crecimiento y generar el ambiente necesario para el progreso colectivo y sustentable.

En esta etapa globalizada, crece el espacio local, en el que el protagonismo social se lee en su máxima expresión y surge una nueva referencia institucional para la sociedad civil, un "*Tercer Sector*", diferenciado del estatal tal como lo entendimos todo este tiempo, centralizado y lejano de las comunidades; y del privado, preocupado fundamentalmente por su propia evolución y preservación, y sólo tangencialmente por el desarrollo armónico del tejido social..

Sin embargo, las denominadas Organizaciones No Gubernamentales - ONGs -, que encarnan fundamentalmente esta "*Tercera Vía*" de búsqueda de la inclusión y la equidad, requieren de una referencia directa, histórica y perdurable con las comunidades locales, que articule en toda su complejidad, la búsqueda de ese progreso colectivo sustentable; y es el municipio, redefinido y jerarquizado en su rol, la institución capaz de liderarla.

El Estado, en todas sus escalas, pero fundamentalmente en la municipal, necesita asumir un rol que acompañe estas preocupaciones, no sólo administrando, de la manera más prolija y eficien-

te, sus recursos y gastos en asistencia, control, obras o servicios; sino asumiendo la conducción del proceso de desarrollo de su comunidad.

Es necesario basar este rumbo en ciertos pilares básicos como una mayor profesionalización de aquellos que les toca liderar el proceso, un profundo conocimiento de la realidad local y una tecnología que permita contar con los elementos necesarios para tomar decisiones responsables en el menor tiempo posible.

Para alimentar expectativas de progreso en este contexto, es necesario desarrollar y generalizar habilidades para el manejo cotidiano de herramientas elementales: hoy, desde el individuo como componente del conjunto social, hasta las instituciones y los gobiernos, en cualquiera de sus niveles, además de buenos administradores, deben ser conductores de los destinos de su comunidad, y es fundamental el desarrollo de herramientas para asumir estos nuevos desafíos. Información permanentemente actualizada y transformada en conocimiento, tecnologías de gestión modernas y una fuerte profesionalización de sus cuadros y dirigentes, en el rol que le corresponda, son requisitos indispensables para afianzar la calidad de una gestión y conducir los destinos de un pueblo, hacia un destino mejor.

Una gestión local fundada en la calidad involucra nuevos conceptos, como pensar al vecino como “*cliente*” y al funcionario como “*gerente*”. Y también una actitud distinta, basada en la competitividad, el mejoramiento continuo y la búsqueda de la satisfacción de los reclamos de la comunidad.

Adquirir estas nuevas cualidades requiere nuevos esfuerzos, ayuda, herramientas y el trabajo comprometido en ese rumbo de cada uno de los sectores que conviven en una comunidad.

Ya no es suficiente la intuición, el oficio, la capacidad de trabajo y la honestidad para conducir un proceso de progreso local. Se necesitan objetivos y prioridades que sean los del conjunto (y por eso los mecanismos que adopte, siempre deben contener la participación, el consenso y la concertación), estrategias para alcanzarlos que se fundamenten en un conocimiento preciso de cada uno de los factores que componen el ambiente local, recono-

ciendo sus propias fortalezas y debilidades, y profesionalismo de los conductores del destino común y de todos aquellos actores que lo condicionan.

El Estado, y en particular el municipal, debe optimizar su función, como único camino para ser competitivo; y debe promover la constante capacitación de sus integrantes, generando la instancia de aprendizaje permanente que necesita todo aquel que tiene obligaciones públicas, sean estas administrativas, técnicas, profesionales o gerenciales, porque necesita contar con las mejores herramientas.

La necesidad de definir un rol para el territorio local

Una estrategia para el progreso local debiera apoyarse en un modelo de desarrollo que apunte al equilibrio medioambiental del territorio, al máximo aprovechamiento de sus propias potencialidades y al crecimiento constante de su competitividad.

El gobierno local debe proporcionar un contexto en el que todos tengan la oportunidad de progresar, si afrontan su responsabilidad, si se capacitan, se muestran innovadores y consiguen mejorar. Es decir que debe ofrecer aquello que hace más atractiva a la ciudad para vivir e invertir (infraestructura de soporte de la actividad regional, equipamiento social y de vivienda); la formación y acumulación de conocimientos tradicionales e innovadores que valoricen los recursos humanos locales; una administración pública eficiente, un adecuado sistema financiero para los emprendimientos privados, pero también públicos y una gestión eficaz para el mejoramiento y la sustentabilidad de la calidad ambiental.

Los gobernantes y las instituciones locales desempeñan un rol ineludible e indelegable y cada vez más importante en el proceso de desarrollo regional y local. Por un lado, y como siempre, como receptores y responsables de la respuesta a las demandas y presiones por necesidades y expectativas insatisfechas de cada uno de los sectores de la comunidad; y por otro, como promotores, coordinadores, estimuladores, facilitadores y orientadores en

la formación de una nueva cultura que se comprenda y use como un sistema del que forma parte y del que debe formar parte.

El estado local tiene que trabajar para que toda la comunidad tenga su oportunidad, y esto significa generar las condiciones para encontrarla (justicia, seguridad, educación, salud, infraestructura, comunicación, etc.). La verdadera noción de desarrollo debiera leerse en una cantidad creciente de gente “*incluida*” entre los beneficiarios del sistema.

La conducción del territorio, en cualquiera de sus escalas o tamaños, tiene que considerar como prioridad de objetivos en sus decisiones, los efectos que esta estrategia producirá en la comunidad que administra, en lo referido a la mejor y más equitativa distribución económica, y sus consecuencias sociales y también ambientales, como síntesis de la calidad de vida colectiva aspirada.

La imagen a construir y consolidar es la de municipios modernos, articulados en lo administrativo, social, espacial y productivo, con canales claros de participación “*que potencien el crecimiento económico con equidad y sustentabilidad ambiental*”.

La comunidad local deberá identificar y potenciar los factores que debe mejorar y explotar para poder desarrollarse y ser competitiva, no obstante, a algunos es necesario promoverlos siempre, es el caso de los elementales como la salud de la población, su educación, su seguridad, su derecho a los servicios básicos, a la vivienda o al trabajo, o de los específicos como la calidad de su estructura cultural, la excelencia del conocimiento que se genera en ella, la generación y mantenimiento de una fuerte rivalidad competitiva interna en la búsqueda de la excelencia, o la adecuada localización y concentración geográfica de las actividades que garanticen no sólo efectos complementarios y solidarios de crecimiento, sino una adecuada calidad ambiental del contexto.

Pero en los factores que dependen de un mayor esfuerzo privado, la mayoría de las comunidades locales no podrán ser competitivas en un gran número, sino sólo en aquellos donde la dinámica propia de estos factores se destaca y para los que el ambiente local resulta más alentador. Es por eso que su identificación adquiere prioridad estratégica.

Estos factores, se consolidan como ventajas por su diferenciación, mucho más que por semejanzas; y ya dijimos que un territorio regional o local, no puede ser competitivo en gran cantidad de estos factores, debe encontrar su “*especialización*”, y esa es la garantía de que el sistema sobreviva, aunque del acierto en la selección del rol que cada componente resuelva asumir, sea cada municipio en su región, o cada actor local en su comunidad, dependen sus posibilidades de progreso.

Será fundamental acertar en la elección de las estrategias de posicionamiento en el contexto, de especialización productiva y para-productiva, y de selección de los mercados y campos de actuación, pero también es imprescindible buscar la mayor integración y articulación con la estructura socio-ambiental del territorio, buscando su máxima calidad para generar un ambiente de inversión que fortalezca la competitividad del sistema.

Además, los componentes de un modelo de desarrollo local basado en la competencia, deben tener en claro, que el municipio y las instituciones comprometidas, puede generar un ambiente favorable, pero no puede hacer que los distintos sectores sean competitivos; son ellos mismos los que deben hacerlo.

Es así que deben ser los municipios de cada región los que deben ser capaces de ejercer un liderazgo que los oriente hacia un escenario competitivo y a favorecer incluso la competencia dentro de los mismos.

Será la potencia y el respaldo que se le de a esta decisión política de aquellos que les toca la responsabilidad de conducir los destinos de la comunidad, la que garantice efectivamente este modelo. Esta actitud, debe reflejarse en la organización de esa comunidad, a partir de la eficiencia, efectividad y trascendencia necesarias, tanto en la esfera pública como en la privada, para lograr una integración flexible, armónica y controlada de los factores ambientales, sociales y económicos que condicionan el desarrollo local.

La realidad nos muestra que tarde o temprano padeceremos los mismos males de muchos, si no conformamos un “*ambiente*” con calidades propias y diferenciales, en donde cualquiera, y en particular el inversor, como motorizador de desarrollo, se sienta

cómodo, protegido, integrado y satisfecho de la oferta de su entorno, porque existen objetivos comunes de progreso en los que está comprendido.

Por lo tanto, el fenómeno del desarrollo local se basa en la competitividad económica, social y ambiental del territorio, integrado por comunidades (personas, instituciones y empresas) con objetivos comunes y estructurado a partir de sus ciudades con sus respectivas áreas de influencia (en la Argentina del nuevo milenio, el 89,1% de sus 37 millones de habitantes es urbano y las proyecciones para el 2020 los sitúan en el 92,6% del total, distribuidos en 1.922 municipios y comunas), como base política sobre la que se sustenta la inmensa pirámide nacional, pero como pieza que debe tener idénticas oportunidades en el esquema cada vez más horizontal y globalizante que propone el contexto económico mundial.

Es fundamentalmente con esta convicción, con la que debe buscarse el desarrollo local y regional, con eficiencia y eficacia en la identificación y solución de prioridades y en la administración de los recursos para resolverlas, con equidad en la distribución de los beneficios que genere el progreso, que se refleje en una mejor calidad de vida generalizada y en un marco de equilibrio medioambiental, como meta síntesis que le da razón de ser a la búsqueda.

Eficiencia, equidad y estabilidad son tres factores determinantes para el proceso, a los que hoy se suman conocimiento, crecimiento, calidad, modernidad y transparencia, como búsquedas fundamentales para ser competitivos.

El proceso de desarrollo, basado en la innovación y la competitividad se asocia a una calidad de vida controlada y positiva, a la disponibilidad de recursos humanos capacitados, a la capacidad productiva, pero también organizacional de las empresas e instituciones, y a la claridad de las políticas públicas.

El conocimiento pasa a ser la fuente de ventajas competitivas sustentables más importante para el progreso. Para el propio Banco Mundial hay cuatro tipos de capitales del territorio: los activos naturales, los activos producidos, las instituciones que le permiten funcionar a la sociedad y el capital humano capacitado. La calidad

en la educación, se transforma en una cuestión de Estado.

La interrelación entre las condiciones competitivas del territorio con el progreso colectivo, es absoluta y entonces, la calidad de ese territorio, esto es su capacidad diferencial para ofrecer un ambiente controlado y atractivo para permanecer o establecerse, para atraer o mantener a los individuos mejor capacitados y hábiles, y a las inversiones productivas y para-productivas más convenientes y solidarias; es determinante para las posibilidades de progreso local.

Las comunidades (personas, instituciones y empresas) sacan ventajas competitivas y pueden sostenerlas a lo largo del tiempo, funcionando, por lo tanto, como soporte permanente del proceso, cuando el ambiente por ellas generado, posibilita, mantiene, incrementa e interrelaciona sus activos, destrezas, especializaciones; y las instituciones que lideran el proceso, facilitan una mejor información y lectura de las señales del mercado, presionan para innovar e invertir, estimulando la dinámica empresarial.

Con este concepto, la gestión estratégica de una comunidad, debe apuntar y aportar a la configuración de un entorno competitivo que sea difícil de recrear por otras comunidades competidoras; poniendo su mayor énfasis, obviamente, en aquellas cualidades que definen su propia competitividad.

Por ejemplo, en el sector empresario -así como en el sector público-, es impensable producir competitivamente, sin tecnología de punta, sin información, y sin una estrecha relación con el sector financiero; además de un conocimiento profundo del mercado, de los gustos para el consumo, del envase, la etiqueta, etc.

Todas estas variables tienen una dinámica de transformación tan vertiginosa que lo nuevo se vuelve obsoleto en términos de competencia, en muy poco tiempo. Los viejos razonamientos y códigos ya no existen más, y el que aún los mantiene corre serios riesgos de quiebra en su actividad. Los períodos de amortización ya no están calculados por su vida útil, sino por el tiempo estimado para crear una nueva tecnología, variar un envase, marca o modelo, o acostumbrar a un mercado.

La baja calificación de la mano de obra, la insuficiente capaci-

tación del sector empresario, las limitaciones en la innovación producto de escasa investigación y desarrollo tecnológico, la falta de redes de servicio a las actividades económicas (bancos, agencias de desarrollo que se involucren en la capacitación, la información, la orientación, la organización y la “incubación” de emprendedores, etc.), la infraestructura inadecuada o insuficiente, se suman a los factores básicos de postergación de las comunidades.

Por el contrario, tanto la inversión genuina como el emprendedor calificado, ambos indispensables para lograr la sinergia entre los actores de un proceso de desarrollo sustentable; son atraídos por infraestructura moderna, trabajadores bien entrenados, una comunidad empresaria sólida y organizada, un estado local comprometido, investigación permanente que permita la evolución de conocimiento y tecnología para la innovación y un entorno ambiental, social y económico saludable y controlado.

Este nuevo concepto universal requiere de un aparato de servicios impresionante, que se basa en el conocimiento científico, en la excelencia ejecutiva, en la capacidad financiera, y en la calidad del contexto. Ninguno de estos capítulos son posibles de desarrollar, sin pensar en sistemas asociativos, o al menos colectivos o solidarios, que integren una estructura sistémica que permita reducir la incidencia de su costo en el valor de cualquier producto. Este costo, además, debiera ser asumido como permanente, porque ya no es posible pensar en invertir “*de una vez y para siempre*”, pues debido a la constante innovación tecnológica y los cambios constantes del contexto, todo será obsoleto en poco tiempo.

La evaluación y mantenimiento de las ventajas competitivas locales demostrarán la necesidad de que sean distintos actores públicos y privados, los que compartan la responsabilidad de llevar adelante un proceso sistemático y permanente, poniendo de relieve la importancia de aplicar estrategias compartidas con el sistema regional; entendiéndolo como una unidad estratégica integral de desarrollo, inserta en un sistema mayor.

En el actual sistema mundial de economía globalizada, la prosperidad económica sólo está garantizada por las ventajas competitivas del territorio y por aquellas generadas por el perfecciona-

miento permanente de los actores locales y la constante innovación tecnológica; y en ciertos casos por la concentración geográfica de sectores complementarios (investigación, financiación, etc.).

Las posibilidades de éxito en lograr un mayor desarrollo local, se basan en la generación y sostenimiento de ventajas competitivas, lo que se logra con el esfuerzo corresponsable entre el sector público y el privado, orientados a optimizar la utilización del propio potencial del territorio, y sumando una participación de recursos e impulsos externos, necesaria de ser condicionada por los intereses locales.

Este escenario prospectivo deseado, debe ser el producto de haber identificado los factores favorables y desfavorables (oportunidades y riesgos), las fortalezas y debilidades, y fundamentalmente las prioridades en un necesario y permanente diagnóstico. Debería contener la ubicación y la “especialización” aspirada y posible del territorio; su organización para poder desarrollarse y competir (o competir y desarrollarse), pero que le suministre el diseño del proceso evolutivo ideado para la mejora de la competitividad, y de las mejoras producto de la competitividad.

Estas mejoras debieran leerse, por lo menos, en crecimiento del empleo y calidad del mismo (medida en términos de renta, cobertura social y continuidad); en niveles de reinversión local y captación de inversiones externas al medio, que reinviertan y empleen en el propio medio; en mejoramiento de la calidad ambiental (servicios de infraestructura, accesibilidad y comunicación, disminución de la contaminación y aumento de la higiene urbana y suburbana, etc.); y en mejoramiento de los indicadores sociales con que se miden las grandes responsabilidades elementales del Estado (seguridad, vivienda propia, educación, salud, asistencia y disminución de NBI, etc.).

Recordando lo ya planteado, *“esto sugiere un planteamiento básico consistente en que aquellos factores que son significativos e irrenunciables para la solución del problema global se definan a priori, dejando el resto dentro del campo de la flexibilidad y la responsabilidad autónoma”* (INMARK).

Para ello es necesario preguntarse (y responderse), dónde esta-

mos (diagnóstico); hacia dónde queremos ir (objetivos); cómo podemos llegar (estrategia) y qué hacemos para llegar (gestión, creatividad y participación corresponsable y concensuada).

Responder estas preguntas es la primera responsabilidad del gobierno (en realidad, en cualquiera de sus niveles), la siguiente es ayudar a la comunidad a funcionar sobre la base y con el modelo propuesto, pero además, coordinando, impulsando, orientando, capacitando, y perfeccionando las variables.

Es imprescindible contar con estos elementos para la planificación de estrategias que identifiquen el camino más corto que nos permita alcanzar los objetivos planteados. El diseño de esas estrategias para conseguir el progreso aspirado debe fundarse en un conocimiento preciso de la realidad local y de las aspiraciones de la gente.

Autonomía, descentralización y regionalización: un desafío institucional para el municipio

El crecimiento económico de los años 60-70 en la Argentina, fue aún industrial, pero fundamentalmente fue terciario y urbano, fenómeno que se consolida y acentúa hasta hoy. Crecen aún más las ciudades grandes y medianas, y en la mayoría de los casos no crece la ciudad en su núcleo, sino en su periferia, en general subequipada y en muchos casos marginal. Se terminaron de consolidar las regiones metropolitanas, altamente urbanizadas (en el caso de Buenos Aires y su Capital Federal, superando incluso los límites del denominado Conurbano Bonaerense), y se acentuaron los desequilibrios territoriales, entrando numerosas regiones en un proceso de estancamiento y decadencia, síntomas que sintetizan la concepción y consecuencia geopolítica de las últimas décadas en la historia del país.

Los municipios o territorios pequeños entran en crisis y su población emigra primero del campo a la ciudad y luego es atraída por la ciudad grande y mediana más próxima -tengamos en cuenta que de los 1.922 municipios y comunas de la Argentina, el

80% tiene menos de 10.000 habitantes y el 92%, menos de 30.000, sólo el 8%, 152 municipios, tienen más de esa cifra, pero concentran, junto a la Ciudad de Buenos Aires, el 75% de la población del país-.

Sin embargo, los efectos socio-territoriales de la crisis económica de los últimos diez años, producen un estancamiento demográfico de las grandes ciudades y su primer entorno (es el caso de la Capital Federal y los municipios del primer anillo como Avellaneda y Lanús, Tres de Febrero y General San Martín, Vicente López y San Isidro), la emigración de las zonas rurales se produce hacia su cabecera de partido o hacia su primer referencia urbana, y se detiene la emigración de las ciudades pequeñas, medianas y grandes a la periferia de la región Metropolitana, básicamente porque la crisis económica liquida una parte de la base industrial y del empleo, en tanto que los cambios tecnológicos, las privatizaciones y el achicamiento del Estado y la falta de poder adquisitivo de gruesas franjas de la población concentrada, también suprime puestos de trabajo en el sector terciario.

Mientras este proceso se consolida, el Estado en su conjunto lo acompaña, achicándose pero siguiendo pautas centralizadoras: el reglamentarismo normativo, la concentración de los recursos financieros, la proliferación de entes u organismos autónomos de carácter sectorial, la tendencia a actuar mediante organismos des-concentrados y no mediante la transferencia de competencias y recursos en los entes locales.

La descentralización con autonomía, sin embargo, es una demanda insatisfecha y una necesidad generalizada -sólo 107 municipios de nuestro país, cuentan con Carta Orgánica propia- y las causas son varias:

-La crisis de representación política del Estado central y una demanda de participación de base, orientada a las estructuras locales. La burocratización de las administraciones centralizadas y su abrumador costo de funcionamiento. Las desigualdades y desequilibrios entre territorios, cada cual con funciones, culturas, aspiraciones y posibilidades diferentes. La necesidad de un interlocutor estatal cercano para regular la relación entre la acción pú-

blica y su costo (impuestos).

-El desarrollo económico y las demandas sociales plantean también exigencias al poder local que sólo pueden satisfacerse si son capaces de realizar una gestión preparada (profesionalizada), programada e informatizada, con personal capacitado y con equipamiento material y tecnológico. Con estas herramientas, escasas hace tan solo una década, pero generalizadamente disponibles hoy, la descentralización amplía sus ventajas de flexibilidad, eficacia y rapidez en la respuesta, innovación de acuerdo con la particularidad, compromiso, etc.

-La construcción permanente de infraestructura y equipamiento para el sistema urbano, los servicios para la población cuyas necesidades aumentan porque también aumentan las exigencias para insertarse y sobrevivir (enseñanza y capacitación, salud, seguridad, transporte y comunicación, infraestructura básica, etc.), la respuesta a los problemas y demandas sociales (minoridad, juventud, tercera edad, calidad ambiental, emergencia social y pobreza, desocupación, etc.) y la capacidad de planeamiento y programación de inversión y de gestión en desarrollo, ciudad, vivienda, obras y servicios son demandas y responsabilidades cada vez más abrumadoras y más propias del municipio.

-La crisis económica acentúa el localismo, la competencia entre entes locales y territorios para conseguir puestos de trabajo y recursos financieros y la necesidad de una acción eficaz y cercana a la comunidad.

-Las divisiones territoriales deben basarse en unidades con identidad social y/o cultural que faciliten la participación cívica y con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y con facultades autónomas. Este razonamiento habilita algunas reflexiones que aporten al debate sobre las particularidades emergentes del reclamo comunitario de participar en la decisión constante sobre su destino:

La extensión de los territorios rurales de nuestro país, exige una solución que contemple alternativas tanto a la fusión de municipios, que generaría nuevas concentraciones administrativas y políticas, y en consecuencia mayores distancias entre los interlo-

cutores y los demandantes, como al reclamo muchas veces legítimo de separación de territorios y localidades con aspiraciones, identidades y proyectos propios, extensos en territorio pero de por sí pequeños en población, muchas veces dispersa u atomizada, que presionan para lograr su “*independencia*” con argumentos atendibles en algunos aspectos pero contradictorios con su propia posibilidad en otros.

Quizás deban existir estructuras intermedias que profundicen el concepto de región sobre la base de un conocimiento profuso y preciso de las razones ambientales, sociales y económicas que las constituyen como tales.

Los municipios, reflejan las más variadas realidades ambientales, sociales y económicas, con tamaños poblacionales y territoriales y con características marcadamente diferentes, que es necesario conocer con precisión si queremos tener fundamentos claros para la comprensión de las regiones que integran y elementos concretos para identificar las prioridades en una estrategia para su desarrollo y el de las provincias.

La institucionalización regional, para las grandes extensiones de territorio con población dispersa, al igual que la metropolitana, para pequeños territorios con población numerosa y concentrada, es cada vez más necesaria para crear organismos responsables de la planificación estratégica, la coordinación, la promoción y la gestión de obras, servicios y acciones para el desarrollo, la calidad ambiental y el progreso colectivo, así como para la redistribución de ingresos en equipamiento y servicios. No obstante, su implementación debiera acompañar el proceso de desmontaje de viejas estructuras centrales del municipio, la provincia y la nación que evite el incrementalismo político-administrativo pero que permita la racionalización y democratización del territorio local.

En ese rumbo se encuentran las Corporaciones o Consorcios de Desarrollo Regional, como instancias de diálogo entre los gobiernos locales y con el sector privado y las distintas instituciones de la sociedad civil, para traducir los eventuales éxitos logrados, en la internalización y distribución de los beneficios en el territorio local, y para definir prioridades y líneas acordes con la

realidad propia, de reconversión productiva, de orientación laboral, de inversión en infraestructura, de protección ambiental, etc.

Es fundamental incentivar al gobierno local, provincial y nacional, a los partidos políticos, a las organizaciones gremiales y al resto de las instituciones de la sociedad civil, para que generen propuestas y asuman compromisos que profundicen el proceso de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales e instituciones regionales.

Debieran establecerse políticas de estímulo financiero, técnico-administrativo, etc. para la creación de agrupaciones o mancomunidades de municipios, así como para la descentralización administrativa y conductiva de territorios y poblaciones cuando esto signifique un uso racional del recurso y un incremento de las ventajas competitivas.

Al igual que en los distritos industriales -a los que me referiré en el capítulo correspondiente-, especialización y complementariedad (más que igualdad), es un principio básico del desarrollo de las regiones, así como el reconocimiento recíproco de las comunidades que las integran y la subsidiariedad de cada una de ellas, cuando el tema trasciende la competencia del estado local y requiere de su participación para fortalecer una acción regional.

Desde la perspectiva de las transformaciones estructurales y funcionales del país y el mundo, los sistemas regionales necesitan desarrollarse y encontrar una nueva dinámica de adaptación al cambio.

Enfoque sistémico del aporte municipal a la calidad de vida. Apuntes sobre ideas y experiencias propias y ajenas

El rol del Estado municipal estuvo relegado, hasta ahora, a un segundo orden y no existió una participación clave del mismo en la formulación de políticas indicativas locales y regionales, y menos aún en la planificación de estrategias de desarrollo. Sin embargo, la tendencia, no siempre es el destino, ya que los profundos cambios producidos en el contexto nacional y mundial, le

exigen que asuma, por la necesidad de su gente, el rol de protagonista principal en la construcción de su futuro.

No todo depende de las decisiones futuras (y la mayor parte de las veces, ajenas), ni tampoco de los recursos económicos de hoy (aunque sea necesario trabajar intensamente para conseguir que ambos evolucionen hacia donde es necesario). Mucho se puede hacer y mejorar aún en este contexto, tomando algunas decisiones básicas:

-El municipio debe garantizar que su partido, ejido o región, cuente con lineamientos claros de desarrollo, que le permita crecer, progresar y competir, de manera acorde con sus necesidades, posibilidades y potencialidades; y coherente con el contexto y las tendencias que la realidad le impone, desestimando teorías construidas para un futuro difícil de entender como continuidad inmediata de este presente.

No existe el desarrollo espontáneo, y por consiguiente, no será posible el progreso local sin planificación, orientación y conducción local.

La invención de nuevas pautas de crecimiento, de producción y de consumo; la reconstrucción de un tejido social más organizado y solidario, la experimentación de nuevos roles sociales que difundan funciones y responsabilidades entre una población cada vez más afectada por las formas más diversas de marginalidad y la consecución de nuevos consensos en torno a proyectos colectivos sólo podrá promoverse desde los municipios.

-El municipio debe diseñar su plan de acción como aporte y parte de esos lineamientos para el desarrollo, los que obviamente trascienden los cuatro años de una gestión. El sedimento cultural de una democracia y la madurez de sus dirigentes, deben lograr que las plataformas políticas expliciten la estrategia más eficiente y clara para continuar creciendo, y no la sustitución permanente de objetivos.

Así como son necesarios los objetivos comunes a una comunidad, el municipio debe también definir sus propios objetivos y diseñar estrategias que le permita alcanzarlos. Una organización municipal inspirada en objetivos, seguramente es más eficiente,

eficaz, flexible e innovadora que una dirigida sólomente por reglas (el municipio clásico diseñó un sistema burocrático reglado y controlado para impedir que sucedan cosas malas y en realidad genera una lentitud que termina impidiendo que sucedan cosas necesarias y positivas).

-El municipio debe prioritar los resultados, valorando la eficacia como pauta fundamental. Esto es posible si lo mide, compara e incentiva, premiando la productividad y la eficiencia, si elimina las trabas burocráticas que lo vuelven lento y si fija horizontes concretos y explícitos, como qué nivel de servicio, qué volumen de obra, qué piso social, qué nivel de promoción económica y laboral, etc. Al vecino no le interesa de qué manera funciona el sistema de cloacas, gas, luz, transporte, etc., lo que le interesa es que cuando los quiera usar, funcionen bien.

El municipio clásico diseña sus programas por datos cuantitativos (cantidad de educandos, de pobres, de enfermos, de delincuencia) y no por resultados (calidad educativa, generación de trabajo, disminución de los índices de morbilidad, sensación de seguridad y protección), en realidad los programas reciben más dinero cuando fracasan: si fracasan están en condiciones de recibir ayuda. Además, los vecinos se resisten a pagar tasas por servicios cuyos precios crecen mientras que disminuye su calidad y entonces los resultados y el rendimiento cumplen un rol fundamental en la competencia recaudatoria.

Asimismo, cada sector poblado del territorio local desarrolla sus propias particularidades culturales, aspiraciones y prioridades, sin embargo, el municipio clásico, desinformado y estandar, sigue prestando y ofreciendo servicios iguales para todo el mundo.

-El municipio debe desarrollar un perfil empresario, porque la crisis desató una rebelión y una generalizada imposibilidad de los vecinos en el pago de cierto nivel de tasas e impuestos, con la consiguiente baja recaudatoria. Aún superada la crisis, es necesario imaginarse nuevas fuentes de ingresos municipales que se basen en el beneficio más que en la recaudación: lograr beneficios mediante convenios de desarrollo, proyectos de inversión, y ex-

plotación municipal de usos específicos, más que formas de ganar dinero son formas de ahorrarlo.

Y es posible mantener ese perfil empresario aún pensando en recaudar, y cuando es posible, es necesario implementar un concepto mucho más equitativo, controlable y eficaz de cobro por consumo inspirado en el cliente. Los sistemas públicos tradicionales están diseñados para la conveniencia de los administradores y de los contratistas o concesionarios y no de los consumidores del servicio: la comunidad.

A pesar de que los municipios debieran existir para servir a la comunidad, así como una empresa existe para obtener beneficios, la mayoría se distrae en la satisfacción de su propia burocracia ejecutiva o legislativa y a su vez muchos funcionarios electos se inspiran en gran medida en la satisfacción de grupos de interés (partidos políticos, gobierno superior, prensa, empresas, instituciones, etc). Una hipótesis posible es que en una empresa, los clientes insatisfechos (o mejor satisfechos por otra empresa) significan una caída del beneficio, lo que determina su esfuerzo por complacer al cliente, mientras que los gobiernos hacen un esfuerzo condicionado por grupos de interés, fuente importante de financiación u opinión para perdurar en el poder, que los transforma, en ciertos casos, en los principales clientes.

-El municipio debe reemplazar el *oficio* global por el *conocimiento* preciso de la realidad físico-ambiental, social y económica del territorio que le toca gobernar, de sus déficits, necesidades, aspiraciones y posibilidades; y debe transformar a la estructura municipal en un *instrumento* de ese conocimiento, para que su *plan de gestión* optimice la calidad de vida en su territorio, y le brinde ventajas comparativas que le permita competir para el crecimiento y bienestar de su comunidad.

En los siguientes capítulos pondremos en contexto y profundizaremos criterios e iniciativas locales concretas que apuntalan estos conceptos, algunas de las cuales adelantamos como ejemplo:

-Contar con sistemas de información estadística propios, confiables y permanentemente actualizados, que permitan seguir la evolución sectorial y localizada de la comunidad en la disponibi-

lidad y calidad de los servicios públicos de infraestructura, en la calidad ambiental y de los servicios sociales como la educación, la seguridad o la salud, en el crecimiento armónico de la ciudad y en la localización de la población, el déficit de la vivienda y la disponibilidad y valor de la tierra vacante, en la economía local y regional contemplando todos sus aspectos, el dinamismo en la evolución del PBI local, la calidad de la ocupación, la desocupación, los procesos de inversión y el comportamiento de las variables macroeconómicas y macrosociales con incidencia en el desarrollo local.

- Contar con una Escuela de Capacitación Pública y un Programa de alfabetización informática que permita la profesionalización de la función pública local, tanto de funcionarios, como de mandos medios y agentes públicos de los diversos sectores, dotándolos de las herramientas básicas para la gestión local.

-Contar con Consejos Vecinales u organizaciones representativas y participativas por barrios específicos o agrupación de barrios, que fortalezcan los vínculos con el municipio, fijen sus prioridades y controlen la eficacia de los servicios públicos y su propia calidad de vida.

-Contar con un Programa de inversiones públicas en obras básicas y mantenimiento de: desagües pluviales y cloacales, agua corriente, gas, calles pavimentadas, semaforización y señalización, alumbrado público, arbolado urbano y espacios públicos, etc. ordenado en prioridades por el beneficio social que generan, medido o en cantidad de beneficiarios directos o en beneficio integral para la comunidad (obras troncales, etc.) y evaluado en la disposición y posibilidad de la propia comunidad para afrontarlo.

- Contar con una estrategia de mejoramiento ambiental que contemple: el ordenamiento territorial, el control del crecimiento urbano y la zonificación del uso de la tierra, en particular la actividad industrial; la higiene urbana, el tratamiento y disposición final de los efluentes cloacales y de los residuos sólidos domiciliarios e industriales, con control de la contaminación sonora y atmosférica, líquida y sólida y el reciclaje y reutilización de los recursos; una estructura equilibrada de áreas verdes y recreativas;

el manejo de las cuencas hidrográficas y el control de las actividades extractivas.

-Contar con Programas de Ordenamiento y control de la circulación vial y del tránsito que contemplen la información accidentalológica (localización, tipo de vehículos, circunstancias y causas, etc.) estableciendo las tendencias de riesgo, la inadecuada utilización de la infraestructura vial y las medidas y obras para su optimización (educación, señalización, semaforización, iluminación, dársenas, pavimentos, etc.) y las pautas ambientales perseguidas (contaminación sonora, gaseosa, etc.)

-Contar, en aquellas comunidades donde su crecimiento lo exija, con programas de planificación y control del transporte público que contemplen las estrategias locales de desarrollo urbano y de relaciones, la consulta permanente (encuestas de ascenso y descenso, de origen y destino, etc.), el efectivo cumplimiento de las frecuencias y una tarifa rigurosamente relacionada a los costos y con un beneficio preestablecido.

-Contar con Programas de asistencia a la Minoridad, la Tercera Edad, la Mujer, la Juventud y el Deporte (calendario deportivo local e integración de la infraestructura deportiva local para su mejor uso integral).

-Contar con un Plan de Atención Primaria de la Salud articulado y con financiamiento compartido de provincia y nación, con programas preventivos de atención materno-infantil, nutricional y de vacunación que permitan reducir los indicadores de mortalidad infantil, desnutrición y enfermedades inmunoprevenibles.

-Contar con programas de Seguimiento de la Actividad Educativa que identifiquen las necesidades educativas insatisfechas de la comunidad local y promuevan y ejecuten acciones orientadas a satisfacerlas; que establezcan mecanismos de incentivo con recompensa económica al mérito por escuela (la competencia entre equipos estimula la creatividad), que posibiliten convenios con sistemas educativos de otros países para la investigación regional, intercambio de currículas y programas de becas; que emprendan acciones complementarias para la atención de niños desertores de la educación formal, que incentiven y apoyen la capacitación de

los jóvenes más destacados de la comunidad, que promuevan la capacitación en informática, en manejo empresario y en inglés al menos en los años avanzados del ciclo medio, que identifiquen las necesidades de mejoramiento y crecimiento de la infraestructura física educativa, que orienten y acompañen a los jóvenes en los estudios universitarios y capaciten a aquellos que no seguirán en la universidad.

-Contar con programas de Valorización Cultural con promoción de la actividad y crítica cultural: cinematográfica (videoteca popular), teatral, por talleres literarios, conferencias, etc.; contando con un canal de cable o espacio en alguno, en radios, con producción propia de programas, con cooperación de otras instituciones nacionales y extranjeras para el intercambio y la actividad conjunta con un concepto integrador que promueva la creatividad local.

-Contar con programas de control de la seguridad pública basados en el seguimiento de la evolución y localización de los delitos que priorice las zonas o barrios de mayor riesgo.

El gobierno local puede cumplir un rol fundamental en la promoción económica de sus actividades a partir de:

-Identificar y poner en valor el conocimiento implícito en las particularidades de las actividades que caracterizan a la comunidad local y regional.

-Identificar, gestionar y canalizar la “*oferta extra regional*” útil para el desarrollo local (capacitación, información, difusión, crédito, organización, investigación, transferencia, etc.), con las demandas y necesidades del territorio.

-Promover la organización, asociación e integración de la empresa local.

-Promover el desarrollo y la innovación tecnológica de la empresa a partir de ofrecer información y difusión, el intercambio de experiencias y la integración con el sistema académico.

-Contar con una estrategia sustentable de crecimiento económico sobre bases sólidas de competitividad y eficiencia en el marco de una distribución social del ingreso más equitativa. El municipio debe plantearse una política de activación económica, de

creación de empleo y de generación de herramientas para aprovechar la oportunidad, por una parte acentuando las formas tradicionales:

- Infraestructura de acompañamiento.
- Política fiscal crediticia.
- Promoción de obras y servicios generadores de empleo.
- Modernización de las normas de uso del suelo urbano y rural.
- Asistencia al desamparado.

Pero por otra buscando nuevas formas de intervención como:

- La compra de terrenos o de empresas que luego se ceden a privados, posibilitando el continente adecuado para el agrupamiento competitivo de sectores económicos afines y solidarios.

- La creación de empresas de transición que ayude la supervivencia de empresas en crisis.

- El apoyo a iniciativas cooperativas o semejantes.

- La creación de organismos de información y asesoramiento.

- La formación de los actores económicos privados, capacitando los recursos humanos regionales, promoviendo emprendedores y seduciendo recursos externos.

- El ordenamiento, la orientación y promoción de las actividades económicas.

- La promoción cultural e internacional de la ciudad o región, imprimiéndole una marca local con identidad propia y jerarquizada.

Las técnicas de marketing pasan a ayudar a la planificación del desarrollo territorial. La promoción del territorio y de todo lo que él signifique (servicios, producción, conocimiento, calidad de vida, etc.), y su proyección incluso internacional, constituyen una cuestión de importancia fundamental para potenciar las posibilidades del progreso local y regional. De hecho, el marketing del territorio es actualmente uno de los principales aspectos de articulación público-privada.

-Contar con una estructura institucional integrada y perdurable -Agencia Municipal de Desarrollo local- para la Producción y el Comercio (Exterior e Interior) con el objeto de:

- Contar con una mayor participación del municipio en los destinos de la región, buscando mecanismos de cooperación fi-

nanciera pública o privada, nacional o internacional (inversiones directas, joint-ventures, etc.);

- Simplificar normativas e informar claramente sobre circuitos administrativos simples.

- Mantener un seguimiento institucional de las empresas.

- Capacitar los recursos humanos en función de la demanda laboral esperada, que, por otra parte, es mejorar el elemento que es específico, que caracteriza y distingue a cada territorio; y que en un medio donde la economía se globaliza, se convierte en el activo competitivo más importante (y más preocupante) del mismo.

- Manejar un Fondo de Becas para especializaciones de postgrado de recursos locales en temas vinculados con la especialización buscada para el territorio y las características del desarrollo local.

- Realizar cursos de formación técnica de nivel medio que den respuestas concretas a demandas del sector productivo.

- Lograr capacitación empresaria y de marketing, generando predisposición competitiva generalizada y training empresarial.

- Lograr el dictado de por lo menos una materia de manejo empresario, concepto de competencia, mercado y marketing y difusión de las ventajas competitivas locales en el último año de los colegios secundarios.

- Asesorar en la identificación, formulación de proyectos, supervisión de su ejecución y vías de financiamiento directo o indirecto para microemprendimientos productivos con la conformación de un fondo rotatorio.

- Promover productos no tradicionales e innovadores con demanda potencial o real evaluada.

- Organizar ferias, exposiciones, seminarios y congresos que inserten el territorio en el contexto nacional, regional y mundial.

- Fomentar el consumo y colocación de los productos locales en el mercado interno y externo con el desarrollo de una marca local reconocible y asimilada a la identidad propia.

- Intercambiar información y conformar una base de datos actualizable (Export-ar) y utilizable para la colocación de productos en el mercado interno y externo, y difundir información sobre demandas externas y condiciones.

- Firmar convenios de asistencia técnica y de cooperación financiera con entidades del exterior para el financiamiento de inversiones.

- Firmar convenios de hermanamiento con ciudades de semejantes características de otros lugares del mundo que habiliten nuevos mercados.

- Proponer mecanismos de promoción selectiva a las actividades productivas prioritarias para la economía local.

- Contar con programas de evaluación permanente y orientación de las actividades comerciales y de servicios en función de su demanda potencial y comparada en cada barrio de la ciudad.

Para que cada una de estas iniciativas tenga el efecto esperado, es necesario tener objetivos claros y prioridades compartidas por una comunidad comprometida, y ser capaces de diseñar e implementar estrategias eficaces para poder alcanzar esos objetivos, predisponiendo sus más variados programas en este sentido.

EL CAMPO COMO FACTOR DE DESARROLLO LOCAL

Definición del contexto

En 1999 la población del mundo es de 6.000 millones de habitantes y la producción agrícola sumó 600 millones de toneladas de trigo, 55 millones de toneladas de carne y 450 millones de litros de leche.

Este es un interesante panorama para comenzar el nuevo milenio, si tenemos en cuenta algunos datos que exigirán al sector agropecuario (y pesquero), la cuadruplicación de la producción de alimentos (fundamentalmente de proteína animal): 1º Se prevé que el crecimiento mundial de la población, que aumenta a razón de 80 millones de habitantes por año, a un ritmo decreciente de 1,35% anual, se estabilice en unos 10.000 millones de habitantes para el año 2.050. 2º Haciendo la salvedad de que un tercio de los habitantes del mundo están subalimentados, los casi 6.000 millones de habitantes que hay hoy, se alimentan un 15% más, en términos per cápita, que los 4.000 millones que existían hace 20 años. 3º El crecimiento económico mundial, duplicó en ese período el ingreso per cápita.

Pareciera que existen dos formas estructurales de alcanzar ese objetivo, al menos desde el sector agrícola: o aumentando los rindes (con una apuesta fuerte a la evolución tecnológica) o aumentando la superficie cultivada, donde hoy son 3.200 millones de hectáreas las que tienen aptitud productiva y de éstas sólo 400 millones no tienen ninguna limitación.

En términos globales, el sector primario en general, transita un cambio de escenario necesario de entender y seguir, tanto desde el sector público (englobando las instituciones políticas, de la investigación y el conocimiento), como del sector privado local.

Antes se vendía lo que se producía, y ahora debe producirse lo que se puede vender; este concepto generalizado, sintetiza las nuevas reglas, y para progresar es necesario manejar las variables en juego; no con una visión pesimista del futuro, pues existe en el mundo una creciente demanda alimentaria, acompañada por un mayor poder adquisitivo de grandes consumidores históricamente insolventes, como los países asiáticos; sino con una visión realista, y con sentido de la oportunidad para adecuarse a los mercados, y ser los elegidos.

La relación estrecha entre existencias y demanda mundial de determinados productos, como por ejemplo de granos y aceites, vuelve estacionales y circunstanciales las perspectivas de rentabilidad ventajosa de los mismos, una catástrofe climática en la geografía productiva de un mercado de importante consumo produce una demanda inesperada a precios ventajosos, y por el contrario, una recuperación de su producción interna produce bajas en la demanda internacional.

Además, la mayoría de las actividades agropecuarias deben soportar una competencia, producto de los subsidios al sector de los países industrializados, imposible de superar definitivamente hasta el largo plazo, de acuerdo al cierre en 1994 de las negociaciones de la Ronda Uruguay del Acuerdo General de Aranceles y Comercio -GATT-, hoy denominada Organización Mundial del Comercio, si la política oficial no frena el ingreso de productos subsidiados, si no existen mecanismos compensatorios para la producción nacional, y si no se mejora el tipo de cambio real, que le permita competir en el mercado internacional con los mismos.

No obstante, los acuerdos del GATT, aunque insuficientes, frenaron la escalada de los subsidios agrícolas, poniendo un techo a la producción subsidiada y estableciendo una reducción gradual de esos subsidios. En su momento, esto trajo como consecuencia, por ejemplo, una reducción del stocks de granos y un

alza beneficiosa en los precios.

El comienzo del milenio encuentra a la Argentina como el octavo productor y el quinto exportador mundial de alimentos, y las distintas regiones del país van encontrando en este dato su papel. No sólo los granos y la carne vacuna, características de la Pampa Húmeda, definen la marca nacional, además, el país es, por ejemplo, el primer exportador mundial de miel, de jugo de limón o el cuarto productor mundial de vinos. Y va en camino de ser uno de los principales exportadores mundiales de oro.

Sin embargo, las commodities afrontan una tendencia definitiva de pérdida de valor frente al producto elaborado por diversas razones, sólo en algunos casos, circunstanciales. Las estructurales se basan en el crecimiento de la importancia de los componentes de “*valor agregado*” en la definición del precio, como insumos tecnológicos, de conocimiento, de envase, de propaganda y marketing, de conservación y almacenado, de transporte, etc. que generan el desafío de incorporarlos al proceso propio, definiendo una especialización productiva integral (insumo, industrialización, comercialización y servicios al proceso).

El sector agropecuario desempeña un papel muy importante en un proceso de consolidación del saldo positivo de la balanza comercial argentina: el sector primario y las Manufacturas de Origen Agropecuario -MOA- representan cerca del 60% del total de las exportaciones (en EE.UU. genera el 14%), con un aporte que fluctúa en el 20% de los residuos y desperdicios de la industria alimenticia, el 55% de participación del complejo agrícola (los granos de cereales y oleaginosas dentro del mismo con el 70%, y las frutas, legumbres y hortalizas, el tabaco y algodón, el café, yerba, especias, el azúcar y las bebidas alcohólicas, con el 30% restante); y el 25% del complejo pecuario (el sector cárnico dentro del mismo con algo más del 60%, dejándole el resto a las lanas, lácteos, miel, cueros y otros componentes).

Entre los granos (con la soja como líder) y las carnes -fundamentalmente bovinas-, de pescados -en particular de corvina- y de mariscos, (encabezados por el calamar) reúnen el 60% de las exportaciones agropecuarias y cerca del 30% del total de las ex-

portaciones, lo que dimensiona su importancia estratégica en el desarrollo del sector.

Tendencias

Características de los factores negativos que incidirían en el sector:

1) Bajo nivel de organización empresarial de los productores:

En el país existen 4 entidades de productores con un radio de acción geográfico y productivo nacional:

-Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), fundada en 1943, con 13 Confederaciones Regionales y 300 sociedades y asociaciones locales que nuclean unos 110.000 productores titulares de empresas medianas y mediano-grandes.

-Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO), fundada en 1956, con 12 Cooperativas de 2º grado, 1.000 cooperativas de 1º grado que nuclean unos 150.000 productores, en general pequeños y medianos.

-Federación Agraria Argentina (FAA), fundada en 1912, con 399 filiales, 165 Centros Juveniles, 175 entidades afiliadas, 36 entidades adheridas que nuclean unos 45.000 productores, en general pequeños y pequeños-medianos.

-Y la Sociedad Rural Argentina (SRA), fundada en 1866, que nuclea unos 8.799 productores titulares de empresas mediano-grandes y grandes.

Si bien existen intenciones de aunar esfuerzos y agruparse en términos empresarios (la asociación entre productores permite aprovechar el tiempo subutilizado de los tractores y de la maquinaria agrícola, compartir gastos de servicios: asesoramiento, administración, etc., realizar compras de insumos a precios ventajosos por su volumen, permite en definitiva y por lo menos, reducir los costos fijos), el nivel organizativo del sector es cuanto menos insuficiente, caracterizándose por tener momentos o períodos de mayor y menor actividad.

La escasa organización empresarial es un factor ligado a la ato-

mización, a las dificultades de comunicación y al individualismo que poseen los productores, mentalidad generalizada del sector, relacionada con la característica del trabajo, con el sistema comercial, prácticamente personal y por consiguiente, muy absorbente y con la fuerte competitividad. Sin embargo, en los últimos tiempos se observan señales que indican una mayor voluntad asociativa y gremial.

Para cada franja del sector, la organización, la asociación y la participación gremial tienen objetivos diferentes. Para comprenderlos, el sector primario se puede agrupar en tres grandes grupos de productores: minifundistas, productores pequeños y mediano-chicos, y productores mediano a grandes.

-Los minifundistas, unos 160.000, el 40% del total en el país, inciden débilmente en el PBIA, en su mayoría sólo sobreviven, con escasos recursos y mano de obra familiar, con imposibilidad de capitalización y evolución; sin embargo, las implicancias sociales de su empobrecimiento, requieren de un apuntalamiento del Estado, pero básicamente de una voluntad asociativa, participativa y organizativa, que les permita acceder a una unidad económica básica.

-Los productores pequeños, mediano-chicos y contratistas, obtienen beneficios promedio inferiores a la media de la empresa agropecuaria, y a costa de una fuerte participación familiar. Requieren de una reorganización, intensa capacitación, asesoramiento, asistencia en la comercialización y crédito. Esto significa compromiso del Estado pero fundamentalmente voluntad y disposición del productor. En un contexto de concentración, globalización y competitividad es necesario que acompañen la velocidad de los cambios, le den valor a la información, y por supuesto que equilibren retiros con ingresos para poder capitalizarse.

-Los productores medianos y mediano-grandes, tienen la posibilidad de obtener una rentabilidad que les permite un mayor ritmo de capitalización, si invierten en tecnología, reducen costos y aumentan la productividad. Es la franja con mejor acceso al crédito, lo puede devolver con mayor facilidad, y es el que debe analizar con mayor profundidad la posibilidad de integrarse a proce-

sos con mayor valor agregado.

2) Instrumentación aún insuficiente de políticas para el sector: Es necesario prestarle especial atención local a las políticas nacionales y provinciales para el sector agropecuario por su potencial incidencia en el PBI y por la participación local del sector en la actividad laboral. De profundizar este factor se desprenden un par de consecuencias importantes:

a) Problemas en la comercialización interna: si definimos a la comercialización como el proceso que media entre el productor y el consumidor, sea o no final, vemos a la instrumentación aún incompleta de la política de comercialización interna como causa importante de las dificultades del sector, a partir de:

- Falta de aplicación de las normas de tipificación y sanitarias.
- Insuficiente información oportuna o uso de la misma, sobre precios y volúmenes comercializados en el mercado.
- Insuficiente utilización de los mecanismos normalizados de pago en las operaciones de los mercados.
- Pérdida de espacio por parte de los productores en los mercados internos.

En otras determinaciones nacionales y provinciales, tendientes a la liberalización de servicios a la comercialización, en la búsqueda de la eficiencia del sistema (por ejemplo: la desregulación provincial del transporte camionero, la privatización de los puertos, la privatización de los ferrocarriles, la privatización de la red vial principal y la privatización de la Junta Nacional de Granos y de los elevadores de almacenaje) su evaluación como positiva o negativa para el sector local, depende de la calidad de su instrumentación, evolución y control, del comportamiento de las propias variables y de la posición relativa de cada región en el sistema global.

b) Insuficiente difusión de la investigación y experimentación adaptativa relacionada al sector: los esfuerzos de las distintas instituciones ligadas al mismo suelen ser exiguos ante la abrumadora demanda de información que necesita un sector tan complejo y diverso como éste. Como consecuencia se observan las siguientes características:

- Abuso e ineficiencia en la aplicación de agroquímicos: ligado

también a una falta de política nacional sobre el tema que ha permitido el uso y abuso de todos los agroquímicos existentes en el mundo, cosa que nos obliga a una reeducación en la aplicación de fertilizantes, herbicidas, funguicidas, insecticidas, acaricidas, nematocidas, antibióticos y hormonas. Otros problemas ligados a este punto son la no aplicación de la ley de agroquímicos y el desconocimiento y falta de promoción de los plaguicidas ecológicos, con baja residualidad y toxicidad, acción específica y menor impacto ambiental. Además, el problema se agrava con el crecimiento de las ventas directas, “*puenteando*” al distribuidor, con la consiguiente falta de asistencia y asesoramiento técnico local, siempre emparentada a la venta.

- Ineficiencia en prácticas de manejo para la ganadería y la agricultura, de cosecha, post-cosecha, acondicionamiento, empaque, transporte, etc.

- Insuficiente investigación y aplicación de la bio-tecnología.

- Insuficiente información.

- Manejo ineficiente, insuficiencia o inexistencia del riego en producciones extensivas como el maíz que multiplicaría sus rindes, e intensivas como la horticultura.

3) Insuficiente productividad, precios y calidades en el mercado interno: Un mercado interno con bajo poder adquisitivo hizo que la exigencia aparente en cuanto a la calidad y presentación de los productos sea mínima. No obstante, las posibilidades de ser los elegidos en el momento de concretar las ventas, están en la diferenciación, por lo tanto, resulta necesario un desarrollo en el tema de la preparación, empaque y etiquetado de la mercadería con calidad de exportación.

La baja productividad es un efecto de la desfavorable relación de precios insumo-producto, que sufre el sector en varios de sus componentes, es decir de su baja rentabilidad, y el panorama es difícil para muchos productores, ya no por descapitalización o achicamiento empresario, sino por no cubrir las necesidades mínimas de subsistencia, lo que se observa en pequeños y medianos establecimientos, que se arrendan por la imposibilidad de sobrevivir con su explotación.

4) La variación en los precios relativos de los servicios e insumos: (gravísimo problema para los productores más chicos) y la disparidad de esos precios relativos -con la consiguiente pérdida de capacidad adquisitiva interna de los bienes primarios producidos por la economía regional: cría vacuna y porcina, cereales y oleaginosas, etc.- en relación a servicios médicos, educación, automotores, reparaciones y consumo final de alimentos y bebidas, entre otros.

De esto se deduce, en realidad, que los problemas de la mayoría de las producciones agropecuarias locales radica en que sus precios (tanto de costos como de beneficios), o bien se encuentran vinculados con el precio internacional de los productos (y de los insumos y servicios), que determina el valor unitario del bien en el mercado interno; es decir que se encuentran vinculados al dólar, a su paridad actual y a los precios externos. O bien dependerían de una falta de planificación en el tiempo y de la cantidad de la oferta, en función de la demanda interna.

No se observan por ahora en el horizonte, ni intenciones de alterar la paridad cambiaria, ni catástrofes que varíen la actual oferta y demanda mundial de commodities (bienes primarios con poco o ningún nivel de procesamiento), y que puedan generar subas en las cotizaciones externas; ni una intención de orientar pormenorizadamente la producción en función del mercado interno.

5) Alta presión tributaria: La presión tributaria es alta en términos nominales y reales: los impuestos todavía tienen una incidencia desproporcionada en el resultado operativo (sin considerar moratorias y aún considerando que el IVA es neutro, cosa que no es tan así porque incide en la rentabilidad real y en la competitividad de un mercado interno con fuerte participación marginal productiva y de comercialización minorista).

Es necesario evitar una presión impositiva excesiva que frene el progreso sectorial, con impuestos a los activos y a las ganancias altos, que se suman a otros impuestos como el inmobiliario, el aplicado sobre el patrimonio y la tasa vial, además de los que corresponden al resultado operativo.

6) La alta evasión impositiva en los mercados de granos y car-

nes, que vuelven desleal y desigual la competencia.

7) Falta o insuficiencia de créditos: Está relacionado con el proceso de descapitalización que ha estado sufriendo el sector en los últimos años, ligado a la insuficiencia o inconveniencia de los créditos (relación tasa-rentabilidad) para la agricultura y de otros mecanismos de refinanciación de las deudas que pesan sobre el sector.

Los bancos todavía son remisos a prestar dinero a los productores agropecuarios, por entender que se trata de préstamos de “*alto riesgo*”, dado que la baja rentabilidad de la actividad atenta contra la posibilidad de recupero de dichos préstamos.

Es necesario consolidar un marco estratégico global, en donde los distintos sectores cumplan un rol (en este caso el financiero y el productivo), en una estructura común.

En nuestro país, todavía un endeudamiento del 10% sobre el capital de una empresa agropecuaria, aún cuando sea eficiente y de buena productividad, elimina la rentabilidad teórica e incluso genera pérdidas aumentando el endeudamiento. La acentuada descapitalización producida por tantos años desfavorables, el endeudamiento, la inseguridad o demora en el cobro de los productos, las contingencias climáticas y la necesidad de efectuar retiros para vivir, influyen fuertemente y no siempre son tenidos en cuenta en los análisis del estado de situación y las perspectivas. Por estos, entre otros factores, muchas veces muy buenos rindes físicos no se traducen en satisfactorios rindes económicos a pesar incluso, de hipotéticos altos precios agrícolas.

De las poco más de 380.000 explotaciones agropecuarias que hay en el país, un 78%, 294.000 son empresas unipersonales, un 69%, 260.000, tienen ingresos sólo de esta actividad y 90.000 forman parte de la cartera del Banco Nación de los cuales el 70% es activo, unos 60.000; es decir el 15% del total de explotaciones agropecuarias. Esto parece mostrar dificultades de algunos productores para poder calificar en un banco para acceder al crédito, a pesar de que los bancos oficiales, refinancian permanentemente al sector (para ellos, los warrant aparecen como una posibilidad de financiamiento, alternativa a la hipoteca, que facilita el acceso

al crédito, siendo un instrumento garantizado por un stock de mercaderías).

Justamente estas dificultades hicieron crecer endeudamientos no bancarios, caros y de corto plazo, como los que el productor ha adquirido con su cooperativa, con acopiadores o proveedores de insumos los que debido al alto índice de morosidad los ha sumido en una grave crisis financiera.

8) Insuficiente infraestructura: La incidencia de la falta de caminos pavimentados, aún a pesar del buen mantenimiento de los caminos de tierra, es clave para frenar la emigración de las localidades más pequeñas y del campo a la ciudad y para sacar la producción en determinados sectores del territorio, lo que incide fundamentalmente en la promoción y el desarrollo de actividades como el tambo, la avicultura y la producción de huevos, la horticultura y en general en las micro-explotaciones y explotaciones intensivas. Por la misma razón, es necesario respaldar y continuar con la labor en la electrificación del campo, para garantizar su tecnificación. En un plano semejante se ubica la importancia de las telecomunicaciones rurales.

En el caso de los granos, un tema a resolver es el acopio para poder vender en el momento indicado. De ser vendedores estacionales los productores pueden convertirse en reguladores de la oferta. Y por el contrario, es obvio que la falta de acopio propio disminuye la capacidad de negociación no sólo en el precio del producto sino también en el flete, gastos de comercialización, secadas, etc. y esto no significa que cada productor deba tener una planta completa sino uno o más silos, incluso asociado para este acopio con otros productores, que puedan ser cargados con un chimango, con aireador y secador para mantener la mercadería.

Por ahora, la baja capacidad de la Argentina para retener sus cosechas la ubica en clara desventaja frente a sus competidores a la hora de la comercialización. Además, el productor tiene una baja participación en la propiedad del almacenaje.

9) Maquinaria obsoleta: Es necesario consolidar la reinversión del productor, sobre todo en el rubro de maquinarias, en un momento en el que la demanda exige una adecuación de la ingenie-

ría a sistemas electrónicos, neumáticos e hidráulicos. Un segmento importante de Pymes agropecuarias aún tiene un acceso dificultoso al crédito, y por lo tanto a un mejor paquete tecnológico.

La incidencia económica de la maquinaria en los costos de producción (labranza, siembra, cosecha y defensa en el caso agrícola, mecanización, enrollado, cargado y ensilado de forraje en el caso ganadero, y tambero en particular, etc.) llegan al 40% del total, y su obsolescencia o ausencia llegó a ocasionar pérdidas por más de 200 millones de dólares anuales al país.

La venta de tractores fluctúa aunque con tendencia creciente año a año, con techos de algo menos de 8.000 unidades, aún lejos de los 12.000 fijados como tasa mínima de reposición, lo que eleva la antigüedad media del parque a 15 años.

El sector sobre el que es necesario volcar el mayor apoyo es el de los pequeños y medianos productores, muchas veces imposibilitados de acceder al crédito y renovar su equipamiento o usufructuarlo en su verdadera potencialidad. Prueba de ello es que más del 70% de las ventas de tractores es de unidades grandes, con una potencia promedio de 120 a 130 HP, vendidas también a productores mediano-grandes y grandes que los requieren para encarar programas de reconversión y de ganancia de productividad que ampliarán aún más la brecha con la mayoría de los pequeños y medianos productores agropecuarios.

10) Pestes vegetales: Según el IASCAV (Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal) algunas plagas como la cancrrosis, la mosca de los frutos, el trips de las flores y el picudo del algodón generan graves perjuicios al productor como el exceso de gastos en agroquímicos, el uso del producto en destinos de menor valor, el encarecimiento de los fletes por no tener acceso a determinados puertos, que es necesario contemplar en eventuales actividades que se encaren en cada región.

11) Clima variable: Lo que determina un riesgo por daños causados por lluvias y heladas en épocas que teóricamente no tendrían que ocurrir con esa frecuencia o intensidad.

12) Calidad de la tierra, conservación y cansancio del suelo: La doble cosecha provoca el constante laboreo de la tierra y la falta

de descanso y el mal uso, pueden llevar al agotamiento y producir una paulatina baja en los rendimientos.

En las denominadas lomas, generalmente imperceptibles ondulaciones en cuyas partes elevadas se encuentra la mejor tierra, muchas veces se somete al suelo a un exceso de laboreo y pastoreo, con el consabido deterioro de sus cualidades, sumado muchas veces al pisoteo de los animales en condiciones de saturación de su perfil, lo que hace que cuando se seca queda el piso compactado, y por lo tanto disminuido sensiblemente en su productividad.

La erosión hídrica y eólica, la compactación y salinización de los suelos, junto a la deforestación y sobre-explotación, componen un proceso de marginación paulatina del proceso productivo de amplias superficies (el 70% de las zonas agrícolas del mundo están afectadas por un fuerte proceso de desertificación: unos 3.640 millones de hectáreas distribuidas en unos 100 países) y el 60% de la superficie de la Argentina está en proceso de degradación por alguna de estas causas.

Según datos del Informe Argentino sobre Desarrollo Humano, PNUD, el 11% de la superficie del país está afectada por la erosión hídrica y el 9,4% por la erosión eólica. La desertificación producto de la erosión eólica e hídrica, es un proceso que en alguna medida afecta unos 205 millones de has. en nuestro país, de las cuales 60 millones de has. corresponden a zonas productivas, afectadas por la práctica incorrecta de la agricultura, el sobrepastoreo, las sequías, la salinización, el desmonte masivo o deforestación, que aceleran ese proceso.

Las tierras más afectadas por procesos erosivos hídricos, se pueden encontrar aledañas a los ríos, a los arroyos, cañadas, cubetas y lagunas; son bajas, alcalinas y de muy baja aptitud ganadera, de drenaje imperfecto, encharcadas la mayor parte del año, con alto contenido de sodio y con una capa salitrosa que se presenta a muy pocos centímetros de la superficie y que no permite el normal drenaje del agua ni la penetración y el desarrollo radicular. Para este tipo de tierras están siendo promovidos por el INTA, métodos de arada profunda (a 1 metro de profundidad para airear la tierra con un tractor de 250 HP y 10 toneladas), de subsolado (con

un implemento que consta de tres barras con aletas a distinta altura para descompactar el subsuelo), el lavado catiónico (inundando el suelo con una solución de agua y cationes para lavarlos de sales que impiden la absorción de nutrientes) y el drenaje profundo (longitudinal y en dirección a la zona baja del campo).

Las alternativas a manejar para detener el proceso de erosión hídrica en las zonas agropecuarias, podrían resumirse en:

- Sistema de labranza conservacionista, que posibilita mayor retención de agua, menor compactación de suelos, rendimientos iguales o superiores y menores costos de producción.

- Manejo de rastrojos, que protege al suelo del impacto de la gota de lluvia y reduce la evapotranspiración.

- Rotación de la soja con maíz y trigo, que permite un mayor control de la erosión, de malezas, plagas y enfermedades, y mayores rindes.

- Control integrado de malezas y plagas.

- Aplicación adecuada de fertilizantes.

- Sistematización, con la siembra perpendicular a la pendiente, y la construcción de bordes de tierra que conducen los excedentes hídricos.

En los últimos 30 años, se produce en el país un proceso marcado de agriculturización donde unos 5.000.000 de has. pasaron del uso ganadero a la agricultura, sin embargo la erosión hídrica en las zonas afectadas de la región pampeana produce una pérdida en su rendimiento del 25% al 35% con respecto a idénticos suelos sin erosionar. Se estima que, debido a la erosión se pierden unos 4.200.000 toneladas de grano por año, unos 1.000 millones de dólares.

Debido a los procesos de degradación, los suelos de hoy retienen mucha menos agua que los de antes, y es por todas estas razones, que es fundamental elegir el sistema de labranza apropiado, que disminuya los procesos de degradación del suelo y permita un uso más eficiente del agua de lluvia.

El sistema de labranza convencional, basado en el uso del arado de rejas, se caracteriza por invertir el pan de tierra y pulverizar el suelo, mientras que los sistemas conservacionistas, invier-

ten sólo parcialmente la capa arable, mantienen cierto grado de cobertura sobre la superficie y pulverizan menos.

Es interesante prestarle atención a la acelerada adopción generalizada de la siembra directa, en la que el cultivo se siembra directamente sobre el rastrojo del cultivo anterior, entonces la remoción del suelo es mínima y la cobertura de la superficie es la mayor que se puede obtener, y a la siembra combinada entre directa y convencional -por ejemplo, en rotaciones trigo, soja o trigo, soja, maíz; convencional para el trigo y directa para el maíz y la soja- que pueden ser instrumentos efectivos para tierras cansadas o expuestas si se trabaja con capacitación previa, maquinaria adecuada, y cuidadoso manejo de agroquímicos y fertilizantes.

La labranza conservacionista como la siembra directa, la inter-siembra de cultivos, las rotaciones que incluyan algún ciclo de forrajeras, los abonos verdes, los cultivos en curvas de nivel, las franjas en contorno, el riego en contorno, el riego suplementario y la fertilización que incluye la fijación biológica de nitrógeno mediante el uso de plantas leguminosas, son prácticas que crecen a ritmo acelerado en el país y en particular en la región pampeana, pero debieran formar parte de una estrategia integral de conservación de suelos. Sólo el 2% de los productores está usando adecuadamente alguna de las técnicas de conservación de suelos.

13) Escaso desarrollo de las agroindustrias zonales: Siendo ésta una de las alternativas del sector para diferenciarse, para agregarle valor al producto, para captar nuevos mercados internos y externos, para volver no perecederos en el corto plazo, productos que duran días, como los hortícolas, y deben aceptar los precios de un mercado en ciertos momentos sobreofertado, que baja también los precios, o incluso una opción donde derivar toda la mercadería de segunda o sin calidad comercial.

Es todavía incipiente la presencia de agroindustrias relacionadas a la actividad agropecuaria en general, e inexistente, escasa o artesanal, en muchas de sus particularidades, con una participación en éstas de los productores posible de incrementar, lo que garantizaría un mayor valor agregado a la producción agrícologanadera con beneficios locales directos, es el caso de los lácteos

y quesos, de los embutidos y las hamburguesas, del faenado y la venta minorista, del aprovechamiento del hueso y del cuero bovino, de la lana, de la miel, de la verdura, de las aves y huevos, del pescado, de la madera, y de tantas otras alternativas de pequeños, medianos y grandes emprendimientos que suman la industria al agro, como los ya existentes.

Características de los factores positivos que incidirían en el sector:

1) Tradición: Los productores de hoy heredaron el oficio y la cultura generados en las antiguas explotaciones, pioneras y modelo de calidad nacional. Esto determina una cultura productiva muy importante y una experiencia que es de suma importancia para el desarrollo de producciones y exportaciones, si es capaz de integrarse y transformarse en un proceso sistémico que involucre a la mayor parte de los productores, en particular los pequeños y medianos, e incorpore el valor agregado y la comercialización.

2) Cercanía a los puertos y mercados: Este factor incide notablemente tanto en el costo como en el tiempo de transporte, en las posibilidades de competir tanto en el mercado consumidor interno como externo, así también como en la calidad que presentan en el mercado estos productos, muchas veces perecederos.

3) Bajo costo de los recursos naturales: Esta es una ventaja comparativa destacable, la cual tendría que dar a las economías locales, un empuje importante en el comienzo de las exportaciones atento a las posibilidades de obtener productos con costos de producción competitivos internacionalmente.

4) Tecnología, asistencia y capacitación disponible: Si bien existe tecnología con suficiente desarrollo a disposición de los productores para aplicar a la producción destinada a los mercados externos, por las causas ya expuestas no se han realizado los ajustes locales en relación con las condiciones productivas, industriales y comerciales de cada producto seleccionado.

Temas como la posibilidad de disponer de tecnología en cuanto a frío, empaque, comunicación, riego, maquinaria, etc., se solucionarían con una relativa facilidad.

Otra ventaja es la disponibilidad y cercanía de centros de in-

vestigación y desarrollo, tanto universitarios como superiores, donde la investigación bio-tecnológica aplicada es una oferta al alcance del productor que se transforma en una ventaja competitiva fundamental.

En el año 2.000, el mundo produce a partir de la biotecnología, unos 50.000 millones de dólares, de los cuales el 50% corresponderá al sector agropecuario y su conocimiento y aplicación formará parte de las reglas de la competencia exitosa.

Reproducir especies vegetales en forma masiva y acelerada, introducir genes de resistencia a las plagas para reducir el uso de agroquímicos (hoy el 50% de los consumidores internacionales incorporan consideraciones ecológicas en sus consideraciones de compra), mejorar los cruzamientos por ingeniería genética, adecuar los productos a las demandas del mercado por mutagénesis inducida o ampliar la variabilidad genética en productos de interés nutricional o agroindustrial, son alternativas que sumadas a la producción de insumos farmacéuticos y agroindustriales se transforman en ventajas, si se incentiva una relación fluida del productor con estos centros de investigación, sumados al INTA.

5) Perspectivas regionales: Las regiones tienen un potencial importante que está relacionado con una serie de ventajas comparativas que pueden ofrecer, como liderar una cuenca productiva, contar con rutas o autopistas de vinculación con grandes centros de consumo, puertos aeropuertos o zonas francas, contar con centros de investigación y capacitación específica a los jóvenes para consolidar el desarrollo local, fijar el arraigo, la cultura de producción propia y defender la calidad de vida que caracteriza a la zona.

Alternativas y estrategias locales

La globalización mundial encontró a la estructura productiva argentina en general y la agropecuaria en particular, fuertemente orientadas a la producción de bienes basados en recursos naturales (commodities), no diferenciados y comercializados en merca-

dos competitivos. La necesidad de enfrentarse a estos nuevos escenarios, donde las condiciones sine qua non para estar incluido y poder permanecer en la actividad son la productividad y la competitividad, generó un intenso stress en el productor, que enfrenta la disyuntiva de adecuarse a las nuevas reglas o desaparecer.

Con este diagnóstico, por lo tanto, pareciera lógico pensar que cualquier estrategia local de desarrollo en el sector, debiera sustentarse en incrementar la rentabilidad sobre la base de un aumento significativo en la competitividad local, más que en los precios, que permita diferenciarse e imponerse en el mercado interno y externo.

El camino a emprender entonces, debería contemplar:

-Contar con un diagnóstico preciso del estado de situación y de las oportunidades para cada uno de los componentes del sector, y acertar con la estrategia a implementar una vez determinado éste: no tiene sentido buscar hacer mejor lo que ni siquiera debiera empezarse.

-Contar con ámbitos donde se coordinen las estrategias de la cadena de producción y comercialización, y donde se diseñen acciones colectivas (de productores o de productores junto a otros agentes públicos y privados) para resolver problemas comunes (evaluación de prioridades, conocimiento del mercado general o particular de un producto, promoción del producto o del territorio, mejorar la calidad, capacitación, etc.)

-Buscar la diferenciación del producto: justamente por eso que decíamos “...*hoy debe producirse lo que se puede vender*”, es que es indispensable ofrecer productos a la medida del consumidor, emplear marcas propias y de terceros, incluso de ciudades o regiones, y asegurar una política de abastecimiento, calidad y precios confiables. Esto exige el entendimiento de problemas que están de la producción hacia adelante.

- Y mejorar la eficiencia global:

1) Garantizándole al campo la infraestructura territorial básica: telecomunicaciones, electrificación y caminos con transitabilidad permanente garantizada (es imposible la diversificación, la tecnificación, las producciones intensivas y el valor agregado en

origen sin estos recursos elementales).

2) Utilizando tecnología moderna y conocimiento científico.

3) Generando y difundiendo información sobre mercados y nuevos mercados y productos, maquinarias e insumos, forma de acceder a ellos, implicancias de las condiciones contractuales, ventajas y riesgos contractuales con empresas agroindustriales o de comercialización.

4) Invirtiendo en los insumos adecuados.

5) Diversificando la producción, no como transformación drástica, sino como complemento de la producción tradicional; cambiando de actitud sin perder de vista las posibilidades y los límites de la aptitud acumulada en generaciones. Los cambios en la cultura productiva necesariamente deben producirse, pero deben ser paulatinos, sobre todo en este paisaje de actividades complejas, para los cuales muchos productores, en particular los pequeños y medianos, no están preparados, y donde un fracaso, no admite retorno.

6) Aumentando la escala de producción, a partir de perfeccionar y volver útil al productor, la experiencia de los Fondos de Inversión Agraria, de asociarse en Sociedades de Hecho, en Sociedades Regulares por Interés (Sociedades Colectivas y Sociedades en Comandita) por Cuotas (Sociedades de Responsabilidad Limitada) y de Capital (Sociedades Anónimas), en los tres casos inscriptas en el Registro Público de Comercio; o simplemente de integrarse, trabajando en equipo, en “*Agrupaciones de colaboración*” o incluso en Uniones Transitorias de Empresas (UTE).

Dada la importancia instrumental que tiene para potenciar el proceso de desarrollo local, el reconocer las diversas formas de integración y asociación, hagamos una breve síntesis de las características de las más importantes:

La fuerte descapitalización del sector agrícola y la existencia de inversores interesados en invertir en agricultura sin comprar tierra, dieron origen a principios de la década del '80, a los Fondos de Inversión Agrícola o pools de siembra; que en ese entonces abarcaban unas 2.000 has. en el país, comprometiendo hoy unas 500.000 has. (fundamentalmente en las provincias de Buenos Ai-

res, Córdoba, La Pampa y Santa Fe) en cultivos de trigo, maíz, soja y girasol. En el Noroeste de la provincia, el 25% de la superficie agrícola está en sus manos. Esta experiencia exitosa en agricultura, recién apunta a la ganadería y a la forestación.

Esta modalidad de inversión de riesgo, prospera cuando el tamaño de las explotaciones es mediano, ya que los campos requeridos son de 300 has. o más, el productor tiene la posibilidad de no vender el campo, que sumado a otros, permite una mayor escala productiva, arrendando el campo en contratos anuales, donde el productor recibe por adelantado entre el 9 y 11% del contrato, puede ser él el que proporcione la mano de obra, cobrando aparte por la arada, disqueada, siembra, etc. e incluso reinvertir en los fondos los ingresos por arrendamiento, diversificando riesgos. No obstante, esta modalidad es consecuencia de la escasa organización del sector, que podría agruparse, transformándose él mismo en una unión de empresas o consorcio, con escala rentable.

Las Sociedades de Hecho son la no inscriptas en el RPC y su característica es la precariedad de su existencia, hasta el momento en que uno de sus socios decida separarse. Las desventajas de las sociedades de hecho son la imposibilidad de facturación por no tener clave única de identificación tributaria (CUIT), y por lo tanto la imposibilidad de descargar el impuesto al valor agregado (IVA); y la responsabilidad de los socios con la totalidad de su patrimonio en caso de accidente.

Las Sociedades Colectivas están constituidas por personas físicas que asumen responsabilidad subsidiaria, ilimitada y solidaria por las obligaciones sociales. Es utilizada en general para pequeños emprendimientos.

Las Sociedades en Comandita simple, proponen al socio comanditado, o administrador y al socio comandatario. El primero responde subsidiariamente, en forma ilimitada y solidaria. El comandatario tiene una situación semejante a un accionista, es decir que responde sólo con el capital aportado.

Las Sociedades de Responsabilidad Limitada tienen un capital representado por cuotas de igual valor y la responsabilidad de los socios es equivalente al aporte efectuado. Es posible, como en el

resto de las sociedades regulares la facturación con CUIT y por consiguiente, con posibilidades de descargar el IVA; la responsabilidad patrimonial es de la sociedad y no de los socios en caso de accidente, etc.

Las Sociedades Anónimas son asociaciones de capitales donde los aportes están representados por acciones, materializados en títulos y donde el elemento personal pierde relevancia. Se constituyen por escritura pública y tienen personería jurídica que la otorga la Inspección General de Justicia.

Las UTE, Unión Transitoria de Empresas, son semejantes a las llamadas Asociaciones de Colaboración Empresaria y el objeto de su unión está limitado al emprendimiento o servicio a realizar. No son sociedades sino otro tipo de contrato (consorcios de dos o más empresas con un administrador común) también adecuados para instrumentar acuerdos entre productores y por lo tanto no tienen patrimonio, ganancias ni pérdidas como agrupación sino cada uno de sus miembros.

Estas asociaciones descriptas, regulares o irregulares o integraciones de consorcios pueden encararse para ampliar el ciclo productivo (comercialización, industrialización, empaque, transporte, almacenado o acopio: enlatado, envasado, frío, etc.); o para compartir el ciclo completo (por ejemplo cría e invernada); o para determinadas acciones o emprendimientos en un tramo o variable del ciclo como:

- Compartir maquinaria de mayor capacidad operativa y de alto costo, con ventajas claras como menor capital invertido, menor capital arriesgado, disponer de maquinarias modernas, posibilidad de mano de obra especializada, e incluso, posibilidad de trabajar como contratista una vez satisfechas las necesidades de los socios.

- Compartir capacidad de almacenaje.

- Realizar compras conjuntas de insumos para conseguir precios más bajos por mayor volumen.

- Realizar ventas conjuntas de lo producido para acceder a mercados que exigen calidad y volumen, para lograr precios más convenientes. Por ejemplo, hoy los hiper y supermercados abas-

tecen el 60% del consumo interno de muchos productos básicos en el país.

- Contar con una estructura común: escritorio, secretaria, etc.

- Reducir la incidencia de los honorarios profesionales como servicio: contadores, veterinarios, agrónomos, etc.

7) Capacitando al agroempresario, entendiendo la capacitación no sólo como el acceso a la información oportuna, necesaria hasta lo indispensable, sino como el mejoramiento de las habilidades gerenciales, o de management (manejo integral de la agroempresa), y el cambio de actitudes que frenan el crecimiento propio o merman la competitividad: seguir manejando la producción agropecuaria como hace dos décadas conducirá al empobrecimiento del sector, o a la sustitución hoy visible de los actuales productores, por estructuras mucho más competitivas, seguramente corporativas, y por un buen tiempo pseudo-monopólicas.

Ya dijimos y vemos que el escenario es otro, y entonces, a una buena gerenciación productiva, es necesario agregarle conocimiento y manejo en comercialización, administración eficiente de los recursos financieros, planificación estratégica, recursos humanos, etc.

No garantiza el éxito, el anhelo por alcanzarlo sino el empeño puesto en prepararse.

8) Mejorando la logística comercial del productor, en donde su decisión de qué producir esté respaldada por agentes especializados en el análisis de mercados (como hoy lo están en los pool de siembra) y optimizando el funcionamiento de los mercados, garantizando su transparencia y difundiendo el uso de nuevos instrumentos de comercialización como los mercados de futuro (las telecomunicaciones rurales y la informatización cumplen un rol instrumental importante).

9) Participando en otras etapas del ciclo económico, ya sea en la industrialización o en la comercialización (o en instancias complementarias como las mencionadas del flete, el acopio y almacenado, el envasado o empacado, etc.). El aumento de la eficiencia en una actividad como es el campo, no se agota en una visión cuyo centro es exclusivamente la producción.

Un análisis sistemático del proceso, permite tener una visión estratégica, y hoy, a pesar de la segmentación estructural del sector, el complejo agroindustrial nacional, incluyendo su comercialización, es un sistema que representa en la última década un tercio del PBI del país, y más del 60% del valor de las exportaciones. Sólo el sector alimenticio ocupa el 12% de la población económicamente activa, y con el aporte de la cadena de comercialización y de los servicios que requiere, esta incidencia sube al 20%, constituyéndose en el sector de mayor valor estratégico (lejos) en la economía argentina. Y al que si se le suman otros componentes del complejo agroindustrial, del sector textil, del cuero, del papel, de la madera, los abonos y plaguicidas, los combustibles, tractores, camiones y camionetas, maquinarias y equipos agrícolas, etc., suman más de 1/3 de la población económicamente activa (PEA).

Es necesario integrar verticalmente el sistema, y si es posible, induciendo a la participación del productor en las diferentes etapas, como camino insoslayable para mejorar la eficiencia global: complejos como el lechero, el cárnico (bovino, porcino, ovino y aviar por citar a los tradicionales y el cunícola entre los innovadores), el cerealero, el de oleaginosas, el hortícola, el frutícola, el apícola, el piscícola, el florícola, el forestal, etc., comprenden la producción primaria, la industrialización y la comercialización, sumando los servicios en cada tramo, hoy excesivamente segmentados.

La integración vertical en las primeras etapas del procesamiento y la comercialización tienen antecedentes conocidos como el producido en el complejo lácteo entre tamberos y usinas lácteas, a partir de la obligatoriedad de la pasteurización de la leche en la década del '60. En el complejo avícola donde el productor engordador se integra con la empresa faenadora que a su vez tiene las granjas de incubación de pollitos y las plantas de alimentos balanceados. En el complejo cervecero, donde el productor cada vez produce vínculos más firmes con la maltería. En el complejo vitivinícola, el caso es semejante. La última integración en marcha es la del productor con el hiper o supermercado. En la mayoría de estos y otros casos, la escasa organización del sector productivo,

la inexistencia de regulaciones y la falta de difusión de posibles contratos produce fuertes asimetrías, fundamentalmente del pequeño y mediano productor con el sector industrial o comercial.

10) Estableciendo pautas para singularizar productos, explotando las ventajas comparativas y acreditando el nombre del producto capaz de destacarse por sus cualidades, da los beneficios propios de la diferenciación:

La industria alimentaria en particular, y la agroindustria en general, deben utilizar estrategias para garantizarse la lealtad de consumidor a través del desarrollo de marcas, de su promoción y publicidad y del control constante de su calidad.

Existen marcas mundialmente reconocidas como Denominación de Origen -DO- que identifican productos y los colocan a valores superiores como los vinos de Burdeos o los de Champagne, la mostaza de Francia, los turrónes de Alicante, el queso de Parma o de Rochefort, el vinagre de Módena, los jamones de España, el bacalao Noruego, el té de la India, los Habanos de Cuba, el Cognac, el Tequila, el Jerez o el Vodka.

Y en el nivel nacional y macro regional también se reconocen calidades diferenciadas, asociadas con territorios, como el dulce de leche de Argentina, las frutillas de Coronda, los duraznos de San Pedro, las manzanas y peras de Río Negro, el vino mendocino, el sanjuanino, el vino torrontés de Chilecito, el chocolate de Bariloche, la trucha del Neuquén, los alfajores de Mar del Plata, el azúcar de Tucumán, el aceite de oliva de Cruz del Eje, los salames de Tandil y de Colonia Caroya, la centolla Fueguina o el pejerrey de Chascomús. Y hoy se intenta la consolidación de nuevas marcas, en distintos puntos del país, que involucran dulces, aromáticas, frutas o carnes, como la carne ovina Patagónica, o Mesopotámica, los calamares de los Mares del Sur, los limones de Tucumán y fundamentalmente el Novillo de las Pampas, cuya identificación y diferenciación significaría una ventaja competitiva de la región si se asegura una calidad de excepción debidamente promovida.

El rol del municipio

Para insertar al municipio en una estrategia de desarrollo local es necesario formular su accionar dando los siguientes pasos: generar y manejar información, realizar el análisis de la misma, tener el conocimiento preciso de cada uno de los temas, identificar los problemas, las prioridades, las ventajas propias y las oportunidades, concertar las posiciones propias sobre los objetivos trazados, ampliamente fundamentadas en información y conocimiento, con los productores, sus entidades representativas, los agentes privados al servicio del agro y los organismos provinciales y nacionales políticos y técnicos comprometidos; y diseñar estrategias participativas de gestión, implementación y seguimiento.

A continuación se enuncian algunas acciones del municipio, posibles de considerar:

-Desarrollar nuevas prácticas de gestión como la construcción institucional de las micro y macro regiones y la cooperación horizontal descentralizada entre municipios, que aumenta esa capacidad de gestión, y apunta a la asociación y articulación para afrontar problemas y necesidades comunes, en la búsqueda de soluciones.

Para esto es necesario identificar dentro de la región a los factores que fortalezcan la oferta local o conformen una necesidad / prioridad compartida y consolidar vínculos con los municipios con características y objetivos comunes, que amplíen las posibilidades de realizar ventas, compras, estudios, obras o acciones de promoción o capacitación como unificación de la oferta global por producto, participación conjunta en stand de ferias, organización conjunta de misiones comerciales acompañando a productores de la región, organización conjunta de cursos y seminarios, publicaciones conjuntas, etc.

Hoy más del 50% de los municipios de la provincia de Buenos Aires, se agrupan en unos doce consorcios como el Corredor Productivo Buenos Aires, COPROBA; el Consejo Productivo del Noroeste de Buenos Aires, COPRONOBA; el Consorcio de Desarrollo del Noroeste CODENOBA; el Consorcio Producti-

vo del Nordeste COPRONE, el Consorcio Productivo de Desarrollo Regional, COPRODER; el Consorcio Productivo del Salado COPROSAL; los Municipios al Mercosur; la Zona de Crecimiento Común; el TOA, entre otros.

Lo mismo sucede en Córdoba con la Asociación Interinstitucional para el Desarrollo del Centro Sur de Córdoba, ADESUR, que nuclea a 47 municipios junto a la Universidad Nacional de Río Cuarto, o en la Patagonia como la Fundación para el Desarrollo de la Nor Patagonia - Valle Medio del Río Negro FUDENPA y el Ente de Desarrollo de la Región Sur, en Río Negro el Ente Ejecutivo Intermunicipal EEI, que abarca el corredor turístico de Los Lagos, integrado por 16 municipios de Neuquén y Chubut, el Consejo para el Desarrollo de la Comarca Andina del Paralelo 42 CODECAP, también con 7 municipios de Chubut y Río Negro, o experiencias por ahora incipientes, pero que apuntan a adquirir importancia, como el Programa de Desarrollo de la Microregión del Alto Valle y La Confluencia, que compromete una población de 700.000 habitantes y nuclea 18 municipios de Neuquén y Río Negro.

En el sur de Santa Fe prospera una experiencia exitosa de asociación de municipios y comunas (31) con otras instituciones públicas y empresas privadas, nucleadas en el Centro Regional para el Desarrollo, con base en Venado Tuerto.

- Consolidar y difundir una “marca” local que identifique al municipio con la oferta de la región, con su propia oferta o con lo que en realidad quiere ofrecer.

- Publicar y difundir las ventajas comparativas del partido y sus características ambientales, sociales y económicas.

- Generar y analizar permanentemente información que permita evaluar fortalezas y debilidades, oportunidades y riesgos de cada una de las actividades que componen el espectro productivo local, identificando aquellas con mayores ventajas circunstanciales o estructurales para generar un ambiente de progreso local.

- Promover, organizar y gestionar ante organismos técnicos y políticos nacionales y provinciales, cursos de capacitación productiva, empresaria y laboral para el productor, el familiar y el tra-

bajador asalariado rural, acordes a la demanda insatisfecha y a las deficiencias visibles en el sector, como por ejemplo, márketing para la pequeña o mediana empresa agropecuaria, obligaciones impositivas o gestión bancaria, demanda de los mercados, y particularidades para el mejoramiento de la oferta para microempresarios rurales como horticultores, apicultores, porcicultores, avicultores y productores de huevos, inseminación artificial u otros.

- Gestionar y poner a disposición del productor los programas nacionales vigentes de créditos y subsidios (Microemprendimientos, Prohuerta del INTA, Export-ar, Cambio Rural, PROMEX, PROMSA, PROMECOM, PSA, Programa de Dinamización Productiva Regional, Polos Productivos, etc.), y los programas provinciales vigentes (en el caso de la provincia de Buenos Aires, los programas de capacitación del IPÉ, del IDEB, etc.).

- Gestionar y poner a disposición del productor información permanente sobre oportunidades comerciales, demandas y ofertas de productos en el país y el mundo y comportamiento de los mercados, investigaciones y registros científico-tecnológicos, demanda de empleo, etc. realizando vínculos informáticos con el Mercado Central, Ministerio de Asuntos Agrarios, SAGPyA, Acopiadores, Formadores de Precio y Fundación Export-ar.

- Proveer el ámbito en ferias y eventos nacionales e internacionales para que los productores puedan ofrecer sus productos.

- Contar con una ficha técnica de cada productor del partido: nombre, dirección donde se puede enviar información, tamaño del establecimiento, actividades que desarrolla, etc.

- Promover toda forma asociativa horizontal o vertical y organización de grupos en la producción primaria: promoción de grupos como los existentes de Cambio Rural, CREA, otros.

- Implementar la centralización institucional de servicios públicos y privados al campo, permitiendo no sólo agilizar trámites sino generar el ámbito de intercambio empresario, técnico y político necesario para tomar las mejores decisiones para la actividad, conteniendo la relación entre las instituciones y dependencias que brindan servicios al sector. Así como cada provincia y región define particularidades, a modo de ejemplo, en cualquier

municipio bonaerense, estos podrían ser, Dirección Municipal de la Producción, de Bromatología, Guías, marcas y señales de la Municipalidad; Descentralización tributaria; Servicio de Desarrollo y Asistencia Apícola y Delegación Zonal de Ganadería del Ministerio de Asuntos Agrarios, Sociedad Rural y su control lechero, ISSARA, SELSA, INTA, Emergencia Agropecuaria, del Ministerio de Asuntos Agrarios: Coordinación General Regional de la Zona, Inspección Veterinaria, Sanidad Vegetal, etc..

- Dimensionar las necesidades alimentarias locales, sobre todo en alimentos perecederos, discriminadas por producto (relevamiento en verdulerías, carnicerías, etc.) y promover la producción local en función de las necesidades locales.

- Dentro de las compras de alimentos del municipio priorizar al productor local.

- Consolidar como apoyo al productor local, el laboratorio de control bromatológico, acentuando el control de calidad y certificándola y sobre todo en las funciones que siempre cumplió, de orientar al productor sobre las características precisas de su propio producto.

- Diseñar el plan de trabajos de mantenimiento de los caminos rurales en función del tipo de actividad de los frentistas, dando prioridad a las producciones perecederas (tamberos, horticultores, etc.) o a los tiempos de cosecha o traslado de hacienda.

- Promover la conformación de consorcios de productores frentistas con el municipio, para el mantenimiento de los caminos rurales.

- Identificar las necesidades y prioridades de electrificación rural en función de las actividades y las posibles cuencas en formación, consolidando el trabajo de las cooperativas.

- Promover y gestionar el uso de las telecomunicaciones rurales desde sus formas más elementales como las redes de intercomunicación por radio con una central (donde debieran estar conectados la policía, las escuelas del área y la unidad sanitaria), a las intermedias como la extensión de la telefonía, o las más sofisticadas como la conexión satelital, que se encuentra en pleno crecimiento.

- Evaluar promociones por desgravación de la tasa vial, para micro, pequeños y medianos productores, coordinando acciones con colegios profesionales, organizaciones gremiales, universidades y organismos técnicos nacionales y provinciales que evalúen y certifiquen la mejora alcanzada por la iniciativa previo a la concesión del beneficio; en casos que inicien producciones para exportación, mejoramiento de la eficiencia reproductiva del rodeo, mejoramiento genético, tecnificación tampera, producciones para el consumo local substitutivas de actuales compras fuera del partido, como productos hortícolas, o lácteos (si por ejemplo los tamperos se asocian para poner una ensachetadora, u otros), comercialización de productos locales con valor agregado, incorporación de tecnología como riego, forestación con fines comerciales, u otras iniciativas que apunten al fortalecimiento local del sector.

- Para la promoción de la microproducción intensiva, promover la implementación de programas piloto de incubación empresarial, con una mecánica permanente de interacción entre los microproductores locales y los Estados municipal, provincial y nacional, donde el proceso comprometa tanto la transversalidad, como la verticalización del ciclo.

Valen como ejemplo, a pesar de ser experiencias con mayor o menor grado de desarrollo, en distintos puntos del país, de programas de promoción de asociativismo y cooperativismo entre microproductores de cultivos a cielo abierto u otros de cultivos bajo cobertura (invernáculos), que a grandes rasgos, terminan comprometiendo las siguientes variables:

En los primeros, los microproductores bajo programa son propietarios de su tierra, dentro de un área definida, en los segundos, el programa es para iniciadores y prevé la compra en bloque de la tierra adecuada, la que es subdividida en parcelas de 2 has. o más, a los efectos de inducir una cuenca de explotación intensiva hortícola y de granja. En ambos los pasos comunes fueron:

1°- Las agencias del Estado evalúan cultivos y semillas con posibilidades y ventajas para la zona y, en consulta con los Mercados Concentradores, evalúan las demandas de los mercados y recomiendan los cultivos con mayores oportunidades de demanda

a buen precio para la producción de cada temporada.

2°- La Unidad Ejecutora Provincial, brinda la asistencia técnica para la formulación de la demanda de créditos o subsidios ante privados, la provincia y la nación (Ministerio del Interior, CFI, etc.), y la Municipalidad organiza la canalización de la asistencia crediticia, en particular para la organización de compras e inversiones conjuntas que racionalicen costos.

3°- Las agencias del Estado y las universidades brindan una fuerte asistencia técnica, con presencia constante de técnicos en los establecimientos que tutorean el proceso productivo y la logística de apoyo (riego, fertilizantes, y uso de otros agroquímicos, etc.) y desarrolla cursos cortos, de fin de semana, de capacitación en organización empresarial, asociativismo, manejo contable, márketing, etc.

4°- El municipio traslada la producción a granel desde los establecimientos al Mercado Concentrador de destino, organiza el servicio de clasificación, embalaje en envases preacordados y gestiona un puesto de los Microproductores para la comercialización de productos hortícolas, apícolas y de granja.

5°- El proceso se recicla, con menor participación en la gestión de los agentes públicos.

LA INDUSTRIA COMO FACTOR DE DESARROLLO LOCAL

DEFINICIÓN DEL CONTEXTO

Panorama de la producción industrial (por grandes agrupamientos)

Según el Anuario 1994 de la Organización Internacional del Trabajo, nuestro país se ubica entre aquellos en los que más decreció el empleo industrial en el último período intercensal económico 1985-1994, con un -18,6% contra un promedio en 29 países de +6,1%, entre los que se incluyen nuestros socios del MERCOSUR y Chile.

Según datos de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería de la Nación, en el período '70/'96 se perdieron unos 800.000 puestos de trabajo industriales: 205.000 bajas en la década del '70, 395.000 bajas en la década del '80 y 195.000 bajas hasta el '96.

Evolución de la incidencia del empleo industrial en la Población Económicamente Activa

año	población total	tasa.creclm.anual	P.E.A.(%)	P.E.A.	empleo industrial	% sobre P.E.A.
1954	17.995.479	1,79	•38,5	6.928.259	1.439.329	20,77
1964	21.288.720	1,56	•38,5	8.196.157	1.320.120	16,11
1974	25.100.106	1,81	•38,5	9.663.540	1.525.221	15,78
1985	30.062.869	1,47	•38,5	11.574.204	1.381.805	11,94
1994	34.075.120	1,47	40,8	13.902.649	1.124.642	8,10

•se estima según el último dato disponible

Analicemos muy sintéticamente la evolución nacional de los grandes agrupamientos industriales y su composición actual, a fin de comprender su evolución, sus dificultades, las escalas de participación de cada uno y las tendencias que muestran los registros oficiales, que permitan definir el contexto en el que se desenvuelve la actividad manufacturera local, sus posibilidades y prioridades.

- El grupo de manufacturas de alimentos y bebidas tuvo un proceso constante de crecimiento en el período '35-'85, con un pico marcado entre el '35 y el '45 tanto en cantidad de establecimientos como en personal ocupado, decreciendo en la última década, tanto en establecimientos como en puestos de trabajo.

Según el último censo de 1994, la elaboración de Alimentos y Bebidas, reúne el 24,3% de los establecimientos y el 27,6% del personal ocupado. En el período '74-'85, el agrupamiento registró un leve crecimiento, tanto en establecimientos como en ocupación. Y en el período '85-'94, registró una caída del 19% en los puestos de trabajo y del 13% en la cantidad de establecimientos.

En el período '90-'96 la producción de la industria de la alimentación en la Argentina creció un 33,7%, superior al promedio de la industria (30,4%), y las ramas de mayor crecimiento fueron los pescados, frutas, hortalizas, panificación y lácteos, confirmándose en el último año en la harina de trigo y los aceites oleaginosos.

La industria de la alimentación en particular, y el sector alimentario en general, pueden consolidarse como uno de los pilares del crecimiento argentino. Pero es necesaria una mayor integración de la agroindustria con el sector primario, colaborando a través de la transferencia de tecnología en su reconversión. Hoy por el contrario, el sector agroindustrial (como numerosos renglones del agropecuario) está atomizado y sin poder global de negociación ni economías de escala adecuadas.

Como los demás sectores, el sector alimenticio reclama por el alto costo argentino: créditos caros para la rentabilidad de gran parte del sector, y la necesidad de créditos bien dirigidos que privilegien la prioridad estratégica global, la capacidad de comercialización y la profesionalización a las garantías reales, altas cargas

tributarias, alto costo de la energía, alta incidencia de la mano de obra en el costo del producto, alto costo de los servicios, etc. También es necesario profundizar el proceso de incremento de las plantas de frío, el mejoramiento de los puertos, y la eficiencia y saneamiento del sistema aduanero.

Además, el nivel de competitividad de las empresas de alimentos es bajo (en contraste con una creciente competitividad externa y una abundante oferta mundial de productos elaborados), con aún insuficiente nivel de investigación e innovación tecnológica, escaso desarrollo de productos, dificultades de acceso al marketing adecuado, incipiente industria de packaging; acompañados por una baja exigencia del mercado consumidor interno, y un Estado que debe aumentar permanentemente su participación en dinamizar y orientar al sector.

A pesar de las dificultades y por las razones expuestas, habrá que concentrarse en diferenciar el producto resaltando aspectos estratégicos en este contexto de demanda consumidora: cualidades nutricionales y gustativas, practicidad en el uso, conservación requerida, packaging (presentación), etc. Es evidente la preferencia masiva por productos prácticos y fáciles de conservar (congelados, precocidos, deshidratados, en conserva, etc.).

Es evidente que la producción de alimentos y bebidas mantienen en el país un crecimiento proporcional y global sostenido, como se marcara tímidamente en la década precedente: el sector alimentario contribuye, con algo menos del 60% de las exportaciones del país. La mayoría de las divisas por exportaciones de alimentos provinieron de países de América, en particular del Mercosur.

No obstante, presenta un escaso grado de procesamiento (sólo el 58% del total de divisas logradas por exportaciones del complejo alimentario provienen de la industria), por lo que nuestro país, como puede verse, continúa exportando una gran cantidad de commodities que se destinan a la elaboración, fraccionamiento y envasado en los países importadores: la cantidad de establecimientos de la industria de productos alimenticios y bebidas se redujo en el período 85-94, en un 16%. Sin embargo, los nuevos

hábitos de consumo demandan cada vez más valor agregado, mientras que la materia prima ocupa un espacio menor en la definición del producto y en la conformación de su precio.

En la búsqueda de alternativas a la producción tradicional, a modo de ejemplo, es interesante mencionar ciertos emprendimientos agroindustriales no tradicionales y “*novedosos*” que incursionan con posibilidades en el mercado mundial como las truchas ahumadas fileteadas, sin piel ni espinas, envasadas al vacío, que desde Bariloche se exportan a Alemania. Los espárragos en conserva, a pesar de la competencia peruana, china y española, con protección arancelaria. Los duraznos y damascos en pasta, etc. Y pensando también en el mercado interno, y promoviendo un desarrollo agroindustrial en el sector no alimentario, es interesante tener presente, opciones no convencionales de uso de la tierra como insumo para la generación de energía, fibras, aceites de aplicación industrial o energético, almidones y productos de valor para la industria farmacéutica. Por ejemplo, la obtención de METANOL como combustible a partir del maíz, la caña de azúcar o la remolacha; o el aceite de RAPS en reemplazo del diesel como menos contaminante. Más conocida aunque insuficientemente explotada es la producción de aceites vegetales para la elaboración de detergentes, adhesivos, agroquímicos, lubricantes y plastificadores así como fibras de papel o incluso (en el caso del lino) la obtención de pinturas y productos químicos.

- El grupo de manufacturas de textiles y prendas de vestir tuvo un proceso constante de marcado crecimiento en el período ‘35-’54, donde se produce un punto de inflexión que marca la declinación de la actividad hasta hoy (con alguna recuperación entre el ‘65 y el ‘75 y un marcado descenso en la última década), tanto en cantidad de establecimientos como en personal ocupado.

El grupo que fabrica Productos Textiles, Prendas de Vestir y Cuero; incluyendo Calzado, reúne el 13,9% de los puestos de trabajo y el 11,5% de los establecimientos. Registró una tendencia negativa, perdiendo en la última década el 30,4% de los puestos de trabajo -el 40% respecto de 1974- y el 5,1% de los establecimientos -el 36% respecto de 1974-.

El sector es hoy uno de los más castigados, y la tendencia, fuertemente negativa, se acentúa con la avalancha de productos importados a precios incomparables, que hoy ocupan el 50% del mercado argentino, y donde el sector, junto a otros como el juguetero, considera más rentable aprovechar sus cadenas de distribución para comercializar productos importados, sin embargo Alemania, por ejemplo, compra calzado por 12.000 millones de dólares y la Argentina, productora caracterizada, prácticamente no participa de esas ventas.

La crisis del sector transformó su modo productivo, en particular en la confección y los tejidos, donde las fábricas como estructura formal fueron desmanteladas, con una expulsión masiva de puestos de trabajo que en parte fueron reubicados de manera “*informal*” por un sistema denominado a fassón donde el o la trabajadora trabaja en su casa y con su máquina, o concentrado en pequeños talleres donde cumplen una función de la cadena productiva: por ejemplo cosen etiquetas, o bolsillos, o arman la camisa o el pantalón, o tejen el pullover con un modelo estandar predeterminado y una lana o fibra que le alcanza el propio “*industrial*”. Esta “*informalización*” del sector produjo su desconcentración del Gran Buenos Aires en ciudades más pequeñas y confiables.

- El grupo de la industria de la Madera y Productos de la Madera, incluido Muebles, caracterizada por el predominio de pequeños y medianos establecimientos, tuvo un proceso constante de marcado crecimiento en el período ‘35-’55, donde se produce un punto de inflexión que marca la declinación de la actividad hasta hoy, tanto en cantidad de establecimientos como en personal ocupado.

El grupo reúne el 2,9% de la ocupación, y el 6,0% de los establecimientos. Registró una tendencia negativa, perdiendo en la última década el 61,7% de los puestos de trabajo -el 65,2% respecto de 1974- y el 62,0% de los establecimientos -el 68,9% respecto de 1974-.

- El grupo de manufacturas de papel y productos del papel e imprentas tuvo un lento pero constante crecimiento en el período

do '35-'55, donde entra en una meseta prácticamente sin variantes de la actividad hasta el '85 (con alguna recuperación entre el '65 y el '75), cuando comienza a declinar, tanto en cantidad de establecimientos como en personal ocupado.

El sector reúne el 7,0% de la ocupación, y el 8,2% de los establecimientos. Registró una tendencia negativa, perdiendo en la última década el 0,2% de los puestos de trabajo -creció el 2,9% respecto de 1974- y creciendo en el 62,0% de los establecimientos -el 54,8% respecto de 1974-.

La Fabricación de Papel, Imprentas y Editoriales, registró un repunte de puestos de trabajo en el período 74-85, acompañando seguramente la apertura de Papel Prensa S.A., a fines de la década del '70, y un incremento de establecimientos en el período 85/94, aunque hoy aún sea un sector no afianzado, y con esa necesidad, al menos en el mercado interno, donde se mantiene con una producción global semejante en los últimos diez años, pero con una caída en la producción de papel para diario, compensada por la producción de papel para otros usos, no obstante, la tendencia global en la producción de papel y pasta es oscilante.

- El agrupamiento de sustancias y productos químicos tuvo un marcado y constante crecimiento en el período '35-'74, donde entra en una meseta prácticamente sin variantes en la actividad hasta hoy en cantidad de establecimientos, aunque el personal ocupado declina en la última década.

El sector que fabrica Productos Químicos, y Productos Químicos derivados del Petróleo, Carbón, Caucho y Plástico, reúne el 11,3% de los puestos de trabajo y el 5,9% de los establecimientos. Registró una tendencia negativa, perdiendo en la última década el 18,8% de los puestos de trabajo -el 19,4% respecto de 1974- y el 7,5% de los establecimientos -el 2,5% respecto de 1974-.

El sector petroquímico contrasta la tendencia declinante en el número de puestos de trabajo y de establecimientos, complicado por los excedentes mundiales que bajan los precios y por el fuerte componente tecnológico, con el crecimiento sostenido de su producción, acentuado en los últimos años, después de las mediciones del Censo.

Quizás sea el sector al que menos respuestas, o al menos señales, se le han dado: “...*ni cupos de importación, ni salvaguarda con Brasil, ni pago de lo que el Estado le debe, ni crédito para exportar, ni fijación del arancel en el nivel que le corresponde*”.

- El grupo de industrias de minerales no metálicos tuvo un proceso constante de marcado crecimiento en el período '35-'55, en particular en la década '45-'55, donde se produce un punto de inflexión y comienzan leves oscilaciones en el período '55-'75 - primero declinando ('55-'65), luego recuperándose ('65-'75)- en el período '74-'95 el proceso es de marcado achicamiento, tanto en cantidad de establecimientos como en personal ocupado.

El grupo reúne el 4,6% de la ocupación, y el 4,5% de los establecimientos. Registró una tendencia negativa, perdiendo en la última década el 43,8% de los puestos de trabajo -el 53,1% respecto de 1974- y el 57,7% de los establecimientos -el 67,5% respecto de 1974-.

La fabricación de Productos Minerales no Metálicos, excepto derivados del petróleo y carbón, tuvo la más fuerte caída de la industria en la década pasada y también de ésta. El cemento portland, donde Loma Negra tiene el 55% del mercado, vuelve a mostrar la supervivencia de las grandes empresas en detrimento de las pequeñas y medianas.

- El agrupamiento de industrias metálicas básicas, y en particular de productos metálicos, maquinarias y equipos incluyendo automotores tuvo un constante y marcado crecimiento en el período '35-'75, en particular en la década '45-'55, donde se produce un punto de inflexión que marca la declinación de la actividad hasta hoy en cantidad de personal ocupado (los establecimientos habían comenzado a mermar ya después del '65, lo que indicaría que los más grandes crecieron y desaparecieron los más pequeños, con una recuperación en la última década -teniendo en cuenta que se censaron incluyendo otras industrias).

La Fabricación de Productos Metálicos, Maquinarias y Equipos incluyendo automotores, reúne el 32,1% de los establecimientos y el 29,1% del personal ocupado. Registró una tendencia negativa, perdiendo en la última década el 25,5% de los pue-

tos de trabajo -el 42,1% respecto de 1974- aunque creció el 17,1% de los establecimientos -el 2,5% respecto de 1974-, único indicador con tendencia positiva; lo que marcaría la crisis de los grandes establecimientos como las acerías de Bragado, Zapla y Somisa y la proliferación de pequeños establecimientos cuenta-propistas como las carpinterías metálicas o las tornerías.

La industria automotriz tiene una importante participación, ayudada por los cupos a las importaciones, a partir de 1990 creció en puestos de trabajo y triplicó su producción en la década, aunque la crisis brasilera de 1999 y la baja en el consumo no le permiten afianzarse y definir su escala definitiva.

Los artefactos domésticos de la línea blanca (heladeras, lavabropas, cocinas, calefones y termotanques), sufre fuertes oscilaciones, en función de la capacidad de consumo interno y el acceso al crédito por parte del consumidor.

Las Máquinas y Aparatos y Material Eléctrico, así como el material de transporte exportan mucho menos de lo que importan.

Las industrias Metálicas Básicas perdieron los dos tercios de sus establecimientos y casi un 40% de su mano de obra en el período 74-85, y siguieron con muy serias dificultades que las llevaron a una reestructuración total (p. ej. caso SOMISA): mientras que la producción aumentó el 30%, la cantidad de empleos pasó de 50.000 a 17.000 en los últimos 10 años.

- El agrupamiento de las otras industrias manufactureras tuvo un proceso de crecimiento en el período '35-'55 en cantidad de establecimientos y hasta el '45 en cantidad de personal, donde se produce un punto de inflexión que marca la declinación de la actividad hasta hoy, en cantidad de establecimientos y en particular de personal ocupado. El grupo reúne el 3,6% de la ocupación, y el 7,4% de los establecimientos.

En términos globales, el panorama de la participación y evolución de los sectores en la década '74-'85 se continúa en el período '85-'94, tendencia que se sostiene en un proceso de franco achicamiento, fundamentalmente en la cantidad de puestos de trabajo afectados a la industria formal, motivado por un lado por la natural automatización y modernización tecnológica de los

procesos productivos, con el consecuente trasvasamiento ocupacional al sector de servicios, y por otro a un fuerte proceso de informalización de las actividades (cuentapropismo clandestino) y de trabajadores aún en establecimientos formales no declarando la totalidad de los puestos de trabajo (sin aportes jubilatorios ni cobertura social) en una búsqueda desleal de competitividad y una degradación franca de la calidad laboral.

Los mercados externos

En 1998 el déficit comercial alcanzó los 5.581 millones de pesos, con 25.856 millones de dólares de exportaciones (+1,9% respecto del mismo período de 1997) y 31.437 millones de dólares de importaciones (+3,9% respecto del mismo período de 1997).

Evolución de la balanza comercial 1988-1998

	Exportaciones	Importaciones	Superávit comercial	Déficit comercial
1988	9.887	5.879	+4.008	
1989	10.141	4.450	+5.691	
1990	12.353	4.077	+8.180	
1991	11.978	8.275	+3.708	
1992	12.235	14.872		-2.637
1993	13.118	16.784		-3.666
1994	15.839	21.590		-5.751
1995	20.963	20.122	+841	
1996	23.811	23.762	+49	
1997	25.360	30.252		-4.892
1998	25.856	31.437		-5.581

Fuente: INDEC

Asegurar la constancia y el financiamiento y conjugarlos con volumen, precio y calidad, son requisitos indispensables para un proyecto exportador. Pero tan importante como esto es manejar la oportunidad y para ello es necesario contar con la información

necesaria sobre las demandas del mercado internacional, hoy manejada básicamente por la Fundación Export-Ar, de la Cancillería.

Los pedidos generalizados de diversos países coinciden, al menos temáticamente, con nuestra oferta: carnes congeladas (bovina, ovina, porcina, de pollo, de conejo, perdices o faisanes) y vegetales (alcauciles, almendras, ajo blanco, cebolla y cebollines, nueces, arroz, maní sin cáscara, té verde, etc.). Sólo en menor medida se observan pedidos de productos industriales (papel prensa, poliestireno, neumáticos, láminas de acero o frascos de vidrio), sin embargo es interesante investigar estas demandas específicas.

Por ejemplo, y llamativamente, Japón demandó circunstancialmente a la Argentina refrigeradores domésticos de compresión, grupos frigoríficos, equipos de aire acondicionado, bombas centrífugas, válvulas termostáticas y lámparas eléctricas; o los Países Bajos demandaron neumáticos, porotos, comida para pájaros, arroz, merluza congelada y cangrejos. Es interesante, si es posible, ocupar un espacio en las misiones comerciales, ferias y exposiciones internacionales (en la Feria Internacional de Alimentos de San Pablo la Argentina vende harina de maíz, harina de trigo, miel, leche en polvo, dulce de leche, manteca y quesos, mermeladas, galletitas y carne).

Por intermedio de Export Ar se exportan productos no tradicionales como delineadores de ojos, muebles, tejas cerámicas, grifería artística, carne y pelo de conejo, herrajes, cinta aisladora, detectores fetales, espirómetros, monitores cardíacos, peines anti-pediculosis, bujes autolubricados, anteojos y armazones, bolsas de dormir, insecticidas, piletas de lona, bijouterie, membranas asfálticas, caracoles, galletitas, ranas, carpetas escolares, juegos de mesa, relojes, digestores de materia orgánica, tubos para oleoproductos, tintas, perfumes, cosméticos, zapatas de frenos para vías férreas, matrices para fabricación de jabones, alfombras, etc.

A pesar de las variaciones anuales, en este inicio de milenio, la región de nuestro país con mayor participación en las exportaciones es la Región Pampeana con el 68%, le sigue la Patagonia con el 15% (apuntalada por el petróleo y los combustibles), el NOA con el 5% (minerales), Cuyo con el 4% y el NEA con el 3%.

Las principales regiones receptoras de nuestras exportaciones y proveedoras de nuestras importaciones son:

-El MERCOSUR, con el 35% de las exportaciones y el 25% de las importaciones. Brasil es el principal comprador, seguido de lejos por Uruguay y Paraguay.

-La UNIÓN EUROPEA, con el 20%, nuestros principales compradores son lejos, los Países Bajos y nuestros principales vendedores son Italia, Alemania, Francia y España.

-El resto de América Latina - ALADI (descontando el Mercosur y México), con el 10% de las exportaciones, siendo Chile nuestro principal comprador y vendedor (2º en América Latina después de Brasil).

-El NAFTA con el 10% de las exportaciones, siendo Estados Unidos nuestro principal comprador y vendedor.

-Y el resto del mundo con el 25% restante de las exportaciones.

Los mayores saldos positivos entre nuestras importaciones y exportaciones se producen en: -Productos del Reino Vegetal, Productos de las industrias alimentarias, bebidas, vinagre, tabaco y sucedáneos, Productos minerales, Animales vivos y productos del reino animal, Grasas y Aceites, Piel, cueros y sus manufacturas.

Y los mayores saldos negativos se producen en: Máquinas y aparatos, material eléctrico, Productos de las industrias químicas y conexas, Material de transporte y Plástico, caucho y sus manufacturas.

En cuanto a país, como dijimos, es Brasil nuestro principal comprador, con más del 30% de las ventas argentinas (y algo más del 20% de las compras), lo que muestra en su importancia, el condicionamiento de nuestro mercado a su propio desarrollo y nuestra vulnerabilidad a sus crisis.

Los productos que más nos compra Brasil son: Vehículos automóviles y tractores, Combustibles y aceites minerales, Cereales, Máquinas mecánicas, calderas y reactores nucleares, Algodón, Leche y productos lácteos, huevos, miel y Frutos comestibles.

Si clasificamos las exportaciones por grandes rubros de la estructura arancelaria, de las divisas producto de las exportaciones argentinas, el 34% son por Manufacturas de Origen Agropecua-

rio; lideradas por los Residuos y Desperdicios de las Industrias Alimenticias, y las Grasas y Aceites, que en conjunto aportan con el 50%, el resto lo componen unos 14 rubros minoritarios.

El 33% son por Manufacturas de Origen Industrial, lideradas por Material de Transporte, y los Metales Comunes y sus Manufacturas que en conjunto aportan el 45%, el resto lo componen unos 11 rubros minoritarios.

El 25% son por Productos Primarios, liderados por los Cereales, que aportan con un 45%, el resto lo componen 10 rubros minoritarios.

Y el 8,0% son por Combustibles y Energía.

Esto indica que el 67% de las exportaciones son manufacturas, que equivaldrían al 20% del PBI industrial, en tanto que el resto se lo lleva el consumo interno. Estos datos desembocan en un único razonamiento: el crecimiento de las exportaciones industriales o depende de una agresiva inversión en el sector, o de la recesión del mercado interno que obliga a la exportación para la colocación de los productos, aunque no necesariamente significan crecimiento. Sin embargo, la apertura de las economías, la mejora en la productividad empresarial, la apertura de nuevos mercados demandantes y el acuerdo del Mercosur, combinados con políticas industriales activas deberían posibilitar un crecimiento real de la riqueza a partir de las exportaciones.

Las posibilidades reales de fortalecer las exportaciones en forma estructural y definitiva, pasan por explotar nuestras ventajas comparativas en la calidad de los insumos, si aumentamos localmente su valor agregado con elaboración. Esta ventajas son evidentes en el sector energético renovable y no renovable; el sector metalífero; el sector maderero y en particular, el sector alimenticio y en general agropecuario, con una amplia base distributiva de la riqueza generada, aún si complementamos los productos clásicos y líderes, como carne vacuna y cueros, pescados, cereales y oleaginosas, con aquellos no tradicionales, muchos de producción intensiva, como por ejemplo lácteos, conejo, carne de cerdo y derivados, oveja y lana, productos hortícolas, aromáticas, frutas, miel seleccionada y orgánicos, con demanda insatisfecha y buenos precios en el mercado mundial.

Tendencias

Características de los factores negativos que incidirían en el sector:

1) El desequilibrio de los precios relativos: atribuidos por la U.I.A. y la C.G.I. a la inmovilidad de la paridad cambiaria frente a los costos internos crecientes, en particular los de la producción.

2) Los sobresaltos que enfrenta el proceso integrador del MERCOSUR, como producto de la falta de convergencia de las políticas económicas de los países que lo integran, potenciado por la inestabilidad reinante en Brasil.

3) La falta de ajustes en la política comercial externa en:

-La agilización de los reintegros impositivos en materia exportadora con el fin de aligerar la carga tributaria que incide en los precios.

-Los mecanismos para sostener una competencia con la oferta externa sobre bases razonables, que requieren de más correcciones en la política arancelaria (con cargas que hoy promedian el 20%, con picos del 30%), perfeccionamiento de las medidas anti-dumping y de sistemas de incentivación de ciertas exportaciones.

-Los trámites en general y en particular de controles sanitarios.

-La estrategia productiva para la exportación: hoy un amplio sector primero produce y luego piensa en cómo y dónde ubica el producto.

-El control de las respuestas locales a las exigencias del mercado mundial y su difusión, teniendo en cuenta que:

- El precio está dado, a menos que en ese producto seamos líderes y formadores de precio (debiera estimarse el precio FOB - puesto en puerto de embarque- que puede pagar un mercado determinado por un producto conociendo su precio en la góndola y descontándole los márgenes normales minorista, mayorista, de importación, flete y seguro; y compararlo con los costos totales de producción, comercialización, administración y financiamiento para evaluar la conveniencia del emprendimiento).

- La utilidad se mejora bajando costos propios, de la región (por eso la importancia de evaluar las ventajas competitivas del territorio) y del país.

- Los mercados demandantes tienen distinto nivel de exigencia.
- Es fundamental ser previsible, cumplir siempre con la fecha fijada, el volumen demandado y la calidad exigida.

- Conocer y manejar las condiciones de pago.

4) El costo laboral elevado: que incide entre un 25% y un 30% en los costos totales de las empresas con alta proporción de mano de obra, redundando en una falta de competitividad internacional, o en transformación tecnológica no para aumentar la productividad, sino para reducir ese costo, con la consiguiente expulsión de empleos productivos, y aumento de la brecha entre la capacitación requerida para la escasa mano de obra demandada, y las habilidades ofrecidas por la mano de obra existente.

5) Los altos costos energéticos.

6) La alta presión tributaria.

7) El aún alto costo del dinero, que provoca trastornos en el funcionamiento productivo, siendo de mayor repercusión en las micro, pequeñas y medianas empresas. En los productos para exportar el panorama es más alentador, contando con programas provinciales de apoyo, del: Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa de la Secretaría de Industria de la Nación, etc.

Características de los factores positivos que incidirían en el sector:

1) La corrección de la política arancelaria, antidumping y aduanera: que aunque insuficiente, en algunos sectores apunta a sostener una competencia con la oferta externa sobre bases razonables.

2) Los instrumentos de promoción estatal de las exportaciones.

Entre los instrumentos nacionales vigentes desde comienzos de 1996, de promoción de las exportaciones pueden contarse:

-Reintegros a la exportación (Dto.1011/91 Res. MEOSP N° 12.39/92): consiste en la devolución de tributos interiores que recaen en las distintas etapas de producción y comercialización de las mercaderías por exportar, manufacturadas en el país, nuevas y sin uso.

-Draw Back (Dto.1012/91): las exportaciones que se efectúen

por el régimen de reintegros podrán hacer uso en los casos que correspondan de este régimen. Este beneficio permite a los exportadores tener la restitución de los derechos de importación, tasa de estadística e IVA que pudiesen haber pagado los insumos de un producto exportable, sus envases y acondicionamientos.

-Devolución del IVA (Res. 78/91 ex Sec. Fzas. Púb. y Res. Gral. DGI 3394/91): la devolución del IVA la realiza la Dirección General Impositiva bajo ciertas condiciones específicas que incluyen la tipificación de la mercadería y la certificación de ser exportador.

-Reembolsos por puertos patagónicos (ley 23.018 Dto. 1006/93): se trata de un reembolso adicional para aquellas mercaderías cuyo embarque y declaración aduanera se realice en puertos ubicados al sur del río Colorado, siempre que sean originarias o manufacturadas en establecimientos industriales de la región.

-Admisión temporaria (Res. MEOSP 477/93): este sistema permite la admisión temporaria, sin el pago de tributos que gravan la importación para consumo y la tasa de estadística de las mercaderías destinadas a recibir perfeccionamiento industrial, con la obligación de exportarlas para consumo en el plazo de 180 días.

-Otros incentivos se basan en el envío de muestras, envíos en consignación, exportación temporaria, de partes y piezas, exportación de mercadería faltante a la descarga, incentivos financieros de prefinanciación y financiación de exportaciones entre otros.

-Las Leyes provinciales de Promoción Industrial y de promoción a las exportaciones. No obstante, es necesario poner en marcha el reclamado Régimen de Especialización Industrial, por el cual se otorgarían licencias de importación a aranceles diferenciales con el compromiso de incrementar las exportaciones, debidamente adecuado a los distintos sectores.

3) El crecimiento del consumo nacional de los últimos años, aunque éste tuvo un techo y comienza a declinar.

4) Las posibilidades que supone el MERCOSUR con un mercado consumidor de casi 200 millones de personas, en la medida que las economías de los países que lo integran tengan comportamientos semejantes, sobre todo en la estabilidad y en el costo de los productos de competencia y se respeten los acuerdos que

eliminan las protecciones sectoriales.

5) La estabilidad, factor necesario pero no suficiente para iniciar un proceso de acumulación de capital que perdure en el tiempo, siendo imprescindible articular acuerdos de promoción y protección de la industria de importancia estratégica real para el país y las distintas regiones, que mejoren la competitividad externa.

6) La cercanía a centros universitarios e institutos universitarios tecnológicos, como la experiencia puesta en marcha por la Universidad Nacional de La Plata, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y la Sociedad Francesa de Exportación de Recursos Educativos (SFERE), con la creación de los Institutos Universitarios Tecnológicos, proyecto que involucra cabeceras en 11 municipios de la provincia de Buenos Aires, experiencia de carreras cortas de 2 años complementadas con pasantías en industrias, con título de Técnico Superior Universitario, relacionadas con la gestión empresarial y pública, la informática, el transporte y otros aspectos de la logística, la industria y el comercio, las industrias lácteas, cárnicas, de agroquímicos, de la madera, de la producción frutihortícola, de viveros y semillas. La disponibilidad de la Universidad Tecnológica Nacional; y de institutos de investigación nacionales como el CONICET y provinciales como la CIC, que permiten aspirar a proyectos de reconversión industrial e innovación tecnológica, orientación y reorientación del mercado.

7) La inmediatez y accesibilidad a los grandes mercados de consumo, a las grandes concentraciones industriales solidarias y potencialmente interactivas, a puertos y aeropuertos.

8) La localización estratégica del territorio respecto de la micro y la macroregión.

9) La calidad ambiental del contexto que permita producir cerca de los insumos, del consumo y de los puertos, con acceso a los servicios básicos y específicos de la producción industrial.

10) La existencia de Parques, Áreas o Zonas Industriales, con parcelas disponibles de buena accesibilidad, con rutas pavimentadas, con servicios de teléfono, electricidad, gas y agua.

El rol del Estado en el nuevo contexto

El proceso de globalización de la economía (con consecuencias sociales y culturales), la apertura económica que este sistema impone, y el consiguiente crecimiento de la competitividad externa, instalan un nuevo fenómeno de alcance mundial.

Como respuesta, y para apoyar la competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (que en definitiva, involucran a la totalidad de las Industrias que funcionan en un territorio), y lograr las consecuencias buscadas de crecimiento de la ocupación y de la economía, los gobiernos de los países “*centrales*” revisan las disposiciones regulatorias para poder compensar las desventajas derivadas del tamaño de empresa en un sistema que tiende a la excesiva concentración y trabajan arduamente para facilitar la inserción de las PyMES en los mercados globales, pero con la intención firme de ayudar a las empresas a competir, más que protegerlas de la competencia.

La idea de la participación del Estado sería centrar los esfuerzos en aportar a la creación local de nuevas empresas y la conquista de nuevos mercados.

Por ahora, este fenómeno es afrontado por la Argentina en el marco de la Ley de Convertibilidad, con paridad cambiaria, y los costos argentinos deben adecuarse a ésta realidad.

En este contexto, las entidades o instituciones privadas, públicas o mixtas que funcionan en forma descentralizada (municipios, universidades, cámaras, centros especializados, empresas, etc.), adquieren un protagonismo mayor en el diseño e implementación de estrategias de desarrollo local y regional.

Para incrementar la competitividad de las PyMES los factores analizados y promovidos en los últimos años son:

-La asociación interempresaria bajo distintas formas: el joint venture (participación variable de dos grupos empresarios en una misma compañía), la fusión de empresas (compañías de un mismo ramo se fusionan bajo una sola estructura jurídica), la complementación (referida a mercados, uso de medios de transporte, distribución, etc.), o las compañías binacionales (en el Mercosur,

bajo una misma personería jurídica una empresa puede tener doble nacionalidad): para compensar el tamaño de la empresa y sus dificultades operativas que le imposibilitan acceder a una economía de escala, mercados demandantes de volúmenes importantes, con exigencias de niveles de calidad uniformes, ventajas en las compras, perfil adecuado a la hora de conseguir un crédito, etc. mediante préstamos y tratamiento fiscal diferente para consorcios de empresas con fines crediticios, productivos o de comercialización, asesoría, legislación regulatoria de la competencia de las grandes empresas, etc.

-El desarrollo tecnológico y la actualización de los equipos, para minimizar las condiciones desventajosas de competencia producto de la falta de tecnología innovadora, por medio de financiamientos adecuados de investigación y equipos, entrenamiento, becas, acceso a laboratorios de investigación, organización de Ferias, etc.

-El control de calidad: con una estructura de normas y controles simple pero rigurosa, con el Estado como controlador y avalista de la calidad de los productos.

Las reglas emergentes de la estandarización, control, certificación y garantía de calidad, son reglas de competencia, que permiten igual calidad a mejor precio, estableciendo “pisos” en la franja de la diferenciación. Dividen el mercado entre productos certificados y sin certificar, reservando a los primeros el escalón superior. Y son pautas fundamentales para orientar el desarrollo productivo y para-productivo.

La adopción de las normas ISO (International Organisation for Standardisation) por ejemplo, es clave para ganar mercados en el exterior. Tienden a compatibilizar estándares, por lo que comprometen la interacción de actores públicos y privados, con el objeto de especificar características de su calidad, características técnicas que los vuelvan compatibles para su uso, y que permitan la fabricación de productos complementarios a otros existentes, porque se respetan sus características, parámetros de aceptación que aseguren el cuidado del medio ambiente o la salud, etc.

Estas normas suponen el compromiso de mantener o mejorar

la calidad que fabrica una empresa, cuya base son las especificaciones de la norma, es el caso de la serie ISO 9000, conjunto de seis normas (ISO 8402, 9000 y 9004 que no son obligatorias y comprenden guías y sugerencias, y las ISO 9001, 9002 y 9003 que son de carácter contractual y obligatorio), para la Gestión de la Calidad y los Procesos para su mejoramiento.

En 1997 son 400 las empresas argentinas que certificaron con ISO 9000, mientras que en Brasil la cantidad de empresas fue de 1.235.

-La capacitación a partir del entrenamiento empresario articulado con las universidades y con las cámaras, y la formación de la fuerza de trabajo, a partir del perfeccionamiento o bien la reconversión.

-La información y el asesoramiento a través de centros de servicios empresariales, con incorporación de especialistas, utilización de redes informáticas, etc. Es el caso de la Fundación Export-Ar de la Cancillería.

-La promoción y difusión de las empresas locales: buscando ampliar mercados por medio de una estrategia exportadora, o mejor dicho, de la internacionalización, buscando la inserción en cadenas productivas internacionales por medio de la eficiencia productiva (volumen, calidad y precios sostenibles) en mercados no especializados como las commodities, diferenciación en mercados poco especializados a partir de marcas de origen que puedan usufructuar las empresas pequeñas y medianas (por ejemplo, dulce de leche de la Argentina), la especialización, la especialización flexible (buscando nichos de demanda de productos hechos "*a medida*"). Las medidas de promoción comprenden, además de las ya mencionadas, seguros de exportación, organización de consorcios de exportación, créditos convenientes para joint ventures de empresas locales con empresas del exterior, etc.

Sin embargo, la cadena de comercialización, la estrategia para insertar un producto y la logística de transporte, por ejemplo, son requisitos claves a considerar en un proceso exportador que permita compensar parcialmente la crisis producto de la caída de las ventas y los bajos precios del mercado interno. Para esto es interesante tener presente los diferentes métodos para concretar exportaciones.

En comercio exterior se consideran cuatro mecanismos básicos para exportar un producto: el directo, el indirecto, el mixto y el asociativo.

-En el método directo, el fabricante o productor realiza la faz productiva (desarrollo del producto, incluyendo los servicios auxiliares de pre y posventa), de comercialización internacional (investigación de mercados, contactos, promoción y venta) y de funciones logísticas de distribución (transporte, carga, descarga, consolidación, seguros, bancos, documentos). En general la empresa crea un área específica de comercio exterior.

-En el método indirecto, aparece un intermediario o prestador de servicios, una trading, que desarrolla las funciones de comercialización internacional y de logística de exportación. El empresario en realidad realiza una venta en el mercado interno, siendo la trading, la que realiza la exportación.

-En el método mixto, el empresario productor también comercializa o también realiza la parte logística, mientras que un intermediario realiza la comercialización (brokers, comisionistas, trading o agentes de compra o venta) o la logística (agentes de embarque o forwarders, o empresas de servicios de comercio exterior), respectivamente.

-En el método asociativo, el empresario produce o fabrica y la comercialización y la logística es responsabilidad de un consorcio o cooperativa de exportación que el propio empresario integra; y que incluso controla y coordina la propia producción.

-La promoción de nuevas empresas a partir de programas de incubación, simplificación del trámite, provisión de fondos para el capital "*semilla*" y menores cargas fiscales.

-El crédito, especialmente para innovación y crecimiento, y a tasas preferenciales para actividades económicamente estratégicas.

-Las compras públicas a partir de políticas específicas del Estado que posibilite a las PyMES ser proveedoras (en la provincia de Buenos Aires, los microemprendimientos productivos tienen prioridad en la provisión del Estado).

-La promoción de la capitalización de las empresas, incrementando los fondos propios incorporando a las PyMES a las socie-

dades por acciones mediante la creación de bolsas específicas, con bonificación de tasas bursátiles, y tratamiento fiscal preferente para aquellas empresas que decidan cotizar en bolsa.

Las Obligaciones Negociables (títulos de deuda para pedir plata al público), son una opción que puede ayudar a las Pymes, que a través de su emisión pueden conseguir dinero fresco, pero sobre todo planificar una estrategia comercial de mediano y largo plazo. Por otra parte, si las empresas son locales, el dinero queda en el territorio para favorecer el empleo y la producción, y si el comprador es local, conoce a quién le está aportando su dinero.

-Los beneficios fiscales, dirigidos a cubrir demandas específicas: promoción de nuevas empresas, modernización de las existentes, impulso de joint ventures y generación de empleo.

-Los servicios de empleo, con una clara categorización del perfil laboral, con medidas de flexibilización laboral pero con incentivos a la contratación indefinida.

El rol del municipio

En este contexto, las posibilidades de desarrollo industrial local necesitan de la existencia y fortaleza de algunos factores “*ambientales*” como:

-La identidad cultural, social y productiva del territorio. Ya que *“el desarrollo económico es, en efecto, un hecho cultural: sólo cuando una sociedad (un país, una región o incluso un municipio), alcanza un cierto nivel de maduración y de difusión cultural y avanza autónomamente por la senda del crecimiento económico, y aunque se trata de características autónomas en el marco de una cultura industrial general, ésta no se refiere tan sólo a una cultura empresarial o tecnológica, sino que es cultura en un sentido amplio, es decir que incluye sus distintas manifestaciones”*.

-La regionalización, o integración territorial, ambiental, social y económica, que requiere que el estado local rediseñe su estructura institucional y organizacional, ajustándola al nuevo contexto, pero sin perder su identidad.

- Una actitud positiva de la comunidad ante las perspectivas locales.
- Un fuerte liderazgo local capaz de asumir como acción de gobierno el rol de unir, orientar, coordinar, facilitar e incluso inspirar a quienes toman las decisiones.

- La cooperación pública-privada, la credibilidad recíproca y el mutuo consenso basado en una concertación permanente de las acciones.

- La conceptualización del desarrollo como un proceso integral, ambientalmente sustentable, continuo y dinámico, *“que puede hacer frente al cambio de circunstancias o de estructuras, pero que requiere una intervención constante para la puesta al día de estrategias”*.

Es necesario contar con una estrategia local sustentable de crecimiento económico, sobre bases sólidas de competitividad y eficiencia en el marco de una distribución espacial del ingreso más equitativa.

En pos de ese objetivo, el Estado municipal no cuenta en general con los recursos para ser un agente productivo o un interventor directo, pero sí debe ser un diseñador y emisor de políticas concertadas de desarrollo local, un receptor de demandas y un *“facilitador”* de objetivos sectoriales que contribuyan a un objetivo central de progreso. Debe garantizar reglas de juego equilibradas y las condiciones del *“ambiente”* adecuado para el asentamiento y crecimiento empresario.

El gobierno local puede cumplir un rol fundamental en la promoción económica de sus actividades a partir de:

- Identificar y poner en valor el conocimiento implícito en las particularidades de las actividades que caracterizan a la comunidad local y regional.

- Identificar, gestionar y canalizar la *“oferta extra regional”* útil para el desarrollo local (capacitación, información, difusión, crédito, organización, investigación, transferencia, etc.), con las demandas y necesidades del territorio.

- Promover la organización, asociación e integración de la empresa local.

- Promover el desarrollo y la innovación tecnológica de la empresa a partir de ofrecer información y difusión, el intercambio

de experiencias, la integración con el sistema académico.

El municipio debe plantearse una política de reactivación económica y de creación de empleo, por una parte acentuando las formas tradicionales:

- Infraestructura de acompañamiento.
- Política fiscal crediticia.
- Promoción de obras y servicios generadores de empleo.
- Modernización de las normas de uso del suelo urbano y rural.

Pero por otra buscando nuevas formas de intervención como:

- El apoyo a iniciativas cooperativas o semejantes.
- La creación de organismos de información y asesoramiento.
- La formación de los actores económicos privados, capacitando los recursos humanos regionales, moldeando emprendedores y seduciendo recursos externos.

- La promoción de las actividades económicas, insertas criteriosamente en el medio urbano y periurbano, respetando la calidad ambiental aspirada.

- La promoción cultural e internacional de la ciudad o región, imprimiéndole una marca local con identidad propia y jerarquizada.

Las técnicas de marketing pasan a ayudar a la planificación del desarrollo territorial. La promoción del territorio y de sus productos, y su proyección incluso internacional, constituyen una cuestión de vital importancia para el desarrollo local y regional. De hecho, el marketing urbano y regional es actualmente uno de los principales campos de concertación público-privada.

- La compra de terrenos o de empresas que luego se ceden a privados, posibilitando el continente adecuado para el agrupamiento competitivo de sectores económicos afines y solidarios, y de los servicios de infraestructura, comerciales y financieros que requieran para evolucionar; creando parques industriales, zonas y si las condiciones del contexto lo permiten, polos tecnológicos.

- La creación de relaciones entre empresas, que consoliden relaciones de confianza entre ellas que apunten a la asociación o a la complementariedad.

- La creación de empresas de transición que ayude la supervivencia de empresas en crisis.

El municipio deberá contar con una estructura institucional perdurable e integrada por el propio municipio (y ampliable a los municipios de la región), por las cámaras empresarias y por las empresas; para la Producción y el Comercio (Exterior e Interior) con el objeto de:

- Contar con una mayor participación del municipio en los destinos de la región, buscando mecanismos de cooperación financiera pública o privada, nacional o internacional (inversiones directas, joint-ventures, etc.);

- Simplificar normativas e informar claramente sobre circuitos administrativos simples.

- Mantener un seguimiento institucional de las empresas.

- Capacitar los recursos humanos en función de la demanda laboral esperada, que, por otra parte, es mejorar el elemento que es específico, que caracteriza y distingue a cada territorio; y que en un medio donde la economía se globaliza, se convierte en el activo competitivo más importante (y más preocupante) del mismo.

El estado local y la sociedad civil a través de la infraestructura institucional necesaria para el desarrollo, deben generar externalidades de capacitación e investigación, que permita a las empresas orientar sus recursos en desarrollar aspectos propios de su capacidad para innovar, complementarse y competir.

- Promover la participación integrada y coordinada de los diversos actores del desarrollo: empresarios, funcionarios públicos, académicos, trabajadores y especialistas.

- Difundir experiencias exitosas sobre iniciativas de instituciones y empresas locales y de la región.

- Crear un Premio al Desarrollo Local y Regional, para estimular las mejores iniciativas y aportes en distintas temáticas.

- Involucrar a los medios de comunicación local y regional en la consolidación y difusión de la cultura local, de experiencias innovadoras, de ventajas y potencialidades, y también de dificultades que en su solución, involucren al proceso colectivo.

- Manejar un Fondo de Becas para especializaciones de postgrado de recursos locales en temas vinculados con el desarrollo local.

- Realizar cursos de formación técnica de nivel medio que den

respuestas concretas a demandas del sector productivo.

- Lograr capacitación empresaria y de marketing, generando predisposición competitiva generalizada y training empresarial.

- Lograr el dictado de por lo menos una materia de manejo empresario, concepto de competencia, mercado y marketing y difusión de las ventajas competitivas locales en el último año de los colegios secundarios.

- Asesorar en la identificación, formulación de proyectos, supervisión de su ejecución y financiamiento directo o indirecto para microemprendimientos productivos con la conformación de un fondo rotatorio.

- Promover productos no tradicionales e innovadores con demanda potencial o real evaluada.

- Organizar ferias, exposiciones, seminarios y congresos que inserten el territorio en el contexto nacional, regional y mundial.

- Fomentar el consumo y colocación de los productos locales en el mercado interno y externo con el desarrollo de una marca local reconocible, promoviendo especialmente las exportaciones.

- Intercambiar información y conformar una base de datos actualizable (Export-ar) y utilizable para la colocación de productos en el mercado interno y externo, y difundir información sobre demandas externas y condiciones.

- Promover el servicio de las universidades, centros de investigación, laboratorios y agencias públicas, orientados a la transferencia de conocimientos e información.

- Gestionar la presencia y participación de la banca pública y privada en la evaluación y financiamiento de proyectos de inversión.

- Promover la vinculación y modernización organizacional de las entidades intermedias, cámaras y fundaciones del sector, para multiplicar los servicios que demande.

- Firmar convenios de asistencia técnica y de cooperación financiera con entidades del exterior para el financiamiento de inversiones.

- Firmar Convenios de hermanamiento con ciudades de semejantes características de otros lugares del mundo que habiliten nuevos mercados.

- Proponer mecanismos de promoción selectiva a las actividades productivas prioritarias para la economía local.

Antecedentes interesantes, de características con algunas similitudes y matices son la Red IMPIVA de Valencia en España, los 21 distritos industriales de la región de la Lombardía o el sistema ERVET de la región de Emilia-Romagna en Italia, con agencias de desarrollo económico integradas por el estado regional, cámaras empresarias y empresas de la región, que brindan asistencia tecnológica especializada por rama, realizan capacitación y planificación económica y hacen política industrial para su región.

Su objetivo es la internacionalización de la economía regional y su política industrial busca superar las dificultades de innovación tecnológica, financiamiento y calificación de la fuerza de trabajo; y sus actividades incluyen producción y difusión de información, capacitación, puesta en marcha de proyectos piloto demostrativos, análisis e investigación económica, servicios tecnológicos, y otros de promoción de la innovación financiera y la mencionada internacionalización.

EL COMERCIO COMO FACTOR DE DESARROLLO LOCAL

Definición del contexto

El proceso de achicamiento de la industria y el agro, como generadores de empleo, se agudizó en las últimas dos décadas, signadas por hiperinflaciones, privatizaciones y “*racionalizaciones*”, acompañadas por el aluvión de importaciones, por una falta de capacitación del Estado, de la fuerza laboral y de la empresaria para responder a las exigencias de la competencia para el desarrollo; y en mucho menor medida, por una creciente automatización y robotización de los procesos productivos.

Esto confirmó y acentuó la tendencia al trasvasamiento de puestos de trabajo al sector de los servicios comerciales, más que al comercio (el que a diferencia del comercio no depende en general de un stock de mercaderías y de un capital inmovilizado), el que creció como receptor de las demandas, sobre todo en el cuentapropismo tentativo (gran cantidad ni siquiera censados y componentes de la economía “*informal*”), donde fueron a parar la mayoría de las indemnizaciones de los despidos.

Es así que tomando cifras oficiales del Censo Económico 1994, y aceptando la proyección hecha sobre la lectura en el crecimiento comercial en algunos municipios, el crecimiento de los puestos de trabajo en el país llegaría al 30%.

Esto indica que la fuerza laboral de los servicios comerciales y el comercio formal orillarían en el país los 2.800.000 personas, ocupando cerca del 20% de la población económicamente activa (PEA).

Es interesante tener en cuenta que de acuerdo a los datos difundidos del último censo económico, se produjo un achicamiento significativo en el número de establecimientos industriales (-18,6%), se produjo un leve achicamiento en el número de establecimientos comerciales (-6,2%) consecuente con el proceso de concentración de las ventas en súper e hipermercados y un impresionante crecimiento del sector de servicios comerciales (870%) que si bien se refuerza por una mayor cobertura censal, también se refleja en algunos fenómenos masivos de la década como los locutorios, los remises, las canchas de paddle, las casas de video, de cumpleaños o los lavaderos de autos (y en general los servicios al automóvil, motos y ciclomotor) y otros más selectivos como los servicios de informática, de educación específica y general privada, los geriátricos, las consultoras, las empresas de limpieza, etc.

La cantidad de puestos de trabajo generados por el sector del comercio y los servicios privados había crecido en el país desde 1974 a 1985, en un 17,0%, pasando de 1.845.488 a 2.159.279 puestos de trabajo. En el período 85-94 creció un 33,2% llegando los puestos de trabajo a 2.877.015 (en el sector comercio los puestos de trabajo pasaron, en el período '85-'94, de 1.406.161 a 1.221.976, disminuyendo un 13,1% mientras que en el sector servicios, ayudado por una mayor cobertura censal, los registros pasaron de 753.118 a 1.580.121, con un incremento del 98%).

La cantidad de establecimientos registrados en el sector del comercio y los servicios privados, creció un 13% en el período '74-'85, pasando de 696.910 a 787.279 establecimientos, con un tamaño medio que varió de 2,6 a 2,8 personas por establecimiento. En el período '85-'94 los establecimientos crecieron a 951.316 evidenciando un incremento del 20,8%, con un tamaño medio global de 3,02 personas por establecimiento. Sin embargo el sector comercio decreció un 6,2%, pasando de 554.798 a 520.276 establecimientos, con un tamaño medio que pasó de 2,53 a 2,35 personas por establecimiento, y fue el sector de los servicios comerciales el que creció un 86,7% pasando de 222.163 a 414.884 (también se incorporaron al Censo actividades anteriormente no con-

sideradas), con un tamaño medio que pasó de 3,39 a 3,81 personas por establecimiento.

Analizando la distribución de los establecimientos por actividad en 1994 y en los distintos territorios, se observa que el sector Comercio ocupa entre el 55 y 65% del total de los establecimientos (y el 45 a 50% de los puestos de trabajo), siendo la inversa para el sector Servicios. Dentro de los Servicios, las Actividades Inmobiliarias, Empresariales y de Alquiler y los Servicios de Enseñanza y Salud ocupan el espacio más importante en cantidad de establecimientos en el país, oscilando en el 25% de esos establecimientos cada una de esas dos actividades.

Si la comparación la realizamos en los puestos de trabajo, entonces los servicios de Enseñanza y Salud son los más importantes, con el 33%.

Si observamos el grado de asalarización, vemos que el 49% del total de Comercios y Servicios es asalariado, pero el promedio es del 40% en el Comercio y del 55% en Servicios. Dentro del agrupamiento, las proporciones mayores de asalariados los registra Enseñanza y Salud con el 70% seguidos por los Servicios Auxiliares de Transporte, también en un 70% promedio. Los niveles más bajos de asalarización lo registran las Otras Actividades de Servicios Comunitarios, Sociales y Personales con un 35% a 30% y Reparación de Automotores y Enseres Domésticos con un 20% a 15%.

Analizando el tamaño medio de los establecimientos, éste es de 2,8 personas por establecimiento en términos globales, pero se reduce a 2,3 p/e en Comercios y crece a 3,8 p/e en Servicios. Dentro de éstos, los de mayor tamaño medio son los de Enseñanza y Salud con 6 p/e, seguido por Actividades Auxiliares de Transporte con 5 p/e. Los agrupamientos de menor tamaño medio son las Actividades Inmobiliarias, Empresariales y de Alquiler con 3 p/e y la Reparación de Automotores y Enseres Domésticos con 1,5 p/e.

Respecto al tamaño de los establecimientos en el país, pero medidos en rangos de puestos de trabajo, en el sector de Comercios sólo el 5% ocupa a más de 5 personas, mientras que en el sector Servicios el 10% ocupa a más de 5 personas. En este sector,

los agrupamientos con mayor cantidad de pequeños establecimientos es el de los servicios de reparación de Automotores y de Enseres Domésticos con el 2% de los establecimientos que ocupa a más de 5 personas, le siguen las Actividades Inmobiliarias, Empresarias y de Alquiler con el 5%.

Respecto a la cantidad de gente que ocupan estos establecimientos, en el sector Comercio, el 33% trabaja en los establecimientos que ocupan a más de 5 personas. En el sector Servicios el 63% trabaja en esa franja. En este sector, el agrupamiento donde más gente trabaja en establecimientos de más de cinco personas es el de Enseñanza y Salud, con el 80%, seguido por Otras Actividades de Servicios Comunitarios, Sociales y Personales con el 70%, siendo los servicios de Reparación de Automotores y Enseres Domésticos los que menos proporción de gente ocupan en establecimientos de más de 5 personas con el 10%.

Tendencias

Características de los factores negativos que incidirían en el sector:

-La distorsión en la localización de los comercios, y la falta de parámetros para descubrir los pisos razonables de rentabilidad, producen impredecibles costos sociales, no sólo porque la inversión mal encaminada diluye los escasos ahorros del pequeño inversor; sino porque el centralismo urbano exagerado produce periferia, una periferia sin servicios acordes con la demanda social, elevando en este caso los costos del consumo primario, los tiempos empleados en el traslado y la falta de una competencia que beneficie al vecino.

En general son tres las preocupaciones permanentes del sector en cuestión (además de la caída de las ventas):

-El comercio marginal que perjudica el justo equilibrio en el desarrollo comercial y que requiere del control del Estado y de la colaboración organizada del propio sector.

-El alto costo de los impuestos.

-El alto costo de las tarifas.

-Le siguen en intensidad de preocupación el costo de la mano de obra, el alto costo de las cargas sociales, el costo mayorista de los propios productos, las altas tasas de los créditos, comparadas con la rentabilidad de la mayoría de las actividades (pues el sector del pequeño y mediano comercio en los últimos años no ha podido acumular capital). Y en determinados productos, la incidencia de los fletes, la política cambiaria (que beneficia a otros rubros) y arancelaria y los elevados porcentajes de comisión que aplican las entidades receptoras de las tarjetas de crédito y la baja capacidad propia de financiamiento inciden en la competitividad.

-Un factor concurrente pero característico que se suma es el comercio como blanco de robos, al correr el riesgo de una actividad desarrollada a la vista de todos, requiriendo de una estrecha relación con la Policía de la provincia y un constante seguimiento incluso de las áreas más afectadas.

En los últimos años, el pequeño y mediano comercio local basó su estrategia en la supervivencia, por lo que hoy, para poder crecer o renovarse debe apelar al crédito que aún es caro para la rentabilidad de gran parte del sector y de corto plazo (afirmación aún más evidente al comparar las tasas pasivas con las activas).

Pero los nuevos grandes problemas del pequeño comercio son estructurales y surgen de su tamaño, de su fuerte cultura "individual" en todas las etapas del proceso de comercialización y consumo y fundamentalmente de la ausencia de normas provinciales y municipales que interpreten la importancia social de la micro, pequeña y mediana escala y le permita competir.

Los problemas enunciados que afronta (excesivos costos fijos, alta incidencia de los servicios, dificultades para acceder al crédito, dificultades para financiar las ventas, etc.) lo vuelven poco competitivo ante las nuevas modalidades de venta, con una alta concentración de una oferta lo más variada posible y a precios bajos (en casos extremos, por debajo de los costos reales), lo que vuelve necesaria, al igual que en otros sectores, ensayar estrategias alternativas con pautas y condiciones diferentes para estas nuevas modalidades de comercio, y un enfoque diferente en la

comercialización clásica, incluyendo un rol más comprometido del Estado reflejado en nuevas normas que defiendan los beneficios que tiene el consumidor por estas modalidades comerciales pero que fije reglas de juego justas, orientación personalizada, y financiamiento adecuado; y una actitud diferente del pequeño comerciante reflejado en una mayor capacitación, en nuevos mecanismos asociativos en determinadas instancias del proceso para reducir costos (fletes, compras, servicios profesionales, y en algunos casos hasta en las ventas), y en la identificación y utilización de sus propias ventajas competitivas.

En 1985, había en el país 215.837 establecimientos minoristas de alimentos (no incluye kioscos), conformados por 207.355 comercios “tradicionales” y 8.482 negocios de autoselección de productos; entre los autoservicios, supermercados e hipermercados, que concentraban en el país el 34% de las ventas de productos de consumo masivo y el 44% de la venta minorista de alimentos.

En 1997 (si bien la información no es de censos oficiales) el total de comercios minoristas de alimentos sería de 121.711 (un 56% de los existentes algo más de una década atrás), conformado por 108.183 comercios tradicionales y 13.528 establecimientos entre autoservicios de hasta 350 m² (91%), supermercados de hasta 2.500 m² (8%) e hipermercados de más de 2.500 m² (menos del 1%), que aumentaron más de treinta puntos porcentuales su participación en las ventas, alcanzando el 75% del volumen de ventas de alimentos y se espera que en cinco años más, lleguen a concentrar el 85% de las ventas de los productos que ofrecen, no sólo alimentos y bebidas y artículos de limpieza y tocador (en los países desarrollados, la participación de mercado del comercio tradicional de alimentos, no es superior al 15%).

Los pequeños establecimientos comerciales clásicos, con un tamaño medio que ronda las 2 personas por establecimiento, evidentemente tiene serias dificultades de adecuarse al nuevo escenario, presos de una excesivamente rígida política laboral y de la falta de estrategias efectivas, que les permita preservar su cultura de trabajo, aprovechando otras oportunidades.

Las pequeñas y medianas localidades no se encuentran al mar-

gen de las grandes concentraciones de oferta, en general convenientes para el consumidor, pero que compiten fuertemente con el pequeño empresario local, sea por la propia “*fuga*” de consumo en un momento determinado, alentada por la corta distancia al centro de ventas, la buena conectividad y la diferencia de precios (por ejemplo, los distritos del conurbano o la propia Capital Federal), o porque el “*tamaño*” de los grandes establecimientos, se amoldan al tamaño del mercado.

El dilema de los nuevos modos de comercialización para el consumo, en la escala local, es lograr el equilibrio entre no perder las ventajas que logran los consumidores (la tendencia de ajustar los precios en el comercio minorista, a los pautaados por los súper e hipermercados, por ahora más bajos aunque con una lógica tendencia a equipararse para subsistir, ayuda a reducir los costos de la canasta familiar, beneficio que se acentúa en los sectores de menor poder adquisitivo) y la generación de alternativas para el pequeño comercio tradicional, que lo preserven de una competencia desleal, que lo doten de herramientas para mejorar su propia competitividad y que, si aún así, debiera cambiar de rubro; le permitan aprovechar oportunidades diferentes, haciendo uso de las “*habilidades*” que desarrolló en su actividad.

Características de los factores positivos que incidirían en el sector:

-Las valoraciones más positivas del comercio local se refieren a su inserción en la ciudad, a la buena accesibilidad y vecindad, a la distancia de los grandes mercados de aprovisionamiento, y a la buena cantidad y calidad de rutas.

-La política cambiaria, conveniente para un determinado sector del comercio, el que compite con productos importados, es realmente negativa para aquel que aspira por ejemplo a exportar o a competir con productos locales, con un dólar excesivamente retenido y precios que fija el mercado externo.

Otras variables, se transforman en positivas si se acepta el desafío de desarrollarlas, como por ejemplo:

-El miniturismo como una alternativa viable para el desarrollo del sector que pasa a tener importancia para el comercio local.

-La consolidación del MERCOSUR, y el crecimiento de las exportaciones, aunque estén acompañadas por un fuerte crecimiento de las importaciones, significan la inserción del país en un marco competitivo global que implica un nuevo desafío, incluso en la comercialización de la producción local: el de entender la dimensión del escenario, explotar sus ventajas comparativas e imponer sus productos.

-La conformación de consorcios regionales, establece un vínculo útil del estado local con el sector, señala un camino para éste y amplía las posibilidades de realizar ventas, compras estudios o acciones de promoción o capacitación.

-El nivel de organización del sector, con un rol fundamental de las cámaras empresarias y del estado local, al que es necesario preparar para poder competir, incluso con la "fuga de compras" del consumidor a ciudades más importantes, a la capital o al conurbano, en la búsqueda de mejores precios; agrupándolo para compras conjuntas que mejoren la oferta, orientándolo para distribuir equilibradamente esa oferta en la población, informándolo para conocer los límites del mercado local y las posibilidades del mercado vecino, regional y otros, y capacitándolo priorizando temas como marketing, administración, organización, informática, conocimiento jurídico, impositivo, etc.

-Las mejoras de eficiencia a partir de la disponibilidad de nuevas tecnologías y del crecimiento en la determinación previa del usuario de seleccionar una marca ya instalada por la publicidad, prescindiendo de la información requerida al comerciante o a su personal.

-Los cambios en el perfil de una franja de los consumidores, con un mayor índice de motorización, que amplía el área de compras y por consiguiente las opciones, con una mayor posibilidad de almacenaje de productos perecederos (freezer) y con la participación generalizada de la mujer en el trabajo remunerado, que exige adaptar horarios y modalidades de venta a los nuevos tiempos disponibles para las compras.

Algunas reflexiones sobre el comportamiento local del sector: ocupación y localización

La actividad comercial y de servicios comerciales ocupa gran parte de la población laboralmente activa, que oscila en el 15 a 20% en las pequeñas y medianas comunidades, creciendo hasta el 25% en grandes concentraciones urbanas, lo que indica la importancia del sector en la actividad económica local. El crecimiento del sector acompaña las necesidades de consumo de la población.

El comportamiento del mercado de consumo local es muy difícil de medir, sin embargo los análisis realizados sobre la base de la demanda potencial (relacionando al comercio con la población de su área de influencia), nos indican la ausencia o escasa presencia de rubros interesantes de explorar en las motivaciones del consumidor, y criterios de localización siempre sobre la base de la concentración comercial en centros urbanos y no, en ciertos rubros, de una distribución que diversifique la oferta en función de las demandas de consumo.

Está claro que algunos rubros necesitan agruparse para funcionar, conformando centros o subcentros comerciales (boutiques, confiterías, bazares, etc.), y otros necesitan ubicarse aledaños a las vías troncales de circulación (corralones, depósitos, venta de automóviles o repuestos, etc.). En éstos casos es muy difícil dimensionar el mercado que abastecen ya que el consumidor puede provenir de cualquier lugar del partido.

Pero esta tendencia de localización se observa también en los comercios de carácter barrial y esto implica concentrar la oferta, obligando a quien quiera comprar artículos de uso cotidiano a trasladarse a dichos centros o corredores, o desistir de la compra.

Esta distorsión se acentúa en las áreas más alejadas de los centros o corredores comerciales, donde se observan carencias de oferta de artículos de primera necesidad, que debieran estar a distancias razonables para toda la comunidad.

La desorientación del sector fomenta entonces una competitividad perjudicial, dado que la sobre y sub-oferta y su excesiva concentración territorial en los centros y subcentros urbanos,

obliga a los comerciantes a trabajar en desventaja, cuando existen rubros no explorados y áreas que no cuentan con una oferta razonable y son posibles de ser explotadas comercialmente.

De lo expuesto, de los datos aportados, y de la profundización de los mismos se deducen los siguientes puntos:

1. La tendencia que se registra en los últimos años es de una estabilidad o achicamiento del sector formal local en establecimientos, así como una merma en los puestos de trabajo. Sin embargo, el éxodo de población se frenó en la mayoría de las localidades del interior, aumentando, día a día, la tasa de crecimiento, lo que supondrá un incremento en la demanda de actividad a corto plazo, que seguramente, en buena media, será absorbida por el comercio y los servicios formales. Esto implica un aumento en la oferta comercial y de servicios para un mercado cerrado lo que puede significar un proceso de empobrecimiento cada vez mas marcado, si no se implementan estrategias de contención y orientación.

2. Para las áreas céntricas de nuestras localidades, el índice oscila entre 8 y 12 habitantes del área por establecimiento asentado en la misma, mientras que en el promedio para la localidad, estos índices aumentan a 15 a 30 habitantes por establecimiento, según su tamaño.

3. Se observa una marcada centralización en la localización comercial de las áreas céntricas, donde, en general se concentra el 50,0% del total de establecimientos.

4. Se registra una tendencia a la concentración comercial sobre corredores (además de áreas céntricas), que no guarda relación con la población que allí se asienta.

5. Si analizamos la localización de los comercios y servicios de primera necesidad, vemos que su distribución es medianamente uniforme, aunque se mantienen las tendencias a la concentración en las áreas céntricas y en los corredores de acceso.

Pero al relacionar ésta oferta con la población de cada área, se observan marcados desequilibrios que denotan una cierta desorientación del sector respecto a las demandas de la población.

6. Los agrupamientos comerciales en los centros urbanos, actúan como efecto “*esponja*”, absorbiendo los comercios de pri-

mera necesidad, que se concentran sin tener en cuenta la demanda de clientes potenciales en función de la densidad poblacional.

7. La desorientación del sector fomenta una competitividad basada en la concentración territorial de la oferta, cuando existen áreas que no cuentan con una oferta razonable y que son posibles de ser explotadas comercialmente.

El rol del municipio

-Los objetivos de progreso local y las estrategias de desarrollo: Es necesario identificar objetivos sustentados en la convicción colectiva y en el conocimiento preciso de la realidad y definir estrategias de desarrollo local y regional para alcanzarlos, donde los distintos actores sociales y económicos, como el del sector comercial y de servicios comerciales, tengan inserción y formen parte de procesos que los trasciendan como entidad absoluta, para garantizar su permanencia, su estabilidad y su progreso, contribuyendo incluso a la conquista de otros mercados.

Para una verdadera defensa perdurable del comercio local, ésta es la problemática que podemos y debemos afrontar localmente, más allá de las variables nacionales y provinciales necesarias de transformar como una legislación nacional y provincial que garantice la leal competencia y prevenga las consecuencias sociales y económicas de los procesos de indiscriminada concentración de riqueza, además del costo de impuestos y tarifas, el costo laboral, el costo de los fletes, el costo del crédito (incluyendo el recargo de las tarjetas), etc.; para consolidar el progreso de la actividad, y una respuesta racional a las demandas de la comunidad.

“Ya no es ético ser irracional. Es ineludible actuar desde la razón. Es urgente pensar en nuestra propia realidad. Y la realidad es precisamente lo que hay que cambiar.”

Los mecanismos instrumentales deben basarse en una estructura interinstitucional permanente que genere información y conocimiento sobre la evolución particularizada en cada barrio de la ciudad, de los factores ambientales, sociales y económicos que

conforman la realidad regional, establezca los mecanismos de concertación de los intereses sectoriales para la definición de los objetivos comunes, basados en el conocimiento preciso de la realidad local, a partir de la convocatoria y la consulta general permanente; y diseñe las estrategias adecuadas para poder alcanzarlos, que involucren pero beneficien al conjunto de la comunidad.

-Los criterios para el ordenamiento de la ciudad: Es imprescindible contar con criterios de ordenamiento urbano que contemplen y condicionen la localización general de las actividades, pero que en particular evalúen el impacto ambiental de aquellas que, por su escala o tipo, su entorno tiene dificultades para absorber: para casos particulares es necesario un análisis particular, no es suficiente una norma general.

Los usos y actividades urbanas (y rurales) del Partido deben contar con pautas, requisitos e indicadores condicionantes de su localización, forma, tamaño y funcionamiento. Estos requisitos deben estar sistematizados en una norma: el Código de Ordenamiento Urbano. Para su confección es necesario convocar a un equipo interdisciplinario e interinstitucional que garantice idoneidad, conocimiento local, consideración y equilibrio entre los factores que lo componen.

Sin embargo, el desarrollo de la ciudad y en general del territorio, está signado por impactos no previstos, que por sus características de uso, tamaño o funcionamiento son imposibles de prever y que deben ser analizados en particular. Para su evaluación es necesario pensar en estructuras de concertación ciudadana como un Consejo Interinstitucional de Ordenamiento Urbano, que asesore y recomiende al Concejo Deliberante las medidas a tomar cuando éste lo requiera.

-La información para la orientación del comercio: Resulta necesario orientar la inversión comercial para que no se produzcan sobre-ofertas ni en rubro ni en localización (con las lógicas consecuencias, hoy verificables, de quiebra y pauperización), generando mecanismos de información permanente sobre el comportamiento de la oferta y la demanda en cada rubro y en cada barrio o sector del partido, y estudiando parámetros para fomentar o

desalentar tal o cual actividad de acuerdo a las verdaderas necesidades sociales del lugar.

No siempre la “*intuición*” y el “*olfato*” empresario aciertan con la localización adecuada de las actividades en función de la localización de la población, aún cuando ésta sea sólo una variable a considerar para captar un mercado de consumo, cualquiera sea su escala y capacidad.

Es imprescindible que el empresario local cuente con una información adecuada sobre la localización de las actividades comerciales, relacionada y comparada con la localización de la población y su capacidad de consumo (si nos referimos a la ciudad, al partido o, en algunos rubros, a la región como mercado de consumo), y combinada con la evolución de ambas: aperturas o cierres por rubro y por barrio, en el caso de la primera; y procesos migratorios internos, nuevos barrios, etc. en el caso de la segunda; sería de suma utilidad para orientar las inversiones y para canalizar aquellas con más posibilidades, que en la mayoría de los casos redundan en una economía de costos sociales y mejoramiento de los barrios o zonas donde se localizan.

La desorientación de la actividad comercial con el cierre permanente de establecimientos de cualquier tamaño, proceso que se acentuaría con la irrupción no planificada de supermercados importantes, sumada a la dificultad de retener y crear empleos productivos, y a la imposibilidad de pensar en el Estado y en sus empresas privatizadas como forma de generar nuevos puestos de trabajo; obligan a prestar una especial atención a la previsión de fracasos en las pequeñas y medianas iniciativas, asumiendo a la información, la orientación, la capacitación y la coordinación como roles que el estado municipal debe asumir, sobre todo, con aquellos microemprendimientos promovidos desde el propio Estado, sea éste nacional, provincial o municipal (Por ejemplo, la provincia de Buenos Aires, a partir de la Ley de Apoyo a las Microempresas, garantiza al Banco Provincia el 70% de los créditos que otorga para microemprendimientos productivos bajo programa y a éstos les da prioridad en la compra de sus productos).

Es necesario que el municipio, junto a las cámaras empresarias

ponga en marcha los mecanismos que generen y analicen la información necesaria, identifiquen oportunidades y riesgos de cada actividad comercial en cada barrio, incluyendo aquellos sectores potencialmente aptos para el comercio del miniturismo, la difundan y publiquen.

El municipio dispone en sus archivos de un importante caudal de información que, debidamente analizada, puede transformarse en una herramienta para orientar la inversión comercial.

Es el único que conoce la localización de la totalidad de los comercios y servicios en el partido y la discriminación por rubro de cada habilitación. Puede estimar también los porcentajes de clandestinidad o de comercios vacíos en función de su labor permanente de fiscalización y además dispone de la información actualizada de las altas y bajas que se registran diariamente.

Si ésta información se la depura adecuadamente, se la clasifica, se la informatiza y se la procesa en función de un programa armado al efecto, puede conocerse el nivel de oferta por barrio de cada rubro, el grado de aceptación o los niveles de demanda del rubro por zona.

Con la información que maneja el municipio pueden realizarse estudios profundos sobre éste aspecto, a través de pautas metodológicas precisas, y las cámaras y agrupaciones empresarias pueden reforzar su rol difundiendo y concluyendo sobre esa información. Así podrá orientarse la inversión comercial e incluso calificarla en función del riesgo o la oportunidad, aconsejando al comerciante dónde localizarse o qué tipo de rubro instalar donde se quiere o puede localizar, para que éstos emprendimientos (cada vez más frecuentes) no estén condenados al fracaso por el desconocimiento, y obtengan la rentabilidad esperada.

-El perfil del sector comercial: Es necesario consolidar el nivel de organización del sector y prepararlo para ser competitivo. Las Instituciones que lo representan deben ser capaces de generar estrategias permanentes de organización que sirven para garantizar un marco normativo que articule los intereses y posibilidades del sector con los de toda la comunidad, para un mayor poder de negociación, por ejemplo en las comisiones de las tarjetas de crédi-

to, que las lleven al menos al nivel concedido a los grandes comercios, que posibilite la agrupación de empresas para compras conjuntas que bajen su costo y mejoren la oferta, con el respaldo incluso de los bancos, para contar con una financiación conveniente; que pueda orientar a las nuevas inversiones y a las empresas existentes para distribuir equilibradamente su oferta en la población, que genere y ofrezca información que permita conocer los límites del mercado local y las posibilidades del mercado vecino, regional y otros, y que organice y permita la capacitación del pequeño y mediano empresario, priorizando temas como marketing, asociación, administración, organización, informática, conocimiento jurídico, impositivo, promoción y compra de insumos, etc.

Es necesario promover la generalización de nuevas tecnologías, en la búsqueda de mayor calidad de las actividades comerciales y de servicios.

La Secretaría de Desregulación y Comercio Interior de la Nación, elaboró el denominado "Programa Belgrano" para la modernización del pequeño y mediano comercio minorista en la gestión comercial y los servicios al cliente, el que apuntala los objetivos planteados.

-Las pautas normativas locales: El comercio minorista es un fenómeno eminentemente local, por lo que cada comunidad debería decidir qué estructura, localización y perfil quiere para su comercio. Es evidente que las condiciones del nuevo escenario imponen paulatinamente un rol y una actitud acorde del municipio.

La mayoría de las iniciativas reclamadas son las ya explicitadas, desde las integrales como la integración de un Ente Local de Planificación Estratégica que permita definir rumbos en función de objetivos concertados y un conocimiento preciso de la evolución de la realidad local y donde el perfil y papel de las actividades comerciales se defina y conjugue con el resto de los factores ambientales, sociales y económicos que conviven en esta comunidad; o la conformación de un Consejo Interinstitucional de Ordenamiento Urbano, que ya más específicamente defina los criterios y las reglas urbanas que deben cumplir las actividades,

entre ellas las comerciales y en particular aquellas que presenten particularidades o generen impactos no previsibles (localización adecuada, límite de superficie construida, estudio de impacto ambiental-urbano, social y económico, etc.); hasta la puesta en funcionamiento de una Comisión Mixta para la Orientación de las Actividades Comerciales conformada por lo menos por el municipio y las cámaras empresarias con las funciones ya suficientemente explicitadas, o la participación de los Bancos en la promoción, organización y financiamiento de compras conjuntas para pequeños y medianos comerciantes.

Pero además es necesaria una readecuación normativa que interprete las condicionantes de esta realidad del sector, distinta a la que le dio fundamento a las Ordenanzas Vigentes y fije condiciones de funcionamiento acordes como:

- Rediseñar la Tasa de Seguridad e Higiene incorporando nuevas categorías que graven la actividad comercial en función de sus ingresos brutos y la eliminación de toda exención impositiva o arancelaria nacional o provincial discriminatoria.

- Solicitar la delegación provincial al municipio y crear un Código Municipal de Prácticas Comerciales, complementario del Código Contravencional, que contemple fuertes sanciones a la deslealtad comercial (así como exigir la aplicación de la Ley Nacional nº 22.802 de Lealtad Comercial).

- Crear una norma que permita, a solicitud de los titulares de los establecimientos de la categoría más alta, o cuando el Departamento Ejecutivo lo disponga, que se instrumente para la habilitación, el procedimiento de la *Audiencia Pública*.

- El sentido de la norma no debiera preservar de la competencia (lo que indudablemente significaría un perjuicio directo de la comunidad que consume y se beneficia por esa competencia), sino el de establecer reglas justas para aquellos que se preparan para la competencia

- Antecedentes normativos de defensa de la competencia:* En la Argentina, se registran antecedentes recientes, como la Ley 12.088 de la provincia de Buenos Aires, que establece, para los establecimientos comerciales de más de 2.500m², la exigencia de

contar con un permiso provincial de habilitación, basado en un estudio de impacto socioeconómico y la prohibición a los municipios de modificar sus zonificaciones para habilitar estos emprendimientos, y de otorgarles beneficios o exenciones de tasas.

Según la legislación japonesa, con más de 100.000 normas regulatorias, los hipermercados están limitados en la nómina de productos que pueden comercializar y no pueden vender calzado, frutas frescas, verduras frescas, etc.

Según normas locales de E.E.U.U. (no existen restricciones de alcance federal o estadual), en algunos municipios está prohibida su instalación y en otros se regulan los horarios de funcionamiento.

Según la nueva legislación española (ley 7/1996):

- La licencia a grandes equipamientos se otorga o no, ponderando la existencia de equipamiento comercial adecuado para la zona demandada y los efectos que pudiera tener en el mismo.

- Prohíbe la venta con pérdida.

- Autoriza a las comunidades Autónomas a regular horarios y les exige que requieran un permiso especial para la instalación de grandes comercios.

En Francia, el comercio tradicional, a pesar de las regulaciones, quedó relegado al 12% en el caso de las ventas minoristas de alimentos. Según la nueva legislación francesa (modificatoria de la ley Royer) se contempla:

- Instalación de grandes superficies según el número de habitantes de la ciudad.

- Evaluación de impacto sobre el comercio local y sobre el ambiente.

- Creación de una comisión de equipamiento y urbanismo comercial encargada de resolver las demandas de autorización que se presenten.

- Necesidad de aprobación nacional para los grandes proyectos.

- Prohibición de prácticas consideradas anticompetitivas como grandes ofertas para atraer clientes, promociones con premios y sorteos, políticas de compras que discriminen, por ejemplo, las mercaderías de un productor local que se haya opuesto a la instalación del hipermercado.

-Concesiones impositivas y arancelarias, créditos más baratos y reducción en las tarifas eléctricas para las empresas que cuentan con menos de 500 empleados.

La Federación de Panaderos francesa lanzó una campaña publicitaria con este anuncio: *“Cómprele a su panadero porque mañana puede que ya no esté”*.

EL TURISMO COMO FACTOR DE DESARROLLO LOCAL

Definición del contexto

Según la Organización Internacional del Trabajo -OIT- el turismo genera en el mundo unos 212 millones de empleos directos o indirectos, es decir que afecta al 10,7% de la fuerza laboral mundial, y el ritmo de crecimiento del empleo es del 5,9% anual. Los beneficios brutos generados por el turismo en el mundo en 1996 fueron unos 3,5 billones de dólares, situando al turismo, según la Organización Mundial de Turismo, al frente de los grupos exportadores del mundo, delante incluso del petróleo, los automóviles y los equipos electrónicos.

En el período intercensal 1980-1991, el turismo internacional a la Argentina se incrementó en un 8,93%. Según datos de la Secretaría de Turismo de la Nación, en 1997 la cantidad de turistas extranjeros, creció a 4.540.215, dejando ganancias por 5.068.842 millones de pesos (1,6% del PBI) en el turismo receptivo, con una cifra similar movilizada por el turismo interno, sobre un total mundial de 550 millones de turistas anuales que mueven unos 340.000 millones de dólares.

Del total de turistas ingresados, el 69,1% fue de los países limítrofes, distribuidos en el 29,9% que lo hizo de Uruguay, el 14,2% de Chile, el 13,6% de Brasil, el 7,9% de Paraguay, el 3,5% de Bolivia; el 7,9% vino de EE UU, el 5,5% del resto de América, el 12,6% de Europa y el 4,9% del resto del mundo.

Se prevé que en el año 2.000, la Argentina estará entre las 15

naciones que más facturan por ese concepto, aunque en 1996, según la Organización Mundial de Turismo (OMT), la Argentina ocupa el puesto n° 27. Estados Unidos encabeza el ránking con 60.000 millones, y siguen Francia con 25.000 millones, Italia con 24.000 millones, España con 21.000 millones y el Reino Unido con 14.000 millones. La Argentina es primero en América del Sur con alrededor del 30% de los arribos a la región, y cuarto en el continente, después de Estados Unidos, Canadá y México.

Buenos Aires es la ciudad elegida por más del 50% de los extranjeros europeos (a pesar de ser la novena capital más cara del mundo), mientras que el 8% elige Cataratas, el 3% Bariloche y el 3% Mendoza.

Los turistas que más gastan son los norteamericanos, europeos y del resto del mundo salvo los países limítrofes, con un promedio por estadía de 174 / 177 pesos por día para 10 / 12 días de permanencia y 330 pesos totales en concepto de compra, es decir un gasto per cápita por estadía de 2.070 / 2.454 pesos. Los turistas de los países vecinos gastan 90 pesos por día para 5 días y 141 pesos totales en compras es decir un gasto per cápita por estadía de 591 pesos.

Sin embargo, los turistas más importantes para el país, son los uruguayos, los estado unidenses y los europeos, los primeros por su cantidad significarían una facturación global anual de 801 millones, los segundos por su nivel de gasto suman 739 millones, y los terceros, por su nivel de gasto conjugado con su número, que significaría unos 1.411 millones, entre los tres suman el 58% del producido por el turismo extranjero.

Los argentinos gastan el 3,1% de sus gastos de consumo en turismo, mientras que en Latinoamérica ese porcentaje asciende al 8,6% y el promedio mundial es del 12%.

La masa de turistas argentinos en la denominada "*migración interna estival*", la época más importante del turismo nacional, se encuentra en permanente ascenso y oscila en unos 10 millones de personas, con un 20% que también viaja al exterior (principalmente Brasil, Uruguay, Miami y el Caribe) fundados en razones que no solo se basan en su poder adquisitivo y deseos de cono-

cer, sino en las ofertas económicas y de servicios cada vez más atractivas y en el desaliento producido por los altos costos internos y de los vuelos de cabotaje.

El turismo nacional, con un fuerte liderazgo del Corredor Atlántico, que compite en verano fundamentalmente con las sierras cordobesas (y los ya mencionados centros de Uruguay, Brasil y el Caribe), y ofrece variadas alternativas estacionales a lo largo del año como las Cataratas del Iguazú en Misiones, la pesca y los carnavales en Corrientes y Entre Ríos, los paisajes de la puna en el NOA, la montaña, nieve, lagos y pesca en Bariloche, Neuquén y en menor medida Mendoza, o los lagos, paisajes, ballenas y glaciares de la Patagonia, desde Madryn a Ushuaia.

En cuanto a la infraestructura y logística nacional para el turismo, y según datos de la Secretaría de Turismo de la Nación, la cantidad de establecimientos hoteleros en el país en 1997 es de 6.830, con 1.189 de 1 estrella, 813 de 2 estrellas, 385 de 3 estrellas, 150 de 4 estrellas, 27 de 5 estrellas, 201 apart-hotel y 4.067 que ofrecen otras formas de alojamiento. La cantidad total de plazas ofrecidas por el sistema, suma 366.935.

La Encuesta nacional sobre recursos humanos en turismo realizada por el INDEC en 1996 describe el siguiente panorama, interesante de analizar a la hora de definir objetivos y diseñar una estrategia para alcanzarlos.

El 10% de los establecimientos hoteleros es de 3, 4 y 5 estrellas (5 y 4 estrellas 3,5% y 3 estrellas 6,5%) y el 90% restante lo constituyen las otras categorías en las que se incluyen otras formas de alojamiento.

Ese 10% concentra el 24% de las habitaciones, el 22% de las plazas y ocupa al 36,2% de los trabajadores del sector.

El personal total ocupado directa o indirectamente por el turismo oscila en 450.000 personas (aunque el 95% no ha recibido capacitación formal) pero el empleado directamente por el sector hotelero es de 39.782 personas, por las agencias de viajes y turismo es de 13.002 y por el sector oficial nacional y provincial es de 1.430.

Del personal ocupado en hoteles de 3, 4 y 5 estrellas en el país, el 24% trabaja en recepción, el 31% es ama de llaves, el 10% tra-

baja en la administración y contabilidad, el 24% trabaja en Restaurante, cocina y economato y el 11% trabaja en mantenimiento y otras actividades.

Del personal ocupado en hoteles de 3, 4 y 5 estrellas en el país, el 59% no tiene título secundario, y sólo el 7% tiene título terciario o universitario.

El 3,2% del personal ocupado en hoteles tiene algún estudio en turismo, el 65% de ese total se concentra en hoteles de 5, 4 y 3 estrellas.

El 16% del personal ocupado en hoteles conoce el idioma inglés. El 48% del mismo está concentrado en los establecimientos de 5, 4 y 3 estrellas.

El 74% del personal ocupado en hoteles con estudios en turismo conoce el idioma inglés, mientras que el 75% del personal ocupado en hoteles sin estudios en turismo sólo habla castellano.

Del personal ocupado en hoteles, los sectores que más requieren capacitación son: recepción 37%, y alimentos y bebidas 25% (distribuidos en 41% de restaurante, 44% de cocina y 15% de economato).

En cuanto a las empresas y agencias de viaje y turismo en el país, el promedio de personal ocupado es de 4 personas, de las cuales el 30% tiene nivel terciario o universitario completo, el 32% ha desarrollado alguna carrera específica de turismo y el 56% conoce el idioma inglés (el 80% de los que tienen estudios vinculados al turismo y el 44% de los que no).

Del personal ocupado en agencias de turismo, los sectores que más requieren capacitación son: ventas con el 46% y promoción con el 22%.

Por último, analizando los organismos oficiales de nivel nacional y provincial afectados al turismo, el 55% posee estudios secundarios completos o superiores, el 13% accedió a nivel universitario completo, sólo el 10,6% desarrolló alguna carrera relacionada al turismo y el 9,2% desarrolló una carrera relacionada y tiene conocimiento de otro idioma.

El 62% del personal ocupado en turismo conoce el idioma inglés, porcentaje que se eleva al 86% entre los que realizaron estu-

dios relacionados al turismo.

De acuerdo a los datos ya expuestos, el perfil mayoritario del turista argentino que concurre a los grandes centros vacacionales (mar o sierra) en el país, o viene en familia o es joven y viene con amigos, se aloja en departamento y en menor medida en casa, aunque la preferencia por el hotel es creciente, toma vacaciones cortas, de una semana a quince días, no está dispuesto a gastar mucho, está dispuesto a caminar o quedarse en un lugar, no requiere en forma imprescindible del vehículo particular y prefiere la “*naturaleza urbanizada*”, sol, playa, sierra o pinares y un ambiente urbano pintoresco y agradable al que no les falte servicios y diversión. Este perfil varía en centros particulares, y es necesario explorar las motivaciones del turista posible de seducir y captar.

Tendencias y alternativas para la explotación turística local

El turismo es una actividad con diversos perfiles, que debe interesar particularmente al desarrollo local.

Cada territorio, puede considerarse, a efectos analíticos, como un ámbito económico generador y distribuidor de bienes, productos y servicios, que mantiene transacciones con otros territorios. Buena parte del instrumental analítico de la economía internacional resulta aplicable a los estudios regionales, en particular las nociones de importación, exportación, balanza comercial y de pagos.

A corto o largo plazo, en cada región, los bienes y servicios importados se pagan con exportaciones o con transferencias de capital. Y los estudios sobre balanza de pagos reflejan el estado financiero de la región en un momento dado. Un territorio, al igual que un individuo, debe comparar sus ingresos y sus gastos para permanecer solvente y evitar la pérdida de activos.

La razón de existencia y progreso de un territorio reside en el volumen de bienes y servicios que produce dentro y que vende fuera de sus límites: el turismo, entonces, efectúa pagos por ventas originales afuera y por lo tanto equivale a una exportación.

La consecuencia económica de “*gastar una renta obtenida en*

otro lugar”, es decir de la transferencia interregional de ingresos que significa el turismo, involucra particularmente a aquellos territorios, que por las características turísticas de sus activos naturales (playa, sierra, montaña, etc.) o adquiridos (urbanos, arquitectónicos, culturales, deportivos, recreativos o históricos), desarrollen la capacidad y vocación de captarlos.

Diseñar una estrategia para que el turismo transfiera ingresos al territorio local, incrementando genuinamente su riqueza, y contribuyendo sustancialmente a su progreso, significa un múltiple desafío:

Pensar en la captación, preservación y crecimiento del turismo receptivo, proporcionándole los servicios, comodidades y actividades que enmarquen, potencien y garanticen el disfrute de las atracciones propias, diluyendo la estacionalidad en el año, prolongando los tiempos de estadía, multiplicando la cantidad de turistas, integrando circuitos regionales, brindando servicios para el turista en tránsito y ofreciendo las ventajas, los servicios y los productos apropiados para progresar en el competitivo mercado turístico.

Toda la oferta descrita, conjugada con el perfil motivacional del “cliente”, define como ejes de la discusión sobre la potenciación del turismo y su importancia para la economía local a:

1) *La prolongación de los períodos de permanencia*, dentro y fuera de la temporada como consecuencia de una oferta multiplicada que lo motive, para que su estadía sea cada vez más significativa como renta.

En una estrategia integral de desarrollo, y en particular la turística, es fundamental comprender que el signo de esta época de cambios permanentes es la velocidad, y que adquirir a tiempo las habilidades y el conocimiento para posicionarse en forma competitiva, utilizando en toda su potencialidad las mejores herramientas en la generación de información, en la presentación de la oferta, en la comunicación y en la comercialización, definen la posibilidad cierta de imponerse en un medio cada vez más competitivo y globalizado.

Sin embargo, en una estrategia de desarrollo turístico local, ba-

sada en las motivaciones despertadas por atractivos naturales o adquiridos, la calidad y la armonía de su ambiente natural y urbano es el factor detonante, no sólo como factor de convocatoria, sino como plataforma fundamental sobre la que debe asentarse siempre la estrategia específica (a pesar de la calidad del producto ofrecido; el descontrol del uso turístico, como el crecimiento urbano no pautado, la saturación de usos, la falta de seguridad, de higiene, de tranquilidad, de orden en el tránsito, exceso de ruidos, etc., serán factores determinantes para desestimarlos).

No es una perogrullada afirmar que es necesario planificar y definir objetivos comunes, prioridades y caminos para concretarlas, para darle sustentabilidad al desarrollo aspirado, hoy por hoy, en muchos casos, de una fragilidad que crece a partir de destruir su propia esencia.

Por eso hoy la discusión no es, solamente como hacer crecer el turismo local, sino qué capacidad de turistas soporta este territorio sin perder la calidad que lo diferencia como opción, cuáles son los límites para no llegar a la saturación que lo desmerezca y lo degrade y cuáles son los perfiles de uso turístico a incentivar, controlar y desalentar.

Por ejemplo: está claro que la construcción es un factor estratégico como generador de riqueza y trabajo en muchas localidades de captación masiva de turismo, pero es necesario discutir qué construcción y qué uso.

Dos pistas dadas en la mayoría de los enclaves urbanos, tradicionalmente turísticos, acompañan esta reflexión: los niveles excepcionales de utilización y demanda de plazas hoteleras, en particular las de mayor nivel, y el contraste con la caída sistemática en el valor de casas y departamentos, y con las dificultades cada vez más marcadas que afrontan sus propietarios para mantenerlas, y para pagar tasas e impuestos.

Estas dos señales, están acompañadas por una estrategia de consolidación y reversión respectivamente. Sin embargo, no se trata solamente de una cuestión de mercado, también es necesario preguntarse si la oportunidad inmobiliaria para el turismo, no debe estar contenida en una concepción del ambiente donde se

inserta, que preserve los valores del entorno urbano, cultural y natural que hacen que ese lugar sea una alternativa turística para la suficiente cantidad y calidad de turistas, como una posibilidad cierta de progreso y un lugar donde vale la pena vivir para sus habitantes, y un lugar que minimiza los riesgos para los inversores.

En la definición del turista a captar, conviven perfiles variados y complejos: por ejemplo, el turista nómada que busca conocer y planifica circuitos locales y regionales, el que asiste a una convocatoria específica, cultural, deportiva, recreativa o de intercambio, el que valora y busca la tranquilidad, en un clima familiar, previsible y controlable, imperturbable, sedentario y de descanso, o el turista en general joven y en grupo, que busca diversión, protagonismo y participación, o aquel que conjuga estos u otros aspectos.

Estos perfiles pueden repetirse o no en el turista de hotel, en el “*de carpa*” y en el de casa o departamento, y genera el primer dato de valor para entender cuál es “*la marca*” propia a construir, y que es necesario preservar, aprovechar, potenciar y explotar:

Para determinados grupos, el objetivo central es sorprenderlo con algo que no esperaba, pero para otros, es confirmarle que encontrará exactamente lo que busca, con todas las garantías que la hospitalidad ofrece.

En el plano de las sensaciones, muchas pequeñas y medianas comunidades deben ofrecer una ciudad “*atendida por su dueños*”, para competir, diferenciándose de aquellas ciudades que ofrecen un “*manejo gerencial ejecutivo*”, impersonal y masivo.

Es necesaria una infraestructura específica que responda al perfil demandante, pero articulada y en convivencia armónica con otros elementos solicitados, como la comodidad, la prolijidad, la limpieza, y la moderación necesarias para que el “*otro*” visitante no se perturbe ni se distraiga de lo que vino a buscar.

Es muy importante que los accesos estén impecables (como el felpudo de su casa), y la forma de llegar a los distintos destinos turísticos debidamente señalizados; que el contexto del producto buscado, sea la ciudad, la playa, etc. estén permanentemente cuidadas y limpias, que los canteros tengan flores, y los cestos para

residuos sean suficientes y estén limpios; que haya baños públicos adecuados, y parrillas (aunque se cobre para usarlas). Que el turista tenga información, y que pueda comprar lo necesario al mismo precio que en su barrio (porque si no, lo trae en el baúl de su auto), que los hoteles, campings, casas y departamentos ofrezcan precios promocionales realmente tentadores para los días que están subutilizados, que los restaurantes tengan y difundan menús para turistas buenos y convenientes, que exista la oferta de productos locales con marca, envase y garantía a la mano del turista, certificadas y con denominación de origen.

2) *La multiplicación y segmentación de la oferta local* (sumando, por ejemplo, eventos, competencias, exposiciones, congresos y convenciones, etc.) en las épocas del año donde sea necesario fortalecerla, buscando la multiplicación del número de turistas.

Si bien en nuestro país, el turismo interno masivo es recreativo y se desarrolla y compite para captar las preferencias, fundamentalmente en los períodos vacacionales de verano y en menor medida de invierno; un segmento a investigar y captar, es el del turismo “*de los fines de semana largos*”, cuyo perfil pareciera mermar en cantidad, pero tener un mayor poder adquisitivo. Esto se lee en la hotelería, en la ocupación promedio de tres noches-cama, en la que se observa una mayor utilización de la hotelería de tres y cuatro estrellas y una demanda menor de los hoteles de una y dos estrellas. Aunque esta lectura no es definitiva, hoy marca una tendencia para la que es interesante prepararse, y aún para sus variaciones, con una oferta calificada que contemple mejores tarifas relativas, mayor confort, etc.

Lograr las ventajas comparativas suficientes y ofrecer un producto competitivo en calidad, accesibilidad, distancia y costo, en relación a destinos semejantes, para un tiempo corto de descanso, puede ser una alternativa a considerar, para “*anualizar*” el movimiento del sector en los centros turísticos y para muchos territorios donde el turismo completa una economía más diversificada, si acierta en la definición del usuario para el que debe diseñar ese producto, en identificar y diferenciar sus motivaciones, y en el mensaje que le debe transmitir para seducirlo.

Si uno de los desafíos es vencer la estacionalidad excluyente, es fundamental diseñar una estrategia de comunicación y comercialización basada en identificar las características locales propias aún entre las comunes a la región (no sólo aquellas en relación directa al turismo sino otras constantes como la calidad de su ambiente y de su forma de vida, la oferta de servicios urbanos, etc.), en encontrar los argumentos de diferenciación como producto, en instalarlos en una “marca” propia, a partir de investigar el mercado en las distintas épocas del año, en definir el perfil y las variaciones en las motivaciones del usuario potencial (descanso, conocimiento y diversión, imagen positiva del conjunto, etc.), y los niveles de satisfacción del usuario real, en cuantificar los comportamientos y su evolución (generando información estadística con sentido estratégico) y segmentar la oferta en función de las distintas motivaciones que lo consolidan como turista, no sólo en el período de sus clásicas vacaciones.

3) *La incorporación del turismo de excursión*, el que usa pero no pernocta, para que comience a gastar localmente. Si acentuamos el concepto de “Corredor Turístico” o “Región Turística”, cada comunidad puede formar parte de un circuito “de día” que multiplique los potenciales consumidores.

4) *La captación del consumo del turismo “en tránsito”*, aunque su destino final no sea el propio, ofreciéndole lo que precisa o está dispuesto a consumir en su viaje.

Comenzar a pensar en forma orgánica y estructurada, que el viajero de paso, el que hoy lee al territorio propio en los carteles pero no para, porque no es el destino elegido, comience a parar, o de ida, o de vuelta, y a realizar el consumo “de posta” en productos y servicios.

La referencia, hoy inexplorada en forma estructurada y orgánica, con visión estratégica, es la del usuario de paso. Y así como en el turismo receptivo es imprescindible entender el perfil y las demandas del turista que “encaja” en las posibilidades locales a ofrecer; en el turismo de paso, es imprescindible saber a dónde va, porqué, de dónde viene, cuánto tarda, cuáles son sus tiempos, cuántas veces está dispuesto a parar en el camino y para qué.

Con estos elementos, el lugar de la ruta que logre sintetizar los diversos requerimientos, será el elegido, y si se trata de un mercado potencial importante, vale la pena trabajar para ser un Centro de Escala.

Un Centro de Escala, de captación para el usuario de paso no significa un edificio, ni un complejo; tiene el mismo significado que el centro de una ciudad: es una concentración de oferta que incluso compite entre sí. Y en un centro de esas características deberían estar todos los servicios demandados, más los productos que son “*marca registrada local*” y que hoy no se explotan.

Esto significa competencia, y ésta puede ser entre restaurantes, o entre estaciones de servicio diseminadas a lo largo de toda la ruta, o entre centros de servicios al viajero en automóvil, al transporte de pasajeros y/o al de carga, que ofrezcan estación de servicio, gastronomía, sala de primeros auxilios, ambulancias, seguridad (policía), comunicaciones, sanitarios, mecánica, gomería y estacionamiento. Pero es necesario entender que para tener éxito hay que diferenciarse, sobresalir y competir: con servicios privados de otros puntos de la ruta, y eventualmente con otras ciudades que pudieran razonar en forma semejante.

Es interesante discutir con la Cámara de Comercio la promoción el apoyo y el respaldo con medidas concretas a actividades comerciales y de servicios comerciales para los usuarios de la ruta que protejan emprendimientos locales y consoliden un centro de servicios a la ruta.

El municipio puede ser un espectador de esa competencia, dejando para otros el libre juego de la oferta y la demanda. O entender que participar en forma estructurada y organizada puede ser un beneficio complementario para su economía (y por ende para su comunidad). Que ser un referente de jerarquía en la ruta puede significar el ingreso de divisas importantes para el Partido, con los puestos de trabajo generados en forma directa e indirecta, y el mejoramiento de la calidad de los actuales, que esto significa.

El rol del municipio

Otras obras y acciones específicas por parte del municipio, además de las ya enunciadas, reforzarían el camino emprendido para consolidar una estrategia de desarrollo turístico local, como:

- Reforzar la imagen y autoestima de lo local y regional, e impulsar programas de fortalecimiento y difusión del patrimonio natural, histórico y cultural para que se incorporen al sistema de enseñanza como conocimiento regular.

- Destacar la calidad de vida, ventajas comparativas y potencialidades de desarrollo local.

- Fomentar la conciencia turística en la comunidad local, señalar y proteger los atractivos turísticos.

- Investigar el mercado turístico en los centros emisores detectados, analizando “*en origen*”, el perfil motivacional del turista potencial definiendo cuál es la imagen que tiene del producto, de la marca, de la ciudad y la región como institución, cuáles son los deseos y o fantasías no satisfechas y que es posible satisfacer, dimensionando incluso la sobredemanda potencial.

- Realizar una encuesta específica en las rutas del territorio, que permita dimensionar y definir medios, perfiles y destinos de aquellos turistas que pasan pero no entran, para generar estrategias para la captación de su consumo.

- Diversificar las encuestas en casas y departamentos de alquiler, en cámpings y hoteles, que permitan definir con mayor profundidad el perfil del turista o usuario de sus servicios, su disponibilidad financiera y su disposición de consumir, gustos de consumo, demandas insatisfechas, etc. apuntando a conocer qué argumentos lo motivarían o convocarían en otras épocas del año, en cuáles, qué servicios no consume porque no se le ofrecen pero estaría dispuesto a consumir, bajo que circunstancias prolongaría su estadía, etc.

- Capacitar y profesionalizar específicamente a todos los segmentos de la hotelería, de las agencias de viajes, de las inmobiliarias y de los propios agentes públicos nacionales, provinciales y municipales que actúan y alternan en el territorio.

-Promover la organización, el agrupamiento categorizado de la oferta de la hotelería, casas y departamentos y su difusión institucionalizada en los centros emisores.

-Utilizar los puestos de peaje para distribuir material turístico local.

-Ampliar la oferta de eventos en los meses de temporada baja.

-Crear un Ente Promotor de convenciones, congresos y eventos para organizar campeonatos de deportes, eventos culturales y congresos profesionales, universitarios, políticos, empresarios, etc. que complementen los que ya existen y comprometan la infraestructura de la ciudad y su entorno.

-Incentivar el turismo ecológico o silvestre, preservando los activos naturales.

-Incentivar el turismo educativo promoviendo los viajes temáticos (historia, flora, fauna, etc.), acordes con las currículas de estudio.

-Incentivar el turismo organizado de adolescentes y estudiantes en determinada época del año, que complemente la diversión y el esparcimiento con el conocimiento y el deporte. Lo mismo vale para la tercera edad, encontrando relaciones entre recreación y sosiego.

-Diseñar circuitos turísticos que conjuguen la utilización y el disfrute de las bondades naturales con el conocimiento de las particularidades históricas locales.

-Diseñar, promover y difundir una marca que diferencie e identifique al territorio local y a todos sus productos, actos y gestiones de modo de potenciar su presencia y recuerdo en todo medio.

EL SOPORTE SOCIAL PARA EL DESARROLLO LOCAL

LA EDUCACIÓN

Definición del contexto

Según el Sistema Federal de Información Educativa (no censa el nivel universitario que cuenta con algo más de 930.000 educandos), en 1997, el total de alumnos es de 9.119.368 (con 1.145.919 alumnos en el nivel inicial, 5.153.256 alumnos en el nivel primario, 2.463.608 en el nivel medio y 356.585 en el nivel superior no universitario, el 76,5% asistiendo a establecimientos públicos y el 23,5% a establecimientos privados.

Según el Censo Nacional de Docentes y Establecimientos de 1994, se registran 559.052 docentes de educación común (75% ejerciendo en establecimientos estatales, 20% ejerciendo en establecimientos privados y 5% en ambos), además de 63.486 pertenecientes al ciclo universitario. De los docentes, 63.751 pertenecen al ciclo inicial, 277.064 al primario, 228.289 al medio y 40.160 al superior no universitario.

Se registran 47.881 unidades educativas no universitarias (existen 31 universidades nacionales), el 25,9% pertenecen al ciclo inicial, 53,6% al primario, 15,3% al medio, 3,4% al superior no universitario y 1,8% a educación especial o de adultos.

A partir de 1995 se puso en marcha el nuevo Sistema Educativo Nacional que reemplaza al hasta ahora vigente, con un preescolar no obligatorio, un primario de siete años obligatorio y un

secundario de cinco años no obligatorio y que apunta a incrementar la educación obligatoria y la relación de la educación con el trabajo. El nuevo sistema comprende un nivel Inicial de 1 año obligatorio para chicos de 5 años, un nivel de Educación General Básica obligatorio de 9 años, dividido en tres ciclos de 3 años que compromete a chicos de 6 a 14 años y un nivel polimodal no obligatorio de 3 años para jóvenes de 15 a 17 años con orientaciones de Industria y Agro, Economía, Salud y Medio Ambiente, Humanidades y Lengua y Arte.

Según la Secretaría de Políticas Universitarias, en 1996, en las universidades nacionales estudian 812.308 alumnos (124.524 alumnos estudian en universidades privadas), distribuidos en 228.139 nuevos inscriptos y 584.169 reinscriptos. (el 23% en la Universidad de Buenos Aires y el 9,0% en la Universidad de La Plata). El 24% debe trabajar para mantenerse y no tiene ayuda familiar y el 28% trabaja y además es ayudado por la familia; el 48% restante sólo estudia. El 42% de los estudiantes nuevos inscriptos deserta en primer año, y como quedó dicho, la deserción promedio en los 5-6 años de carrera llega al 80%.

Unas 42.000 personas se relacionan con la investigación en actividades científicas y tecnológicas, entre investigadores, becarios y profesionales y técnicos de apoyo.

La población (de 3 y más años) que ya no asiste pero asistió a un establecimiento educativo suma 19.350.942 personas (63,2%), que sumadas a las que actualmente asisten (30,4%) reúnen el 93,6% de la población de 3 y más años.

La población de tres y más años que ya no asiste pero asistió a un establecimiento educativo se conforma de 22,2% con primario incompleto, 38,3% con primario completo, 14,8% con secundario incompleto, 14% con secundario completo, 1,2% de terciario incompleto, 3,5% de terciario completo, 2,2% de universitario incompleto y 3,8% de universitario completo. Es decir que de la oferta laboral de aquellos que ya no estudian, sólo el 25% cuenta con un título secundario, y el 4% con un título universitario.

Según la Secretaría de Programación Educativa del Ministerio de Educación que analiza el Censo Nacional 1991, la alfabetiza-

ción en la Argentina es del 96,38%, superior al promedio de América Latina y el Caribe (84%), a la de los países de desarrollo medio (77%), y a la de los países en desarrollo (64%). Sin embargo, según el Informe sobre Desarrollo Humano de 1997 del PNUD, la Argentina gasta en educación, menos del 10% del gasto público total.

Si bien el índice de analfabetismo promedio para el país es del 3,68% de la población de 10 años y más, según cifras oficiales del Ministerio de Educación (fue del 8,5% en 1960, 7,1% en 1970, 5,8% en 1980), en el Chaco llega al 11,3%, en Corrientes al 9,3% o en Santiago del Estero el 8,6%, por citar algunas provincias.

El informe presentado a la 43ª Conferencia Internacional de la UNESCO por la cartera de educación nacional, en el cual se documenta el desarrollo del área en el período 91/92, indicaba que, sobre un 100% de chicos en condiciones de iniciar el ciclo educativo, el desgranamiento (es decir la cantidad de personas que no comenzarían el próximo ciclo) primario alcanzaba el 41,4%, en tanto que el secundario el 82% y el universitario el 98%.

Estos análisis desnudan las abismales diferencias en la posibilidad de acceder a los distintos niveles de educación según la condición socio-ocupacional, análisis no oficiales más específicos muestran:

En el grupo de los profesionales (recordemos que sólo el 4% del total de población que ya no estudia tiene un título universitario), de cada 100 personas ingresan 99 en el primario y lo terminan 98, acceden 90 al secundario y lo terminan 85, e ingresan 65 en el nivel superior y lo terminan cerca de 50.

En cambio, si se analiza el otro extremo, el grupo de los obreros no calificados (recordemos que el 75% de la población que ya no estudia no tiene título secundario), de cada 100 personas inician el primario 87, lo terminan 36; inician el secundario 8 y lo terminan 3 y sólo 0,4% ingresa a la universidad.

Para completar el panorama, los porcentajes oficiales de repitencia en el nivel primario en 1997, son del 5,2% y ascienden al 9,1% en el nivel medio. Estas cifras muestran claramente las graves distorsiones que existen en sociedades como la nuestra, donde la

igualdad de oportunidades no se decide en el ingreso a la universidad sino mucho antes en la historia educativa de una persona.

Factores que inciden en la deserción educativa y en la calidad del aprendizaje:

El sistema educativo de países como el nuestro ha dejado de ser quien le abre al individuo, las puertas y ventanas al mundo; esa función la cumplen hoy otros elementos, quizás el que proporciona el aporte más intenso es la televisión, ese medio de enseñanza no sistemática que la mayoría adopta con mensajes muchas veces contradictorios y confusos al no encontrar en el sistema educativo clásico las motivaciones o no tener las posibilidades de buscarlas.

Los resultados del proceso educativo, evaluables a través de mediciones de aprendizaje, niveles de deserción, de repetición, etc. dependen de factores propios y externos al sistema, como la característica de los hogares en cuanto a nivel de ingresos, grado de educación familiar, estado de la vivienda, hacinamiento, etc.

Según especialistas, alrededor del 15% de la población considerada convencionalmente como normal tiene problemas de aprendizaje; y la insatisfacción de las necesidades básicas, físicas y psíquicas del niño, es una de las causas fundamentales, sobre todo en la repitencia escolar, porque tanto la alimentación o la prevención sanitaria, como la calidad de los estímulos intelectuales adecuados influyen en forma determinante en esa situación.

Existen causas socioeconómicas y causas propias del sistema educacional que motivan la deserción. Estas causas están profundamente entrelazadas entre sí y en última instancia son las causas socioeconómicas las responsables de las deficiencias logísticas, organizativas y técnico-pedagógicas del sistema educativo y de su bajo rendimiento cuantitativo y también cualitativo.

Causas socioeconómicas:

-El nivel de ingresos de la población: el creciente desnivel entre remuneración y costo de vida conduce a prioritar los gastos elementales en alimentación, vivienda y servicios básicos y vesti-

menta; subalternizando o eliminando el costo de la educación (transporte, vestimenta, útiles y material).

-El trabajo prematuro del menor y las necesidades de trabajar en general del estudiante emergente de la imposibilidad de los mayores de asegurar la subsistencia del grupo familiar debido a los bajos salarios, su ocupación precaria o su desocupación, que exige el aporte del estudiante que deserta de la educación para dedicarse a trabajar y en casos extremos a mendigar u a otras formas de actividades marginales para obtener recursos.

-La desnutrición como consecuencia del bajo consumo proteico es un déficit que influye en el desarrollo y funcionamiento del sistema nervioso superior y en consecuencia en el nivel de aprendizaje, generando repetición, desaliento y deserción. Además la mala alimentación predispone a enfermedades que implican ausentismo reiterado con las mismas consecuencias.

-La mala distribución de la población, con un alto nivel de dispersión en zonas rurales y de pequeñas localidades, con la lógica dificultad para ofrecer el servicio, con establecimientos con ciclo escolar incompleto y de asistencia escolar con grandes distancias entre el hogar y el establecimiento (problemática que se agudiza en los niveles secundario y universitario), que contrasta con la gran concentración en zonas urbanas, donde la matrícula crece a un ritmo que superpuebla los establecimientos, que en muchos casos deben funcionar en tres turnos o en secciones de grado demasiado numerosas con la masificación del alumnado y la imposibilidad de atender las dificultades individuales del aprendizaje.

-El déficit de vivienda, con la proliferación de vivienda precaria y su concentración en villas de emergencia, con características marcadas de hacinamiento y promiscuidad, alteran la salud física y mental, las conductas y pautas de vida con consecuencias directas en los objetivos de formación del individuo.

Causas propias del sistema educacional:

-La baja remuneración docente que afecta la calidad de la enseñanza no sólo en aspectos motivacionales y de capacitación sino por las situaciones generadas de múltiple empleo; el docente no tie-

ne la serenidad ni la tranquilidad para generar un clima de interés.

-El insuficiente desarrollo de los servicios de apoyo psicopedagógicos preventivos y asistenciales, que impide un seguimiento personalizado del alumno.

-El exceso de alumnos por curso primario y secundario que supera cada vez más los 25 y comienzan a desdibujarse aspectos disciplinares y pedagógicos y aspectos de la personalidad y las posibilidades individuales de rendimiento del educando.

-La escasez de evaluaciones que permitan un seguimiento ajustado de la absorción de conocimientos (en ciertos colegios privados existen hasta evaluaciones semanales con notificación semanal a la familia).

-La carencia de programas de seguimiento de la actividad educativa que identifique necesidades insatisfechas de las comunidades locales y establezcan mecanismos de incentivos.

-El excesivo ausentismo docente y la falta de seguimiento de las causas del ausentismo de los alumnos.

Un estudio sobre 500 escuelas secundarias de EE.UU. para establecer los factores que mayor influencia ejercen en el rendimiento de los estudiantes, identificó a la aptitud del estudiante como el principal, básicamente determinado por el medio familiar; en segundo lugar estaba la escuela misma; sin embargo, los factores tradicionales sobre los que se suele poner el acento y que mencionábamos previamente: sueldo de los maestros, gasto por alumno, cantidad de alumno por clase, requisitos de graduación; no tenían mayor influencia en el rendimiento escolar.

La clave de dicho rendimiento pareciera estar, entonces, en el control de los padres, la claridad con que la escuela define sus metas, la fuerza del liderazgo y el grado de libertad y respeto que inspira la actitud de los maestros, pero para desarrollar estas cualidades, las escuelas necesitan autonomía respecto del control exterior, sin dejar de exigírsele responsabilidad.

Ya no en un modelo como el actual, absolutamente de arriba hacia abajo, sino que es necesario un modelo de competencia controlada, sobre una base de equidad elemental garantizada pues las escuelas públicas no sólo proveen educación, sino que reúnen e integran a los niños de todos los grupos sociales.

El rol del municipio

La educación desde el municipio debe entenderse como un insumo estratégico para el desarrollo, concibiéndola como un proceso integral que debe involucrar a toda la comunidad, que debe proponerse culminar en un título universitario o terciario como conocimiento básico, pero que debe complementarse con una oferta permanente de capacitación generalizada y actualización acorde a las demandas del mercado de trabajo y de la sociedad en general.

Este proceso debe consolidarse con la orientación colectiva e individual en la culminación de cada ciclo formativo, apuntada no sólo al que continúa en la formación formal, sino a aquel que debe descubrir y afianzar su mejor perfil para insertarse en el mercado de trabajo.

-El municipio debe promover contenidos, métodos de docencia y formas de evaluación que fomenten la creatividad, la predisposición a aprender, al cambio, a la participación, etc. Porque los resultados de la educación del individuo, se manifiestan en conocimientos, pero también en la formación de valores y actitudes, como la responsabilidad, la capacitación permanente, la disposición al trabajo en equipo, el pensamiento sistemático, la flexibilidad, la abstracción, la imaginación, etc., requisitos fundamentales en los nuevos modos de producción y servicios, con cambios permanentes en la demanda y en consecuencia, en la tecnología y en la recalificación.

-Es posible discutir la conformación de una Unidad de Gestión integrada por el municipio, el Consejo Escolar y los cuatro actores directos del proceso educativo: alumnos, padres, profesores y directores; con el fin de realizar el seguimiento colegio por colegio, primario y secundario de los niveles de merma, deserción y repitencia; analizar las causas, diferencias, responsabilidades a asumir y medidas a implementar para incrementar los niveles de compromiso de todos con el sistema.

-Promover la incorporación en la currícula de temas fundamentales para la convivencia ciudadana, como educación am-

biental, vial, o de formación ciudadana.

-Promover la incursión de temas que vinculen los distintos niveles y modalidades de la educación, con el mundo del trabajo, como formación de emprendedores, orientación de la oferta y demanda laboral, niveles y perfiles de la capacitación exigida, manejo empresario, trámites comunes, rol del estado, comunicación, etc.

-Es necesario entonces, contar con programas de Seguimiento de la Actividad Educativa:

- que identifiquen las necesidades educativas insatisfechas de la comunidad local y promuevan y ejecuten acciones orientadas a satisfacerlas.

- que establezcan mecanismos de incentivo, incluso con recompensa económica al mérito por escuela (la competencia entre equipos estimula la creatividad).

- que posibiliten convenios con sistemas educativos de otros países para la investigación regional, intercambio de currículas y programas de becas.

- que emprendan acciones complementarias para la atención de niños desertores de la educación formal.

- que incentiven y apoyen la capacitación de los jóvenes más destacados de la comunidad.

- que promuevan la capacitación en informática, en manejo empresario y en inglés al menos en los años avanzados del ciclo medio.

- que identifiquen las necesidades de mejoramiento y crecimiento de la infraestructura física educativa.

- y que orienten a los alumnos, sobre el rumbo a seguir en el fin de cada ciclo.

Las posibilidades de dar respuesta al problema del nivel de calidad de la ocupación de la población se encuentran en los dos fenómenos más significativos de la actual etapa mundial: el constante cambio tecnológico y la globalización de la economía. Si no mejoramos nuestra formación en todos los niveles, el desempleo crónico quedará consolidado por barreras sociales, pero fundamentalmente educativas.

-Es necesario además, contar con Programas de Valorización

Cultural con promoción de la actividad y crítica cultural: cinematográfica (videoteca popular), teatral, por talleres literarios, conferencias, etc.; contando con un canal de cable o espacio en alguno, en FM y AM, con producción propia de programas, con cooperación de otras instituciones nacionales y extranjeras para el intercambio y la actividad conjunta con un concepto integrador que promueva la creatividad local.

LA SALUD

La salud, en un sentido pleno, involucra todos los aspectos de la persona: sana mental y físicamente, alimentada correctamente, integrada a la sociedad, con acceso a un trabajo y a una vivienda digna. El concepto de salud se asimila a calidad de vida.

Según la Organización Mundial de la Salud, la salud es más que la ausencia de enfermedad, es la interacción armónica entre las dimensiones física, social y mental del individuo.

A partir del estudio de los factores determinantes de la calidad de la salud de los individuos y de la sociedad como continente, vemos que los componentes sociales soportan el mayor peso del problema y que el sector de atención médica de la salud sólo ocupa una parte del total.

Se puede decir que existen cuatro grandes sectores de la salud que influyen directamente en su nivel:

1º Sector biológico: Estructura genética del individuo.

2º Sector educativo: Comportamiento sanitario.

3º Sector asistencial médico.

4º Sector ambiental: dado por la estructura económica, física y social del territorio.

De este último: medio ambiente y sobre todo de los hábitos y condiciones de vida depende el 70% de los resultados de la salud de una comunidad.

La comunidad no sólo participa en la problemática de la salud, con el uso de los servicios asistenciales, o bien opinando o participando, sino y fundamentalmente, en la selección de su estilo de vida.

Cuanto más importante es el número de personas que se analizan en un estudio epidemiológico, menos peso tiene el componente biológico y mayor el comportamiento social y la calidad de su medio ambiente.

Es por eso que la totalidad de las variables que lo conforman: población, vivienda, servicios de infraestructura, educación, atención sanitaria, seguridad, asistencia social, recreación y deportes, medio ambiente natural, pobreza, niveles y tipo de ocupación y desocupación, grado de satisfacción, evolución y expectativa de los sectores económicos, etc. componen, en realidad, el verdadero “*diagnóstico sanitario de la población*”.

Cuando medimos con indicadores de morbilidad (enfermedad) o mortalidad los resultados de la salud, estamos viendo el final del proceso; por eso éstos son indicadores finales o terciarios, que no explican las causas globales del problema.

La detección y cuantificación de los indicadores primarios o de origen comprende en realidad, el desarrollo de todo este trabajo, pues entender que en la salud el componente ambiental pesa mucho más que el biológico, significa que el diagnóstico sobre la calidad de vida de una sociedad, comprendiendo todas sus variables, y la elaboración de un plan y una estrategia que apunte a mejorarla, es el verdadero “*plan de salud*” aspirado (este camino comprende los indicadores secundarios o del proceso), pues son las determinantes sociales, incluyendo su origen y distribución, las generadoras de las consecuencias biológicas, tanto individuales como colectivas.

Definición del contexto

A continuación desarrollaremos los datos estadísticos de morbilidad y mortalidad y del sistema de servicios para la salud, dejando en claro que la atención médica sólo puede resolver los estados de salud en pequeñas proporciones si no participa de la educación y otras acciones preventivas del conjunto de la sociedad. Pues la necesidad de vivir en salud, es diferente a la necesi-

dad del servicio para recuperar la salud (aunque la demanda de servicios exprese el deseo de sanarse, y muestra además la existencia de necesidades de atención).

Según el Informe Argentino sobre Desarrollo Humano 1997, publicación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) la Argentina ofrece una esperanza de vida de 73 años; por debajo de los 80 años de Japón, los 79 años de Canadá o los 78 de Francia o Italia, por ejemplo, y 74,5 años de promedio de los países industrializados; pero por encima del promedio de Latinoamérica y el Caribe que es de 67,4 años, de los países de desarrollo medio (67 años) y de los países en desarrollo (63 años).

La tasa de mortalidad para niños menores de 1 año, según el citado informe de Desarrollo Humano es de 22 o/oo en la Argentina, más baja que la de Brasil que es del 36 o/oo pero muy superior que la de la mayoría de los países europeos, Canadá, E.E.U.U. o Japón, que no supera el 5 o/oo.

La Argentina invierte alrededor del 2,8% del gasto público total en salud.

Por último el informe comparativo estima que el 71% de los argentinos tienen acceso a algún tipo de servicio de salud contra el 45% de los brasileños, pero el 78% de los mejicanos, el 82% de los uruguayos y el 97% de los chilenos.

Según cifras oficiales (1996), la tasa de mortalidad general para el país es del 0,763% con una participación en las causas del 28,6% de enfermedades del corazón, del 19,2% de tumores malignos, del 8,5% de enfermedades cerebro-vasculares, 3,6% de accidentes, 2,5% de afecciones en el período perinatal, del 2,5% de diabetes mellitus, 3,4% de neumonía e influenza y del 31,5% del resto de las causas.

En el país, la oferta total de establecimientos en 1995 era de 3,69 cada 10.000 hab. sin internación y de 0,96 cada 10.000 hab. con internación.

La oferta de camas en 1995 es de 4,5 camas cada 1.000 habitantes considerando establecimientos públicos y privados, promedio que desciende a 2,4 c.c./1.000 h. si sólo consideramos los establecimientos públicos.

La cantidad de personas afiliadas a algún sistema de atención de la salud (Obras Sociales, Mutuales, Prepagos, Servicios de Emergencia, etc.) en el país es el 62%.

Las enfermedades epidemiológicas:

Las principales enfermedades epidemiológicas notificadas registran las siguientes cifras oficiales (1997) en el país: Influenza 769.910 casos, Diarreas de menores de 5 años 409.680 casos, Diarreas de 5 años y más 265.960 casos, Neumonía 111.526 casos, Parotiditis 102.479 casos, Rubeola 44.688 casos, Hepatitis (A, B, otras y sin esp.) 30.661 casos, supuraciones genitales 8.611 casos, Tuberculosis 13.110 casos, Sífilis 801 casos, Sida 1.254 casos y cólera 639 casos. Referido a la evolución en los últimos 6 años ('90-'95), se observa una marcada tendencia al incremento en casos de tuberculosis (aunque bajó en el último año), neumonía, influenza, diarreas tanto en menores de 5 años como en personas de 5 años y más, y una tendencia descendente definida en la sífilis y las supuraciones genitales; el resto oscila sin definir una tendencia.

La desnutrición infantil:

Un nutriente es esencial cuando su ausencia en la dieta da como resultado una enfermedad por deficiencia.

Los niveles de desnutrición infantil promedio de nuestro país estarían en la franja del 13-15%, con valores bajos en la franja inferior a 6 meses (5%), protegida por la lactancia materna y por los controles y programas de salud (Plan Materno Infantil) que incluyen entregas de leche. En las franjas etarias siguientes, de 7 a 24 meses y de 2 a 4 años los índices suben bruscamente (19%, 16%), coincidentemente con el espaciamiento o desaparición de los controles y la falta de programas que acompañen la sustitución de la leche por alimentos semisólidos.

Según cifras oficiales de noviembre de 1995, en el conurbano, el 21,6% de los niños de 2 a 6 años presentaban síntomas de desnutrición.

Aunque no necesariamente sea un síntoma de desnutrición, vale la pena saber que, según cifras de 1994, en Jujuy el 17,2% de

los niños tiene una estatura deficiente para su edad y el 12,5% muy baja estatura, en Salta estos valores son del 14,4% y 10,4%, en Formosa del 14,1% y 8,8%.

También es bueno tener como referencia, que, según cifras de la Secretaría de Salud para el año 1994, el 7% de los nacidos vivos tienen bajo peso al nacer (<2.500 gr.); pero de los muertos antes del año, el 56% tiene bajo peso al nacer. Es decir que mientras la mortalidad infantil general es del 22 o/oo, la mortalidad infantil de los nacidos con bajo peso es del 19o/o. Esto muestra la importancia de asegurarse en la población en riesgo, el estado nutricional de las madres, muchas adolescentes, y de los menores a 1 año.

La mortalidad infantil:

De los 12 millones de niños que se mueren por año en el mundo (UNICEF), 8 millones son víctimas de enfermedades evitables o inmuno prevenibles como el sarampión o la polio, aunque en los últimos 25 años, la mortalidad infantil mundial se redujo a la mitad.

Por su parte, la mortalidad materna en el mundo, según la ONU es de 585.000 víctimas en 1996, que mueren por causas relacionadas con la maternidad y que dejan 1 millón de huérfanos. Mientras que la tasa es del 1,9o/oo en América Latina, es de 0,1o/oo en EE UU, o del 0,4o/oo en Europa, pero del 3,8o/oo en Oceanía y en Asia y del 8,8o/oo en África. Las causas más frecuentes son: Hemorragia (25%), Factores indirectos (19%), Infección en la sangre (15%), Alta presión y convulsiones (13%), Abortos inseguros (13%), Complicaciones en el parto (7%) y Otras causas directas (8%).

En la década del '50, la mortalidad infantil (menores de 1 año) en la Argentina era del 60 o/oo y en 1996 (según la Dirección de Estadística de Salud del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación) fue del 20,9o/oo cifras que contrastan con el 45o/oo de promedio para América Latina, pero también con EE. UU. (8,5o/oo), España (7,6o/oo), Italia (7,4o/oo) o Francia (7,3o/oo). E incluso con Chile (11,2o/oo), Costa Rica (14,0o/oo), Cuba (9,0o/oo) o Uruguay (17,3o/oo).

El pico nacional de 1996 se localiza en Chaco con el 34,4o/oo, seguido por Formosa con el 31,4o/oo, Tucumán (28,8o/oo), Catamarca (26,4o/oo), Corrientes (26,1o/oo), Salta (25,5o/oo), Jujuy (24,4o/oo), Misiones (24,1o/oo) San Juan (21,6o/oo) y San Luis (20,6o/oo); y los valores más bajos se localizan en Tierra del Fuego con el 9,7o/oo, Capital Federal con el 14,7o/oo y Neuquén con el 15,7o/oo. Las causas más frecuentes son: Ciertas afecciones originadas en el período perinatal (47,8%), Anomalías congénitas (18,4%), Enfermedades del corazón (3,0%), Neumonía e influenza (5,0%), Accidentes (3,6%), y resto de las causas entre las que se encuentran Deficiencias en la nutrición y Enfermedades infecciosas intestinales, con el 22,2%.

La mortalidad infantil puede dividirse en dos períodos básicos: el neonatal, hasta los 28 días de vida y el postneonatal.

La tasa de mortalidad neonatal para el país en 1996 es del 12,7o/oo y si la discriminamos por criterios de evitabilidad, el 34,0% serían parcialmente reducibles por diagnóstico y tratamiento oportuno en el embarazo, el 12,8% en el parto, 14,3% en el recién nacido y 1,7% por otras razones, es decir que el 62,8% serían reducibles, mientras que el 31,9% son difícilmente reducibles y un 5,4% son causas desconocidas o mal definidas.

La tasa de mortalidad postneonatal para el país es del 7,9o/oo y si la discriminamos por criterios de evitabilidad, el 12,9% son reducibles por prevención, el 12% por tratamiento, el 29,4% por prevención y tratamiento, el 11,4% por otras formas, es decir que el 65,7% son reducibles, el 18,9% son difícilmente reducibles y el 15,4% son causas desconocidas o mal definidas.

Tendencias

En el estado sanitario de la población y del sistema de salud, se registran estas tendencias:

-Se incrementa la esperanza de vida (del medio ambiente y sobre todo de los hábitos y condiciones de vida depende el 70% de los resultados de la salud de una comunidad).

-Las políticas públicas incrementan su acción en temas preventivos y de educación para la salud.

-Las tasas de mortalidad infantil, materna y general, tienden a disminuir.

-En la mortalidad infantil, las defunciones mayores de 28 días hasta un año, se perfilan como el problema fundamental no resuelto, con tendencias crecientes en los últimos años. Si pensamos que, según criterios de evitabilidad oficiales, el 65,7 % de las mismas serían evitables, mucho se puede hacer para revertir esta tendencia.

-Se registra una lenta disminución de la mortalidad neonatal, lo que indicaría, en forma global, que mejora la cobertura sanitaria que se ofrece a la embarazada.

-Por el contrario, se experimenta un incremento de las defunciones mayores de 28 días a un año, lo que estaría indicando un deterioro de las condiciones de vida, expresadas en problemas ambientales y socioeconómicos de un sector de la población.

-Crece la cobertura asistencial de la población.

-La pérdida de poder adquisitivo y los bajos salarios de los sectores medios producen un incremento del uso del hospital público.

-Recursos insuficientes para insumos, medicamentos y equipamiento hospitalario y primario público.

-Necesidad de una mayor coordinación de los sectores oficiales nacionales, provinciales, municipales e intermunicipales.

-Fragilidad en los mecanismos de auditoría en el desempeño de la red pública, y sobre todo en los segmentos de la red privada que venden servicios al sector público.

-Niveles insuficientes de remuneración de los profesionales de la salud pública, con la consecuente pérdida de atractivo de la carrera pública.

-Pérdida de rentabilidad de Obras Sociales líderes, con la consecuente pérdida de eficiencia y cobertura.

-Como consecuencia del punto anterior se genera una crisis de competitividad en el sistema privado de salud.

El rol del municipio

- La salud de la población es un objetivo a alcanzar, participando y generando programas que pongan un fuerte acento en el control de los componentes sociales como complemento fundamental de la atención médica, fortaleciendo aquellos de educación sanitaria que apuntan a una mejora del comportamiento individual y social como síntesis preventiva, aquellos de mejora ambiental que apuntan a una mejora física, social y económica como forma de contener a los sectores más desprotegidos y de elevar la calidad de vida de la población; y aquellos orientados a la organización transversal y fortalecimiento del sector asistencial, integrándolos con otros componentes del sector público y privado.

-Es importante la coordinación de acciones y la gestión de la implementación de programas nacionales y provinciales que refuercen los Programas municipales de Asistencia a la Minoridad, la Tercera Edad, la Mujer, la Juventud y el Deporte.

-Las causas que se asocian a problemas estructurales de deterioro de las condiciones de vida, requieren de políticas de planificación e inversión, que deben traducirse en:

- Esmerada atención del saneamiento urbano y difusión de conductas ciudadanas de protección del ambiente.

- Estructuras y procesos gerenciales eficaces y confiables para el mejoramiento de la salud de la población local, orientando prioridades hacia la promoción de la salud, la prevención de enfermedades y el mejoramiento medioambiental.

- Mecanismos de participación comunitaria y control, en aquellas decisiones que afectan su calidad de vida.

- Obras de infraestructura básica sanitarias urbanas (principalmente redes de agua y cloacas).

- Programas de saneamiento ambiental (limpieza de arroyos, control de efluentes, etc.).

- Políticas sanitarias domiciliarias que mejoren las condiciones de habitabilidad en poblaciones marginales (ampliación de viviendas para reducir los índices de hacinamiento, falta de núcleo

sanitario, con la necesaria provisión de retrete con descarga de agua o construcción de cámara séptica si va a pozo, etc.).

- Programas de asistencia social que identifiquen y actúen sobre la población en riesgo alimentario.

- Acciones en salud, de atención y seguimiento de la embarazada y del recién nacido y de prevención para los sectores de riesgo, educación familiar y de la madre, por sólo nombrar a las políticas que pueden tener efecto más positivo en el control de la mortalidad infantil.

- Un sistema de atención de salud primaria que proporcione servicios accesibles allí donde la gente vive y trabaja (educación, vacunación, otras acciones de prevención, prediagnóstico y emergencias), con articulación, orientación, vinculación y traslado del paciente para el uso adecuado del hospital público.

- Investigar, conocer y difundir las principales causas de enfermedad, muerte y otros problemas locales de salud.

- Contar con un diagnóstico que contemple, por ejemplo, un conocimiento del estado nutricional de la población infantil y de sus hábitos alimentarios y que identifique las deficiencias alimentarias de su dieta habitual; y con una estrategia que contemple las posibilidades económicas y culturales concretas para afrontar el cambio de hábito e instrumente los mecanismos de acción y comunicación en función de las mismas, optimizando los recursos disponibles (dinero, alimentos y atención sanitaria), difundiendo información entre las familias afectadas o en riesgo de las causas y las consecuencias para sus hijos y las acciones concretas para superarlas, y generando un proceso participativo que posibilite una conciencia colectiva del problema.

- La desnutrición asociada a ambientes de pobreza, vinculada a factores económicos, puede atenuarse o evitarse, según los recursos, optimizando la dieta a partir de emplear de otra manera los componentes de la estructura alimentaria habitual e incorporando sustitutos de mayor valor nutricional. Esto implica un cambio de hábitos alimentarios (muchas veces resistidos desde lo cultural, además de la limitante económica); sin embargo, la elección del menú, de acuerdo a sus propiedades nutritivas, es fundamental.

-Generar mecanismos de acción intersectorial para el cuidado de la salud (municipio, sistema público y privado de salud, sociedad civil).

Si bien no se disponen datos sobre los niveles alimentarios de la población, en particular infantil, es necesario discutir la conformación de estructuras que comprometan a los sectores involucrados de la comunidad para la prevención y control de la desnutrición, como los municipios de la Región, el Estado nacional y provincial, la universidad, los hospitales y los establecimientos educativos.

-Los municipios pueden analizar la posibilidad de crear granjas municipales, que comprendan por lo menos producción hortícola a cielo abierto, producción hortícola bajo cobertura, producción avícola y de huevos con la doble finalidad de producir alimentos frescos en función de la demanda dimensionada e introducir a agentes públicos en la adquisición de una cultura de producción que les permita insertarse, eventualmente, con algún conocimiento en el mercado laboral.

LA SEGURIDAD

Definición del contexto

Según cifras oficiales, la tasa de delincuencia en el país creció del 81,5 por cada 10.000 habitantes en 1980 a 204,3 por cada 10.000 habitantes en 1995 con un incremento del 150,7%. Sin embargo la población carcelaria evolucionó de 23.732 personas en 1980 con un 49% de condenados y un 51% de procesados, a 6.112 en 1996 con un 44% de condenados y un 56 % de procesados.

En el país, de los 710.467 hechos delictuosos con intervención policial de 1995, el 65,1% fueron delitos contra la propiedad (robos, etc.), el 19,8% fueron delitos contra las personas (agresiones, violaciones, etc.), el 8,6% fueron delitos contra la libertad (raptos, etc.), el 1,8% fueron juegos prohibidos (quiniela clandestina, etc.), el 1,5% fueron delitos contra la honestidad (defraudaciones, estafas, etc.), el 0,9% fueron delitos contra la Ley de Estupefa-

cientes, el 0,4% fueron homicidios dolosos, y el otro 1,9% se repartió en un sinnúmero de otras causas.

De las 17.998 sentencias condenatorias en 1994, el 53,7% fueron por delitos contra la propiedad, el 18,9% por delitos contra las personas, el 3,1% por homicidios dolosos, el 2,9% por delitos contra la honestidad, el 2,6% por delitos contra la libertad, el 5,0% por delitos contra la administración pública, y el 13,8% restante por otras causas en las que no figuran ni los juegos prohibidos ni la violación a la ley de estupefacientes.

La Seguridad en el Tránsito:

Mientras que en el mundo las víctimas por accidentes de tránsito descienden, en la Argentina ascienden año a año: el índice comparado es de 27,3 por cada 100.000 habitantes, mientras que en EE UU es de 17, en Francia de 16,7, en Australia de 13, en Japón de 10,5 o en Inglaterra de 7,5 muertes cada 100.000 habitantes. Medido de otra manera se confirma que mientras que en Suecia se registran 141 muertos por cada millón de vehículos, Holanda 180, Estados Unidos 210 o Italia 230; en la Argentina la cifra asciende a 1.695 muertos por cada millón de vehículos.

La cantidad de muertes anuales por accidentes de tránsito en el país, rondan las 10.029 en 1995, pero otras 140.000 personas sufren heridas, de las cuales 50.000 quedan con discapacidades físicas irreversibles. Además, los accidentes son la primera causa de muerte en personas de 1 a 30 años, y la cuarta en personas de cualquier edad; e implican una pérdida para el país de unos 5.000 millones de pesos al año, un cuarto del total de nuestras exportaciones y cinco veces la inversión vial anual promedio prevista por el Estado.

Sin embargo, según registros del Instituto de Seguridad y Educación Vial (ISEV) la cantidad de muertes por accidentes de tránsito en el país registradas en 1995 superó la de 1994 y 1993 (el número de víctimas fatales en 1993 habría sido según el Instituto, de 8.116 mientras que fue de 9.120 casos en 1994, con un promedio de 25 personas muertas por día). En 1995, los siniestros callejeros graves crecieron un 16% y la mortalidad un 10% con

10.029 casos y un promedio de 27 muertos diarios. Por su parte los heridos graves tuvieron una leve merma con 13.140 heridos graves contra 13.505 en 1994.

Según la misma fuente, en 1996 la cantidad de muertes producidas por accidentes de tránsito fue de 9.919, con un promedio de 29 personas muertas por día, con una mayor proporción en los meses de verano y con un 54% de las muertes en las zonas rurales contra un 46% en zonas urbanas.

El 51% de los conductores siniestrados tenía entre 17 y 30 años, el 29% entre 31 y 45 años, el 15% entre 46 y 60 años y el 5% más de 60 años.

El 20% de las víctimas tenía entre 0 y 15 años, el 37% entre 16 y 30 años, el 23% con edades comprendidas entre los 31 y los 45 años, el 12% entre 46 y 60 años y el 8% de más de 60 años.

El 55% de los rodados fueron autos, 16% fueron camiones, 11% ómnibus, 9% motos, 5% ferrocarriles y 4% bicicletas.

Además, el 54% de los accidentes fueron entre dos o más vehículos, el 21% fueron accidentes de un sólo vehículo (vuelco, etc.) y el 25% fueron atropello a peatones.

De estos accidentes, un 60% se produce con buen tiempo y un 80% con buena calzada. El 18% fueron vuelcos, el 22% salieron de la vía, el 35% fueron colisiones frontales, el 17% fueron colisiones de cola y 9% de ángulo. Por otra parte, en 1996, el 15% fueron protagonizados por camiones y ómnibus y el 13% fueron accidentes nocturnos.

Tendencias

Se observan las siguientes tendencias generalizadas:

- En el seguimiento de ocho años, período 1991 / 1998, se observa un incremento notorio en la tasa de delincuencia en el país, las cifras oficiales de los años posteriores, confirmarán esta tendencia.

-Incremento notable de los delitos contra la propiedad, la violencia urbana y en la criminalidad de los jóvenes.

- El crecimiento de asentamientos periféricos, donde los problemas sociales y económicos se agravan por las carencias urbanas, la falta de oportunidades de trabajo de los sectores más desprotegidos, el incremento constante del tráfico de drogas incrementan los factores de riesgo.

- El incremento de la violencia en las distintas formas de delito y dificultades de los sistemas de seguridad, para contener esa violencia.

- Sensación de indefensión en la población y descreimiento social generalizado en la administración de justicia.

- Un fuerte crecimiento de la toma de conciencia de la comunidad, sobre la importancia que el tema representa para la Región y para su desarrollo.

- La importancia creciente que las instituciones públicas, ejecutivas y legislativas, le adjudican al tema.

- El dimensionado insuficiente y falta de profesionalización generalizada y de equipamiento del aparato policial.

- Una insuficiente formación generalizada de recursos humanos en seguridad, técnicas de procedimiento y medios culturales para relacionarse mejor con la comunidad.

- Falta de coordinación de las acciones provinciales y municipales, en los distintos niveles de la seguridad ciudadana.

- Falta de criterios comunes para el tratamiento de la seguridad en las distintas regiones.

- Falta de sistemas de información pública permanente sobre los niveles diferenciados de seguridad por barrios y localidades de la región.

Si los registros estadísticos reflejan la realidad, independientemente de tendencias ascendentes o descendentes, que las tasas de delincuencia de un municipio o región tengan valores semejantes al promedio nacional o provincial, significa que aún hay un largo camino por recorrer, para formar parte de los territorios que exhiben tasas por debajo de ese promedio y definen a la seguridad como una ventaja comparativa local de calidad de vida y competitividad.

Por otra parte, en la seguridad en el tránsito se observa:

-Inseguridad en el tránsito e incremento de las áreas urbanas críticas.

-Contaminación sonora y atmosférica en áreas urbanas de alta concentración de actividades.

- Una reducción del uso de los sistemas de transporte masivo, el incremento de las velocidades urbanas de los vehículos, una alta concentración de equipamiento urbano de servicios públicos y privados, comerciales y financieros, una alta concentración horaria de apertura y cierre de las actividades, saturación de vehículos particulares y escasa señalización, equipamiento y coordinación semafórica, en contraste con el ritmo natural de los movimientos peatonales.

El rol del municipio

- El municipio debe entender a la seguridad como un fenómeno integral y complejo, que tiene a la delincuencia como un emergente crítico, en el que la violencia, las adicciones, la pobreza extrema, la precarización del trabajo, la desocupación, la deserción del sistema educativo o la falta de control en las normas elementales de convivencia ciudadana (tránsito, usos incompatibles, etc.), conforman el ambiente para su crecimiento y vuelven necesaria una mayor participación de los municipios y las instituciones locales en el manejo, control y evaluación de medidas preventivas y de aquellas necesariamente represivas.

- Es necesario contar con Programas de Ordenamiento y control de la circulación vial y del tránsito que contemplen la información accidentalológica (localización, tipo de vehículos, circunstancias y causas, etc.) estableciendo las tendencias de riesgo, la inadecuada utilización de la infraestructura vial y las medidas y obras para su optimización (educación, señalización, semaforización, iluminación, dárseas, pavimentos, etc.) y las pautas ambientales perseguidas (contaminación sonora, gaseosa, etc.)

- Para implementar medidas de ordenamiento del tránsito vehicular es fundamental prestarle especial atención a determinados

tramos y cruces que se destacan por su nivel de peligrosidad, reflejado en la persistencia de accidentes, muchos de ellos graves.

LA VIVIENDA

Definición del contexto:

Distintos estudios oficiales indican que en la Argentina cerca de un 40% de la población se halla en condiciones de deficiencia habitacional.

Según el censo '91 en el país existen 8.515.441 viviendas ocupadas, de las cuales 4.727.279 son casas denominadas "tipo A" es decir con cañería embutida, retrete con descarga de agua y piso que no sea de tierra, y 1.554.642 son departamentos de características semejantes; juntos reúnen el 73,8% del total. El 24,5%, unas 2.085.898 viviendas son del "tipo B", es decir que carecen de algunos de los requisitos del tipo A, o son ranchos, casillas o viviendas incluidas en casas de inquilinato, pensiones, vivienda móvil o locales no construidos para habitación: según la Subsecretaría de Desarrollo Social de la Nación, 751.000 hogares viven en ranchos, casillas precarias y locales no aptos. El 1,7% restante, unas 147.622 viviendas, es de tipo desconocido para el Censo.

Esta descripción no contempla la obsolescencia de las casas tipo A (en el país 1.000.000 de viviendas debido a su deterioro son consideradas como irre recuperables), ni las familias que no tienen casa (317.002 viviendas están ocupadas por 728.850 hogares, es decir que 411.848 hogares no tienen casa y comparten con otro, de las cuales 166.746 son casas tipo A y 27.119 son departamentos) o posiblemente están hacinadas (por un lado, 586.476 viviendas donde vive un sólo hogar están ocupadas por 7 o más personas de las cuales 446.092 son casas tipo A y 32.155 son departamentos y por otro, 633.837 hogares tienen posible hacinamiento, es decir más de tres personas por cuarto de promedio, 161.000 hogares en viviendas tipo A y 34.861 en departamento, además de aquellos localizados en viviendas con algún tipo de precariedad

ya considerada, lo que totaliza 195.861 hogares).

Esto indicaría que al menos 2.693.607 hogares vivirían en viviendas que tendrían alguna deficiencia habitacional, a las que podemos sumar esas viviendas con algún síntoma de obsolescencia por su antigüedad. Si tomamos como rango tentativo a ese millón de viviendas sumamente deterioradas, es posible suponer (por haber podido alcanzar cierta antigüedad) que al menos las dos terceras partes, son casa tipo A o departamentos. Esto reúne un total cercano a 3.300.000 hogares con deficiencia habitacional, que multiplicados por 3,83 hab. por vivienda ocupada que es el promedio nacional, reúne unos 12.639.000 personas, que como dijimos es el 40% de la población, sin contar, por estar superpuestos en parte, a los no propietarios que viven en viviendas alquiladas, prestadas o intrusadas, un 32% de los hogares del país, y que quieren vivienda propia (más de la mitad de esa gente, como luego veremos en profundidad, pertenece a hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas).

Para completar este panorama, según el Censo de 1991, el 23% del total de viviendas del país, casi 2 millones, no tiene agua en la misma (el 75% tiene agua fuera de la casa pero dentro del terreno, y el 25% encuentra el agua fuera del terreno). Además el 15%, alrededor de 1 millón trescientas mil viviendas, no tiene inodoro o retrete con descarga de agua. El 6,5% no tiene electricidad y el 8% cocina con leña.

El 11%, casi 1 millón, tiene paredes de madera, adobe, chapa o cartón. El 29% tiene piso de ladrillo, cemento o tierra (6%). El 6%, más de 520.000, tiene techo de cartón, caña o paja.

Un 32% de los hogares del país no son propietarios de su vivienda, divididos en un 12% de inquilinos y un 20% de ocupantes por relación de dependencia, cesión, préstamo o intrusión.

De los 3.300.000 hogares que se estiman con problemas habitacionales en 1991, además de muchos no propietarios de vivienda tipo A o departamento, demandante de vivienda propia; al 40% sería posible solucionarle el déficit con la recuperación de la vivienda que habita, pero al 60%, unos 2 millones sería necesario construirle nueva vivienda, por el grado de precariedad o de ob-

solescencia o simplemente porque no tiene y la comparte con otro hogar, y este sería el déficit estructural de vivienda en nuestro país.

El ritmo de crecimiento de la población previsto para el período 1990/2000 (1,2% anual) incrementaría la demanda en 125.000 viviendas por año, mientras que la tasa o ritmo de construcción anual de viviendas promedio sería de 3 viviendas cada 1.000 habitantes, es decir unas 115.000 viviendas/año (aunque según el INDEC, la cantidad de permisos de obra otorgados en 1994 fue para 76.500 viviendas en un registro en ciudades que cubren el 86% de la población urbana, lo que llevaría a 90.000 la cantidad total de vivienda declarada). Aceptando este dato, indicaría un incremento de por lo menos 10.000 viviendas por año del déficit estructural.

Tendencias

Entre otras, se registran las siguientes tendencias:

- Alto crecimiento de sectores periféricos de bajos recursos.
- Alta tasa de crecimiento de ranchos y casillas, consecuente con el crecimiento de ciertos sectores periféricos.
- Crecimiento de los asentamientos irregulares.
- Localización de asentamientos irregulares y otros regulares en lugares de riesgo ambiental, sea por contaminación o inundación.
- Crecimiento de la autoconstrucción en los sectores de escasos recursos.
- Una gran cantidad de hogares, tienen alguna necesidad básica insatisfecha en la vivienda, total o parcial.

El déficit global podría estar comprendido por la falta de vivienda, la precariedad de la vivienda, la falta de habitabilidad básica de la vivienda y la obsolescencia; es decir que en gran parte se resuelve completando viviendas existentes con habitaciones o servicios o materiales dignos.

- Crece la obsolescencia de la vivienda por falta de reposición.
- Insuficientes políticas oficiales de vivienda de interés social

para los distintos segmentos de la población.

- Insuficiente participación de la vivienda promovida por sindicatos o cooperativas.
- Una gran cantidad de hogares, no son propietarios de su vivienda.
- Se consolida una industria de la construcción organizada, no sólo de grandes empresas sino de pequeñas y medianas.

El rol del municipio

- Diseñar e implementar políticas de promoción o desaliento de la vivienda en función de los servicios sociales y de infraestructura disponible, de las posibilidades concretas de proveerlos y de los diferentes ritmos de crecimiento de la población en las distintas zonas de la ciudad y el territorio.

- Participar en políticas de orientación, asesoramiento, asistencia, implementación y control en la construcción de viviendas de interés social, como completamiento o expansión del tejido urbano.

- Promover el uso de vacíos urbanos fiscales (ferrocarril, etc.), en zonas urbanas con cobertura total de infraestructura, reconstruyendo la trama de la ciudad.

- Controlar las obras clandestinas y las transgresiones de las normas de edificación.

- Difundir las normas de edificación y de ordenamiento urbano, no sólo en los ámbitos técnicos, sino en las instituciones de la comunidad (juntas vecinales, cámaras empresarias, etc.).

- Actualizar la normativa urbana. Si analizamos comparativamente la localización poblacional con la capacidad potencial establecida en el Código de Ordenamiento Territorial vemos que el área establecida por el mismo como urbana coincide en general con la localización poblacional.

Sobre la base de esta primera apreciación, donde los territorios planificados como urbanos y los efectivamente ocupados por la ciudad y sus alrededores son semejantes, es interesante comparar la cantidad de población potencial prevista por el código urbano

en cada zona y la efectivamente asentada en la misma para promover o desalentar la intensidad del uso residencial.

- La vivienda y el lote propio (tal como lo prevé la Constitución), debieran entenderse como derecho, pero no periférico, marginal y sin servicios, sino integrada a la ciudad y a la comunidad, aportando a la lógica del desarrollo urbano.

Los gobiernos debieran descentralizar recursos pero también criterios en los municipios, pero con un fuerte aporte de orientación, apoyo técnico e investigación, con la participación de las universidades y colegios profesionales, en los diversos aspectos (medioambientales, de planificación, constructivos, tecnológicos, de diseño, de mantenimiento, etc.) que aseguren la dignidad de la propiedad.

- La vivienda debe acompañarse con una obra de infraestructura que entienda integralmente la problemática del desarrollo ambiental, social y económico del territorio, su aporte como insumo estratégico para mejorar la calidad de vida en las ciudades y su capacidad de potenciar las ventajas comparativas macro y microregionales, proponiendo una red de participación institucional liderada por los municipios, y la generación de información precisa cimentada en las universidades, que establezcan y fundamenten los criterios, objetivos y prioridades para su ejecución.

- Es necesario contar con un Programa de promoción, gestión e inversión pública en obras básicas y mantenimiento de: agua corriente, desagües pluviales y cloacales, gas, calles pavimentadas, semaforización y señalización, alumbrado público, arbolado urbano y espacios públicos, etc. ordenado en prioridades por el beneficio social que generan, medido o en cantidad de beneficiarios directos o en beneficio integral para la comunidad (obras troncales, etc.) y evaluado en la disposición y posibilidad de la propia comunidad para afrontarlo.

Para poder aproximarnos a una posibilidad de dar respuesta al déficit de agua, cloacas, gas y pavimento, el primer paso es conocer los niveles de dispersión o consolidación de la ciudad, con un grado de precisión equivalente a la cuadra, por eso analizamos la distribución del déficit en los barrios, por cantidad de frentistas

usuarios por cuadra, esto significa cantidad de unidades funcionales (viviendas, comercios, industrias, instituciones, etc.) por parcela ocupada frente a una cuadra, en el caso del pavimento sumando ambos frentes, del gas por frente, de las cloacas y del agua, depende de la tecnología y condicionantes y seguidamente lo distribuimos por cantidad de cuadras con una cantidad determinada de usuarios. Esto ayudará, ya sabiendo la cantidad de población que efectivamente hoy demanda del servicio, a fijar criterios, a partir de identificar y dimensionar el déficit (y evaluar técnicamente las posibilidades de resolverlo), para decidir prioridades en función del beneficio social que produce la respuesta y su factibilidad económica.

- En términos integrales, las políticas locales de vivienda deben pensarse en un contexto que contemple como necesario contar con una estrategia de mejoramiento ambiental que incluya: el ordenamiento territorial, la provisión de los servicios básicos de infraestructura, el control del crecimiento urbano y la zonificación del uso de la tierra, en particular la actividad industrial; la higiene urbana, el tratamiento y disposición final de los efluentes cloacales y de los residuos sólidos domiciliarios e industriales, con control de la contaminación sonora y atmosférica, líquida y sólida y el reciclaje y reutilización de los recursos; una estructura equilibrada de áreas verdes y recreativas; el manejo de las cuencas hidrográficas y el control de las actividades extractivas.

LA POBREZA

Sectores con Necesidades Básicas Insatisfechas

El indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas define a los sectores sociales que padecen de pobreza extrema y es un indicador internacionalmente aceptado. Se construye incluyendo a los hogares que reúnen una o más de una de las siguientes condiciones:

- *Hacinamiento*: hogares con más de 3 personas por habitación.
- *Vivienda*: hogares que habitan en pieza de inquilinato o vi-

vienda precaria.

-*Condiciones sanitarias*: Los hogares que no tienen ningún tipo de retrete.

-*Asistencia escolar*: Los hogares con algún miembro de 6 a 12 años que no asiste o nunca asistió a la escuela.

-*Capacidad de subsistencia*: Los hogares que tienen cuatro personas o más por miembro ocupado y además, cuyo jefe no tiene educación (o sea, que nunca asistió a algún establecimiento educacional, o asistió como máximo hasta dos años al nivel primario).

Las tres primeras representan niveles críticos de privación de los hogares en sus necesidades habitacionales. La cuarta condición representa insuficiencia de acceso a la educación básica. La quinta condición representa una potencial incapacidad de los hogares de mayor tamaño y con una alta proporción de miembros inactivos, de obtener ingresos suficientes para una subsistencia adecuada debido a la desventaja ocupacional que significa la falta de educación del jefe del hogar.

Definición del contexto

En los países del Mercosur (CEPAL 1995), mientras que el 20% más pobre tiene una tasa de desempleo que fluctúa entre el 17% y el 32%, el 20% más rico tiene una tasa que fluctúa entre el 1% y 3%.

El 20% más pobre de la población mundial posee el 1,4% del ingreso y el 20% más rico se apropia del 85% del ingreso mundial (PNUD, 1996).

Sin embargo, el concepto de riqueza está directamente relacionado con el de pobreza y el de poder económico con el de capacidad de consumo individual y colectivo: en este contexto, nadie gana definitivamente si no gana constantemente. Este es un análisis que también deben hacer los beneficiados por el modelo, ellos debieran ser los mayores interesados en garantizar una sociedad menos presionada por carencias elementales, porque son los mayores beneficiarios del nuevo orden, pero también los más

perjudicados si éste tambalea.

En el país el total de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas en 1991 sumó el 16,5% del total de hogares del país, es decir 1.410.876 sobre 8.562.875, con un 7% de hogares con indicadores de privación en hacinamiento, un 6,3% de hogares con indicadores de privación en vivienda, un 3% en condiciones sanitarias precarias, un 1% en inasistencia escolar y un 2,3% sin capacidad de subsistencia.

Por su parte, el total de personas en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas en 1991 suma el 19,9% es decir 6.427.257 sobre el total de población censada en el país en 1991, es decir 32.245.467; con un 12,2% de población con indicadores de privación en hacinamiento, un 6,6% de población con indicadores de privación en vivienda, un 3,8% en condiciones sanitarias precarias y un 1,8% con inasistencia escolar.

Vivienda y Hacinamiento, por su importancia para este sector, muestran una de las líneas prioritarias y elementales de trabajo para mejorar la calidad de vida de los más desprotegidos.

Las provincias que presentan indicadores más altos de población en hogares con NBI en 1991, son Chaco (39,5%), Formosa (39,1%), Santiago del Estero (38,2%), Salta (37,1%), Jujuy (35,5%), Misiones (33,6%) y Corrientes (31,4%). Por su parte los territorios con indicadores más bajos son la Capital Federal con el 8,1%, el interior de la provincia de Buenos Aires, con el 12,8%, La Pampa con el 13,5%, Santa Cruz con el 14,7% y Córdoba con el 15,1%; el resto de las provincias y el Gran Buenos Aires (19,5%) oscilan entre más del 15% y menos del 30%.

Tendencias

En el sector se observan las siguientes tendencias y características:

- Multiplicación de Organizaciones No Gubernamentales, en particular de la Iglesia.
- Evolución progresiva de los sistemas de asistencia social hacia

la descentralización.

- Crecimiento de los flujos migratorios de pobreza.
- Crecimiento importante de la vivienda precaria.
- Alto índice de precarización laboral de sectores no calificados y dificultades de inserción en el trabajo formal.
- Numerosa y creciente población necesitada de protección social, en relación con los recursos disponibles.
- Insuficientes niveles de coordinación entre los diferentes sectores del Estado y con los no gubernamentales.
- En el país, en el período '80-'91 los hogares NBI se redujeron un 26% y la población NBI un 28,0%.
- Los niveles de NBI de la población rural, en general, son muy superiores.

-De los barrios y sectores con población en hogares NBI, todos con niveles altos de cantidad de habitantes por vivienda, en muy pocos existe servicio de cloacas, el agua corriente llega pero la cobertura es incompleta, y, en el mejor de los casos, están pavimentadas sólo las calles estructurales. Además es escaso el servicio de alumbrado público, de gas y de recolección de residuos.

-Entre las características de los grupos NBI, se observa una pirámide poblacional achatada, con una escasa participación de la población de más de 65 años, de alrededor del 2% contra el 8,9% de participación en la población total del país. Y una amplia participación de los niños menores de 14 años, de alrededor del 44% contra el 28,6% en el total de la población del país.

-La población económicamente activa es baja en relación al total de población, muy influenciada por los niños (en los sectores más críticos es de alrededor del 34% contra el 42% del total de la población en el país). Sin embargo, si no se consideran a los menores de 14 años, la cantidad de gente que trabaja o busca trabajo es mayor que la media para el resto de la población.

A esto habría que sumarle un alto índice de precarización en el trabajo (en los sectores más críticos, alrededor del 85% de los que trabajan en el sector privado, no poseen un contrato permanente, con obra social y aportes jubilatorios). Los ingresos del hogar en general están por debajo de la línea de pobreza (en los sectores

más críticos alrededor del 55% de los hogares tienen un ingreso inferior a \$ 500, y el 80% no supera los \$ 1.200 por hogar.

En 1991, el 55% de la población NBI no tiene cobertura de salud (en los sectores más críticos alrededor del 79% no tiene cobertura de salud), siendo la franja de los niños hasta 5 años con entre el 60 y 63% y los jóvenes de 15 a 29 años, con entre el 62 y 66%, los sectores más críticos.

La caracterización de estos sectores, incorporadas en los indicadores globales de NBI analizados, comprenden:

-En las condiciones de Hacinamiento: un alto porcentaje de hogares con más de tres personas por cuarto.

-En la precariedad de la Vivienda: Un alto porcentaje de viviendas deficitarias, y un alto porcentaje de viviendas con pisos precarios.

-En las Condiciones Sanitarias: Un alto porcentaje de viviendas sin cañería dentro de la vivienda, y un alto porcentaje de viviendas sin retrete con descarga de agua.

-En la Asistencia Escolar: Una aceptable tasa de escolarización de los niños de 6 a 12 años, pero una baja tasa de escolarización de los jóvenes.

-En su falta de Capacidad de Subsistencia: falta de asistencia escolar o con primaria incompleta de un alto porcentaje de los jefes del hogar.

La superación de la pobreza es un esfuerzo integral, que exige acciones coordinadas. Requiere integrar al mercado de trabajo formal, al más amplio sector que ha quedado marginado del proceso de modernización. Y pareciera existir una relación directa entre el desarrollo que incorpora valor agregado a los recursos naturales locales y la superación de la pobreza (aunque este proceso siempre estará ligado a la capacidad de adquirir conocimiento).

El municipio debiera centralizar su esfuerzo en generar oportunidades para el total de la población, centrandolo su esfuerzo en programas de capacitación y orientación para poder aprovecharlas. Sin embargo, deberá generar una red solidaria de contención de los sectores de extrema desprotección:

-Multiplicando los programas de asistencia a la Mi-

noridad, la Tercera Edad, la Mujer y la Juventud.

- Proporcionando servicios de infraestructura básica en sectores periféricos.

- Desarrollando la cobertura espacial del sistema de atención primaria, para acercar el servicio al sector y garantizando su relación con el sistema de salud pública.

- Optimizando la tasa de escolarización y el servicio de comedores escolares en las escuelas periféricas.

- Proporcionando tierra propia, materiales y capacitación para acceder a una vivienda básica pero digna y para reducir los niveles de hacinamiento y precariedad en aquellas existentes.

- Generando y gestionando programas de trabajo solidario, dando prioridad a los jefes de familia.

- Vinculando la demanda de servicios privados elementales con la voluntad de trabajo del más necesitado.

LA SITUACIÓN OCUPACIONAL

Para poder entender la estructura y el tamaño del problema es imprescindible asociar la cuestión ocupacional a:

- El nivel de capacitación y conocimiento de la comunidad, que delimitará la calidad del empleo u ocupación a la que es posible aspirar.

- Las tendencias de crecimiento (o decrecimiento) poblacional por encima del vegetativo de cada territorio, que permiten visualizar las expectativas de prosperidad o calidad de vida que éste genera.

- La naturaleza de la ocupación dentro de las actividades laborales locales.

La capacitación

La oferta educativa y el nivel de enseñanza fueron pormenorizadamente analizados en páginas anteriores, no obstante le damos ahora un enfoque específico, referido a su incidencia en la generación y calidad del trabajo.

El desarrollo local requiere como insumo estratégico de conocimiento generalizado y depende de la eficacia de su aplicación, por lo tanto requiere de estrategias que involucren sus recursos humanos para generar nuevo desarrollo.

Además, en esta sociedad del conocimiento, la posibilidad de trabajo está directamente relacionada a su calificación, dependiendo de indicadores positivos de educación, formación y capacitación. Y la educación ya no es una etapa formal sino un proceso permanente.

El escenario está globalizado y los territorios mejor posicionados, son los que sistematizaron su esfuerzo por calificar a su fuerza de trabajo, invertir en innovación tecnológica y utilizar conocimiento como insumo crítico para producir.

Son las condiciones del entorno local, las que definen las características de la oferta y la demanda de recursos humanos, generando un proceso sistémico positivo o negativo.

Durante mucho tiempo, el capital, la abundancia de mano de obra y los recursos naturales fueron los determinantes básicos de la riqueza nacional, sin embargo, hoy ninguno es tan importante como el conocimiento.

La capacitación de recursos humanos proviene del sistema educativo formal (preescolar, básico, medio y superior, sea universitario o terciario) y no formal (oficios, adultos, especialidades, a distancia, por los medios de comunicación como la televisión, internet, etc.). Pero también involucra un conocimiento implícito, basado en la experiencia de participación en el proceso y que se refleja en procedimientos estratégicos, de funcionamiento, etc., de gran valor si se complementa con el conocimiento científico.

En este inicio de milenio, la competencia es por la de calidad de los productos y de los servicios que comprenden, más que por su costo, por lo que involucra a la suma de conocimientos implícitos y manifiestos concentrados en esos productos y servicios.

El trabajador requiere como nunca de una cantidad sustancial de conocimiento formal, informal e implícito y la posibilidad, decisión y capacidad de aprender continuamente. Tanto la comunidad local como el individuo trabajarán y progresarán si pueden

igualar lo que saben hacer con lo que necesita hacerse.

El desarrollo de la capacitación individual para la acción colectiva que responda a esa necesidad, implica la capacidad de acumular conocimientos, como alternativa excluyente para lograr eficiencia. Y en un proceso de desarrollo, la eficiencia depende de la capacidad de coordinar actividades que reflejen distintos estadios de ese conocimiento.

El alto nivel educativo, junto a menores desigualdades en la distribución del ingreso, son la clave del éxito económico de las comunidades: la extensión de la educación y el mejoramiento de su calidad impactan directamente en las tasas de crecimiento, incrementan la productividad y favorecen la incorporación de tecnología avanzada. No sólo los países centrales son un ejemplo de esta filosofía, también lo son Taiwán o Corea del Sur. En nuestra América Latina, por el contrario, el sistema educativo opera como un factor que agrava la inequidad social, estimada hoy por las Naciones Unidas como la más aguda de todas las regiones del mundo.

Hoy la enseñanza deberá tomar el concepto de capacitación desde el comienzo, entendiendo la magnitud social del tema, si quiere mejorar las condiciones de empleabilidad de los trabajadores; y deberá seguir de cerca la dinámica que esta capacitación exige:

“Si el sistema educativo está retrasado, no se podrá hacer la transición a una fuerza laboral con posibilidades de inserción, porque la gente no será lo suficientemente hábil”.

El nivel y las necesidades de capacitación y conocimiento de cada comunidad debiera ser una información que éstas tendrían que manejar como dato de la problemática laboral.

El perfil actual de la mayoría de los actuales desocupados, según registros de varios municipios del interior, define que sólo el 15% tiene instrucción secundaria completa, y según datos difundidos por organismos oficiales como el Instituto Provincial del Empleo de la provincia de Buenos Aires, sólo el 43% cuenta con instrucción primaria completa, el 13% con instrucción secundaria completa y menos del 1% con instrucción terciaria. Además, en el sector de los jóvenes que trabajan o buscan trabajo, la tasa

de desocupación prácticamente triplica la tasa promedio.

Si leemos en los clasificados de cualquier diario, las exigencias para el empleo más simple, comprenderemos la importancia de la enseñanza (y la capacitación) para poder resolver el problema, o al menos atemperarlo en un mediano plazo.

Hoy con gran esfuerzo, podría ser posible encausar hacia una solución, el problema laboral de ese 80-85% de personas desocupadas que ni siquiera cuentan con instrucción secundaria; capacitándolos, nucleándolos en asociaciones, consorcios o cooperativas, buscando minuciosamente los “*nichos*” que les permitan insertarse dignamente en un mercado laboral que en principio no sólo no los precisa, sino que los expulsa.

El hambre se calma con comida y de esto deberemos hacernos cargo, pero se resuelve con educación.

Es así que es fundamental transformar este conflicto en coyuntural, corrigiendo y encausando hoy un rumbo que paulatinamente, compatibilice o acerque la oferta a la demanda laboral y evite la lumpenización de una gran masa social. En los países “*en desarrollo*” la mano de obra aumenta en 38 millones de personas por año, que pasan a engrosar las filas de los 820 millones con problemas para conseguir trabajo que registra la OIT en el mundo (120 millones de desocupados más 700 millones de subempleados), cifra que equivale nada menos que al 30% de la fuerza laboral.

Esto si sólo hablamos del escalón mínimo de conocimiento para “*poder hacer la cola de aspirantes*” a algún trabajo con alguna posibilidad (en esa instrucción mínima, el manejo de computadoras y el conocimiento de idiomas pasó de ser un complemento, a conformar un requisito estructural).

Sin embargo, el conocimiento y la enseñanza orientada no sólo apunta a la desocupación de ese 15-20% de personas “*con estudios secundarios completos*” y muchos sin trabajo, que registran las estadísticas, sino fundamentalmente a la calidad de la ocupación de aquellos hoy considerados con el problema laboral solucionado, y fuera de los números que tanto nos preocupan.

“Las habilidades del Tercer Mundo generan salarios del Tercer

Mundo, aún en países del Primer Mundo”.

Según el Informe sobre Desarrollo Humano, publicación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Argentina y Brasil exhiben una cantidad similar de científicos y técnicos: 2,9 cada 100 habitantes, lejos de Venezuela, por ejemplo, con 9,5%. Los países del Norte tienen 9 veces más científicos y técnicos, una relación de matrícula escolar terciaria casi 5 veces superior, y 24 veces más inversión en investigación tecnológica, poseen además una infraestructura de comunicaciones muy superior, con 18 veces más conexiones telefónicas per cápita, 6 veces más radios y 8 veces más periódicos.

Por ello hoy, los grandes problemas económicos se observan en los países y regiones donde se encuentran los trabajadores menos capacitados.

Las tendencias de crecimiento poblacional

Es interesante analizar y comparar las tendencias de crecimiento poblacional y los procesos migratorios, y entender qué expectativa genera determinado lugar para sus propios habitantes, y para extraños que lo analizan como posibilidad superadora de su actual situación.

Previamente es necesario manejar algunos conceptos:

El crecimiento global de la población se mide por Tasa de Crecimiento Anual (TCA) o de incremento, que muestra la intensidad y el sentido del crecimiento de la población durante un determinado período. Dicho de otra manera, indica qué porcentaje anual acumulativo tuvo que crecer en un período determinado la población, para que la cifra inicial llegara a la final.

El crecimiento vegetativo o natural se mide con la Tasa Anual de Crecimiento Vegetativo (TCV), que indica la incidencia que tiene la diferencia entre nacidos y muertos en el año y el total de la población en ese año determinado (es la diferencia entre la tasa de natalidad y la tasa de mortalidad general en un año determinado).

Por último, el crecimiento o decrecimiento migratorio se mi-

de con la Tasa Anual de Crecimiento Migratorio, que es la diferencia entre la Tasa Anual de Crecimiento y la Tasa de Crecimiento Vegetativo. Esto es entre el crecimiento global y el crecimiento producto de que nacen más personas de las que se mueren en un período determinado.

Si analizamos los indicadores mencionados, observamos que la TCA de nuestro país en el período 80-91 con el 1,47% anual, es superior, por ejemplo, a la de la provincia de Buenos Aires y a la del Gran Buenos Aires. Sin embargo, la tasa de crecimiento de nuestro país es una de las más bajas de América Latina donde el techo lo marcan Honduras con el 3,39, Paraguay con el 3,07 y el piso lo conforman Cuba con el 0,92 y Uruguay con el 0,60% anual.

Además, y sólo a modo de ejercicio, si analizamos la TCV vemos que su valor en el orden nacional está entre 1,0 y 1,5% anual, y la TCM (migratoria) nacional fue en el período 80-91, del 0,02% anual con radicaciones extranjeras asentadas formalmente, en el país que fueron de 16.451 personas en 1991 (Dirección Nacional de Población y Migración), o de 11.748 personas en 1995, eso sí, sin poner en la balanza la capacitación, las “habilidades laborales”, y el nivel socioeconómico de éstos, ni de las migraciones golondrinas e informales que caracterizan nuestras fronteras ni de las inmigraciones ilegales y clandestinas, en constante crecimiento (a pesar del margen de imprecisión, estas cifras dan una idea de la importancia de conocer esa realidad).

Esto puede verificarse en las ciudades y provincias vecinas a países limítrofes, que en ese período recibieron gran cantidad de chilenos, bolivianos y paraguayos, además de las migraciones internas, y que, en general como mano de obra no capacitada o de baja capacitación (como trabajadores rurales o de la construcción), pasaron a ocupar un espacio importante de la fuerza laboral.

Por ejemplo, las provincias del sur tuvieron un ritmo promedio de crecimiento del 3,2% en Santa Cruz con una tasa migratoria de 0,86%, del 2,9% en Chubut con una TCM de 0,88%, del 8,5% en Tierra del Fuego con una TCM del 5,69%, en la ciudad de Bariloche, la TCA fue superior al 6%, con un 2,7% para la provincia de Río Negro con una TCM de 0,41, y en la ciudad de

Neuquén fue superior al 8% en el período 80-91, con un 4,5% para la provincia que tuvo una TCM de 2,02% (la más alta después de Tierra del Fuego). También las provincias limítrofes del NOA marcaron un crecimiento por encima del promedio: Salta 2,6%, con una TCM de 0,64%, Jujuy 2,1% con una TCM de 0,4%, Catamarca 2,3% pero con una TCM de 0,1%, y La Rioja 2,8% con una TCM de 0,53%. Y también las provincias limítrofes con Paraguay como Formosa 2,9% pero con una TCM de 0,14% y en particular Misiones 2,8% con una TCM de 0,48%; provincias donde la fuerte participación de inmigrantes no sólo extranjeros, alentados por una expectativa superadora de su calidad de vida, convirtió a éstas y otras ciudades y provincias, en poblaciones con pocos ancianos en proporción al total de población, lo que además, mantendrá muy alta por décadas la TCV (vegetativo), si no se produce un proceso inverso de vaciamiento, donde sólo quedarán los más arraigados (y los más viejos).

De las provincias que limitan con otros países sólo Corrientes y Entre Ríos tuvieron tasas de crecimiento por debajo del promedio, incluso con emigraciones, tendencia generada seguramente por las mejores expectativas que ofreció en la década Brasil y el propio Uruguay y otros lugares de nuestro país.

De las provincias mediterráneas, salvo La Pampa 2,1% con una TCM de 0,45% y San Luis 2,8% con una TCM de 0,67%, el resto creció por debajo de la tasa nacional (recordar el 1,4% de la provincia de Buenos Aires, o el 1,5% del país) incluso en los procesos migratorios negativos, algunos importantes en Chaco -0,91%, Entre Ríos -0,66% y Tucumán -0,55%.

Se vislumbra en la década presente una reversión de este fenómeno en el sur y noroeste argentino, y en algunas ciudades, donde la estabilización de las economías de algunos países vecinos, como Chile, frena en parte el flujo de inmigrantes extranjeros, que empiezan a encontrar mejores posibilidades en su tierra (Chile tuvo una desocupación del 5,6% en 1995, mientras que en 1984 era del 30%. Por el contrario, la Argentina afrontó una desocupación en mayo de 1995 que llegó al 18,4% mientras que en 1984 era del 5,9%).

Por otra parte, la recesión económica nacional, el achicamiento de la Administración Pública, teniendo en cuenta que en el interior, mucha gente depende de la misma, la privatización o cierre de empresas estatales, seguidas por expulsiones masivas o cierres, y la crisis en determinados sectores de la economía, hicieron que el interior ya no sea “*la Meca*” salvadora de desocupados y desilusionados.

Esto puede leerse también en los municipios cuya actividad económica predominante es la agropecuaria, que sufren despoblamiento, emigraciones, éxodo de jóvenes (y de familias enteras del campo a la ciudad), entre los síntomas más característicos de la falta de perspectivas de progreso para sus habitantes.

En el Gran Buenos Aires, mientras que Vicente López, Avellaneda, Tres de Febrero o San Isidro (primer anillo de la Capital Federal), tuvieron una Tasa de Crecimiento Anual negativa o nula; Florencio Varela, Moreno o E.Echeverría (segundo anillo), tuvieron una TCA del 3,5%. Incluso Brandsen, Cañuelas o Chascomús (tercer anillo a 60-100 km de la Capital Federal) lograron Tasas del 1,6 al 1,9% superiores al promedio nacional; lo que marca una tendencia a la expansión de la “mancha de aceite” del llamado Conurbano Bonaerense, en la búsqueda de tierras urbanas más baratas, o tan siquiera posibles de ocupar.

Hasta el momento, esta década está caracterizada tanto en el nivel nacional como en el provincial, por la consolidación y crecimiento de capitales provinciales y cabeceras regionales con fuerte participación del sector servicios; donde las provincias más débiles o alejadas, y las pequeñas y medianas localidades, en general productivas primarias, soportan un despoblamiento progresivo, solo frenado por el éxodo de familias desde los campos de su área de influencia (el proceso de despoblamiento del campo es cada vez más acentuado), producto del pesimismo generado en la falta de perspectivas locales concretas, donde en el caso nacional, la inmigración extranjera no calificada (y en gran parte ilegal), disputa los escasos puestos de trabajo en las regiones más alejadas, y donde el Gran Buenos Aires, la concentración urbana más importante del país, extiende su área de influencia a nuevos

territorios, trasladándoles su dinámica, pero también sus grandes problemas si no se toman precauciones concretas.

El período se distingue en el nivel nacional, por una desaceleración del ritmo de crecimiento (el INDEC calcula que el ritmo de crecimiento en el período '90-'95 fue del 1,2% anual, bajando al 1,16% en el período '95-2000) producto de factores culturales como una acentuación en la definición del rol femenino y una nupcialidad más tardía, y fundamentalmente, de factores económicos como la desocupación, la precarización del trabajo, el deterioro de los salarios y el aumento del grado de incertidumbre en el futuro.

La disminución de las tasas de natalidad y mortalidad aunadas tuvieron efectos envejecedores en la población del país (en el Censo de 1947, la población de más de 65 años era el 3,9% del total y hoy es el 10% y el promedio de hijos por mujer cayó en el mismo período de 3,2 a 2,4) que produjeron un achicamiento de la pirámide poblacional y un ensanchamiento de su vértice superior.

El signo (también mundial) es de concentración urbana y centralización de la localización poblacional, y por ende de vaciamiento y descapitalización de vastos sectores. La gente busca refugio y oportunidades en los centros urbanos, sobre todo en los más importantes, pero éstos ya no pueden albergarlos ni darles trabajo.

Habrá que diseñar mecanismos de retención y arraigo local, que reviertan el proceso, y habrá que fijar las pautas y mecanismos para frenar esta tendencia. Es necesaria una estrategia local y regional de desarrollo que produzca oportunidades, en particular aquellas que generen expectativas para que no emigre y vuelva la población local capacitada.

La distribución de las actividades de la población

A los efectos de hacer un análisis de las actividades de la población que pueda ser comparado en el tiempo, clasificaremos los distintos sectores de acuerdo a los parámetros estadísticos estándar,

reconocidos local e internacionalmente, aunque dejamos asentadas nuestras reservas sobre la efectividad y coherencia de los mismos para mostrar con claridad, la realidad de cada territorio.

En esta modalidad, la población se clasifica globalmente en Población Económicamente no Activa (PENoA), y Población Económicamente Activa (PEA).

La PEnoA es la que no percibe remuneración, y se subdivide en Menores de 14 años (suelen considerarse aparte), Jubilados (y pensionados), Estudiantes (que no trabajen), Personal al cuidado del hogar (que no incluye a trabajadores remunerados, es decir que, en su mayoría, no son otras que las amas de casa), y considera en Otros a cualquier condición no especificada siempre que no reciba remuneración por trabajo (los rentistas sí podrían entrar).

La PEnoA en el país, es el 58%, porcentaje global que ha ido cediendo terreno a la PEA, hoy del 42%. La PEnoA se conforma de un 28,7% de menores de 14 años (aunque su incidencia tiende a decrecer, esperándose un 22% para dentro de tres décadas), un 8,8% de jubilados y pensionados (el total de ancianos -más de 60 años según los gerontólogos- en el país se estima en 4.500.000 con un 86% con cobertura de obra social pero con un 9%, unos 350.000 en situación de riesgo social. Además, el 63% de los jubilados de más de 60 años, que sumaron en 1995 unos 3,4 millones si incluimos a los pensionados -eran 2.748.670 en 1991-, cobra entre 150 y 500 pesos, con un ingreso promedio de 284 pesos), un 6,5% de estudiantes, un 14% de personas dedicadas al cuidado del hogar y en otras categorías. Son los ancianos, los estudiantes y fundamentalmente las amas de casa registradas como al cuidado del hogar, los que se incorporan a los que buscan trabajo (aún sin resignar su rol original).

Ese 14% de personas dedicadas mayoritariamente al cuidado del hogar sin percibir su salario, en realidad, contiene, en una importante proporción, a aquellos que, o por no conseguir trabajo, o porque el trabajo disponible es de calidad o remuneración inconveniente, aún pueden optar por permanecer en su casa; no obstante, la tendencia indica claramente que esto es cada vez menos posible.

La PEA es toda persona de 14 y más años que está ocupada o buscando trabajo. Se puede clasificar por categoría ocupacional (Empleado, Cuentapropista, Patrón, Familiar no remunerado, etc.) o por rama de actividad: Industria, Agro, Comercio y Servicios Comerciales, Servicios Públicos y Privados Formales (como los profesionales) e Informales (como la mayoría de los oficios), subocupados y desocupados.

Este porcentaje (el de la PEA) era del 37,3% en 1983, y como luego veremos en detalle, con altibajos, fue siempre en paulatino ascenso, siendo por ahora, de alrededor del 42%, lo que demuestra claramente, que la gente no sale a buscar trabajo alentada porque hay, sino porque necesita incorporar más ingresos al grupo familiar. Este trasvasamiento de “no activos” a “activos” se da básicamente en los estudiantes, que necesitan de un trabajo para poder estudiar; y de las amas de casa (cuidado del hogar), que necesitan completar los ingresos familiares.

Puesto en un contexto de baja desocupación y subocupación, y con aceptable “calidad” de trabajo: mayores ingresos, garantías sociales y previsionales, etc.; que sea más la gente que trabaja o quiere trabajar, no es malo. Pensemos que en los países denominados Centrales: EE UU, Japón, Alemania, Francia, Inglaterra, Italia, etc. el promedio de la PEA es del 43% con un máximo de 47% en Japón (en Malasia, Corea y Singapur, los denominados “tigres del sudeste asiático, la PEA ronda el 55-60% del total de la población).

Pero con una desocupación alta (cuyo porcentaje se toma sobre la PEA y no sobre el total de la población) la tendencia da un dato diferente: si la población del país crece en unas 400.000 personas por año, y la PEA es del 42%, entonces 168.000 nuevos demandantes de trabajo se incorporaron anualmente, cifra que pasa a ser el piso en la demanda de trabajo, solamente para “consolidar el déficit”.

Si analizamos la ocupación por categoría entonces decimos que el patrón o socio es aquel que explota su propia empresa o que ejerce por su cuenta una profesión u oficio en forma individual o asociada, y que emplea a uno o más trabajadores. El cuen-

tapropista es aquel que ejerce su profesión, oficio o explota su empresa sin emplear a nadie. El empleado u obrero es la persona que trabaja a jornal o sueldo. Y el trabajador familiar sin remuneración fija es la persona que realiza tareas regulares de ayuda en la actividad de un familiar, sin recibir retribución fija.

Según el Censo de 1991, en el país el 64,5% de los que trabajan es empleado u obrero, el 23% son cuentapropistas, el 7% son patrones o socios y el 5,4% son familiares u otros trabajadores no remunerados (práctica común en el campo y en el pequeño comercio).

Si analizamos la PEA por categoría ocupacional, por ahora, los sectores productivos sumarían el 15,5% de los puestos de trabajo, con el 8,1% para la industria, y el 7,4% para el agro, (a los que se les puede sumar el 4% para la construcción, con un alto componente informal y el 0,6% para Electricidad, Gas y Agua y Extracción de Petróleo y Gas). El comercio y los servicios comerciales superan en conjunto al sector mencionado, con el 23%, considerando los servicios de Comunicaciones, de Transporte, el Sector Financiero, las Obras Sociales y la Medicina Prepaga que suman un 2,8% al 20,2% del sector, lo que marca la cada vez menor incidencia del sector productivo en el total.

Los servicios públicos ocupan al 16,8% de la PEA (los agentes de las administraciones provinciales suman 1.018.000, un 7,5% de la PEA, a los que deben sumarse los dependientes de los municipios -unos 350.000 sin contar los temporarios-, la Capital Federal y la nación, incluido el Ejército, la Policía, la Educación y la Salud -otros 700.000-. Sólo en la administración pública nacional trabajaban en 1995 222.542 agentes).

Los otros servicios, en general informales (servicio doméstico 6,7%- otros servicios que incluyen a la construcción: 24,7%), suman en conjunto el 31,4% del total. Son pocos los ejemplos de incorporación al sector productivo, y esto marca una tendencia de transferencia del sector formal de los servicios, al informal (cifras oficiales de diciembre de 1995 indican que unos 5 millones de personas, un 36% de la PEA, no realizan aportes previsionales, esto incluye seguramente a los desocupados, a una gran parte de

los subocupados, y a amplios sectores del servicio doméstico y de la construcción).

En el país, la desindustrialización y la reducción del empleo y de las remuneraciones en el sector público (400.000 mil empleados públicos perdieron su puesto desde 1990), trae aparejado un sostenido crecimiento de la proporción de trabajadores cuenta-propistas en el sector servicios, muchos de ellos informales, los cuales obtienen en la mayoría de los casos escasos beneficios, y por la naturaleza de su trabajo, en general contribuyen en poco al incremento de la riqueza.

El aumento de la fuerza de trabajo empleada en tareas no productivas es consecuencia de dos tipos de evolución muy diferente de la sociedad: uno de ellos es el que corresponde a las economías maduras, donde la diversificación de los consumos y las transformaciones técnicas derivan en una mayor demanda de servicios para el apoyo a la producción. Otro es el caso de las economías en retroceso, o en procesos recesivos, donde a pesar del atraso en la capitalización y en la técnica, no se generan los puestos de trabajo productivo o para-productivo acordes con el crecimiento de la población.

Cuando hablábamos de la capacitación decíamos que el problema laboral no reside sólo en la desocupación, sino en la calidad de la ocupación; y el primer escalón de esta preocupación lo cubre la subocupación, que se considera integrada por los que trabajan menos de 35 horas semanales y desean trabajar más. Y el segundo, tan o más importante que el primero, lo compone la Ocupación Precaria, que a diferencia de la categoría anterior, sí se computa sumándose a los distintos sectores (y por eso se diluye la cuantificación de su magnitud), y que está integrada por aquellos sectores, en gran medida cuentapropistas del comercio informal y de los distintos oficios urbanos y de la construcción, por el servicio doméstico y por un gran sector de los trabajadores rurales sin cobertura social y de salud, y sin provisiones para la vejez.

Los ingresos de bolsillo, en una pequeña parte de este grupo, en apariencia no son tan bajos (plomeros, gasistas, electricistas, pintores, albañiles, etc.) pero su trabajo "en negro" los pone en riesgo de

salud permanente (no sólo por accidentes) cada vez menos cubiertos por el hospital público, y con un problema futuro que la sociedad deberá (¿podrá?) resolver, cuando su edad no le permita trabajar.

Estos tres sectores: los desocupados, los subocupados y los “precarizados” hoy conforman por lo menos el 50% de la fuerza laboral argentina. En América Latina, según la Organización Internacional del Trabajo, suman en promedio el 57% de los trabajadores y el empleo precario generó el 84% de los nuevos empleos de los últimos años.

Globalmente, en nuestro país, de cada cien habitantes, cuarenta y dos están trabajando o buscando trabajo. De esos cuarenta y dos, el inicio de milenio nos encuentra (aceptando variaciones menores) con alrededor de un 15 % que está desocupado y otro tanto que está subocupado.

Las tasas de desocupación del interior del país, no son más altas, porque presentan una baja tasa de actividad o PEA, pero si saliera a buscar trabajo la misma proporción de gente que en el Gran Buenos Aires, la tasa de desocupación sería mucho mayor. Por ejemplo, si los 27 aglomerados del interior tuvieran la tasa de actividad del Gran Buenos Aires (45%), y matuvieran su tasa de empleo (32,8%), la desocupación en los mismos ascendería del 14,9% al 27,1%, por el contrario, si el Gran Buenos Aires tuviera la tasa de actividad de los 27 aglomerados del interior (38,6%), pero mantuviera su tasa de empleo (37,4%), entonces la desocupación caería al 3,1%. Estos números reflejan hasta qué punto son importantes los movimientos en la proporción de la PEA, en el resultado final de la desocupación.

Es interesante comparar la desocupación con otros países donde también es una preocupación, aunque en otro entorno: con mejor calidad del empleo, mejor asistencia general a la salud, a la educación, a la vejez, a la vivienda, y con una protección integral al desocupado.

En estos países, donde la desocupación es básicamente una de las consecuencias de la transición a una sociedad laboralmente más flexible, intensiva en conocimiento, existe una plataforma de seguridad económico-social que se mueve con el individuo y no

se queda con el empleo, y que le garantiza cobertura básica de salud, educación vitalicia y seguridad para la pensión.

Entonces vemos que, entre 1995 Y 1996, en Europa, España tuvo problemas graves con índices del 22,5%, y en Finlandia fue del 16,7%, en Polonia del 16,9%, en la República Eslovaca del 14,4%, en Bulgaria del 13,3%, en Bélgica del 9,9%, en Francia del 11,6%, en Alemania del 9,1%, en Italia del 11,7%, en Hungría del 11%, en Grecia del 10,7% y en los Países Bajos del 7,0%, pero Austria fue del 9%, en Dinamarca del 6,4%, en Gran Bretaña del 8,4%, en Suecia del 9,6%, en Portugal del 8,0%, en Noruega del 5,6%, en Suiza del 4,5% o en Luxemburgo del 3,0%, con un promedio para la Unión Europea del 11,0%; guarismo al que se acercan países de Oceanía como Australia (10%) o Nueva Zelanda (8,7%) aunque en Asia los índices son bajos: en Japón la desocupación oscila en el 3,2%, en China del 2,3%, en Hong Kong del 2%, en Singapur del 2,7% o en Corea del 2,8%.

Según la O.I.T., en América la desocupación es superior a la nuestra en Nicaragua con el 23% pero es marcadamente inferior en el resto de los países: Panamá 12%, Perú 9,5%, Canadá 9,5%, Colombia 8,7%, Uruguay 9%, Ecuador 8,1%, Estados Unidos 5,8%, Bolivia 5,8%, Chile 5,7%, Brasil 5,1%, Paraguay 5,1%, y México 3,7%. El promedio para América Latina fue del 7,5% en 1995.

Por otra parte, y también sin olvidarnos del contexto, trabajadores temporarios o subocupados alcanzan cifras importantes en el Reino Unido (21%), Japón (17%), EEUU (16,9%), Alemania (13%) y Francia (12%).

La Argentina tiene el mismo problema que muchos países del Primer Mundo (y que siempre tuvieron sus hermanos del Tercero), pero tiene menos recursos para resolverla, entonces debe tener la valentía suficiente para aceptar y afrontar el desafío, y necesitará de un profundo conocimiento de la realidad y de sus posibilidades.

La desocupación es un problema social, pero también económico-global, pues resiente las estructuras que deben garantizar un nivel de vida digno al que queda al margen del sistema, y dis-

trae fondos del Estado que podrían destinarse a seguir creciendo; pero el drama debe ser afrontado en forma solidaria con el individuo y su familia.

Algunas conclusiones sobre la demanda de trabajo

-La incorporación a la masa de trabajadores y demandantes de trabajo, de sectores tradicionalmente no involucrados en la Población Económicamente Activa, como estudiantes, jubilados y amas de casa, por tener la necesidad de sumar ingresos, aún cuando sus objetivos o roles aspirados sean diferentes; incrementa la desocupación y la insatisfacción, aún cuando se retiren de la búsqueda de trabajo por no conseguirlo, presos del “efecto desaliento” (su retiro puede bajar el índice de desocupación, al achicarse la PEA y mantenerse constante la tasa de empleo, pero el juego de números no significa la solución del problema).

-Las tasas de desocupación en los jóvenes son mayores que en el resto de los integrantes de la PEA, y dentro de éstos, las mujeres son las que tienen las mayores dificultades.

-La inmigración no calificada (muchas de ella ilegal), comienza a ser elevada, siendo el segmento de mayor oferta y mayores dificultades de inserción en el mercado de trabajo.

-Crece la participación de los sectores informales en el mercado de trabajo, ante la imposibilidad de generar nuevas fuentes al ritmo de crecimiento de la población y de la tasa de actividad, y la dificultad de reinsertarse en el mercado de trabajo por parte de los trabajadores despedidos del Estado y de sus empresas, de la industria, y del comercio minorista formal, muy afectado por la multiplicación de hipermercados y otros concentradores de ventas.

-Aún cuando el crecimiento económico y las políticas de empleo generen trabajo, es fundamental garantizar la calidad del mismo. Hoy la automatización del campo y de la industria, la concentración de las ventas minoristas en el comercio y el achicamiento del Estado generan un congelamiento (y achicamiento) del empleo formal, mientras que la población crece, buscando alternativas en

el trabajo informal y precario o sumándose a los sub-ocupados.

-El permanente y vertiginoso cambio en las reglas del juego de las actividades económicas y el nuevo rol y sobre todo el tamaño perseguido por el Estado, es decir la búsqueda de tecnología innovadora que reemplace trabajo por capital, la alta competitividad comercial con variedad de nuevos productos, concentración de ofertas y surgimientos de nuevos mercados productores y consumidores en el contexto nacional e internacional; los capitales operativos costosos y escasos, la racionalización y replanteo de los costos internos (sobre todo el laboral) y la disolución o achicamiento de grandes generadores de empleos caracterizados; explica en parte el desfazaje entre oferta y demanda de trabajo, y la repercusión de estos cambios explica el tamaño de la demanda insatisfecha en una sociedad a la que es necesario orientar.

-El trabajador requiere como nunca de una cantidad sustancial de conocimiento formal y la posibilidad, decisión y capacidad de aprender continuamente para poder aprovechar las oportunidades de inserción que genera el sistema. Tanto la comunidad local como el individuo trabajarán y progresarán si pueden igualar lo que saben hacer con lo que necesita hacerse, pero si el sistema educativo está retrasado, no se podrá hacer la transición a una fuerza laboral con posibilidades de inserción, porque la gente no será lo suficientemente hábil.

Los perfiles técnicos y conductivos tienen una mejor inserción en el mercado laboral, corroborada al menos en la poca demanda explícita. No obstante, hasta la lectura de cualquier clasificado indica que para cubrir un empleo de cadete se requiere de estudios secundarios completos.

Ej: prov. de Buenos aires, Tasas de desocupación según nivel de educación alcanzado

Nivel educ. alcanzado	Prim. incomp.	Prim. completo	Sec. Incomp.	Sec. Comp.	Sup. o univ. incomp.	Sup. o univ. compl.	TOTAL
Pobl. Econ. Activa	430.481	1.474.097	956.969	748.558	385.439	340.972	4.336.516
Nº de desocupados	97.567	322.131	244.753	131.006	87.799	25.448	908.704
Tasa desocupación	22,66%	21,85%	25,58%	17,50%	22,78%	7,46%	20,95%

Fuente: IEFE, según datos de la EPH del INDEC de 1996

Es cada vez más marcada la brecha entre la escasa y selectiva demanda de personal que plantean las empresas y la oferta del mercado. Tengamos como dato que en Estados Unidos el 45% de la fuerza laboral tiene un nivel de instrucción mayor que el colegio secundario, mientras que en la Argentina sólo el 15,1% de la PEA, 10,7% del total de la población que ya no estudia, tiene estudios “*mayores*” que el secundario, completos o incompletos, contando aquellos que tienen título terciario completo o incompleto y los que tienen universitario completo o incompleto, a los que podemos sumar el 14,0% con estudios secundarios completos para concluir que el 24,7% de la población que estudió pero ya no estudia, puede ofrecer título secundario o más, lo que indica la oferta cuantitativa en la capacitación de la fuerza de trabajo, aún muy distante de otros países.

-Pareciera que la problemática de la falta de trabajo es completada por la que genera la baja remuneración por el mismo y la incertidumbre por el futuro propio y de los más jóvenes. La reversión de ese fenómeno, quizás sea el mayor desafío en el diseño de una estrategia de desarrollo local.

UNIVERSIDAD Y CALIDAD DE VIDA

El aporte de la universidad

La Universidad Nacional de La Plata siempre mantuvo fuertes vínculos con las comunidades en general, y en particular en su zona de mayor influencia, a través de sus Unidades Académicas, atendiendo a sus demandas específicas; sin embargo, hoy la conformación del contexto es diferente y reclama una relación estructurada y orgánica, que interprete objetivos, identifique prioridades y permita en la respuesta, un aprovechamiento integral de todo el potencial universitario.

Para identificar en qué puede contribuir la actividad universitaria al progreso de la comunidad y a lograr una mejor Calidad de Vida, es necesario que precisemos algunas definiciones: que acordemos el alcance de la propia actividad, que entendamos las características del contexto en el que debe desarrollarse, que identifiquemos los objetivos a alcanzar para cumplir con el rol que la interacción comunidad-universidad le exige y fundamentalmente que transformemos la síntesis de esta conjunción, en programas y acciones concretas.

En julio de 1998, asumí como Secretario de Extensión Universitaria de la Universidad Nacional de La Plata, y este capítulo refleja una experiencia concreta, nuestra posición ante el tema, nuestros avances en el primer semestre de gestión (ya que estos párrafos son escritos en enero de 1999) y vale como aporte en la búsqueda de enlazar la problemática del desarrollo local como

búsqueda de una mejor calidad de vida para la comunidad, con el rol de la universidad.

Definición del contexto: universidad y comunidad

Los territorios en el mundo afrontan, en este fin - inicio de milenio, una etapa de definiciones fundamentales. Conforman un escenario interdependiente y de vertiginosa dinámica, donde las comunidades se esfuerzan por preservar su identidad y fundamentalmente por identificar los caminos adecuados para lograr prosperidad.

La universidad debe asumir la responsabilidad de participar y aportar a ese proceso y debe, por lo tanto, crear los espacios para contener la complejidad de cada una de estas exigencias, resolviéndolas en un ámbito de excelencia.

Transitamos, un proceso de fuerte contracción en la oferta de trabajo. La mano de obra ocupada, tal como la concebíamos hace apenas un lustro, artesanal, oficiosa, manual y masiva, desaparece aceleradamente. La concentración de capital apunta a aumentar su eficiencia y productividad, reemplazando mano de obra con tecnología y esto genera la necesidad de contar con conocimiento para poder formar parte del sector de la sociedad con oportunidades de progreso.

Cambiaron las prioridades de la gente y las preocupaciones sociales del individuo se vieron superadas por las preocupaciones individuales y elementales de la sociedad, sin embargo, la igualdad de oportunidades se transforma en una utopía inalcanzable si no existe una sociedad con altos niveles de conocimiento y capacidad generalizada de generar en forma permanente nuevas habilidades. El resto, nunca podrá acceder a un trabajo calificado, simplemente porque no está capacitado. Quizás pueda comer, y hasta trabajar y mantener a su familia; pero no formará parte de la sociedad aspirada porque no sabrá manejar las herramientas que le permitan estar incluido.

La falta de conocimiento genera una nueva forma de exclusión

que se suma a la de nuestros eternos marginales, tal es la que no permite acceder a las oportunidades que pueda tener nuestra sociedad, aún contando con una estrategia de desarrollo con objetivos claros, con prioridades claramente identificadas, con un sector público con voluntad de comprometerse y de un sector privado con la intención de involucrarse.

Las sociedades locales deberán buscar su progreso adquiriendo especialidades e imponiéndolas por vía de la competencia, multiplicando fortalezas y resolviendo debilidades, aprovechando oportunidades y asumiendo riesgos, pero para transformar sus ventajas comparativas en ventajas competitivas, deberá ser capaz de adquirirlas y mantenerlas por sí misma, empezando por el conocimiento.

La especialización del territorio se apoya en su “*saber hacer*” y las universidades deberán consolidar sus vínculos con la comunidad y aportar a consolidar ese proceso desde la investigación, la formación y la asistencia basada en la transferencia del conocimiento, la información, la orientación, la capacitación en general, y en particular la orientada a maximizar el conocimiento que se internaliza en la región, a partir de la decodificación, método, organización y difusión de ese conocimiento implícito que tiene el sector económico y social local.

Dotar de herramientas y nuevas cualidades a la sociedad actual y a las instituciones y actores que asumen responsabilidades fundamentales, requiere de nuevos esfuerzos y compromisos de la universidad y genera un desafío en particular, para la Extensión Universitaria. Abre un nuevo espacio que es necesario estructurar para que sea efectivo en el aporte, donde la conceptualización del contexto, la participación social en el proceso de concertación que defina un rumbo compartido, y el desarrollo generalizado de habilidades acordes al nuevo escenario, se perfilan como los ejes de la reflexión y el debate.

La particularidad de la Extensión Universitaria, definición de objetivos

Extensión Universitaria es el conjunto de actividades conducentes a identificar los problemas y demandas de la sociedad y su medio, coordinar las correspondientes acciones de transferencia y reorientar y recrear actividades de docencia e investigación a partir de la interacción con ese contexto.

Extensión Universitaria es la interacción creadora entre universidad y comunidad, mediante la cual el quehacer cultural se vincula con el fenómeno social a fin de producir las transformaciones necesarias para el logro de una mejor calidad de vida.

Extensión Universitaria significa ofrecer algo a la sociedad, intentar enriquecerla en su bagaje cultural, brindarle una herramienta, un conocimiento, una idea, una creación, informar y compartir algo: una técnica, un invento, un descubrimiento, un avance, que pueden ser un libro, una obra de arte, una mejor calidad de vida, una posibilidad de desarrollo.

Extensión Universitaria no es una actividad unidireccional sino que debe producirse un “diálogo” permanente entre el que da (universidad) y el que recibe (sociedad), lo que significa que el sujeto que da, el que extiende, se enriquece en forma permanente.

La Extensión Universitaria cumple un rol de formación continua de la propia comunidad universitaria en su conjunto total y de profesionales, dirigentes y empresarios; un rol en la divulgación científica y de la diversidad cultural; un rol en la transformación social y el desarrollo comunitario y un rol en la transferencia tecnológica, con visión estratégica del desarrollo.

Los objetivos que se plantean, son el producto de múltiples aportes que conviven en una realidad cambiante, reflejan un debate siempre inconcluso, pero sintetizan una posición que acentúa el compromiso de la universidad con las necesidades de los distintos sectores de la sociedad, el compromiso apunta a:

- Aportar a una mejor calidad de vida.
- Atender y resolver los problemas y las necesidades que plantea la sociedad.

-Posibilitar, facilitar y fomentar un mayor y mejor desarrollo social (modo de vida, convivencia familiar y social, solidaridad, espíritu crítico, sentimientos democráticos, etc.).

-Relacionarse e interactuar con los nuevos escenarios sociales, políticos y económicos desde la lógica académica de producción de conocimiento y desde una democratización del saber, preservando la autonomía universitaria.

-Transmitir valores, bienes y pautas culturales, éticas, estéticas, artísticas, sociales y de conducta.

-Brindar, ampliar, actualizar y profundizar conocimiento.

-Capacitar, orientar y desarrollar mecanismos de comunicación con la sociedad para transmitir la investigación desde la Educación Superior.

Además de objetivos que apuntan a enriquecer el propio proceso del quehacer universitario como:

-Canalizar las demandas de la sociedad como articuladoras de la extensión con la investigación y la docencia, tomándolas como insumos para, orientar actividades de investigación y producir incorporaciones y reformas curriculares o metodológicas necesarias para el nuevo contexto a partir de fomentar:

-Nuevas tecnologías de enseñanza.

-La participación de los docentes, en forma simultánea, en docencia, investigación y extensión.

-La participación de los alumnos en actividades de extensión: proyectos, pasantías.

-Generar espacios de vinculación con los graduados para el intercambio de experiencias, necesidades de actualización curricular y temática, de grado y postgrado.

-Tener un funcionamiento "*transversal*" de la universidad en las actividades de extensión, a partir del trabajo interdisciplinario, con participación conjunta y articulada entre cátedras, equipos y las distintas Unidades Académicas.

-Incorporar en la currícula a las actividades de extensión como parte de la formación profesional de grado.

-Desarrollar la mayor dedicación en áreas de extensión, bajo las mismas normas de evaluación y control que las de investigación.

-Generar sistemas propios e integrados que permitan estructurar un mejor sistema de evaluación de resultados.

Los Programas de la Secretaría de Extensión Universitaria

Sobre la base de estos objetivos generales de la Extensión, la Secretaría se propuso alcanzar los siguientes objetivos específicos:

-Dirigir una parte importante de la investigación y de la extensión, a la generación y transferencia de conocimientos vinculados a las características propias de las realidades locales, que aporten a su evolución positiva.

-Orientar sus programas de capacitación en extensión, pregrado y postgrado a la orientación y formación de los recursos humanos que demande el proceso de desarrollo local y regional en sus diversos sectores.

-Difundir, relacionar y ayudar a comprender las diversas manifestaciones de la cultura generada en el ámbito universitario, entre las diversas comunidades con las que se relaciona.

-Integrar, con el resto de la sociedad civil, el proceso de conocimiento, comprensión, concertación, decisión y construcción del tejido social, y de la plataforma ambiental y económica en la que se asienta la región a la que pertenece.

-Aportar a la calidad de vida de la comunidad, generando el espacio de reflexión, información y diálogo en torno a la definición de objetivos, reconocimiento de los problemas comunes y la definición de prioridades en el ámbito local.

-Consolidar el reconocimiento del sector público y privado como soporte fundamental de su desarrollo.

-Conformar y consolidar la participación consorciada de las universidades para apuntalar el proceso de desarrollo local.

No obstante, la dinámica de los cambios en la demanda y en las posibilidades de darle respuesta, la incorporación constante de nuevos requerimientos y la satisfacción de algunos, vuelven necesario un cambio en las metodologías de gestión tradicional, basada en estructuras rígidas que diseñan su acción en función de po-

sibilidades y habilidades, permanentemente desfasadas de la necesidad concreta a resolver, no por su voluntad de buscar una respuesta sino por limitaciones de su propia esencia. Es así que el equipo de trabajo asumió la responsabilidad de implementar Programas y Sub-Programas que respondan a necesidades, prioridades y posibilidades actuales, algunos permanentes y otros que se agotarán al cumplir su objetivo básico en el corto o mediano plazo o al cesar la demanda, y serán reemplazados por otros que resuelvan nuevos requerimientos.

Con esta visión dinámica de gestión, desde la Secretaría de Extensión de la U.N.L.P., durante el segundo semestre de 1998, pusimos en marcha distintos Programas de vinculación de la universidad con el medio, que responden a las necesidades y demandas impuestas por este contexto, y aportan a alcanzar los objetivos planteados:

- 1° Programa de Apoyo a los Municipios
- 2° Programa de Difusión Cultural
- 3° Programa de Orientación Laboral
- 4° Programa de Promoción de Proyectos de Extensión
- 5° Programa de Capacitación Pública y Privada
- 6° Programa de Desarrollo y Capacitación Turística
- 7° Programa del Observatorio de Calidad de Vida.

Estos programas fueron declarados de interés legislativo por la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, res. D/2367/98-99.

1° El Programa de Apoyo a los Municipios, a cargo de la Dirección de Asuntos Municipales, tiene como misión: receptor las demandas de los municipios y vincularlos con las áreas capaces de resolverlas, y asistir en el diseño de estrategias de desarrollo local y en la implementación de tecnologías para su gestión (Sistemas de Información Geográfico, censos y consultas, etc.).

Con antecedentes en La Plata, Chascomús, Cañuelas, Saladillo y Junín, se viene desarrollando la serie "*Reflexiones y Datos para una Estrategia de Desarrollo*" en los municipios de Laprida, Villa Gesell, Navarro, Alberti, Lincoln, Bragado y Suipacha y en 1998/99 en Chivilcoy, Capitán Sarmiento, Magdalena, Tres Arro-

yos, Benito Juárez y San Cayetano, con una creciente demanda.

2° El Programa de Difusión Cultural, a cargo de la Dirección de Cultura tiene como misión, la difusión pedagógica de actividades culturales universitarias en su medio y en las comunidades que así lo demanden. Para ello cuenta con el Quinteto de Vientos, el Cuarteto de Cuerdas, el Coro Universitario de 60 coreutas, el Coro de Cámara de 20 coreutas, el Coro Juvenil de 50 coreutas, el Taller de Teatro y la Muestra Itinerante de la Red de Museos de la Universidad, de 14 museos, incluyendo el Museo Azzarini de instrumentos musicales y el de Ciencias Naturales.

En el último cuatrimestre de 1998, se implementó en las localidades de: Verónica, Roque Pérez, Carlos Tejedor, Coronel Pringles, Villa Ramallo, Pedernales, Cañuelas, Junín, Benito Juárez, Lincoln, Azul y Lobos. Los elencos además asistieron demandas de Mar del Plata, Chascomús, Rojas, Balcarce, Lobería, Maipú, Bragado, Bolívar, Luján, Vicente López, Moreno, Berisso, La Plata y Capital Federal. Además representaron a la U.N.L.P. en El Dorado (Misiones) y Trujillo (Perú).

3° El Programa de Orientación Laboral, tiene como misión dotar de las herramientas básicas para la búsqueda de trabajo, a estudiantes universitarios avanzados a partir de talleres, al menos uno al mes. Y de vincular demandas de empresas privadas o públicas, que necesitan emplear mano de obra con conocimiento específico, con estudiantes avanzados o profesionales recién iniciados, identificando y seleccionando a los más adecuados para ingresar al Sistema de Pasantías de Iniciación Laboral o directamente a su primer trabajo, en un banco de datos de unos 2.000 aspirantes, permanentemente actualizado. Desde el inicio del Programa se concretaron unas 200 colocaciones. Además, un equipo de trabajo conformado y dirigido por el propio Programa, trabaja en la organización administrativa y gestión informatizada del Banco de la Provincia de Buenos Aires.

4° El Programa de Promoción de Proyectos de Extensión, a cargo de la Dirección de Extensión, tiene como misión promover, seleccionar y subsidiar total o parcialmente proyectos de extensión que aporten en forma significativa al mejoramiento de la ca-

lidad de vida, para ello dispuso siempre de un presupuesto anual de \$ 150.000 -que se duplica en 1999- y convocó, en agosto de 1998, a la presentación de propuestas en las quince Unidades Académicas, con una recepción de 105 proyectos provenientes de 135 cátedras y equipos.

El Programa promueve la participación de alumnos e incentiva la presentación de propuestas integradas por equipos de más de una Unidad Académica. Para llevar adelante este proceso identifica a los municipios como Unidades de Vinculación con el medio, les solicita, en forma previa a la convocatoria, que definan temas y problemas propios que requieran ser desarrollados, estos son utilizados de guía temática orientativa para la elaboración de las propuestas.

5° El Programa de Capacitación Pública y Privada, tiene como misión identificar las demandas de capacitación de la comunidad, del Sector Público y Privado y elaborar la mejor respuesta, articulando los distintos sectores del conocimiento de las quince unidades académicas y casi cien carreras de esta universidad, y de ser necesario con otros capacitadores y universidades. Entre las actividades en marcha se encuentran:

-El Sub-Programa de Capacitación Pública lleva adelante los Cursos de Alta Gerencia Pública, Provincial y Municipal, para funcionarios, intendentes, concejales, y legisladores, con 100 horas cátedra de duración. Sus 5 primeras ediciones tuvieron unos 270 asistentes de 70 municipios de la provincia de Buenos Aires. Cada uno de estos cursos es dictado por unos 30 conferencistas, expertos y profesores invitados de distintos lugares del país y profesores de las distintas Unidades Académicas.

En el primer semestre de 1999 se prevé su dictado para aspirantes a la función pública electa y colaboradores, sean estos intendentes, concejales o legisladores. Y en el segundo semestre de 1999 se prevé la puesta en marcha de un Programa específico de Incubadora de Gabinetes, complementario de los cursos de Alta Gerencia Pública, dirigidos a Intendentes electos y sus futuros gabinetes de secretarios y directores, a dictarse previo a la asunción efectiva del cargo.

-El Sub-Programa de Capacitación Privada pone en marcha los Cursos de Gestión Empresaria dirigidos a empresarios MIPy-MEs, que se dictan en localidades del interior demandantes, con la posibilidad de desgravación impositiva de la matrícula.

-El Sub-Programa de Capacitación Interna apunta a la instrucción permanente del personal universitario -2.100 no docentes-, con incentivos de beneficios en la carrera administrativa. Realiza cursos- taller de Calidad de Servicios en las Areas de la Atención, Alfabetización Informática del no docente, etc. y una encuesta permanente de demandas de capacitación, a fin de diseñar y adecuar su currícula.

-El Sub-Programa de Orientación Integral al Joven, apunta a asistir, en las distintas localidades del interior de la provincia que lo demanden, a la orientación vocacional tanto de aquellos jóvenes que terminando el ciclo secundario aspiran a acceder a la universidad, como de aquellos que no vendrán y deben descubrir su mejor perfil y las necesidades de capacitación para insertarse en el mercado de trabajo local.

Entre setiembre y noviembre de 1998 se receptaron demandas y se viene implementando, con el apoyo de la Secretaría de Asuntos Universitarios de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, en 15 municipios: Chascomús, Chacabuco, Saladillo, 25 de Mayo, Rojas, Azul, Bolívar, Avellaneda, Lobería, Rivadavia, Torquinst, Roque Pérez, Cañuelas, Chacabuco, Las Flores y Berisso, con un estimado de 1.750 alumnos en total. Las demandas para 1999 hacen pensar en un marcado crecimiento del sub-programa.

6° El Programa de Desarrollo y Capacitación Turística, tiene como misión capacitar y asistir en la formulación de estrategias de desarrollo turístico local, para ello puso en marcha los Cursos de Gerencia y Gestión Turística y Animación y Recreación, con 100 horas cátedra de duración en su conjunto. A sus dos primeras ediciones asistieron unos 140 funcionarios, técnicos y empresarios de 30 municipios de la provincia de Buenos Aires. Estos cursos se dictan con profesores de distintas unidades académicas, invitados y profesores del Centro de Estudios Turísticos de la

Universidad de Barcelona, a partir de un convenio con el Instituto de Desarrollo Empresario Bonaerense IDEB, que le permite al programa lograr su asistencia y le permite al IDEB identificar y contratar cursantes con perfil para asistir a pequeñas y medianas empresas turísticas en los Centros IDEB del interior bonaerense.

El 19 de Setiembre de 1998 la UNLP firmó un convenio con el Centro de Estudios Turísticos de la Universidad de Barcelona para la asistencia recíproca y el intercambio de experiencias y se encuentra en gestión un convenio similar con la Universidad de las Islas Baleares. Estas iniciativas apuntan a fortalecer el rumbo para poner en marcha la carrera de Turismo en la UNLP, que se encuentra en la etapa de consulta y diseño curricular, dentro del Programa.

7º El Programa Observatorio de Calidad de Vida tiene como misión observar el estado de situación y la evolución de los diversos factores que definen la calidad de vida de una región, en cada una de las porciones de su territorio, barrios y localidades. Es otro programa de funcionamiento transversal, en el que participan todas las Unidades Académicas y donde en cada una, docentes, investigadores y alumnos, sobre una base cartográfica e informática común, analizan los aspectos afines a su disciplina, desde un “*telescopio*” específico (seguridad, educación, salud, vivienda, infraestructura, pobreza, trabajo, producción, PBI, medio ambiente, etc.).

En 1998 elaboramos un proyecto de ordenanza y otro de ley provincial, y le propusimos a los municipios de la microregión (Berisso, Ensenada y La Plata), y a la propia legislatura provincial, la creación del Observatorio. Las Municipalidades de La Plata y Ensenada aprobaron por unanimidad en sus Concejos Deliberantes, el proyecto de ordenanza, y le encomendaron a la universidad su manejo, y lo mismo está sucediendo en Berisso, los tres municipios que conforman la microregión donde se inserta la universidad. Pero, la idea es trasladar esta experiencia a las distintas regiones de la provincia y a las universidades nacionales asentadas en la misma y en la Cámara de Diputados se encuentra en tratamiento el proyecto de ley propuesto.

El 22 de octubre la UNLP y la Municipalidad de La Plata firmaron el primer convenio para la puesta en marcha del Observatorio de Calidad de Vida a partir de noviembre de 1998, el mismo contempla recursos para su funcionamiento, informes de avance trimestrales y una publicación anual de resultados, convenios semejantes se gestionan en Ensenada y Berisso, además de programas de la cooperación internacional, dispuestos a respaldar el proyecto.

En esta etapa, investigadores y equipos de las distintas Unidades Académicas elaboran su plan de participación, en el marco del Programa.

La experiencia del Observatorio merece una mención particular, por ser una experiencia concreta en marcha, por la potencia de su aporte a la gestión medioambiental y por conjugar la complejidad de la problemática que afronta con la utilización de sus resultados por quienes toman decisiones que afectan al progreso colectivo y con el compromiso de la comunidad universitaria íntegra, en el mejoramiento cotidiano como forma de construir el futuro, aportando con lo que mejor sabe hacer, que es generar conocimiento.

A continuación profundizamos los fundamentos que dieron origen al Observatorio de Calidad de Vida en la región, y transcribimos la Ordenanza vigente y el Proyecto de Ley que propone extender la experiencia a todo el territorio provincial.

El Observatorio de Calidad de Vida: fundamentos

Los municipios de Berisso, Ensenada y La Plata conforman la Región Capital y La Plata es la capital de la provincia de Buenos Aires. Concentra los tres gobiernos municipales, el gobierno provincial y la universidad más importante de la provincia y la tercera del país, factores fundamentales que deben convivir para hacer posible un proceso inédito, el de construir un modelo de desarrollo basado en el conocimiento y la concertación.

En este territorio debe valer la pena invertir y vivir, como par

indivisible, necesario para que la riqueza generada signifique progreso generalizado. Y para delinear una estrategia de desarrollo para la región, que aspire a alcanzar los objetivos de calidad de vida que su comunidad aspira, es imprescindible iniciar un proceso que articule el conocimiento, la concertación y la planificación y para ello es fundamental poner en marcha y garantizar el funcionamiento perdurable de una estructura que contemple:

-Un sistema permanente de información, análisis y conocimiento particularizado de la realidad ambiental, social y económica local y de su evolución, a disposición de todos los actores públicos y privados.

-Una rutina de participación generalizada y concertación de los intereses que conviven en la sociedad local, como forma democrática de confirmación del conocimiento adquirido y de consenso en la identificación de objetivos comunes.

-Y un mecanismo de planificación permanente de estrategias, basadas en el conocimiento preciso de la realidad, en las posibilidades reales de alcanzar los objetivos fijados y en la selección de prioridades en función de esas posibilidades.

Para cumplir con el primer postulado es imprescindible la puesta en funcionamiento de un *Observatorio de Calidad de Vida*, cuya misión sea la de observar (medir) en cada barrio (sólo en La Plata coexistían en 1996, por lo menos 227) la evolución de aquellos parámetros elementales que transforman un factor ambiental en un problema crítico o en una necesidad no satisfecha, y con ese conocimiento preciso de la realidad, sacar conclusiones, identificar déficits y recomendar prioridades.

Es necesario un seguimiento permanente en cada porción del territorio de la Región Capital, de la evolución de la calidad de la salud, de la educación, de la seguridad, de la vivienda, de la tierra urbana, de los servicios de infraestructura, del transporte, del tránsito, de la recreación, de la cultura, de la asistencia solidaria, del trabajo, de la producción, del comercio, por mencionar sólo algunos factores, de los más elementales que componen la calidad de vida en cada uno de los barrios y zonas de esta Región.

El Observatorio será un organismo que funcionará en forma

permanente en la Universidad Nacional de La Plata, y sus principales usufructuarios serán, la comunidad de La Plata y su municipio (Concejo Deliberante y Departamento Ejecutivo), sus vecinos de la Región si se integran a esta iniciativa, el gobierno de la provincia en sus líneas de acción local, y las empresas e instituciones que requieren de información precisa para tomar decisiones, fijar objetivos y definir prioridades. La información generada será publicada y difundida, estará a disposición de empresarios, medios, entidades vecinales e instituciones, siendo incluso material de información de los colegios de la región desde donde se difundirá el conocimiento de nuestra identidad, de nuestro pasado, de las posibilidades y aún las dificultades presentes y de cual es el futuro que esta comunidad imagina y los pasos que da para alcanzarlo.

Para cumplir con el segundo postulado es necesario poner en funcionamiento una *Mesa Regional de Concertación*, cuya misión sea la de articular la relación permanente y conjunta de funcionarios y técnicos de los tres municipios, la provincia y la universidad con los distintos sectores que representan a nuestra comunidad (asociaciones vecinales, profesionales, instituciones, sindicatos, sectores de la educación, de la salud, de la seguridad, del campo, del comercio, de la industria, etc.), que recojan e intercambien información, inquietudes, y preocupaciones, y fundamentalmente debatan y acuerden objetivos y prioridades para el desarrollo regional. Pero acompañando esta tarea con la de confeccionar, realizar y procesar una consulta anual no vinculante, que llegará a las familias por los establecimientos educativos públicos y privados de la región (más de 250.000 personas asisten a un establecimiento educativo), en las que cada vecino podrá opinar por sí mismo, ordenando, en forma sistemática, cuáles son las prioridades para su cuadra, su barrio, su ciudad y su región.

Para cumplir con el tercer postulado se impone la puesta en funcionamiento de un *Consejo de Planificación Estratégica*, que se nutra del conocimiento preciso y permanente de nuestra realidad, generado en el Observatorio de Calidad de Vida, y de los objetivos y prioridades identificados en la Mesa de Concertación

para el diseño y coordinación de estrategias comunes y particulares, que permitan alcanzar un desarrollo ambiental, social y económico sustentable, que consoliden y exploten las ventajas comparativas de la región, que aprovechen las oportunidades para su crecimiento, que apunten a resolver sus mayores debilidades o déficits, que detecten y conjuren amenazas y que dimensionen y minimicen riesgos en el proceso de fortalecimiento del territorio. Este Consejo, que debiera estar conducido básicamente por los gobiernos municipales y de la provincia, porque serán los evaluados por su eficacia para alcanzar las metas propuestas, decidirá los caminos convenientes para alcanzar esos objetivos y ejecutará y coordinará las acciones y programas públicos y privados, verificando si su dimensión es acorde con la necesidad y demanda real, y orientando su rumbo en un mismo sentido.

No se trata de superponer roles ni de disimular responsabilidades, sino, y de una vez por todas, de asumirlas en toda su dimensión: la universidad generando el conocimiento necesario, la comunidad decidiendo su futuro y los gobiernos ejecutando exactamente esa decisión.

Los activos de la Región

Los grandes lineamientos para el desarrollo regional que escuchamos con insistencia, se basan, cada vez más y casi exclusivamente, en la concreción de grandes obras (las que obviamente anhelamos) y en “*el crecimiento del aparato productivo*” un proceso que, tal como está planteado, asentado en la industria tradicional y en mucho menor medida en el cinturón flori-hortícola, requiere, para involucrar directa o indirectamente, al grueso de nuestra comunidad, de una importante reconversión cultural, de habilidades y ocupaciones.

¿Cuántos de nosotros nos sentimos parte cuando, en nuestra Región, se descarga todo el peso del discurso y la responsabilidad de mejorar el futuro a la “*industria*” o, genéricamente, al “*productor*”? ¿Pueden ellos hoy, siendo un escaso 5% de toda la fuer-

za laboral de la Región, ser los líderes exclusivos de un proceso de crecimiento socialmente equitativo que efectivamente nos incluya? ¿Tenemos todavía la capacidad de ilusionarnos y creer en este camino como excluyente, cuando las grandes empresas privadas y públicas de la región reducen drásticamente su mano de obra como símbolo de modernidad y de búsqueda constante, y generan una riqueza que en general, la propia región no disfruta?

¿Qué hacemos y sabemos hacer hoy, bien o mal, la mayoría de los más de 300.000 trabajadores/as de la región?:

Además de ese 5% que sí trabaja en la industria o en las quintas de hortalizas y flores, más del 30% es empleado del Estado (seis veces más) en áreas de la administración, de la educación, de la seguridad o la salud; otro escaso 5% ejerce su profesión en forma independiente (que se suma a la gran cantidad de profesionales que además son empleados de la provincia, de la universidad - como docentes e investigadores- y de los municipios), casi el 25% (cinco veces más) todavía trabaja en actividades comerciales y de servicios formales (la construcción participa de todas estas actividades formales aunque aún conserva un componente importante de informalidad), y el 35% restante o está desocupado, o está subocupado y en forma precaria, o su trabajo está fuera del sistema, es informal y por lo tanto no tributa, pero lo que es mucho más grave y caro para la sociedad en su conjunto, no cuenta con una obra social que custodie su salud, ni un sistema previsional que resguarde su vejez.

El material humano es siempre el mayor capital y la mejor inversión: es el componente más importante de nuestra *marca* y son estas las variables que habrá que respaldar y mejorar para que sea la comunidad en su conjunto, la que tenga la sensación de que está progresando.

El futuro próspero para la Región Capital se construye entonces con:

1- Un sistema productivo que contemple como insumo crítico al conocimiento científico y a la innovación tecnológica y que utilice para fortalecerse los mejores servicios de la Región.

El Puerto, la Zona Franca, el Parque Industrial, el Ferrocarril,

el Aeropuerto, la Autopista o el Puente, a pesar de que aún no adquieren el protagonismo que se espera, o por que no terminan de concretarse o porque están en proceso de consolidación; son fundamentales, pero dentro de muy poco serán insuficientes para la tan esperada motorización del aparato productivo. Analizados puntualmente en el contexto provincial, o en el corredor nacional, y más aún en el Mercosur, hay muchos puertos, zonas francas, parques industriales e incluso corredores de producción hortícola y florícola, con localización, accesibilidad, conectividad e infraestructura, muchas veces mejores o más convenientes.

Para ser competitivos, además, debemos ser positivamente diferentes, y para esto es fundamental contar con un sistema Universitario de enseñanza, extensión e investigación enorme, como el que efectivamente disponemos, reforzado por ser La Plata, cabecera de la Comisión de Investigaciones Científicas, con otro cúmulo de prestigiosos investigadores, capaces de aportar mucho al vertiginoso proceso de innovación que deben afrontar permanentemente las empresas para competir. A esto debemos sumar los servicios diferenciales de la Región como la importante oferta de Bancos fuertes, la propia Bolsa de Comercio y el Mercado Regional de Capitales, la asistencia de una multitud de profesionales en las más variadas disciplinas altamente capacitados y hoy subutilizados y la existencia de especialistas, capaces de resolver las demandas más precisas.

Es necesario promover y fomentar esta forma de producir porque sólo es posible desarrollarla en regiones como la nuestra, capaces de conformarse como Tecnópolis, concentrando en un mismo ámbito geográfico a los distintos actores del desarrollo científico-técnico, productivo y de servicios.

2- Un Estado altamente calificado, con un sistema que jerarquice la ocupación pública en la salud, la educación, la seguridad y la administración.

En la Región Capital, el empleo público debe ser una profesión en si misma y debe ser modelo provincial y nacional. Ser médico, policía, docente, administrativo o personal de apoyo y más aún funcionario del Estado provincial o municipal en la Región

debe significar un esfuerzo adicional de capacitación permanente y eficiencia para quien lo pretenda, pero también su reconocimiento económico y su prestigio. No es cierto que el Estado deba reducir aún más su personal en la Región, cuando además de atender a sus propias demandas debe resolver, como en el caso de la provincia, temáticas que la involucran en su totalidad. Por el contrario, debe capacitarlo, organizarlo y dotarlo de los elementos necesarios para que haga muy bien lo que siempre hizo. No creo que ningún vecino de la Región quiera menos maestros, menos médicos, menos policías, ni aún menos administrativos. Pero quiere una buena educación para sus hijos, un buen sistema público de salud, seguridad y una administración moderna y eficiente; y la Región necesita de un Estado que invierta en sí mismo, para consolidarse como referencia.

3- Una estructura de comercialización y servicios capaz de captar el consumo externo.

Si sólo entendemos a la Región como nuestro mercado, entonces todos competimos entre nosotros (además de la conmovedora competencia externa), pero si el planteo es “*vender*” a la Región, entonces en muchos aspectos seremos socios.

Estamos, Parque Pereyra Iraola de por medio, a un paso de las 12 millones de personas que habitan en el conurbano y la Capital Federal y este es un mercado potencial a captar formidable, que en unos años, con el puente construido, expandirá mucho más sus límites. Sin embargo, hasta ahora, la Región Capital no supo definir ni su oferta ni su rol.

Sin embargo, el acotado escenario regional se viene enriqueciendo y esto puede cambiar nuestra posición si somos capaces de elaborar una estrategia que hilvane y capitalice los cambios. El natural movimiento de funcionarios de una capital de provincia, la universidad y la oferta recreativa conformada por La República de los Niños, la Peatonal y los edificios del Eje Monumental, y el Paseo del Bosque con el Zoológico, el Teatro del Lago, el Observatorio y fundamentalmente el Museo de Ciencias Naturales (sumados a un periférico autódromo y dos vetustos estadios de fútbol) ya no son los únicos argumentos para seducir al even-

tual consumidor externo.

Si no permitimos más olvidos ni demoras, en dos años el Museo de Ciencias Naturales contará con una ampliación que convocará por sí misma, el Teatro Argentino estará funcionando, con sus 60.000 m² al servicio de la cultura, el Pasaje Dardo Rocha se convertirá en un Museo de las Artes y Centro de Convenciones y Exposiciones, la Catedral tendrá sus torres que agregarán curiosidad a su actual belleza, el Museo Interactivo alardeará con su tecnología, tendremos el único Estadio techado del país y el Hipódromo estará modernizado. Además, y mal que nos pese, estará funcionando la concentración de los dos hipermercados con un centro de entretenimientos en un único lugar.

La Selva Marginal, el corredor costero y los ambientes urbanos típicos de Ensenada y Berisso suman iniciativas de puertos deportivos, urbanizaciones, áreas preservadas y recreación que seguramente acelerarán su impulso con la llegada de la autopista.

Si pensamos como hasta ahora, es posible que mucho de lo hecho, sólo sirva al usuario local, o sólo veamos ir y venir gente e incluso la construcción encuentre sus límites en las necesidades del mercado interno. Pero si actuamos con convicción corporativa y promovemos acciones (públicas y privadas) que estructuren integralmente la oferta y la organicen de acuerdo a la demanda de un usuario potencial, entonces el panorama será distinto.

La Región Capital puede ser el eje de intensas actividades culturales, artísticas y recreativas, con una permanente realización de eventos, encuentros, convenciones y congresos. Entonces se multiplicarán hoteles, restaurantes, confiterías, bares y transporte, conformando esa inmensa "*industria sin chimeneas*" que no sólo será el fundamento de un nuevo Centro, sino de un cúmulo de otros servicios e inversiones y de una actividad comercial diseminada en la Región, apuntada a un consumidor heterogéneo y renovado, complementario del viejo y fiel (?) cliente.

Para poder orientar un pensamiento propio, ordenado y permanente, es necesario generar y contar con conocimiento, tecnología y profesionalismo y para eso es necesario capacitar a la Región, generar un ambiente idóneo de discusión, reflexión y pro-

puestas, de teoría propia y de práctica eficaz.

No alcanza con contratar capacidad externa en un momento determinado, debemos ir conformando la propia, incorporando generaciones, cimentando una escuela y para eso es necesario crear carreras universitarias que abonen ese proceso.

Sólo la fortaleza de los tres pilares enunciados permitirá soportar el enorme esfuerzo de recuperar, reconvertir, capacitar e integrar la gran masa de trabajo no contemplada ni utilizada y marginada del sistema formal. Y esto significa transformar un asistencialismo permanente, en una gran inversión social que iguale las oportunidades de los habitantes de la Región.

En síntesis, es fundamental Institucionalizar a la Región. Pero los esfuerzos y las iniciativas sectoriales, públicas o privadas, deben basarse en un conocimiento preciso y responsable de nuestra realidad y deben formar parte de objetivos, prioridades y estrategias comunes, emergentes de un profundo proceso de concertación entre los más diversos actores que componen nuestra comunidad.

La Plata, 20 de febrero de 1998

El Concejo Deliberante del Partido de La Plata, en uso de las atribuciones legales emergentes de la Ley Orgánica de las Municipalidades, sanciona la siguiente:

ORDENANZA

(ordenanza 8863/98, aprobada por unanimidad en el Honorable Concejo Deliberante de La Plata)

(ordenanza 2185/98, aprobada con variantes, por unanimidad en el H.C.D. de Ensenada)

Artículo 1º: Créase el Observatorio de Calidad de Vida del Partido de La Plata. Su misión primordial consistirá en observar en forma permanente y generar un conocimiento preciso, del estado de situación y de la evolución de los distintos factores que componen la calidad de vida de los habitantes del Partido de La Plata en cada una de sus localidades y barrios.

Artículo 2º: Autorízase al Departamento Ejecutivo a convenir con la Universidad Nacional de La Plata, la puesta en funciona-

miento en su ámbito, del Observatorio de Calidad de Vida y encomendarle las tareas de dirigirlo, conforme a su propia determinación, y conformarlo con profesionales y técnicos de distintas disciplinas con experiencia en las materias específicas de competencia, definiendo las líneas prioritarias de trabajo, y garantizando los recursos necesarios para su funcionamiento, aprobados con arreglo a la Ley Orgánica de las Municipalidades.

Artículo 3º: El Observatorio de Calidad de Vida gozará de autonomía funcional en el ejercicio de sus competencias, dictará sus propias normas en los aspectos funcionales, y podrá suscribir convenios con los municipios de Berisso y Ensenada, con la Universidad Nacional de La Plata, con las cámaras provinciales de Diputados y Senadores, con el gobierno nacional y de la provincia de Buenos Aires, con empresas y fundaciones y con toda institución pública y privada que permita multiplicar y extender sus investigaciones a toda la Región, integrar proyectos mayores acordes con su función y gestionar e incorporar aportes económicos y científicos que optimicen y amplíen su funcionamiento.

Artículo 4º: Los indicadores básicos que deberá construir el Observatorio de Calidad de Vida, a los que podrán sumarse aquellos otros que se identifiquen como necesarios, serán:

Salud

1º -Evolución de la mortalidad infantil, localizando los casos en el territorio, siguiendo la evolución de las tasas de mortalidad fetal, neonatal y postneonatal, barrio por barrio, e identificando las zonas críticas en función de los datos que la realidad muestra. Esto permitirá una mayor eficiencia de los recursos asignados a los programas provinciales y municipales de atención de la embarazada y del recién nacido, y una corrección permanente de las prioridades territoriales y de la dimensión del propio programa.

2º -Evolución de las enfermedades inmunoprevenibles localizando los casos en el territorio, siguiendo su evolución numéri-

ca, barrio por barrio, e identificando las zonas críticas en función de los datos que la realidad muestra. Esto permitirá una eficientización de los recursos asignados a los programas provinciales y municipales de vacunación, y una corrección permanente de las prioridades territoriales y de la dimensión del propio programa.

3º -Evolución de la desnutrición infantil, medida en jardines y colegios primarios, localizando los casos en el territorio, siguiendo su evolución numérica, barrio por barrio, e identificando las zonas críticas en función de los datos que la realidad muestra. Esto permitirá una eficientización de los recursos asignados a los programas provinciales y municipales de alimentación, una difusión de las dietas necesarias elementales, un diseño particularizado de la generación de respuestas y una corrección permanente de las prioridades territoriales y de la dimensión del propio programa.

4º -Evolución de los niveles de contaminación ambiental: sólida, líquida y gaseosa y variantes específicas sonoras y visuales, en zonas industriales, ríos y arroyos, cavas y tierras decapitadas, áreas céntricas y accesos, etc. Esto permitirá un control preventivo de los niveles de degradación y una dimensión del impacto ambiental de usos y funciones asignados al territorio.

Educación

5º -Evolución de los niveles de merma de matrícula en cada colegio primario y secundario, en el tiempo oficial del ciclo, identificando los establecimientos con niveles críticos. Su evolución año a año, y localizando las zonas críticas en función de los datos que la realidad muestra. Esto permitirá una eficientización en la identificación de las causas en cada colegio (educando, educador, familia, conducción o sistema).

6º -Evolución de los niveles de repitencia en cada colegio identificando establecimientos con niveles críticos. su evolución año a año, y localizando las zonas críticas en función de los da-

tos que la realidad muestra. Esto permitirá una efficientización en la identificación de las causas en cada caso y colegio, un seguimiento particularizado para permitir su recuperación.

7º -Seguimiento de la demanda real y potencial de establecimientos, aulas o bancos a partir de la evaluación permanente de la localización poblacional, de su crecimiento barrio por barrio.

Seguridad

8º -Evolución de los niveles de seguridad, localizando los casos de robos, hurtos, violencia familiar, abandono del hogar, etc. en el territorio, siguiendo la evolución de las tasas de delincuencia, barrio por barrio, e identificando las zonas críticas en función de los datos que la realidad muestra. Esto permitirá una efficientización del sistema de seguridad preventiva, de los recursos asignados a los programas provinciales y municipales de asistencia social, y una corrección permanente de las prioridades territoriales y de la dimensión del propio programa.

Tierra y Vivienda

9º -Evolución de la disponibilidad de tierra urbana vacante, barrio por barrio, categorizándola por servicios disponibles y valores de mercado. Esto permitirá identificar dónde se localizará el crecimiento urbano, qué demandará esa población nueva, y que perfil socio-económico tendrá.

10º -Evolución de la construcción de vivienda por iniciativa pública y privada, colectiva e individual, barrio por barrio, determinación del déficit estructural y comparación con el ritmo de crecimiento poblacional. Esto permitirá saber en cuanto y dónde es necesario incrementar el ritmo de crecimiento de la vivienda para reducir el déficit o para mantenerlo.

Servicios

11º -Evolución de los niveles de seguridad en el tránsito, localizando los casos de choques comunes y graves en el territorio, identificando en cada barrio, los cruces, cuadras o lugares de mayor peligrosidad, y siguiendo su evolución, barrio por barrio en función de los datos que la realidad muestra. Esto permitirá establecer medidas para el ordenamiento del tránsito y una eficiencia del sistema de seguridad preventiva, de los recursos asignados a los programas provinciales y municipales (semaforización, iluminación, señalización, otro equipamiento, educación e información) y una corrección permanente de las prioridades territoriales.

12º Seguimiento de la evolución del uso del transporte público por la lectura permanente de ascensos y descensos (información del sistema de tarjeta magnética) y de las nuevas demandas por encuestas periódicas de origen y destino. Esto permitirá adecuar recorridos, paradas y frecuencias a las demandas de la población.

13º -Evolución de la oferta de espacios verdes y de uso recreativo, dimensionando la oferta y el déficit, barrio por barrio, en unidades y m². y la disponibilidad de tierra vacante, pública y privada. Esto permitirá diseñar un plan de crecimiento de los espacios públicos acorde con el crecimiento de la población, y una estrategia para su concreción que incluya normativas de restricción y promociones.

14º -Evolución de la oferta de agua corriente, dimensionando el déficit, barrio por barrio, midiendo la cantidad de frentistas sin servicio, cuadra por cuadra y categorizando las cuadras sin servicio por cantidad de frentistas. Esto permitirá identificar dónde se logra un mayor beneficio social a un mismo esfuerzo, una mayor eficiencia de los recursos asignados, diseñar una estrategia de solución para cada caso y una corrección permanente de las prioridades territoriales.

15º -Evolución de la oferta de cloacas, dimensionando el déficit, barrio por barrio, midiendo la cantidad de frentistas sin ser-

vicio, cuadra por cuadra y categorizando las cuadras sin servicio por cantidad de frentistas. Esto permitirá identificar dónde se logra un mayor beneficio social a un mismo esfuerzo, una mayor eficiencia de los recursos asignados, diseñar una estrategia de solución para cada caso y una corrección permanente de las prioridades territoriales.

16º -Evolución de la oferta de gas natural, dimensionando el déficit, barrio por barrio, midiendo la cantidad de frentistas sin servicio, cuadra por cuadra y categorizando las cuadras sin servicio por cantidad de frentistas. Esto permitirá identificar dónde se logra un mayor beneficio social a un mismo esfuerzo, una mayor eficiencia de los recursos asignados, diseñar una estrategia de solución para cada caso y una corrección permanente de las prioridades territoriales.

17º -Evolución de la oferta de calles pavimentadas, mejorados y cordón cuneta, dimensionando el déficit, barrio por barrio, midiendo la cantidad de frentistas sin servicio, cuadra por cuadra y categorizando las cuadras sin servicio por cantidad de frentistas. Esto permitirá identificar dónde se logra un mayor beneficio social a un mismo esfuerzo, una mayor eficiencia de los recursos asignados, diseñar una estrategia de solución para cada caso y una corrección permanente de las prioridades territoriales.

18º -Evolución de la oferta de alumbrado público, dimensionando el déficit, barrio por barrio, midiendo la cantidad de frentistas sin servicio, cuadra por cuadra y categorizando las cuadras sin servicio por cantidad de frentistas. Esto permitirá identificar dónde se logra un mayor beneficio social a un mismo esfuerzo, una mayor eficiencia de los recursos asignados, diseñar una estrategia de solución para cada caso y una corrección permanente de las prioridades territoriales.

Ocupación

19º -Evolución de las actividades de la población económicamente no activa (estudiantes, jubilados menores, amas de casa)

y activa (ocupación industrial, agropecuaria, comercial y de servicios comerciales formales e informales, en los servicios públicos, la construcción, el empleo doméstico y desocupación) subocupación y grados de precarización de los ingresos. siguiendo su evolución barrio por barrio, e identificando las zonas críticas en función de los datos que la realidad muestra. Esto permitirá dimensionar el perfil de la demanda social y de la oferta laboral, identificar aquellas actividades estructurantes en el trabajo regional, una mayor eficiencia de los recursos asignados a los programas provinciales y municipales de capacitación y generación de trabajo, y una corrección permanente de las prioridades territoriales.

20º - Evolución de variables económico-sociales como la composición y la evolución del Producto Bruto Geográfico por municipio y región, el consumo de energía residencial, pública, comercial e industrial, por zonas de la región y por sector, y su costo comparado con otros territorios, o la generación de basura, medida por zona, tanto en volumen como en composición. Esto permitirá evaluar las tendencias positivas o negativas de las actividades y el consumo y generar acciones correctivas de promoción o gestión.

21º -Evolución del comercio y de los servicios comerciales, localizando cada una de las actividades en el territorio, identificando sobreofertas y subofertas de determinada actividad en función de la cantidad de población en su área de influencia o barrio, y el comportamiento de esa actividad, siguiendo su evolución barrio por barrio, e identificando las zonas críticas en función de los datos que la realidad muestra. Esto permitirá una eficientización del sistema, una orientación de la oferta en función de la demanda, incluso promoviendo aquellas actividades cuya ausencia en el barrio contribuyen a su postergación (por ejemplo farmacias u otros servicios a la salud, a la educación, a la niñez o a la vejez, etc.) y una corrección permanente de las prioridades territoriales y de la dimensión del propio programa.

22º -Evolución de la actividad agropecuaria con un relevamiento anual de mano de obra ocupada, del tipo y volumen de

producción en cada uno de los establecimientos de la región, tipo y volumen de insumos que requiere cada establecimiento para funcionar y para producir, y mercados de comercialización. Esto permitirá disponer de una información inmediata de qué y cuánto se está produciendo, aprovechar oportunidades, dimensionar riesgos y promover opciones y variables; del perfil de mano de obra, del tipo y volumen de insumos requeridos y de las posibilidades de proveerlos localmente, de la capacitación e información necesaria para el productor.

23^o -Evolución de la actividad industrial con un relevamiento anual de mano de obra ocupada, del tipo y volumen de producción en cada uno de los establecimientos de la región, tipo y volumen de insumos que requiere cada establecimiento para funcionar y para producir, y mercados de comercialización. Esto permitirá disponer de una información inmediata de qué y cuánto se está produciendo, aprovechar oportunidades, dimensionar riesgos y promover opciones y variables; del perfil de mano de obra, del tipo y volumen de insumos requeridos y de las posibilidades de proveerlos localmente, de la capacitación e información necesaria para el productor.

24^o -Evolución del empleo público con un relevamiento anual mano de obra ocupada en cada uno de los establecimientos públicos y de servicios públicos de la región, de su perfil, de su capacitación y conocimiento. Esto permitirá tener los elementos para desarrollar un programa integral de jerarquización del empleo público a partir de la capacitación del agente y de una información inmediata de cantidad y perfiles de la mano de obra pública.

Artículo 5^o: El Observatorio de Calidad de Vida deberá difundir permanentemente sus investigaciones, las que estarán a disposición de la comunidad, del Departamento Ejecutivo y del Concejo Deliberante de La Plata. Y deberá concentrar en por lo menos una publicación anual, el estado de situación de las variables analizadas y su evolución.

Artículo 6^o: De forma.

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires sancionan con fuerza de Ley.

Artículo 1º: Créase el Observatorio de Calidad de Vida de la Provincia de Buenos Aires, el que se regirá por la presente Ley y sus normas estatutarias.

Naturaleza

Artículo 2º: El Observatorio de Calidad de Vida es un Ente Autárquico, con plena capacidad jurídica para actuar en la esfera del derecho público y privado, para la realización de los actos y contrataciones conducentes a su funcionamiento y al objeto de su creación.

Objeto y Funciones

Artículo 3º: El Observatorio de Calidad de Vida tiene por objeto generar la información y el conocimiento necesario que asista a la planificación permanente de estrategias y la coordinación de acciones referidas al desarrollo integral de las Regiones, basadas en el conocimiento preciso de su realidad, en las posibilidades reales de alcanzar objetivos fijados, y en la selección de prioridades en función de esas posibilidades.

Artículo 4º: El Observatorio de Calidad de Vida tiene plena capacidad jurídica para realizar los actos, contratos y operaciones relacionadas directa o indirectamente con las siguientes funciones:

a) Relevamiento, volcado a Sistemas de Información Geográficos, análisis y difusión de la evolución de las variables medioambientales, sociales, físicas y económicas que definen la calidad de vida de los habitantes de las regiones.

b) Consultas integrales y sectoriales a la comunidad sobre sus necesidades y prioridades.

c) Convocatoria a Instituciones públicas y privadas, empresarios y vecinos para discutir problemáticas específicas y generales y articular opiniones y objetivos.

d) Coordinación de planes, programas y demás acciones públicas y privadas en función de objetivos comunes que fortalezcan el desarrollo regional, buscando la complementación operativa de las estructuras municipales, provinciales y nacionales, y evitando la duplicación de tareas.

e) Análisis, formulación, identificación, evaluación y promoción de proyectos y planes evaluados como prioritarios para el progreso regional.

f) Asistencia técnica a los municipios de las regiones en la evaluación de impacto ambiental de iniciativas propias o no previstas y en el desarrollo de proyectos locales que beneficien a la región.

g) Capacitación y entrenamiento de los actores públicos y privados, dirigenciales y gerenciales en planificación estratégica en la configuración de modelos descentralizados y proyectivos de intervención socioeconómica, cooperación, márketing territorial, valor de la información, conocimiento y uso de la oferta regional de recursos, manejo de instrumentos para el mejoramiento del contexto.

h) Promoción del intercambio, complementación y asociación de los municipios de las distintas regiones de la provincia con otros argentinos o extranjeros para fortalecer sus ventajas comparativas.

i) Movilización de recursos humanos para adquirir o transferir conocimientos y experiencias positivas en el desarrollo medioambiental, físico, social y económico.

La enumeración que antecede es enunciativa y por lo tanto el Observatorio de Calidad de Vida podrá realizar todas las acciones y actividades que lleven al cumplimiento de su objeto y la finalidad de esta Ley.

Dirección y Administración

Artículo 5º: La Dirección y Administración del Observatorio de Calidad de Vida de la Provincia de Buenos Aires estará a cargo de un Directorio de 5 miembros, que representarán a las universidades nacionales con asiento en el territorio provincial. La designación de los Directores del Directorio se hará de la siguiente forma:

a) Un Director designado por el Gobernador a propuesta de la Universidad Nacional de La Plata, con asiento en la capital de la provincia.

b) Dos Directores designado por el Gobernador a propuesta de las universidades nacionales con asiento en el Interior de la provincia, al momento de la presente ley las de Mar del Plata, del Centro, del Sur y de Luján, a las que se incorporarán en forma automática aquellas creadas en un futuro.

c) Dos Directores designados por el Gobernador a propuesta de las universidades nacionales con asiento en el Conurbano Bonaerense, al momento de la presente ley las de Lomas de Zamora, La Matanza, Quilmes y San Martín, a las que se incorporarán en forma automática aquellas creadas en un futuro.

El mandato de los miembros del Directorio tendrá una duración de tres (3) años y podrá renovarse. Cuando se produjeran vacantes, cada reemplazante será designado de la misma forma que el miembro al que reemplaza y hasta completar el período de mandato de éste.

El Directorio designará una Nómina Consultiva Honoraria, integrada por áreas específicas del gobierno provincial, de la Legislatura Bonaerense, de los gobiernos municipales, Institutos y Entes Descentralizados municipales o provinciales, instituciones empresarias y vecinales, y especialistas de reconocida trayectoria, cuyo aporte ayude a la toma de decisiones.

Los Directores coordinarán en las universidades a las que representan, áreas técnicas que funcionarán en forma permanente en las Unidades Académicas investigando y analizando el estado de situación y evolución de las variables que componen la

Calidad de Vida de la Región en su área de influencia, de acuerdo a los criterios enunciados en el Anexo II.

FISCALIZACIÓN Y CONTROL

Artículo 6º: La fiscalización y control del Observatorio de Calidad de Vida estará a cargo de los organismos que prevén la Constitución de la provincia y la legislación vigente sobre el particular.

PATRIMONIO Y RECURSOS

Artículo 7º: El patrimonio y los recursos del Observatorio de Calidad de Vida de la Provincia de Buenos Aires serán los determinados por:

- a) Lo que determine el presupuesto provincial.
- b) Aportes específicos de los municipios que integran la provincia y de las universidades nacionales con asiento en el territorio de la provincia de Buenos Aires.
- c) Los provenientes de la realización de trabajos y servicios para terceros.
- d) Las donaciones y legados.
- e) Los préstamos que sean otorgados para el cumplimiento de los objetivos y fines de la presente Ley.
- f) Todo otro aporte público o privado destinado al cumplimiento de los fines y objetivos de la presente Ley.

ESTATUTO

Artículo 8º: Autorízase al Poder Ejecutivo a reformar o modificar, con fundamento acordado entre las Instituciones participantes, el Estatuto del Observatorio de Calidad de Vida de la Provincia de Buenos Aires, que como Anexo I, forma parte de la presente Ley.

Artículo 9º: El primer Directorio será designado inmediatamente a la publicación de la presente Ley y tendrá como cometido la implementación del Estatuto y dictar los reglamentos necesarios para su funcionamiento así como darse la estructura funcional necesaria para el cumplimiento de los objetivos de la presente.

Artículo 10º: El organismo de vinculación entre el ente autárqui-

co que se crea y el Poder Ejecutivo será el Ministerio de Gobierno.

Artículo 11º: Autorízase al Poder Ejecutivo a realizar las modificaciones o incorporaciones en la Ley de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos para el Ejercicio Fiscal vigente, en lo que sea necesario para la implementación de la presente Ley.

Artículo 12º: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

ANEXO I

ESTATUTO del Observatorio de Calidad de Vida de la Provincia de Buenos Aires

Artículo 1º: El Ente Autárquico, Observatorio de Calidad de Vida de la Provincia de Buenos Aires, funcionará en instalaciones de la Universidad Nacional de La Plata, no obstante, en cada universidad nacional con asiento en el territorio de la provincia, integrante del Ente, funcionarán los equipos técnicos que analizarán los factores que componen la Calidad de Vida de cada Región.

Artículo 2º: El objeto del Observatorio de Calidad de Vida está detallado en los artículos 3º y 4º de la Ley. Para el cumplimiento de estas finalidades el Observatorio de Calidad de Vida gozará de plena capacidad de actuar en esferas del derecho público o privado, pudiendo realizar todas las actividades y acciones que lleven al cumplimiento de los objetivos determinados en la Ley, siendo la enumeración de las mismas meramente enunciativas.

Artículo 3º: El Observatorio de Calidad de Vida se encuentra plenamente capacitado para adquirir bienes muebles, enajenarlos, permutarlos, venderlos, como así también realizar cuanto acto jurídico sea necesario o conveniente para el cumplimiento de su objetivo.

Para adquirir, permutar, gravar y enajenar bienes inmuebles, deberá requerir autorización del Poder Ejecutivo.

Artículo 4º: Constituye el patrimonio del Observatorio de Calidad de Vida:

a) Los aportes que realice el gobierno de la provincia de Buenos Aires.

b) Aportes específicos de los municipios que integran la pro-

vincia y de las universidades nacionales con asiento en el territorio de la provincia de Buenos Aires.

c) Los aportes provenientes de la realización de trabajos y servicios para terceros.

d) Las donaciones subvenciones y legados que reciba.

e) Todo otro aporte público o privado destinado al cumplimiento de los fines y objetivos de la presente Ley.

Artículo 5º: Con las autorizaciones pertinentes y la del Directorio, podrá contraer préstamos que específicamente sean otorgados por organismos nacionales e internacionales.

Artículo 6º: El Directorio se compondrá de cinco (5) miembros designados de acuerdo al artículo 5º de la Ley. En su primera reunión, el Directorio designará de entre sus miembros un (1) Presidente, un (1) Vicepresidente, un (1) Secretario y dos (2) Prosecretarios.

Artículo 7º: Las reuniones del Directorio se celebrarán por lo menos una vez al mes, por citación del Presidente o extraordinariamente cuando lo disponga el Presidente o lo soliciten cinco (5) miembros del Directorio.

Artículo 8º: Las reuniones del Directorio se celebrarán válidamente con la presencia de la mitad más uno de los miembros del mismo, requiriéndose para las resoluciones el voto de la mayoría simple de los presentes.

Artículo 9º: El Presidente tendrá voto, el que se computará doble voto en caso de empate. Para el tratamiento de reconsideraciones, se requerirá el voto favorable de los dos tercios de los presentes, y se substanciará en otra reunión constituida con igual o mayor número de asistentes que aquella en que se adoptó la resolución a reconsiderar.

Artículo 10º: Son deberes y atribuciones del Directorio:

a) Ejecutar todas las acciones necesarias para el cumplimiento de los fines de la Ley que motiva el presente Estatuto.

b) Resolver por sí los casos no previstos en el presente Estatuto, interpretándolo si fuera necesario.

c) Proponer al Poder Ejecutivo las designaciones, ascensos, remociones y sanciones disciplinarias de acuerdo a lo que esta-

blezcan las normas legales y reglamentarias vigentes, que rigen para el personal de la administración provincial.

d) Nombrar y contratar personal transitorio para tareas de relevamiento, encuesta, programación, análisis, investigación, evaluación, capacitación y todas aquellas extraordinarias o accidentales necesarias para el cumplimiento de los fines de la Ley.

e) Realizar los actos de disposición del patrimonio, para lo que podrá enajenar, permutar, comprar, vender, transferir, abrir cuentas en el Banco de la Provincia de Buenos Aires y toda otra acción que lleve al mejor cumplimiento de los objetivos del Consejo Regional. Tratándose de bienes inmuebles, su adquisición, permuta, gravamen o enajenación requerirá la autorización previa del Poder Ejecutivo.

f) Proyectar su presupuesto anual y manejar los fondos asignados de los cuales dará cuenta en la forma establecida en las disposiciones legales en vigencia.

g) Fijar el monto a cobrar por los servicios y prestaciones realizadas por el Consejo Regional.

h) Dictar reglamentos internos y normas para la aplicación e interpretación del presente Estatuto, para lo que dispondrá de las más amplias atribuciones.

i) Darse su propio reglamento y el de sus dependencias.

Artículo 11º: Serán atribuciones del Presidente del Directorio:

a) Ejercer la representación legal del Observatorio de Calidad de Vida.

b) Realizar todos los actos inherentes a la Administración del Observatorio de Calidad de Vida.

c) Convocar reuniones de Directorio.

d) Firmar con el Secretario las Actas del Directorio.

e) Autorizar con la firma de otro director, las cuentas de gastos, firmando los recibos y demás documentos de Tesorería, de acuerdo a lo resuelto por el Directorio, no permitiendo que los fondos del Observatorio de Calidad de Vida sean invertidos en objetos distintos a lo prescrito por la Ley de este Estatuto.

f) Velar por la buena marcha de la administración, observando y haciendo observar la ley de creación del Observatorio de Cali-

dad de Vida, el estatuto, los reglamentos y resoluciones del Directorio.

g) Representar a la Institución en las relaciones con el Poder Ejecutivo provincial, con el Poder Legislativo, con los municipios de la provincia de Buenos Aires, con las universidades nacionales con asiento en el territorio provincial, con sus reparticiones y con toda otra institución, pública o privada del país o del exterior.

h) Tomar por sí cualquier solución que considere urgente para la buena marcha del Observatorio de Calidad de Vida, con la obligación de rendir cuenta al Directorio en la reunión siguiente a la fecha de la resolución tomada, cuando se trate de competencias otorgadas por la Ley o este estatuto al Directorio.

i) Todo gasto superior a los \$ 500,- será pagado por cheque firmado por el Presidente y otro Director según lo reglamente el Directorio.

Artículo 12º: Ante la ausencia temporaria del Presidente, cualquiera fuera su causa, asumirá sus funciones el Vicepresidente, con las mismas atribuciones que aquel.

Artículo 13º: El Secretario asistirá al Presidente en las reuniones del Directorio redactando las Actas respectivas y firmando con éste.

Artículo 14º: Ante la ausencia temporal del Secretario, asumirá sus funciones un Prosecretario.

Artículo 15º: El Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires dispondrá del destino del patrimonio del Observatorio de Calidad de Vida en caso de disolución del mismo.

ANEXO II FUNDAMENTOS

Los municipios conforman las regiones de la provincia de Buenos Aires, en cuyo territorio vive algo menos del 40% de la población del país, genera 1/3 del PBI nacional, y algo más del total de las exportaciones, además concentra la mayor concentración universitaria, de docencia e investigación, después de la Capital Federal, factores fundamentales que deben convivir para hacer posible un proceso inédito, el de construir un modelo

de desarrollo basado en el conocimiento y la concertación.

Su destino pareciera signado por tener que asumir ser el epicentro de los grandes conflictos nacionales, pero también por liderar las transformaciones estructurales de la nación y este es el desafío y la gran responsabilidad de esta provincia.

Esta experiencia, que es necesario pulir, controlar y mejorar tiene como objetivo estructural, generar un conocimiento efectivo sobre el que se fundamenten las metas comunes y particulares y se definan las prioridades, sirviendo de ejemplo, de referencia y modelo al resto del territorio nacional.

Cualquier expectativa de progreso que aspire a concretar esta provincia, requiere de lineamientos claros, de objetivos precisos y fundamentalmente de la convicción colectiva que el camino escogido es el acertado.

Muchas de las importantes acciones y obras en evaluación e incluso en marcha, forman parte de arraigadas aspiraciones y seguramente contribuirán a cimentar, con su concreción, las posibilidades potenciales que tiene este territorio de prosperar.

Integrarán las ventajas comparativas de las regiones, si forman parte de un plan dinámico y flexible que las hilvane y las contenga, de una estrategia que las involucre y utilice, y fundamentalmente si están asentadas en una plataforma ambiental controlada y positiva. En este territorio debe valer la pena invertir y vivir, como par indivisible, necesario para que la riqueza generada signifique progreso generalizado.

Para delinear una estrategia de desarrollo para la provincia, para cada región y municipio, que aspire a alcanzar los objetivos de calidad de vida que su comunidad aspira, es fundamental poner en marcha y garantizar el funcionamiento perdurable de una estructura que contemple un sistema permanente de información, análisis y conocimiento particularizado de la realidad ambiental, social y económica local y de su evolución, a disposición de todos los actores públicos y privados.

Seguramente esto debe completarse con una rutina de participación generalizada y concertación de los intereses que conviven en la sociedad, como forma democrática de confirmación

del conocimiento adquirido y de consenso en la identificación de objetivos comunes.

Este par de conocimiento y consenso es imprescindible para generar la sinergia que ponga en marcha un mecanismo de planificación permanente de estrategias, basadas en el conocimiento preciso de la realidad, en las posibilidades reales de alcanzar los objetivos fijados y en la selección de prioridades en función de esas posibilidades.

Para cumplir con el primer postulado se requiere la puesta en funcionamiento de un *Observatorio de Calidad de Vida*, cuya misión sea la de observar (medir) en cada barrio de cada localidad, en cada campo de cada confín rural de nuestra vasta provincia, en cada región la evolución de aquellos parámetros elementales que transforman un factor ambiental en un problema crítico o en una necesidad no satisfecha, y con ese conocimiento preciso de la realidad, sacar conclusiones, identificar déficit y recomendar prioridades.

El Observatorio de Calidad de Vida será un organismo que funcionará en forma permanente en las universidades nacionales con asiento en el territorio de la provincia, estudiando el estado de situación y la evolución de cada uno de aquellos factores que definen la calidad de vida de una comunidad, y sus principales usufructuarios serán el gobierno de la provincia y los municipios, pero la información generada será publicada y difundida, estará a disposición de empresarios, medios, entidades vecinales e instituciones, siendo incluso material de información de los colegios, desde donde se difundirá el conocimiento de nuestra identidad, de nuestro pasado, de las posibilidades y aún las dificultades presentes y de cual es el futuro que esta comunidad imagina y los pasos que da para alcanzarlo.

Los indicadores básicos que deberá construir el *Observatorio de Calidad de Vida* a los que podrán sumarse aquellos que se identifiquen como necesarios, serán:

Medio Ambiente: 1º Evolución de la calidad ambiental y de la degradación y contaminación del medio sólido, líquido y gaseoso.

Salud: 2º -Evolución de la mortalidad infantil, 3º -Evolución de las enfermedades inmunoprevenibles 4º -Evolución de la desnutrición infantil.

Educación: 5º -Evolución de los niveles de merma de matrícula en cada colegio primario y secundario, 6º -Evolución de los niveles de repitencia en cada colegio, 7º -Seguimiento de la demanda real y potencial de establecimientos, aulas o bancos.

Seguridad: 8º -Evolución de los niveles de seguridad.

Tierra y Vivienda: 9º -Evolución de la disponibilidad de tierra urbana vacante, 10º -Evolución de la construcción de vivienda por iniciativa pública y privada.

Servicios: 11º -Evolución de los niveles de seguridad en el tránsito, 12º -Seguimiento de la evolución de la demanda y calidad de la oferta del servicio de transporte público, 13º -Evolución de la oferta de espacios verdes y de uso recreativo, 14º -Solución de la oferta y calidad del servicio de agua corriente, 15º -Evolución de la oferta y calidad del servicio de cloacas, 16º -Evolución de la oferta y calidad del servicio de gas natural, 17º -Evolución de la oferta de calles pavimentadas, mejorados y cordón cuneta, 18º -Evolución de la oferta y calidad del servicio de alumbrado público.

Ocupación: 19º -Evolución de las actividades de la población, 20º -Evolución del Producto Bruto Geográfico, 21º -Evolución del consumo de energía residencial, pública, comercial e industrial, y de su costo comparado con otros territorios, y de generación de basura. 22º -Evolución del comercio, de los servicios comerciales, 23º -Evolución de oferta y demanda en el turismo, 24º -Evolución de la actividad agropecuaria con un relevamiento anual de mano de obra ocupada, del tipo y volumen de producción, 25º -Evolución de la actividad industrial, de mano de obra ocupada, del tipo y volumen de producción, tipo y volumen de insumos y mercados de comercialización, 26º -Evolución del empleo público con un relevamiento anual mano de obra ocupada en cada uno de los establecimientos públicos y de servicios públicos de la región, de su perfil, de su capacitación y conocimiento.

El conocimiento generado en el Observatorio permitirá definir

objetivos y prioridades, para el diseño de estrategias de desarrollo (ambiental, social y económico) local y regional, que articuladas y contrastadas definen las grandes líneas de acción y rumbos del conjunto de la provincia, con fundamentos que consolidan y explotan sus ventajas comparativas, que apuntan a resolver sus mayores debilidades, que detectan y conjuran amenazas y que dimensionan y minimizan riesgos en el proceso de fortalecimiento del territorio. Este proceso permitirá evaluar los caminos convenientes para alcanzar los objetivos propuestos, para definir prioridades y seguir las acciones y programas públicos y privados, verificando si su dimensión es acorde con la demanda y orientando su rumbo en un mismo sentido.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA:

-ORGANIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL de Jordi Borja y otros, EUDEBA -1987-

-LA VENTAJA COMPETITIVA DE LAS NACIONES, de Michael E. Porter, editado por Vergara -1991-

-LO PEQUEÑO ES HERMOSO, de E.F. Schumacher, editado por Tursen / Hermann Blume -1994-

-LA ARGENTINA QUE VIENE, de Aldo Isuani, Daniel Filmus y otros autores, FLACSO, UNICEF, editado por Grupo Editorial Norma S.A.-1998-

-HACIA UN NUEVO MODELO DE GESTION LOCAL, Municipio y Sociedad Civil en Argentina, compilador Daniel García Delgado, editado por FLACSO, U.B.A. y Universidad Católica de Córdoba -1997-

-ESTRATEGIAS DE GESTIÓN Y MICROPLANEAMIENTO, de Ramón Martínez Guarino, editado por Lumen-Humanitas -1996-

-LA PLATA: REFLEXIONES Y DATOS PARA UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO, de Fernando Tauber, editado por el Bloque de Concejales de la UCR de La Plata -1992-

-LA PLATA: PROPUESTAS PARA UN FUTURO DE PROGRESO, de Fernando Tauber (con Lidia Bognanni y Diego Delucchi), editado por la Universidad Nacional de La Plata -1995-

-REGION CAPITAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, ESTUDIO EXPLORATORIO DE SUS VENTAJAS COMPARATIVAS de Fernando Tauber, Cristina Vitalone y otros autores, editado por el Centro de Documentación e Información del Programa de Forta-

lecimiento Institucional de la Secretaría de Asuntos Municipales e Institucionales de la Provincia de Buenos Aires. Proyecto 95/013 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD -1998-

-SERIE: REFLEXIONES Y DATOS PARA UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO, libros de los municipios de CHASCOMÚS, CAÑUELAS, SALADILLO, JUNIN, LAPRIDA, VILLA GESELL, NAVARRO, ALBERTI y LINCOLN, en edición de BRAGADO y SUIPACHA, en elaboración de TRES ARROYOS, BENITO JUAREZ, SAN CAYETANO y CAPITAN SARMIENTO, director: Fernando Tauber, editado por cada Municipalidad -1993/1999-

-Documento: IDEAS PARA UNA AGENDA DE POLITICA MUNICIPAL, de Ricardo Lopez Murphy y Fernando Tauber, redactado por Marcelo Valente, publicado por la Presidencia de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, el Foro Nacional de Intendentes y Concejales Radicales y el Instituto Federal de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior de la República Argentina en el cuaderno IFAM nº3, Nuevas Visiones para los municipios -setiembre de 1998-

-UN MODELO DE DESARROLLO REGIONAL, de Ruby Daniel Hernández, editado por el Grupo Banco de la Provincia de Buenos Aires -1996-

-BASES PARA UN MODELO DE DESARROLLO REGIONAL APOYADO EN EL SISTEMA DE CIUDADES, Documento informativo de IN-MARK -1993-

-X JORNADAS NACIONALES DE REGIONALIZACIÓN, Documento de la Corporación para la Regionalización de Chile -1993-

-EL MUNICIPIO COMO PROMOTOR DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL, del Proyecto SACDEL del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales, editado por IULA Unión Internacional de los municipios y los Poderes Locales -1992-

-LA GESTIÓN MUNICIPAL, selección de lecturas básicas, editado por la Fundación Jorge Esteban Roulet -1990-

-EL ROL DEL MUNICIPIO, LA PARTICIPACIÓN Y LOS NUEVOS ESPACIOS SOCIALES EN LA INSTITUCIONALIDAD PROVINCIAL Y LO-

CAL, de Daniel Cassano, editado por el CFI -1993-

-ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL DEL EMPLEO, Documento informativo del Programa LEDA de la CEE -1992-

-PLAN ESTRATEGICO ECONOMICO Y SOCIAL BARCELONA 2000, editado por el Ayuntamiento de Barcelona -1990-

-PRIMER CONGRESO ANUAL DE MUNICIPIOS, de la Fundación de Estudios Municipales y Sociales, Editado por Corregidor -1998-

-LOS MUNICIPIOS DEL SIGLO XXI, BASES PARA LA RECONVERSION MUNICIPAL, de Alcides Agustín Peduran, Editorial Aguilera -1997-

-CIUDAD Y MUNICIPIO, de Roberto Dromi, Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos, editado por Ediciones Ciudad Argentina -1997-

-EL MODELO ITALIANO, LA ESPECIALIZACIÓN FLEXIBLE Y LOS DISTRITOS INDUSTRIALES, de Andrea Saba, editado por la Universidad Nacional de La Plata -1997-

-CONSTRUIR EL MERCADO, de Patrizio Bianchi, editado por la Universidad Nacional de Quilmes -1997-

-REGULACIONES A LOS SUPERMERCADOS, de Daniel Artana y Mónica Pandeiros, Documento de Trabajo de la Fundación de Investigaciones Económicas, FIEL -julio de 1998-

-ANUARIOS ESTADÍSTICOS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, Instituto Nacional de Estadística y Censos -años 1993, 1994, 1995, 1996, 1997 y 1998-

-CENSO NACIONAL ECONÓMICO 1974, 1985, 1994, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

-ENCUESTA NACIONAL SOBRE RECURSOS HUMANOS EN TURISMO, Secretaría de Turismo de la Nación, Consejo Federal de Inversiones e Instituto Nacional de Estadística y Censos -1996-

-EL DESARROLLO AGRARIO ARGENTINO, de H. Giberti.

-DESARROLLO AGROPECUARIO SUSTENTABLE “ESTRATEGIAS PARA EL USO AGROPECUARIO DEL TERRITORIO”, recopilación y coordinación de los ing. agr. Luis Verde y Ernesto Viglizzo, INTA - INdEC -1995-

-ROL DE LAS ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES EN RELACION

CIÓN CON LA RECONVERSIÓN PRODUCTIVA Y AGROINDUSTRIAL, CONINAGRO -1995-

-VEINTE PASOS PARA FORMULAR UN PROYECTO DE CIUDADES SANAS, de la Organización Mundial de la Salud -1992-

-EQUIPAMIENTO COMUNITARIO, ESTÁNDARES PARA ÁREAS URBANAS, por Elba L. Rodríguez, editado por Civildad -1990-

-INFORME ARGENTINO SOBRE DESARROLLO HUMANO 1997, (PNUD, Director Nacional Dr. Antonio F. Cafiero) Comisión de Ecología y Desarrollo Humano del Honorable Senado de la Nación -1997-

-LA POBREZA EN LA ARGENTINA, Instituto Nacional de Estadística y Censos -1984-

-HOGARES CON NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI) 1980 Y 1991, Comité Ejecutivo para el Estudio de la Pobreza en la Argentina CEPA -octubre 1993-

-PROYECTO DE COMUNICACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE LA NUTRICIÓN, Instituto de Investigación de la Comunicación Social de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata, de Adolfo Negrotto y otros -1986-

-LA MORTALIDAD INFANTIL en el partido de La Plata, de Fernando Tauber (con Lidia Bognanni y Diego Delucchi), editado por la Fundación de la Facultad de Ingeniería de la U.N.L.P. -1997-

-EN LOS MARGENES, Estudio de población en riesgo social en el Partido de La Plata, de Patricia Flier (con Pablo Ghigliani y Marcelo Raimundo), editado por el Centro de Investigaciones Socio Históricas de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la U.N.L.P. y la Secretaría de Salud y Medicina Social de la Municipalidad de La Plata -1995-

-POLITICA ECONOMICA LOCAL, de Antonio Vásquez Vaquero, editado por Pirámide.

-LA PARADOJA GLOBAL, de John Nashbitt.

-Archivos de diarios, periódicos y revistas locales, provinciales y nacionales.

Se terminó de imprimir en mayo de 1999
IRO S.A.
Juan D. Perón 315 - 1º Piso - (1038) Capital Federal
Tel.: 4343-9522 (rot.) - Fax: 4343-9521
E-mail: info@iro.com.ar

Bs. As. - República Argentina

Ameno, actual, interesante... "MUNICIPIO Y DESARROLLO, el nuevo desafío", es un libro que abre caminos para un gobierno municipal acorde a los tiempos que corren. Plantea interrogantes acerca de la gestión de gobierno municipal y estrategias para resolverlos, poniendo al alcance del lector herramientas concretas de ejecución. Reflexiona y estimula el análisis de políticas que impactan sobre el crecimiento económico, social y cultural de las comunidades y concibe al desarrollo local como un desafío posible e ineludible en el marco del nuevo rol del municipio.

**Arq. Alfredo Irigoin, Intendente de Laprida, provincia de Buenos Aires, 1984-1999
y Presidente de FUNDAM, Fundación para el Desarrollo Municipal.**

El inicio de milenio nos propone un escenario de cambios. Las transformaciones económicas, políticas y sociales de los últimos años han sacudido con fuerza a las regiones y a las ciudades.

...Es así como este excelente trabajo cuyo autor es el arquitecto Fernando Tauber, viene a sumarse a la bibliografía más moderna sobre los nuevos desafíos del desarrollo desde una perspectiva local. En tal sentido, realiza un valioso y original aporte integrando aspectos tan concretos como la industria, el comercio, el turismo y la actividad agropecuaria en una visión global que apunta a consolidar el desarrollo local y la calidad de vida de la ciudad. Su estilo ameno e informado convierte este libro en un elemento de lectura indispensable para quienes quieran estudiar el presente y el futuro de las ciudades, que son ni más ni menos, la creación más compleja que ha producido la humanidad a lo largo de toda su existencia.

**Dr. Hermes Binner, Intendente Municipal de Rosario, 1996-1999.
Presidente Alternativo de la Federación Argentina de Municipios 1997-1998**

"MUNICIPIO Y DESARROLLO, el nuevo desafío", es un aporte importante al camino de la política de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales que se viene desarrollando en Argentina desde el retorno de la democracia en 1983.

Dos hechos centrales configuran la descentralización y fortalecimiento municipal, en la práctica, como "política de estado": la reforma constitucional de 1994, donde se incorpora la autonomía municipal como principio constitucional, y la creación por ley, en 1997, de la Federación Argentina de Municipios, por voto unánime de ambas cámaras del Congreso Nacional.

La percepción de esta situación en los ámbitos intelectuales y universitarios vigoriza la tendencia al acercamiento entre el mundo del pensamiento y el de la actividad de gobierno. El desafío a resolver entre todos es la armonización del proceso de fortalecimiento institucional municipal, la descentralización, la reforma política, el desarrollo local y la justicia social.

Por ello es relevante el importante aporte que hace en este libro su autor, el Arquitecto Fernando Tauber, en el que se ocupa de la relación entre el municipio, la calidad de vida y los distintos factores que hacen al desarrollo local.

**Lic. Roberto Grabois, Secretario General Ejecutivo del IFAM,
Instituto Federal de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior, 1995-1999.**