



MAESTRÍA UIM EN DIRECCIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA LOCAL- EDICION 2009

TESIS DE MAESTRÍA PROYECTO

“Diversificación y potenciación de la actividad económica y productiva no turística en el Partido de Tornquist, Provincia de Buenos Aires, Argentina”.

AUTOR

DI PAOLO, GUSTAVO DANIEL

Cargo desempeñado y Entidad en la que se presta servicios: Docente de la Universidad Nacional de La Matanza/CEPEC/Universidad Nacional de Lanús.
Miembro de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de Fraudes y Crímenes Financieros (ALIFC).

MAESTRÍA EN DIRECCIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA LOCAL



UNIÓN IBEROAMERICANA DE MUNICIPALISTAS

UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL MENÉNDEZ PELAYO

PALABRAS PRELIMINARES. Agradecimientos y dedicatorias.

Quiero hacer una mención especial y pronunciar un agradecimiento profundo para mis padres Carmen, Agustín, Emma y Mauricio, sin los cuales cualquier logro profesional y humano no hubiera sido posible.

Finalmente, quiero agradecer a mi eterna compañera Anita, por ser simplemente el amor de mi vida....., y a mis Anna Belén y Juan Manuel por ser la luz de mi camino.

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO.....	1
INTRODUCCIÓN	6
CAPITULO I: MARCO TEORICO.....	10
I.1. El contexto mundial o global.....	10
I.2.La lógica de la descentralización en el entorno municipal.....	60
I.3. La impronta de la gestión local	93
CAPITULO II: DESCRIPCIÓN DE LA LOCALIDAD OBJETO DE ESTUDIO.....	109
II.1.Aspectos institucionales de la ciudad	109
II.2. Ubicación	109
II.3. Aspectos demográficos	109
II.4. Desarrollo y mantenimiento urbano	110
II.5. Desarrollo sociocultural	111
II.6. Desarrollo económico.....	112
II.7. Aspectos políticos.....	123
II.8. Esencia e información general del Partido de Tornquist.....	126
II.9. La canalización y la operativización del concepto de desarrollo.....	132
local en el entorno del Partido de Tornquist	
CAPITULO III: DIAGNOSTICO DE LA SITUACION ACTUAL	150
III.1. Matriz FODA	150
III.2. Identificación de los problemas.....	157
III.3. Análisis de los problemas identificados.....	163
III.3.1. Relaciones de causa y efecto. Cuantificación.....	163
III.4. Priorización de los problemas. Criterios. Orden de prioridad.....	169
CAPITULO IV: ESTRATEGIA PARA LA RESOLUCIÓN DEL PROBLEMA PRIORITARIO	181
IV.1. Descripción de la situación problema considerada prioritaria.....	182

IV.2. Causas del problema	184
IV.3. Consecuencias del problema.....	184
IV.4. Árbol de problemas.....	186
IV.5. Población afectada por el problema.....	192
IV.6. Identificación y análisis de los actores involucrados.....	193
IV.7. Examen crítico de antecedentes (iniciativas anteriores de solución).....	198
IV.8. Árbol de soluciones.....	199
IV.9. Inventario de ideas – proyecto.....	200
IV.10. Análisis y evaluación de ideas – proyecto.....	200
IV.11. Selección de la mejor alternativa. Criterios	203
CAPITULO V: DISEÑO DEL PROYECTO DE DESARROLLO LOCAL.....	216
V.1. Objetivos del proyecto	216
V.2. Componentes del proyecto	216
V.3. Actividades principales y subactividades por componente.....	216
V.4. Indicadores.....	218
V.5. Medios de verificación.....	219
V.6. Supuestos o Riesgos.....	220
V.7. Matriz de Marco Lógico.....	221
V.8. Diagrama de Gantt (Actividades y Subactividades).....	228
V.9. Impacto.....	232
V.10. Beneficios.....	237
V.11. Población beneficiaria.....	238
V.12. Marco institucional.....	239
V.13. Condiciones previas.....	240
V.14. Aspectos financieros.....	261
V.14.1. Inventario de recursos por actividad y subactividad.....	261
V.14.2. Presupuesto general.....	262
V.14.3. Cronograma de inversiones (Actividades y Subactividades).....	265
V.14.4. Distribución de la inversión.....	265
V.14.5. Flujo de fondos.....	269

V.14.6. Fuentes de financiamiento.....	270
V.15. Aspectos operativos de la ejecución del proyecto.....	273
V.15.1. Unidad Ejecutora. Denominación.....	273
V.15.2. Estructura Organizativa. Organigrama, funciones y personal.....	273
V.15.3. Costos de operación.....	274
V.15.4. Metodología de administración del proyecto.....	275
V.16. Plan básico de monitoreo.....	276
V.16.1. Descripción del tipo de monitoreo. Aspectos claves a monitorear. Indicadores relevantes. Tipo de informe requerido.....	276
V.16.2. Entidad o área institucional responsable.....	279
V.16.3. Recursos humanos necesarios. Cantidad y perfil.....	281
Horas hombre	
V.16.4. Cronograma de monitoreo	286
CAPITULO VI: SOPORTE EMPÍRICO	291
VI.1. La experiencia de REGIÓN CENTRO- Argentina.....	291
VI.2.La experiencia de Gobierno Regional Moquegua, Perú.....	295
VI.3.La experiencia de Zona Maya de Quintana Roo, México.....	298
VI.4. La experiencia de Sistema Serrano de Ventania, Provincia de Buenos Aires, Argentina.....	301
VI.5. La experiencia de la GESTION DE RECURSOS CULTURALES Y DESARROLLO LOCAL. Municipio de Tornquist, Provincia de Buenos Aires, Argentina.....	304
VI.6. Experiencia PROYECTO ADEP: Desarrollo, experimentación y líneas innovadoras de desarrollo local para las regiones. Gobierno de Navarra, España.....	307
VI.7. Experiencia PROYECTO DE DESARROLLO LOCAL DEL MUNICIPIO DE MICHES, AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE MICHES, República Dominicana.....	309

VI.8.Experiencia de “Desarrollo local compartido” (<i>Promoción Humana, Empleo y Solidaridad</i>) San José de Feliciano, Entre Ríos, Argentina (1997 – 1999) ".....	314
VI.9. Experiencia Proyecto Yaguajay: Un modelo de gestión para el desarrollo local basado en la innovación y el conocimiento. Municipio en la región central, al norte de la provincia de Sancti Spíritus, Cuba.....	320
VI.10. Experiencia Proyecto CREES (Construyendo Redes Emprendedoras en Economía Social), Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) canalizable en Avellaneda, Berazategui, Florencio Varela, Retiro y Quilmes, Provincia de Buenos Aires,Argentina	327
VI. 11. Experiencia Proyecto Integrado de Desarrollo Local (PIDL) "TIERRA Y AGUA", VALLE DEL DUERO y corredor Tera - Esla Campos, Diputación de Zamora.....	329
VI. 12. Bondades del propio proyecto frente a las planificaciones y resultados de las otras experiencias.....	331
VI.13. Previsiones adoptadas en el presente proyecto.....	332
 CONCLUSIONES	 333
 BIBLIOGRAFÍA	 339
 ANEXOS	 352
Anexo 1: Datos generales del Municipio y sus Localidades.....	352
Anexo 2: Previsión de Obra Pública en Tornquist.....	355
Anexo 3: Apoyo turístico a la región del sudoeste provincial.....	358
Anexo4: Plan para recuperar las pinturas rupestres en el entorno del distrito.....	360
Anexo 5: Los primeros hoteles ambientales de Sudamérica en la Localidad de Sierra de la Ventana en el Partido de Tornquist.....	364

Anexo6: CONSIDERACIONES ANTROPOLÓGICAS EN EL MANEJO DE RECURSOS CULTURALES. PARQUE PROVINCIAL “ERNESTO TORNQUIST”, PROV. DE BUENOS AIRES, ARGENTINA.....	369
Anexo7: Historia, orígenes, fundación, nombre, denominación, heráldica, simbología, logo municipal del Partido de Tornquist y sus localidades.....	390
Anexo 8: Esquema de Erogaciones del Municipio de Tornquist.....	407
Anexo9: Presupuestos de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires.....	409
Anexo10: Coparticipación recibida por los Municipios de la Provincia de Buenos Aires.....	414
Anexo11: Esquema de Recursos y Erogaciones del Municipio de Tornquist.....	421
Anexo12: Los símbolos del poder local en el entorno de Tornquist.....	425
Anexo 13: Mapas geográficos.....	435
Anexo 14: Fotos y descripción de atractivos turísticos del Partido de Tornquist...	446

RESUMEN EJECUTIVO

A priori se comenzó canalizando y aplicando la información relevada de la localidad objeto de estudio en el capítulo II, para exteriorizar y plasmar esta información en la matriz F.O.D.A en el Capítulo III, puntualizando e individualizando situaciones problemáticas de referencia a partir de las debilidades, interpretando y evaluando las mismas y concluyendo este capítulo con la formulación y concepción del problema prioritario con sustento en criterios de selección de problemas.

Consecuentemente, en el Capítulo IV₁ se procedió a analizar particular y exclusivamente el problema prioritario, sus causas, sus consecuencias, hasta llegar al análisis de las ideas fuerza o críticas de proyecto y a la elección de la mejor alternativa o vía óptima de solución al problema detectado preliminarmente (concebida como Etapa de Estudio y Diagnóstico).

Seguidamente, se abordó el Capítulo V referido a la Etapa de Diseño de Proyecto, formulando el Marco Teórico o Conceptual y elaborando el Soporte Empírico pertinente (capítulo VI proceso del trabajo), y confeccionando las Conclusiones y el Resumen Ejecutivo y luego adicionando la Bibliografía y los Anexos con la información complementaria del Partido de Tornquist.

A priori, se determinaron como debilidades en el entorno territorial, el acelerado crecimiento demográfico con la mayor demanda de servicios públicos consecuente, la carencia de adaptabilidad al cambio de la estructura municipal, la ineficiencia en la gestión de los servicios prestados al ciudadano, el deterioro de la imagen del equipo de gobierno municipal desde la óptica del ciudadano, el aumento sostenido del gasto público municipal (a pesar de la restricción presupuestaria, y de la no canalización en una mejora del servicio público), la acotada extensión territorial del Municipio (con el predominio de áreas montañosas), la limitada estructura de comunicaciones ferroviarias, la obsolescencia del medio habitual de transporte de los ciudadanos (vehículos propios y autobuses interurbanos), la tipificación del Municipio como una “ciudad dormitorio” de los centros urbanos más desarrollados

(Bahía Blanca), la escasez de caminos transitables (problemáticas manifiestas de infraestructura vial), la inexistencia de un sector minero primario y de la actividad industrial secundaria (con predominio de la actividad agrícola en la generalidad de la población), la limitación de la Población económicamente activa, el bajo índice de alfabetización y de ciudadanos con estudios superiores o universitarios, la insuficiencia de medios mecánicos insuficientes para cumplimentar las tareas agrícolas (carencia de infraestructura y equipamiento disponible), la traslación de población del sector agrario hacia los centros urbanos y hacia otros sectores de la población, la considerable tasa natural de desocupación (con un perjuicio marcado en las personas de más de treinta años), la fragmentación política y carencia de mayoría absoluta por parte del partido gobernante en el entorno municipal, la restricción presupuestaria y la considerable asignación a gastos de funcionamiento y de la estructura administrativa, la existencia de quejas constantes sobre la política de retribuciones e inexistencia de planificación económica, la imposibilidad de abordar nuevas demandas de los ciudadanos como aparcamientos, mobiliario urbano, instalaciones deportivas, zonas de ocio, y parques, la sanidad deficiente, la insuficiente oferta de estudios superiores, la acotada infraestructura de viviendas para la población, la carencia de centros de enseñanza, el incremento del flagelo de la delincuencia en forma general, el desarraigo manifiesto de la vida ciudadana, la existencia de oficinas y delegaciones municipales estratégicamente mal ubicadas, una infraestructura deficiente, una organización administrativa municipal deficiente en cuanto al almacenamiento y uso de la información, la carencia de un área de Relaciones Públicas en el entorno del Municipio de Tornquist, la centralización informativa y de gestión de la información que dificulta un plan de posicionamiento comunicacional, la ausencia en el sitio web municipal de un contabilizador de visitas, la existencia de un 60% de la población sin buena iluminación en calles, una actividad económica poco diversificada, la agricultura y ganadería en crisis, una sequía sostenida, relevante deserción escolar, alta evasión en pago de tributos, importante tasa de desempleo, aumento de NBI, presencia de basural a cielo abierto contaminante, escasos profesionales y técnicos egresados a nivel local, deficientes medios de comunicación, existencia de calles pavimentadas en un 40%, caminos de tierra deteriorados que dificultan la salida de la producción, una comunidad cerrada y tradicionalista, un déficit municipal considerable, el aumento de la carga tributaria local, escasa pesca y carencia de manufactura relacionada, insuficientes pymes

locales, escuelas secundarias escasas, especialidades no pertinentes al medio en colegios secundarios e institutos, excesiva orientación de comercios y servicios al sector agrícola-ganadero en crisis y al ramo turístico, inexistencia de puerto, ausencia de diversificación y de heterogeneidad turística (dependencia extrema de la comarca de Sierra de la Ventana por parte del Partido de Tornquist), migración de jóvenes por otras carreras universitarias, éxodo de jóvenes por búsqueda de trabajo, aumento del consumo de drogas en la región y en la Comunidad, deficiente tendido de redes de agua y gas en el Partido, patrimonio histórico cultural escaso y no conservado, operatoria y estructura de tratamiento de agua potable insuficiente, carencia de delegaciones o representaciones municipales en algunas localidades de la Comunidad, gran parte de la Población sin cobertura médica, población sin red cloacal, recursos y capacidad turística sin explotar y optimizar, limitado desarrollo de las actividades económicas no turísticas, situación social crítica, inexistencia de Transporte fluvial, deterioro del transporte local y de media distancia: unidades obsoletas y con baja frecuencia, falta de equipamiento e infraestructura física de mantenimiento vial, percepción negativa del ciudadano acerca de la gestión gubernamental local y del desenvolvimiento de los servicios públicos, restricción presupuestaria y considerable asignación a gastos de funcionamiento y de la estructura administrativa (el 70% de los recursos municipales se destinan al pago de sueldos), falta de orientación de los recursos municipales hacia acciones que permitan superar las debilidades y mejorar la situación competitiva y estratégica, limitada capacidad de generar recursos propios por parte del Municipio de Tornquist, atraso en el pago a proveedores y en el pago de los sueldos municipales, decadencia del sector agropecuario que produce cada vez menos y consecuente disminución del producto bruto local, rentabilidad empresarial baja, insuficiente manufacturación de productos primarios locales y actividad industrial secundaria casi inexistente, acotado explotación de recursos pesqueros, y en definitiva, desconocimiento del Municipio de grupos estratégicos y mercados potenciales en el entorno del Partido de Tornquist.

Preliminarmente, se establecieron como problemáticas locales centrales o prioritarias, la circunstancia de que la infraestructura y el equipamiento son inadecuados, la existencia de accesos y caminos en mal estado y el deterioro de los suelos con impacto contaminante, la excesiva orientación de comercios y servicios al

sector agrícola-ganadero en crisis y al ramo turístico, los recursos y capacidad turística sin explotar y optimizar y la falta de diversificación y heterogeneidad turística, la elevada tasa de desocupación y subocupación, el status de “ciudad dormitorio” de Tornquist, la escasa cobertura de los servicios, la emigración de la parte más activa de la población joven, la elevada deserción escolar y el escaso nivel de instrucción de gran parte de la población, la situación social grave, la impronta que establece que la gran parte de la Población se encuentra sin cobertura médica, el déficit fiscal considerable y la limitada capacidad de generar recursos propios por parte del Municipio, la carencia de orientación de los recursos municipales hacia acciones que permitan superar las debilidades y mejorar la situación competitiva y estratégica, la baja manufacturación de productos primarios locales y la actividad industrial secundaria casi inexistente, y particular y trascendentalmente, el limitado desarrollo de las actividades económicas no turísticas en el entorno local.

En correlato, se planteó y concibió como objetivo esencial el alto desarrollo de las actividades económicas no turísticas en el contexto del Partido de Tornquist, complementado con acciones concretas y canalizables tendientes a concebir una óptima explotación de recursos turísticos y la diversificación y heterogeneidad turística, una alta manufacturación de productos primarios locales, el aprovechamiento conveniente y adecuado de los recursos pesqueros, la generación de caminos en buen estado y la ausencia consecuente de suelos con impacto contaminante, el fomento de las pymes locales, el incentivo o estímulo a una mayor producción del sector agropecuario, la constitución de una infraestructura adecuada y la consecución de servicios con amplia cobertura, la provisión de medios mecánicos suficientes para cumplimentar las tareas agrícolas, la consolidación de una actividad económica y productiva diversificada y heterogénea, la actividad tendiente a generar un superávit fiscal y una gran capacidad de generar recursos propios por parte del Municipio, la baja deserción escolar y el alto nivel de instrucción de gran parte de la población, las medidas tendientes a producir una conducta de alta predisposición de la población al pago de impuestos, y finalmente, la óptima y conveniente orientación de los recursos municipales hacia acciones que permitan superar las debilidades y mejorar la situación competitiva y estratégica en el entorno del Partido de Tornquist.

Consecuentemente, fueron concebidas como alternativas de solución o abordaje de las problemáticas referenciadas, la instrumentación de una política local de estímulo a la educación, el desarrollo, diversificación y potenciación de la actividad económica y productiva no turística, la optimización del aprovechamiento de los recursos pesqueros, el mejoramiento de la explotación de recursos turísticos, y la promoción e incentivo a la manufacturación de productos primarios locales.

En definitiva, se constituye en fin del presente proyecto, el desarrollar las actividades económicas en el partido de Tornquist- Argentina, diversificando y potenciando la actividad económica y productiva no turística como propósito central o trascendental.

Finalmente, luego de analizar particular y exclusivamente el problema prioritario, sus causas, sus consecuencias, hasta llegar al análisis de las ideas fuerza o críticas de proyecto, se determinó y se estableció como la mejor alternativa o vía óptima de solución al problema detectado la diversificación y potenciación de la actividad económica y productiva no turística en el entorno del Partido de Tornquist.

Desde la perspectiva de la formulación estratégica, en la concepción del desarrollo local es indispensable la interacción proactiva entre los diferentes actores sociales locales y regionales, las interrelaciones entre aspectos económicos, políticos, institucionales y culturales. Visto así, los gobiernos locales juegan un papel decisivo en la búsqueda de su propio desarrollo, en la implementación de medios innovadores que lo favorezcan, en el establecimiento de las políticas de desarrollo local (a veces con intervención de los gobiernos nacionales y/o provinciales), integrados en redes de cooperación y en la elaboración e implementación de estrategias a partir de la puesta en marcha de recursos endógenos, aún como condición de un desarrollo que incorpore fuertes componentes externos al propio territorio, pero con visión estratégica desde lo local, y trascendentalmente, con una decidida participación de todos los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones del Proyecto de Desarrollo Local de Tornquist.

INTRODUCCIÓN

Como justificación y fundamento del presente trabajo, se puede mencionar que el modelo precrisis de desarrollo se caracterizó por una centralización extrema en todos los niveles, canalizada particularmente en la variable territorial. Esta lógica marcaba claramente un ostracismo y un aislacionismo de las instituciones locales que operaban en un segundo plano y que no tenían participación efectiva en el proceso de toma de decisiones del actor estatal nacional. El modelo referido era centrífugo en su origen y destino, y se sustentaba en tecnologías poco difusoras. El sistema denotaba una estructura rígida, polarizada, segregacionista y no adaptable a los cambios operados en el entorno o macroambiente externo; en definitiva, sin capacidad de respuesta proactiva. Se priorizaba lo exógeno contradiciendo la ideosincracia económica del lugar, apelando el supuesto efecto multiplicador de las grandes concentraciones industriales, atendiendo la revalorización de intereses sectoriales y funcionales, considerando exclusivamente el advenimiento de inversiones directas externas y la activación de grandes proyectos, en detrimento de la degradación y depredación de los recursos naturales.

La nueva óptica del desarrollo se refiere a un desarrollo articulado, coordinado e integrado, y presupone una planificación equilibrada y solidaria inter e intraterritorialmente con aplicación de herramientas promotoras de la evolución socio-económica del lugar y de una tecnología ligera, flexible y adaptable. Prevalece la lógica endógena complementaria del fomento económico, la canalización de ventajas comparativas, la relevancia de la economía social, la priorización de la micro, pequeña y mediana empresa, el abordaje de la dimensión ecológica, y especialmente, la consolidación de una impronta descentralizadora, la construcción de riqueza como instrumento y la conceptualización del desarrollo local como desarrollo integral. Complementariamente, la significación relevante de la variable macroeconómica y la correlación directa del desarrollo económico, la eficiencia y la competitividad como disparadores del desarrollo integral completan la nueva impronta del desarrollo. Consecuentemente, se consideran las limitaciones

ecológicas que condicionan el crecimiento económico y el concepto de desarrollo en sí mismo.

Complementariamente a lo expuesto, en el territorio de Tornquist –Localidad o Municipio objeto de estudio- no se torna esencial y prioritario en la actualidad el riesgo consecuente de la degradación ambiental y de la depredación de los recursos naturales de dotación limitada o acotada. Si bien la reformulación de la conceptualización y de la perspectiva del desarrollo local redireccionó la variable centrándola en una lógica dual de sostenibilidad del desarrollo y consecuentemente, como factor y disparador del desarrollo intrínseco, no encuentro operabilidad práctica y canalización práctica de lo citado en esta realidad local mencionada y sujeta a análisis. No se toma conocimiento de que la sostenibilidad descrita establece que el sistema económico que traspasa y viola la frontera ecológica genera de manera directa el deterioro manifiesto de la calidad de vida y la eventual posibilidad de la autodestrucción. En correlato a lo analizado, se requiere como prioritario la canalización de una actitud activa que sostenga la calidad medioambiental como impulsor y disparador del desarrollo y como oportunidad trascendental para estimular iniciativas emprendedoras que deriven en la optimización de la renta, del empleo y del tejido empresario en el entorno territorial de Tornquist, además de la impronta pasiva de defensa y conservación del contexto ecológico que no considera la emigración del ser humano por la imposibilidad de obtención de ingresos económicos imprescindibles. Por otra parte, no se abordan la cultura y la identidad local de Tornquist como factores generadores y condicionantes de la impronta del desarrollo. Por ende, no existe una priorización de la cultura local y la estimulación de valores y parámetros de identidad en sintonía con una actitud proactiva como palanca del desarrollo.

El intento por revalorizar la cultura local de Tornquist debe operarse en el marco de una estrategia decidida de rentabilización socioeconómica que tipifique a sus componentes como fuente de autoestima ciudadana, aspirando a la ponderación cualitativa de las actividades culturales y de ocio como premisa relevante en la actividad económica de los territorios de Tornquist en particular y del sudoeste de la Provincia de Buenos Aires en general.

Complementariamente, la consolidación de tecnologías con aplicación al territorio, la incorporación a la sociedad de la información y el conocimiento, y la alfabetización tecnológica y la distribución social del conocimiento en el marco de la conceptualización de una nueva economía, deben constituirse en los impulsores de una estrategia integrada y coordinada que priorice lo endógeno, incida decididamente sobre el desarrollo en el territorio de Tornquist, y revierta la mera y exclusiva estimación de recursos exógenos (generando tecnologías de excelencia aplicables al territorio y con capacidad real para modificar la variable socioeconómica del entorno del Partido de Tornquist y sus localidades).

Acorde a lo señalado, en el territorio de referencia el desarrollo local no tiene como premisa o lineamiento estratégico el equilibrio social derivado de la eficacia social y económica. No observo la operativización de una concertación y de un consenso social, proliferando la ausencia de una visión estratégica que promueva la participación de los actores no estatales en el proceso de toma de decisiones del desarrollo integral de Tornquist.

Consecuentemente, la eficacia económica no puede ser cumplimentada sin la estabilidad social requerida. En definitiva, no observo en el seno del territorio una potenciación de la idiosincrasia que se traduzca en un foco de generación de riqueza y empleo, como tampoco se vislumbra un protagonismo decidido de los recursos endógenos de existencia, potencialidad y rentabilización efectiva en este marco, ya que se confunden concretamente la circunstancia del crecimiento, el mejoramiento de los parámetros macroeconómicos y los servicios sociales con la impronta del verdadero desarrollo local.

Por ello, el presente proyecto tiende a desarrollar las actividades económicas en el partido de Tornquist- Argentina como fin ulterior, diversificando y potenciando la actividad económica y productiva no turística en el entorno territorial de referencia.

Este intento por establecer un alto desarrollo de las actividades económicas no turísticas, implica la formulación de acciones tales como la óptima explotación de

recursos turísticos y la diversificación y heterogeneidad turística, la alta manufacturación de productos primarios locales y el fortalecimiento de la actividad industrial, el aprovechamiento conveniente y adecuado de los recursos pesqueros, la consolidación de caminos en buen estado y ausencia de suelos con impacto contaminante, la promoción de pymes locales que tenga efecto concreto para abordar la problemática de la desocupación en el contexto local y acotar la situación social crítica, la incentivación de la producción del sector agropecuario, la constitución de una infraestructura adecuada y de servicios con amplia cobertura, la inversión en medios mecánicos suficientes para cumplimentar las tareas agrícolas para estimular la actividad, la diversificación de la actividad económica y productiva del entorno regional, la generación de alternativas o mecanismos para propiciar capacidad de generar recursos propios genuinos por parte del Municipio de Tornquist y canalizados consecuentemente al desarrollo local, medidas que establezcan una baja deserción escolar y un alto nivel de instrucción de gran parte de la población, la concientización de la población en lo atinente al pago de impuestos, y la decidida orientación de los recursos municipales hacia acciones que permitan superar las debilidades y mejorar la situación competitiva y estratégica a nivel local.

CAPITULO I: MARCO TEORICO

I.1. El contexto global o mundial

El proceso de profundización, ampliación y ensanchamiento de las relaciones entre los sucesos domésticos y los internacionales, influyó decididamente sobre el rol originario de los Estados-nación.

La sobrevenida globalización de los noventa se vio agudizada por acelerado avance científico-tecnológico, y por el inusitado movimiento y circulación de capitales transnacionales. Es coherente por ende, que esta reestructuración y priorización de la variable económico-financiera en desmedro de las otras dimensiones en la agenda de política exterior de post-guerra fría de cada uno de los actores internacionales, erosione claramente el basamento y la lógica con la que fue definido el Estado como único y exclusivo sujeto de las relaciones internacionales.

La proliferación de nuevos actores internacionales y domésticos, como actores no estatales o subestatales y organizaciones no gubernamentales, hacen prevalecer el accionar de la sociedad civil por sobre la inercia de la actividad estatal. Por otra parte, la endeblez de ciertos parámetros conceptuales característicos de la potestad estatal, como el concepto de soberanía y el control territorial, terminan por complementar el clima propicio para la decadencia y la exposición del Estado frente a las “amenazas” del transnacionalismo económico y financiero.

Por otra parte, la vinculación intrínseca en el orden político-diplomático, económico-financiero, ideológico cultural, científico-tecnológico, y de la dimensión de seguridad y defensa, plantea una suerte de “red” global que interconecta el sistema mundial.

Al constituir el proceso globalizador un esquema invasivo, esta red conectiva se torna más densa, integral e interactiva, penetrando en las diversas esferas y niveles de las sociedades de los países del concierto mundial.

La revolución y el desarrollo incipiente en las comunicaciones y en la información, generan una vasta capacidad de celeridad en la penetración transnacional. Esta invasión abarca tanto la configuración y la operatoria de las redes referenciadas, la definición de los dispositivos y mecanismos del poder, y la imposición de los nuevos valores culturales y patrones de consumo del transnacionalismo.

No sólo se encuentran en reformulación las estructuras del derecho internacional, de la economía, de las finanzas, de la seguridad y la defensa nacional, sino la que se divisa en plena etapa de evolución y reconversión la mismísima sociedad humana.

El factor del poder que en su esencia se caracterizó por tender a la manifestación de una voluntad y de su consecuente expansión y acatamiento, se encuentra en franca reestructuración en referencia a sus variables dimensionales.

Por otra parte, el fenómeno de la globalización es funcional a los centros hegemónicos de poder (países centrales), pero claramente perjudicial para los actores periféricos. Si bien el proceso globalizador puede resultar estratégica, ideológica y políticamente eficaz para algunos actores internacionales, puede convertirse en dominación, imposición y una nueva suerte de totalitarismo cultural para otros.

El sistema de redes y normas insertas en este fenómeno, establece formal o encubiertamente el paradigma de poder pretendido por las grandes potencias internacionales (la voluntad del poder).

Es evidente que los organismos multilaterales de crédito o instituciones financieras internacionales (como el FMI y el Banco Mundial) han colaborado para acentuar y direccionar estos parámetros de dominación política, cultural y económica. El accionar de las corporaciones y megainstituciones transnacionales privadas terminan por lesionar y debilitar el área de influencia estatal, pronunciando

las asimetrías de poder entre los países centrales y los periféricos (generando en estos últimos la marginación y la exclusión social características de los noventa).

La globalización puede ser definida como un proceso polivalente, amorfo, multiforme, asimétrico, invasivo y de compleja expansión ideológica, política, cultural y económico-financiera. Existieron circunstancias contextuales que facilitaron el desarrollo de este proceso: la aceleración de la apertura económica y comercial y de los términos de intercambio (en especial con la conformación de la OMC (Organización Mundial del Comercio), la expansión de la economía de mercado, y la incipiente circulación de capitales improductivos (de carácter especulativo) de orden transnacional.

A mediados de la década del noventa, el concepto de globalización avanza decididamente hacia una concepción macroeconómica internacional. En esta visión, las grandes corporaciones multinacionales poseen la capacidad y los atributos económicos para gestionar la producción, distribución y consumo a nivel mundial en función de la dimensión de los mercados nacionales y de su entorno macroeconómico interno. La producción mundial entonces se asume como exclusiva de estas corporaciones, y sus decisiones consecuentemente son fundamentales para la asignación de recursos y la distribución del ingreso en un contexto de competitividad creciente, desregulación, desreglamentación, e indiscriminada apertura económica externa. Estas unidades transnacionales operan en red y en tiempo real, adecuando según su conveniencia su estructura de costos al contexto externo, y aprovechándose de cada país para canalizar sus políticas de inversión, de localización y relocalización.

Apelando a la evolución del proceso globalizador, vemos que el término “globalización” se adecuaba –según una visión economicista- a los parámetros teóricos y epistemológicos definidos por el consenso de Washington a inicios de los noventa. Pero a partir de la segunda mitad de la década referenciada, la definición de globalización se convierte y se traslada cualitativamente del campo económico-financiero a la esfera política, y abarca fundamentalmente la noción de invasión y penetración de la soberanía nacional y del concepto autonómico del Estado-nación.

Es en función de la nueva conceptualización de la soberanía estatal, que se determina oportuno citar las palabras de James N. Rosenau: "varios observadores han reconocido que en un mundo que cambia rápidamente y que es cada vez más interdependiente, la separación entre lo nacional y lo internacional es problemática. Existe un deseo ferviente de lograr estabilidad, de conseguir certidumbre para poder organizarse, y gobernar el curso de los acontecimientos, en el sentido de que son las fronteras las que deberían dividir entre interno e internacional. Pero ya sabemos que los límites pueden eludirse en nuestra investigación, porque raramente los problemas y procesos más importantes quedan confinados a ellos. Examinar lo doméstico como un aspecto de las políticas comparativas, y lo externo como una dimensión de las políticas internacionales es más que arbitrario: es más bien erróneo. Los asuntos internos y externos deben formar una red que no puede desatarse, y es necesario tratarlos como urgentes en este tiempo de transformación. Debemos concluir que no podemos tratar lo interno y lo externo como cuestiones separadas porque confundiría el entendimiento de los asuntos mundiales".¹

El problema derivado del contexto mediato de post-guerra fría, es que el sistema internacional es más anárquico y desordenado pero aún es fuerte y poderoso. Los Estados se van transformando, pero no desaparecen como lo quiere hacer ver cierta doctrina emparentada con el modelo "institucional" del derecho internacional. La soberanía estatal ha sido gravemente erosionada, pero aún es vigorosamente impuesta y practicable por diversidad de Estados en el concierto mundial.

Aunque las fronteras son más porosas y permeables, y se ha hecho énfasis sobre cuestiones étnicas, ideológicas, financieras y científico tecnológicas, lo cierto es que la territorialidad y el control de corrientes migratorias (una de las problemáticas o amenazas no convencionales o no tradicionales de la agenda global de seguridad) siguen siendo relevantes a la hora de una consideración. No obstante, lo contradictorio es que ciertos responsables o hacedores de la política doméstica e internacional, sigan sosteniendo que existe el límite o delimitación entre lo interno y externo aún cuando reconocen su continua lesión o "erosión".

¹ Rosenau, James N., "Along the domestic- foreign frontier. Exploring Governance in a Turbulent World" . Cambridge University Press, 1997.

Tal como referencia en su libro “Una Elusiva Transformación”, el autor Eugene Skolnikoff efectúa una evaluación más optimista: “no hay duda de que la política internacional es diferente en casi todas sus dimensiones de lo que ha sido y de lo que será. Se está desarrollando bajo la influencia de un adelanto tecnológico que nunca fue tan rápido. Pero la observación más importante es la persistencia y adaptabilidad de los conceptos tradicionales de cara a esta rápida evolución. Los cambios relacionados con la tecnología, han modificado las dimensiones de la autonomía nacional, pero no la importancia de la autonomía en las políticas nacionales; ha cambiado la sustancia de las relaciones de dependencia, pero no el hecho de la dependencia; ha alterado la naturaleza de las armas pero no ha negado el rol del poder en los asuntos internacionales; ha modificado la distribución del poder y las capacidades disponibles, pero no el significado de esos atributos del Estado; ha creado nuevos modelos de interacción económica, pero dejando la conducción del sistema económico en manos nacionales; ha alterado la relación entre actores gubernamentales y no gubernamentales, pero no la base de la autoridad de los gobiernos, trayendo nuevos asuntos y alterando los asuntos tradicionales que hacen más compleja a la política exterior, pero no fundamentalmente diferente”.²

Ni siquiera la perspectiva de la teoría realista de las relaciones internacionales puede brindar solución y describir el mundo en una forma comprensible, ya que no es viable tener una conceptualización del mundo “abovedada”, y delimitada o circunscripta.

Volviendo a la problemática específica de los países latinoamericanos, es evidente que el paradigma neoliberal se plasmó en el “Consenso de Washington” (el Breton Woods de los noventa), que propugnaba una amplia apertura económica y una reducción desmedida del aparato estatal (con una estabilización macroeconómica, y una restricción del gasto público entre otras medidas). Las supuestas anomalías a neutralizar, eran el déficit fiscal y la creciente deuda externa. Los sucesivos gobiernos latinoamericanos siguieron mayoritariamente los

² Eugene Skolnikoff, “ Una elusiva transformación” en Rosenau, James N., “Along the foreign policy. Exploring Governance in a Turbulent World” . Cambridge University Press, 1997.

lineamientos “sugeridos” por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y los restantes organismos multilaterales de crédito.

La idea planteada en la década del noventa sobre que el Estado debe achicarse hasta una hipotética desaparición o inacción, dista de la realidad que exige una “intervención” más activa en la economía, y una relación más comprometida con la sociedad civil (actor no estatal).

Esta impronta de minimización del Estado, motivó la carencia de presencia en áreas claves e indelegables para contener el accionar expansivo de la economía de mercado y de la globalización, como la actividad reguladora de los servicios públicos, una política de promoción del empleo y reducción de la pobreza y de la exclusión social, un programa de incentivación de las economías regionales, el tratamiento de la problemática de derechos humanos, la atención de la salud y de la educación pública, etc. En contraposición a esto, el Estado pareció reemplazar estos postulados por la priorización del pago puntual de los intereses de la deuda externa, y la conformación de un aparato represivo que abarcaba la operatoria de las fuerzas de seguridad en su conjunto.

No se estableció en los últimos años, una clara reformulación de la delimitación de la esfera jurisdiccional entre el Estado y el mercado (entre política y economía). Por lo que no está en discusión la intervención estatal como tal, sino una reconfiguración de la misma.

Si bien el Estado estuvo sujeto a un progresivo y premeditado proceso de achicamiento, esta minimización tuvo impacto principal sobre las áreas “improductivas” en referencia a la circunstancia de acumulación de capital. El Estado se constituyó como una herramienta canalizadora de los intereses de un segmento social privilegiado y altamente concentrado. Más que asumir un rol pasivo, el Estado durante la década de los noventa en América Latina, estuvo asignado a satisfacer intereses concretos y particulares.

Consecuentemente, el Estado se ha tornado en una institución macrovigilante, y no en un mero monopolio de violencia física.

La erosión del poder estatal frente a la globalización de los mercados desde una perspectiva ideológica, también refleja la intensificación del flujo transnacional de capitales (y una consecuente reestructuración del rol de los Estados).

Sin embargo, algunos consideran que el fenómeno globalizador no implica una pérdida de relevancia del Estado a nivel mundial, como tampoco el proceso de regionalización e integración erosionó decididamente la tesitura de la intervención, ya que la gran mayoría de los procesos integracionistas son motivados por la iniciativa de los Estados-nación (en la Unión Europea sus miembros no han perdido el carácter de Estados independientes y con posturas autonómicas).

No obstante, el Estado es importante para ejecutar eficientemente las políticas neoliberales a favor de las elites dominantes (y que son favorecidas por las “elites estatales”). A pesar del debilitamiento de la estructura estatal y de la limitación de sus márgenes de maniobra, el Estado aún conserva poder suficiente para aplicar una reforma económica y satisfacer a los actores sociales intranquilos.

Ensayando una evaluación histórica, el mercado y el Estado han mostrado una mutua interacción y complementariedad. La cuestión es tornar funcionales las instituciones públicas en este nuevo proceso de valorización.

Sin embargo, los planteos “extinguicionistas” del Estado no se condicen con la lógica transnacional del movimiento de capitales.

Tal como mencionan Robert O. Keohane y Joseph S. Nye: “en mayor o menor medida, muchos investigadores consideran que en nuestra época el Estado territorial, figura dominante en la política mundial durante cuatro siglos a partir de la finalización del feudalismo, está siendo eclipsado por actores no territoriales, como las corporaciones multinacionales, los movimientos sociales transnacionales y las organizaciones internacionales. Finalmente, en la política de interdependencia se encuentran involucrados intereses internos, transnacionales y gubernamentales. Las políticas interna y externa comienzan a eslabonarse estrechamente. La noción de interés nacional –estrella polar de los tradicionalistas- cada vez opone mayores

dificultades para su uso eficaz. Las máximas tradiciones de la política internacional – los Estados actuarán en función de sus intereses nacionales o los Estados procurarán maximizar su poder- se vuelven ambiguas. El Estado debe probar su capacidad para ser multifacético y aún esquizofrénico”.³

Los intereses habrán de ser definidos en forma diferente ante problemas diferentes, en ocasiones diferentes y por diferentes unidades gubernamentales. Los Estados que se hallen mejor colocados para mantener su coherencia, estarán en mejores condiciones de manipular la interdependencia desigual que los *Estados fragmentados*, los que a primera vista parecen tener más recursos en un área de cuestiones.

El concepto de globalización que altera y modifica el alcance y la jurisdiccionalidad del Estado, puede ser especificado como la expansión y proliferación de las relaciones sociales y de las instituciones a través del espacio, y en un marco u horizonte temporal. Esta “acción a distancia” es generada por el fomento y desarrollo de las relaciones mismas de cada uno de los Estados-nación entre sí (y una interacción dentro y entre los Estados y las sociedades). El fenómeno globalizador abarca un movimiento transnacional de bienes y capitales, flujo de información, interconexión cultural y corrientes migratorias.

El Estado de hoy inserto en un sistema global, ya no se divisa como una unidad soberana y monolítica cuya única aspiración es cumplimentar el interés nacional (en clara alusión a la perspectiva realista del factor de poder). Ya no se puede asignar a la acción estatal, la responsabilidad de resguardar el orden nacional e internacional a través del ejercicio del poder doméstico.

En correlato a lo expuesto, David Held señala que “se tiende a exagerar la erosión del poder estatal ante las presiones de la globalización y no reconoce la persistente relevancia del Estado moderno, como idea y como complejo institucional, en la dirección de la política doméstica e internacional. El nivel de autonomía de que disfruta el Estado bajo diferentes condiciones es subestimado y, por lo tanto, un dato

³ Keohane Robert O. y Nye Joseph S. “Poder e Interdependencia “. Grupo Editor Latinoamericano. Bs. As., 1988.

clave para una concepción sistemática y rigurosa del Estado moderno es precipitadamente abandonado”.⁴

La estructura del sistema de Estados-nación moderno fue caracterizado en su definición, como la dosis de legitimidad democrática fronteras adentro de un Estado, y la implementación de una estrategia de poder en el contexto externo (extra-fronteras). La interconexión regional y global plantea como mínimo concretos interrogantes a esta concepción.

Oportuno es exponer lo referenciado por David Held en esta materia: “la globalización es retratada como una fuerza homogeneizadora, que lima la diferencia política y las capacidades de los Estados-nación para actuar de forma independiente en la articulación y concreción de sus objetivos de política doméstica e internacional: el Estado-nación territorial parece afrontar la decadencia o crisis. Con todo, si bien es cierto que ha habido una súbita expansión de los vínculos intergubernamentales y transnacionales, la era del Estado-nación no está en absoluto agotada. Si el Estado-nación territorial está en decadencia, se trata de un proceso desigual, particularmente restringido al poder y alcance de los Estados-nación dominantes del Oeste y el Este. Quienes presagian el fin del Estado dan por supuesta con excesiva rapidez la erosión del poder estatal ante las presiones de la globalización y no logran reconocer la persistente capacidad del aparato estatal para moldear la dirección de la política doméstica e internacional”.⁵

En contraposición a esto, Susan Strange cita que: “el Estado en otro tiempo fue el guardián de la seguridad nacional; su derecho a la lealtad, a la obediencia y a recaudar impuestos se apoyaba fundamentalmente en ese papel. Si dicho papel declina y si es reemplazado de manera insuficientemente por el papel benefactor del Estado como guardián contra la inseguridad económica no es de extrañarse que su autoridad disminuya”.⁶

⁴ Held, David : “ La Democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita”. Ed. Paidós. Barcelona, España, 1997.

⁵ Held, David : “ La Democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita”. Ed. Paidós. Barcelona, España, 1997.

⁶ Strange, Susan. “El Estado Hueco”. London School of Economics en “Postmodernismo y relaciones internacionales” de Carlo Nasi (compilador), Bogotá Pontificia Universidad Javeriana- Universidad de Los Andes- Universidad Nacional,1998.

La cuestión de reforma del Estado en el seno latinoamericano, se apoyó sobre las premisas de descentralización administrativa, la anulación de funciones, el equilibrio fiscal, la requisitoria de avance tecnológico, y fundamentalmente la reducción desmedida del aparato estatal. Sin embargo, estas inferencias históricas no alcanzan a conformar un programa integral de reforma y modernización del Estado. El “transplante” automático del modelo de empresa privada al del sector público, produjo inconsistencias en cuanto al criterio de eficiencia y productividad (acentuando la modalidad “antiestatista” de diversos decisores). Se exige responsabilidades sociales al Estado, que éste de ninguna manera puede cumplimentar por la carencia de medios de financiamiento.

Lo cierto es que ningún desarrollo nacional y proyecto integral de país, puede ser ajeno a un rol preponderante del Estado en esa materia (aunque el modelo de desarrollo económico hacia adentro haya perdido terreno comparativamente frente a un modelo de desarrollo externo o hacia fuera, en razón del acelerado crecimiento y ampliación de las relaciones económicas internacionales).

Una reforma viable del Estado no puede basarse o estar circunscripta solamente a una problemática de reducción de la dimensión o tamaño de la estructura estatal. Tampoco debe plantearse un “estatismo” a ultranza, sin considerar las diferencias sustanciales entre una verdadera política de Estado y una política de gobierno en particular (ya que la primera sigue los lineamientos del consenso y la unanimidad, mientras que una acción integral de gobierno está legitimada por la mayoría política). Lo expuesto anteriormente es referenciado en un marco teórico, ya que en la práctica la distinción se torna hartamente complicada.

La eliminación de la burocracia estatal, y la capacitación del cuerpo de funcionarios, es sólo una necesidad parcial en el ambicioso proyecto de conformar un Estado eficiente y dinámico. El Estado debe constituir un instrumento con capacidad ejecutiva (y no gerencial al estilo privado), y capaz de desarrollar en ciertas ocasiones una actividad reguladora.

Sin dejar de lado la visión autonómica del Estado como tal, es viable resaltar que la participación institucional directa de los individuos (destinatarios mismos del “bien” o servicio estatal) en los niveles descentralizados y centralizados de la administración pública, exige plantear una impronta de “democracia directa” y representatividad no corporativa en la esfera estatal.

La imposibilidad de ejecutar una reforma integral del Estado, conspiró contra la aspiración de legitimar al Estado en políticas redistributivas y contra la descentralización y eficiencia en la asignación práctica del gasto social (con la devenida y previsible exclusión social).

Tal como cita Manuel Antonio Garretón, “la exclusión fue un principio constitutivo de identidades y actores sociales en la sociedad clásica latinoamericana, en la medida en que fue asociada a formas de explotación y dominación. El actual modelo socio-económico de desarrollo, a base de fuerzas transnacionales que operan en mercados globalizados aunque fragmentarios, y que es intrínsecamente desintegrativo a nivel nacional o interno, aunque sea integrativo selectivamente a nivel supranacional, redefine las formas de exclusión, sin eliminar las antiguas : la exclusión hoy día es estar al margen, sobrar, como ocurre a nivel internacional donde los países del cuarto mundo, más que ser explotados, parecen sobrar para el resto de la comunidad mundial”.⁷

El contexto “estamental” fue puesto en peligro por amenazas no tradicionales o no convencionales de alcance global y regional, como las corrientes migratorias, el terrorismo internacional, la degradación del medio ambiente, la interdependencia económico-financiera y la interrelación política, y los movimientos y la proliferación de capitales especulativos no productivos. Por otra parte, el sometimiento al cumplimiento de compromisos con los organismos internacionales, y la sujeción a unidades supranacionales (al involucrarse en un proceso de integración), limitan aún más las tradicionalmente “indiscutibles” atribuciones estatales.

⁷ Garretón, Manuel Antonio. “Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de fin de siglo”. Homo Sapiens, 2000.

Sin embargo, una de las caras positivas del fenómeno globalizador lo constituye la generalización y la consolidación de los regímenes democráticos a nivel mundial, además del establecimiento de una suerte de sistema de justicia global o universal que no tiene fundamento en la territorialidad y en la no injerencia en los asuntos internos de los Estados, y sí en la protección internacional de derechos humanos.

No obstante, el sistema democrático debe contener el avance de determinados efectos de la globalización, como la concentración de la riqueza y del ingreso, los movimientos transnacionales de flujos financieros y capitales especulativos, y el “libertinaje” desmedido de los actores multinacionales privados que crean impotencia y debilidad en el accionar del Estado.

Otra consecuencia residual de la década del noventa (que exige una iniciativa concreta de solución) es la hegemonía ideológica (con caracteres de unicidad y exclusividad) del paradigma neoliberal. Este dominio ideológico contribuyó al progresivo debilitamiento de las bases que sustentan al Estado-nación moderno. La multiplicidad y complejidad de variables no controlables, y las limitantes a las que está sujeto el Estado, origina la atomización y descentralización administrativa en una especie de Estados municipales o “comunales”.

Esta nueva concentración del poder produce además de una anomia en las funciones del Estado-nación clásico, una virtual desaparición de los niveles intermedios de la administración general (Estados provinciales y factores de poder de índole regional). Los partidos políticos y la dirigencia gubernamental, se encuentran acotados y restringidos en su operatoria por el irrestricto proceder del contexto externo en el marco del fenómeno globalizador. La concentración de poder de los agentes económicos domésticos, adicionada a las limitaciones ineludibles del sistema internacional, genera un clima desfavorable para un efectivo desarrollo de la política interna de un país (que queda con un mínimo grado de maniobra ante estas circunstancias descriptas). Por otra parte, las sostenidas y agravadas problemáticas sociales y económicas (particularmente en América Latina), terminan por mermar el sustento real de la política nacional y el accionar de los líderes políticos.

Además la lógica de la globalización deriva en una consolidación de la democracia, pero acompañada de un desprestigio y de una carencia de legitimidad de las instituciones, en un desarrollo medular de la corrupción estructural y el “clientelismo”, en una regresión de la concentración y transnacionalismo de la riqueza (que acentúa el desempleo y la exclusión social), y en una crisis de los valores identitarios nacionales que ocasiona un aumento del individualismo y la desintegración. Complementariamente a esto, el desarrollo súbito de los actores no estatales y de la sociedad civil en particular, plantea una reformulación de la vinculación Estado-sociedad-mercado: una decadencia de la variable estatal, un predominio claro del mercado, y un rol activo acentuado de las organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales (barriales y comunitarios), y además actores subestatales. La forma de consensuar los intereses del sistema político estatal por un lado, y la impronta de la economía global por el otro, será la clave a resolver para lograr una moderada revalorización de lo local o doméstico, y una anulación de la fractura operada entre la dimensión económica y una sociedad caracterizada por la fragmentación del tejido social.

Tal como se pregunta Daniel García Delgado, el interrogante está dado por los siguientes términos: “¿Cómo asegura el Estado su legitimidad en el marco de la crisis de representación?, ¿cómo asegura el bienestar o un mínimo de integración social frente a los problemas de fragmentación y marginalidad social?, y ¿cómo asegura la identidad cultural y el sentido, en el marco de una cultura globalizada y transnacionalizada?”.⁸

Tales premisas son abordadas por el mismo autor al referir lo siguiente: “la integración no es sólo un problema de política social, de reorientación económica o de incorporación de nuevos derechos, sino que es también y básicamente una cuestión política. Porque para llevar a cabo estas tres líneas se requiere modificar las relaciones de fuerzas existentes entre establishment y política, entre grupos y políticas actualmente beneficiados en la actual orientación a profundizar el modelo, y aquellos interesados en regular democráticamente el mercado. La integración social requiere de voluntad política para replantear cómo se asignan los recursos, y cómo

⁸ García Delgado, Daniel. “Estado- nación y Globalización. Fortalezas y Debilidades en el umbral del tercer milenio”. Ariel, 2000. Parte I y II.

se los redistribuye en la sociedad, y esto necesita de una relación de fuerzas distinta entre Estado-elites económicas para generar un nuevo contrato social. En pos de esto, se debe buscar no sólo coaliciones y programas que apunten a este objetivo, sino también un compromiso de mayor responsabilidad del mundo empresarial en inversión, fiscal y productivo frente al peligro del crecimiento del dualismo y de la desvinculación de un sector del país del otro”.⁹

El centro de la discusión está en cómo redefinir un nuevo rol del Estado, en referencia fundamentalmente a la conformación de una suerte de “ética social” vinculada al Estado-nación, y asimilable a la sociedad a edificar.

No obstante esto, García Delgado recalca la limitación estatal al considerar que: “la globalización, junto con el endeudamiento y los programas de ajuste estructural, reduce los márgenes de autonomía del Estado-nación y la capacidad de la política para regular una economía desnacionalizada, lo que significa una modificación drástica de las relaciones de fuerza entre economía y política, y entre sectores mayoritarios y nuevas elites”.¹⁰

Para evaluar conveniente e integralmente el impacto generado por el proceso globalizador, se debe plantear el análisis en razón de las dimensiones o variables constitutivas de la agenda global del contexto internacional.

Luego del colapso de la URSS y el fin del bipolarismo rígido y la coexistencia pacífica (último período de guerra fría), la variable económico-financiera ocupó la prevalencia de la discusión internacional. El predominio de esta dimensión obedeció al sentido de una lógica transnacional, que trató de instalar y consolidar la operatoria de actores privados económicos multinacionales y de actores no estatales o subestatales. La aparición en la escena internacional de estos nuevos actores, erosionó (o por lo menos debilitó) la concepción del derecho internacional clásico en cuanto a que el Estado era el único sujeto de las Relaciones Internacionales. Si bien la acción estatal tuvo que convivir, compartir, y en ocasiones delegar sus

⁹ García Delgado, Daniel. “Estado- nación y Globalización. Fortalezas y Debilidades en el umbral del tercer milenio”. Ariel, 2000. Parte I y II.

atribuciones y roles originarios en el contexto internacional a favor de la proliferación de estos actores no estatales transnacionales, el Estado siguió siendo en el contexto de post-guerra fría el principal actor en el sistema internacional.

Si bien la esfera económico-financiera prevaleció en la agenda global y en la estructura de las políticas exteriores de los países centrales y periféricos luego de la finalización de la guerra fría, la globalización tuvo particular y diversificado impacto además en la dimensión estratégico-militar (y el factor de seguridad como atributo del poder), en la esfera político-social, en la variable científico-tecnológica, y en la dimensión ideológico-cultural.

Una consecuencia mediata del proceso globalizador y de la mundialización, es la vulnerabilidad de la soberanía estatal clásica y la consecuente permeabilidad de las fronteras. Esto trajo aparejado además, la creación de “supranacionalidades” o soberanías superiores, y configuró el carácter “interméstico” (doméstico e internacional a la vez) de los factores económicos, sociales, políticos y culturales.

El General [®] Antonio Fichera cita: “La finalización de la Guerra Fría plantea también la posibilidad de que expresiones políticas regionales reemplacen en diversos aspectos al estado-nación, al mismo tiempo que avanza la globalización de la economía. Sin embargo, el estado-nación sigue siendo el protagonista de las relaciones internacionales.... Pero este estado-nación ya no es el estado-nación aislado, constreñido por sus vecinos. Es un estado-nación donde la soberanía ha dejado de ser absoluta y exclusiva. El comercio, las comunicaciones, la preservación del medio ambiente, la defensa de los derechos humanos, han creado una nueva concepción internacional donde la soberanía está condicionada por esos valores. Por otra parte, la organización internacional ha cambiado en su estructura fundamental. La real política que inicia Maquiavelo ha sido cambiada por el sentido de la interdependencia. Hoy lo que ocurre en cualquier parte del mundo puede afectar a otros en cualquier parte del mundo”. ¹¹

¹⁰ García Delgado, Daniel. “Estado- nación y Globalización. Fortalezas y Debilidades en el umbral del tercer milenio”. Ariel, 2000. Parte I y II.

¹¹ General [®] Antonio Fichera. Director General de Política, Ministerio de Defensa en “Argentina-OTAN sobre Seguridad Global”. Seminario Argentina- OTAN sobre Seguridad Global Organizado por el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) con el auspicio del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio

Por otra parte, detrás del fenómeno globalizador se esconde un proyecto estratégico de dominación por parte del poder hegemónico mundial.

Las premisas de la doctrina neoliberal plasmadas en el Consenso de Washington (privatizaciones, equilibrio y estabilización macroeconómica y fiscal, desregulación y descentralización, y apertura económica), intentaron consolidar el proyecto de dominación e imposición de los países centrales en el marco de la ecuación sinérgica de poder.

La marginalidad y la ruptura del tejido social de las sociedades nacionales en virtud de esta postura excluyente, fue otras de las facetas oscuras de la globalización.

El desarrollo científico-tecnológico, y la revolución experimentada en la estructura mundial de las comunicaciones, se constituyen en otro elemento canalizador del proceso globalizador. La innovación y la celeridad en la transmisión de la información (Internet), y el movimiento electrónico de fondos (“dinero virtual”) también contribuyeron marcadamente a fijar e imponer pautas de consumo, y la cultura financiera especulativa ya expuesta. Este desarrollo de la información, fue variando en forma inversamente proporcional con respecto al número de personas que tenían acceso a ese conocimiento (el *dilema globalización-fragmentación que genera exclusión*). La consideración de temáticas innovadoras como la “info-war”, crearon a nivel internacional inéditas formas de disputa ajenas a los conflictos interestatales de corte clásico. Finalmente, la respuesta de la esfera científico-tecnológica a las necesidades alimentarias será otra cuestión basamental.

La imposición de pautas culturales y de consumo fueron parte de la lógica transnacional imperante, que se vio enfrentada con los intentos nacionales de conservación identitaria. En el período de post-guerra fría, se acentuaron los conflictos intraestatales de carácter étnico, cultural y religioso, motivados en parte

Internacional y Culto de la República Argentina y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). CARI- Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Internacionales. Primera Edición. Buenos Aires, Argentina, 1994. P.176.

por una resistencia de los grupos nacionales a no acatar los valores culturales de la transnacionalización.

El ocaso de la soberanía estatal y el nuevo rol de los Estados nacionales en la era global, son temas de profunda vigencia y discusión. El concepto de soberanía de los Estados está ampliamente cuestionado y merece ser como mínimo reformulado. De la misma forma en que los Estados-Nación establecieron unilateralmente una estructura de principios que prevaleció contra el compendio de valores y costumbres locales, en la actualidad la interrelación compleja de los procesos internacionales exige y determina que ciertos valores se edifiquen también en la esfera internacional.

Lo expuesto, no significa que la definición y el sentido de soberanía nacional vaya o deba desaparecer, pero sí va a ser restringida y acotada en algún sentido hasta “progresista” (como el caso de la justicia global y supranacional). Es por ello, que la idea de justicia “local” y la problemática de protección internacional de derechos humanos, limitada a la esfera doméstica, son conceptos por lo menos perimidos.

La globalización (en su faceta más negativa) deriva en una proliferación de disparidades, ya que la división instalada sobre países desarrollados o industrializados y no industrializados está perdiendo relevancia. Esto se explica en parte a que el direccionamiento de los flujos de inversión de carácter global, tienen como destino a países que años atrás eran catalogados de subdesarrollados o en vías de desarrollo. Lo curioso es recalcar que dentro mismo de los países centrales e industrializados existen asimetrías o disparidades de crecimiento y desarrollo. En correlato a esto, en los países periféricos existen zonas de relevante inversión directa externa, y otras áreas de marginalidad social y de desinserción en el proceso productivo. No obstante esto, la marginalidad referenciada también genera el intento por construir nuevas identidades políticas, étnicas y movimientos o agrupaciones vecinales.

A mi criterio, no encuentro una división o diferenciación tan marcada entre el concepto de identidad nacional, soberanía y proceso globalizador cosmopolita. La

globalización afecta negativamente a diversidad de estratos y sectores sociales, grupos estos que reaccionan adaptativamente al reforzar y fortalecer valores étnicos o culturales. Proliferan remozados antagonismos que edifican nuevas identidades que no están relacionadas a un sector social específico (en referencia a la clásica pertenencia de clase). Esta respuesta no constituye un atisbo nostálgico, sino un connato de lucha y de no aceptación de la resignación.

El concepto de soberanía se vuelve laxo, inestable y cambiante. Además de esta transformación, se reformula el papel del Estado, las normas de convivencia y competencia internacionales, y la renovada agenda global. El proceso gradual de reestructuración histórica de la definición de soberanía, tornó a la misma en un concepto menos absoluto, unívoco y estable.

La soberanía simple ha sido violada en razón de las asimetrías de poder existentes, y a la especulación basada en la maximización de los intereses de los principales actores del escenario mundial. De esto se desprende que la evaluación liminar del estado real del concepto de soberanía, se base fundamentalmente en el comportamiento empírico de los gobernantes más que en las normas formales establecidas.

El foco de atención se centra sobre la soberanía fáctica, lo que conduce a concebirla como una cuestión de gradación más que una condición uniforme y homogénea.

Por otra parte, existen Estados endebles pero cohesionados con una legitimidad mínima o elemental, que conservan una base cultural fortalecida y determinada capacidad de interlocución frente a actores más poderosos (algunas potencias de alcance medio de Latinoamérica y Asia).

En contraposición a lo expuesto, encontramos Estados debilitados, colapsados, fragmentados y decadentes con sociedades muy “fracturadas” (con el tejido social muy deteriorado), una legitimidad altamente cuestionada, carente de capacidad genuina de independencia o autonomía territorial y de poder negociador en la esfera económica. Estos países gozan de una soberanía negativa, con

soberanos en términos virtuales pero a la usanza medieval (asemejándose a países vasallos que responden a un poder superior). Varios casos de África, Asia El Caribe y América Latina se encuentran tipificados dentro de esta definición particular.

En definitiva lo que está claro es que en el proceso globalizador actual los grandes actores transnacionales de orden económico quieren el control de los mercados, y en función de esto sobrepasan y penetran el espacio estatal (haciendo que la gran mayoría de la población no sea ganadora en esta globalización anárquica sobreviniente).

No obstante lo señalado, parece haber perdido vigencia la tendencia hacia la conducción global de los asuntos mundiales desde un único centro de poder. En un contexto plural como el actual, el concepto a aplicar más que el de globalización es el de interdependencia que presupone entidades separadas con intereses comunes y propios.

Es vital interpretar y evaluar las limitaciones de la ideología de globalización pensada en una visión del mundo sin fronteras y con espacios porosos o permeables.

En correlato a lo referenciado, los países que más hacen alarde y los que asumen la defensa más enérgica de la idea de globalización, son los actores que más rápidamente ejercen prácticas proteccionistas y cerradas.

El desafío no cumplimentado es que la población comporta los beneficios que las elites gobernantes obtuvieron con la globalización. Se confundió permanentemente el crecimiento económico estadístico con la mejora del bienestar y de la situación social. Los indicadores macroeconómicos pueden ser óptimos pero la situación de la población es negativa. El modelo de globalización ha sido exitoso para EEUU (donde generó una riqueza sin precedentes y profundizó la disponibilidad de capital), pero excluyó y marginó a otros grupos o sectores. Por otra parte, la globalización acentuó la brecha entre ricos y pobres (agudizando la concentración de la riqueza y del ingreso), mermó la capacidad de las economías en desarrollo de los países periféricos, y aumentó la fragilidad de las estructuras

sociales de estos países. Es un error concebir que las fuerzas de mercado solucionen por sí mismas las problemáticas ocasionadas por la globalización.

Los Estados deben recuperar el rol que tenían antes en la economía y en la política (a nivel doméstico y a escalada internacional). Lo que más se requiere en la actualidad es un mayor control político a nivel estatal y supranacional (en el caso de organismos regionales y subregionales).

Es por ello, que se necesita un sistema global de autoridad y un compendio de reglas sociales y políticas, que garantice la adaptabilidad de los mercados a las demandas y necesidades de la sociedad civil.

El proceso de mercado está normalmente inserto en un flujo más amplio de interacción social y sujeto a numerosas y diversas limitaciones. Entre el individuo y el mercado se levanta una red densa de instituciones intermedias, tales como asociaciones profesionales y sindicatos, organizaciones no gubernamentales, y otros actores no estatales y subestatales. Pero sólo un Estado poderoso puede destruir esos estratos y subordinar los individuos al pleno rigor del mercado (a través de un mayor control político). Pero cuando asume este rol deteriora la estabilidad y la seguridad económica, y profundiza la competencia global desregulada.

Por otra parte, existe una tensión natural entre la economía de mercado y la democracia. Los mercados pueden ejercer plenamente su poder destructivo sólo cuando las instituciones democráticas no ejerzan el papel de protección de los intereses de la mayoría, estén ausentes o no operen convenientemente. Los mercados merman y corroen las formas establecidas de vida comunitaria, destruyen y eliminan las instituciones intermedias, y conforman “cortocircuitos” en el sistema de controles sociales informales. De esto se deriva, que el esquema legal termina siendo el único instrumento de control para el orden social.

La respuesta neoliberal a la crisis en los ochenta y noventa, se basó en la imperiosa necesidad de la reforma estructural del Estado, del reestablecimiento del equilibrio macroeconómico y fiscal, de la estabilidad de la Balanza de Pagos de los países con crisis endémicas, de la prevalencia de la economía de mercado, y de la

reducción a la mínima expresión de la capacidad y dimensión del aparato estatal. Luego de transcurrido un tiempo, se constató fehacientemente que el desmantelamiento de la estructura del Estado no se constituyó en una solución efectiva.

La reconversión o reformulación del Estado debe tener en cuenta los desafíos emergentes de la sociedad post-industrial, además de garantizar el cumplimiento de las demandas sociales y los parámetros de competitividad de un país en el contexto internacional.

La edificación de una tipología intermedia de paradigma estatal (entre el “laissez- faire” liberal y el clásico modelo burocrático-social de intervención) es una materia pendiente del escenario internacional.

La construcción de una nueva concepción de Estado también constituye un ambicioso proyecto en América Latina, sobre todo si se considera que la situación de crisis del Estado era de mayor gravedad que en los países centrales o desarrollados. El desequilibrio fiscal, la saturación del modelo de crecimiento “hacia adentro”, el agotamiento del modelo de desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones, y la sobreviniente problemática de la deuda externa de los países latinoamericanos, fueron los fundamentos explicativos de la crisis referenciada.

La priorización de la dimensión económico-financiera en la agenda global de los ochenta y noventa, generó que la crisis del Estado sea sólo evaluada desde la óptica financiera y fiscal, siendo el ajuste estructural la solución “mágica” a ese pretendido desvío. No obstante esto, el estancamiento económico, las altas tasas de inflación, y la marginalidad social caracterizó al “mapa” latinoamericano de estos tiempos. Además, el ajuste integral emprendido (cuyo objetivo original era reducir la dimensión del Estado), no resolvió ni siquiera parcialmente las problemáticas básicas de los países latinoamericanos. Es por ello, que se ha propuesto posteriormente una etapa secundaria de reformas estructurales para “regenerar” el atacado aparato estatal.

Las observaciones preliminares siguen reflejando que el Estado constituye un instrumento basamental para el desarrollo económico, político y social (aunque esta premisa debe operar como parámetro asimétrico al del modelo nacional-desarrollista adoptado en gran parte de América Latina, y al paradigma social-burocrático que predominó en los países desarrollados de la post-guerra mundial).

La transformación del rol del Estado en la variable económico-financiera es de tendencia estructural. El accionar estatal debe ser redireccionado hacia el área social y educativa, promoviendo el desarrollo económico y garantizando un clima macroeconómico favorable y propicio para incentivar la inversión directa externa, el aumento de la competitividad, una política consensuada en el área de ciencia y tecnología, y una ampliación efectiva de la estructura de comercio exterior.

Sin embargo, la reestructuración del papel del Estado debe instrumentarse en las diversas formas de intervención en el plano político y en la esfera económica. Estimular un rol estatal de instrumento hacedor y financiador de políticas públicas, se torna como prioritario para anular la desigualdad y la fragmentación social.

La consolidación democrática (redemocratización), el crecimiento económico, y la mejora de los índices de desigualdad social, deben convertirse en temas relevantes al considerar una redefinición del Estado en América Latina. Se debe bregar por recuperar la capacidad de gestión estatal, adaptando el modelo gerencial (de raíz privada) al contexto político-democrático en el cual se encuentra inserto el sector público.

La conceptualización del Estado no constituye un elemento universal, sino que sirvió para definir una suerte de ordenamiento político, entidad histórica o idea filosófica frente a una tipología de comunidad que se prolongaba en el tiempo. En algunas oportunidades, ha sido identificado como la organización o estructura política de un país que se asienta sobre un determinado territorio, y que abarca una determinada población.

El factor de poder define la capacidad que posee el mecanismo institucional, para imponer a la sociedad el acatamiento de las decisiones del gobierno o del órgano ejecutivo del Estado.

La doctrina moderna asimila el poder a la conceptualización de soberanía, ya que ésta se encuentra restringida y circunscripta a otros Estados que operan en el sistema internacional. Sin embargo, el concepto de soberanía ya no constituye la distinción particular y elemental del Estado como lo era en la concepción del siglo XVI, en donde su dimensión legal se tornaba en la autoridad suprema para la aplicabilidad de la ley.

El Estado como un instrumento de poder coercitivo y autónomo para generar obediencia interna y para mantener la independencia en el contexto internacional, ha perdido vigencia y sustento pragmático (la función clásica y perimida del Estado como hacedor y garante del orden y la seguridad mediante la fuerza y la coacción).

También se plantean ciertos interrogantes en cuanto a la atribución estatal de garantizar la estabilidad y continuidad de las fronteras, y la protección de la población (según la antigua creencia de que las fronteras y las poblaciones estables originan conciencia y el crecimiento de una nacionalidad en común, inserto en los parámetros conceptuales del “castigado” y “penetrado” Estado-nación).

Existe un conflicto o choque entre mercados y sistemas de gobierno democráticos, ya que los mercados accionan en forma extrema cuando se encuentran incentivados por Estados que lleven a cabo políticas centralizadas. Es por ello que se enuncia que el concepto clásico de Estado –nación como tal va perdiendo vigencia y poder concreto.

El Estado-Nación puede seguir decayendo como unidad de poder efectivo y exclusivo, pero sin embargo el nacionalismo sigue siendo el más relevante de los sentimientos políticos.

La política partidaria tradicional está sumida en una profunda crisis, ya que la Democracia tiene un poder de conversión limitado cuando apela a liderazgos contruidos fuera de sus ámbitos.

En la globalización, todos los factores tienden a moverse con mayor libertad cada día: los capitales, las mercancías, los servicios. Pero los trabajadores, los seres humanos que buscan sobrevivir en tierras extrañas, no tienen libertad para circular.

La integridad mundial actual no es originada por una hegemonía política ni por la voluntad política nacional, es un proceso de fuerzas de carácter histórico que percibe al mundo como algo abarcable. Esta percepción está explicada por las tecnologías modernas que posibilitaron al hombre, a acceder a todos los ámbitos terrestres, incluso los más recónditos. Complementariamente con esto, la preocupación del hombre para preservar el medio ambiente, constituye una prioridad basamental e impostergable que moviliza la integración mundial (a través de la creación de un movimiento internacional). Se ve al hábitat humano (que es la Tierra) con signos manifiestos de deterioro, descuido, y abusado en la explotación de recursos naturales renovables y no renovables (una de las mal denominadas “nuevas amenazas”, ya que coexiste con otras problemáticas desde hace muchos años).

A fin de detener el deterioro terrestre, existe desacuerdo entre los que quieren acceder a niveles superiores de desarrollo y de bienestar, y aquellos que quieren conservar el bienestar conseguido (países industriales).

La búsqueda de la paz es otro movilizador de la integración mundial, y ha necesitado de sistemas de seguridad internacional para garantizarla.

La integridad mundial, cobija el concepto de cooperación internacional, necesaria para la proyección del Estado por fuera de las fronteras, y que las Naciones Unidas reflejan por un sistema de organismos especializados con competencia en áreas específicas. Otro ingrediente de la integridad es el tema de la globalización financiera y de los mercados, donde las políticas de los gobiernos han sido desplazadas por el mercado financiero globalizado y la desregulación. Pero

esta globalización y circulación transnacional de capitales, no se puede trasladar a otras cuestiones internacionales. Por ejemplo, las fronteras se cierran cada vez más al movimiento de extranjeros, por lo que el movimiento de personas no está globalizado.

La posibilidad de la gobernabilidad global y supranacional pierde sentido práctico, derivando a su vez en la relación de que globalización y gobernabilidad terminan siendo conceptos contradictorios. La demanda y los intereses nacionales de los Estados como unidad siguen siendo muy fuertes, y esta circunstancia limita la gobernabilidad global. El concepto de Estado-nación sigue teniendo plena vigencia, y no fue herido de muerte por el ataque de la globalización.

La interdependencia y el multilateralismo siguen operando en la escena internacional, y va a ser difícil alejarse de ellos. Lo que sí es cierto y valedero, es que el Estado sigue siendo la institución política esencial de nuestro tiempo.

La desaparición de los bloques ideológicos-militares opuestos fue acompañada por el fenómeno de globalización, y desembocó en una mayor influencia de los actores transnacionales, y de los actores no estatales y sociedad civil en las esferas de autoridad. Los regímenes internacionales no deberían considerarse como elementos de un nuevo orden internacional que trascienda la Nación-Estado. Deben comprenderse en especial como acuerdos motivados por el auto-interés, y como componentes de sistemas en los que la soberanía sigue siendo un principio constitutivo, originario y relevante.

Los regímenes constituyen factores intermedios entre las características fundamentales de la política mundial (tales como la distribución internacional del poder, la conducta de los actores estatales y no estatales, como las corporaciones multinacionales).

Por otra parte, las reglas y normas de los regímenes pueden ejercer un efecto sobre la conducta, sobre todo en el caso que los Estados y corporaciones se tornen interesados en un proceso de adaptación mutua.

En la medida que se resuelvan la regulación de vinculaciones entre la administración o aparato burocrático estatal y la sociedad, y se neutralicen las disparidades e incongruencias dentro de la misma administración en sí, se encauzará la satisfacción de las nuevas demandas de la sociedad sobre el Estado.

Lo que sí es claramente visible, es que el rol del Estado se encuentra amplia y estructuralmente cuestionado, ya que el Estado-nación ha sido “debilitado” y lesionado por la operatoria de una lógica transnacional y de un proceso globalizador con actores privados multinacionales, que lo ha intentado desplazar o relegar del papel de exclusivo y protagónico actor de las relaciones internacionales, aunque a mi criterio sin darle la estocada de muerte final.

Los movimientos migratorios constituyen una preocupación muy evidente en los países desarrollados o centrales, y por eso debe ser tomada con cuidado la posibilidad de una ética cívica global y de una humanidad común (una mayor integración y una cercanía a una cultura compartida de valores y aspiraciones, no alcanzan para inferir que el mundo pueda lograr tal estadio de humanidad global).

Pero en la actualidad el mundo es otro, ya que la tensión democracia-totalitarismo del conflicto este-oeste, fue sustituida por la tensión integración-fragmentación. Es así que los procesos de integración tienen el objeto de satisfacer necesidades materiales (caso típico de la Unión Europea), en cambio la fragmentación está referida a la resolución de la clave política.

Este dilema de integración-fragmentación no es otra cosa que lo planteado a través del paradigma de cooperación y conflicto de la posguerra fría. La interdependencia referida consolida las asimetrías o desigualdades, además de producir cooperación origina también conflicto entre actores estatales y no estatales.

A su vez, la cooperación origina el aumento de los regímenes internacionales y los regionalismos (de moda en Europa), que implican la constitución de bloques ideológicos y militares además de los de carácter económico (tan actuales y específicamente comerciales). La desaparición de los bloques ideológicos-militares opuestos fue acompañada por el fenómeno de globalización, y

desembocó en una mayor influencia de los actores transnacionales, y de los actores no estatales y sociedad civil en las esferas de autoridad.

En cambio la fragmentación se relaciona con la mundialización o relaciones transnacionales. El conflicto existe por la aspiración a la conservación de la paz, y por la preeminencia de la diversidad y la diferencia (la diversidad cultural en cuanto a concepto de cambio que ya fue planteada). Vale más la Nación antes que el Estado, ya que la vigencia de conflictos como el de los vascos en España y el de los corzos en Francia reafirman lo expuesto.

La idea planteada en la década del noventa sobre que el Estado debe achicarse hasta una hipotética desaparición o inacción, dista de la realidad que exige una “intervención” más activa en la economía, y una relación más comprometida con la sociedad civil (actor no estatal).

Además la lógica de la globalización deriva en una inestabilidad de la democracia, -acompañada de un desprestigio y de una carencia de legitimidad de las instituciones-, en un desarrollo medular de la corrupción estructural y el “clientelismo”, en una regresión en cuanto a la concentración y transnacionalismo de la riqueza (que acentúa el desempleo y la exclusión social), y en una crisis de los valores identitarios nacionales que ocasiona un aumento del individualismo y la desintegración. Complementariamente a esto, el desarrollo súbito de los actores no estatales y de la sociedad civil en particular, plantea una reformulación de la vinculación Estado-sociedad-mercado : una decadencia de la variable estatal, un predominio claro del mercado, y un rol activo acentuado de las organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales (barriales y comunitarios), y demás actores subestatales.

La forma de consensuar los intereses del sistema político estatal por un lado, y la impronta de la economía global por el otro, será la clave a resolver para lograr una moderada revalorización de lo local o doméstico, y una anulación de la fractura operada entre la dimensión económica con una sociedad caracterizada por la fragmentación del tejido social.

El “transplante” automático del modelo de empresa privada al del sector público, produjo inconsistencias en cuanto al criterio de eficiencia y productividad (acentuando la modalidad “antiestatista” de diversos decisores).

En la actualidad se exigen responsabilidades sociales al Estado, que éste de ninguna manera puede cumplimentar por la carencia de suficientes medios de financiamiento.

La imposibilidad de ejecutar una reforma integral del Estado, conspiró contra la aspiración de legitimar al Estado en políticas redistributivas y contra la descentralización y eficiencia en la asignación práctica del gasto social (con la devenida y previsible exclusión social).

Finalmente, los partidos políticos y la dirigencia gubernamental, se encuentran acotados y restringidos en su operatoria por el irrestricto proceder del contexto externo en el marco del fenómeno globalizador. La concentración de poder de los agentes económicos domésticos, adicionada a las limitaciones ineludibles del sistema internacional, genera un clima desfavorable para un efectivo desarrollo de la política interna de un país (que queda con un mínimo grado de maniobra ante estas circunstancias descriptas). Por otra parte, las sostenidas y agravadas problemáticas sociales y económicas (particularmente en América Latina), terminan por mermar el sustento real de la política nacional y el accionar de los líderes políticos.

El Estado debe jugar un rol absolutamente estratégico en la consolidación de un nuevo paradigma de gestión pública.

Tal como referencia Bernardo Kliksberg al abordar la temática del reduccionismo formalista: “un cuestionamiento, que está en una etapa avanzada, es el proceso de destrucción definitiva en la teoría gerencial moderna, del “reduccionismo formalista”, de alta incidencia en los procesos de reforma administrativa en América Latina. Toda esta concepción de la organización como conjunto de relaciones funcionales y arreglos formales, a optimizar a través del organigrama, procedimientos, manuales de normas, etc, resulta estrecha y unilateral

frente a innumerables investigaciones que resaltan la multiplicidad de variables operantes”¹².

Es vital asumir de forma decidida una concepción renovada y revitalizada del “management del sector público”, y de la formación y capacitación de “gerenciadores públicos” (administradores públicos). Debe operarse la definición de “utilidad pública”, medible a través de indicadores de desempeño y canalizado en un proceso sistemático de control de gestión. La actividad óptima de un gerente público debe abarcar el manejo de la relación interpersonal y la disponibilidad concreta de información requerida en el proceso de toma de decisiones.

Por otra parte, un sistema de planificación eficiente debe incluir la capacidad para formular la agenda global de decisiones, definir los objetivos organizacionales y las opciones estratégicas, y conformar una suerte de red de contactos formales e informales (internos y externos) que faciliten el mecanismo de toma de decisiones y reorienten la visión simplista del gerenciamiento público a una óptica “complejizada” de la gestión o administración estatal.

Tal como ilustra Kliksberg: “se visualiza el paso de la organización jerárquica vertical a la multiforme. Se trabaja en dirección a modelos que permitan maximizar la flexibilidad organizacional. Frente a este contexto irracional y complejo, es fundamental que la organización sea capaz de reaccionar de inmediato y producir readaptaciones continuas. Ello requiere una plasticidad interna que es incompatible con los modelos rígidos a que conducen los planteamientos formalistas del tipo weberiano, tan difundidos en la administración pública de la zona”¹³. Concretamente, un modelo gerencial moderno orientado hacia la eficiencia y la optimización se torna incompatible con los preceptos basamentales del modelo autocrático tradicional y con las premisas preliminares de la planificación centralizada.

La complejización de las cuestiones relacionadas con la Administración Pública vuelve inviable un proceso de planificación de atisbos marcadamente

¹² Kliksberg, Bernardo. “Hacia un nuevo paradigma en gestión pública”. P. 15. Programa de las Naciones Unidas de Asistencia al CLAD. Buenos Aires, 1989.

centralizados, ya que la agencia pública en general no dispone de la capacidad de gestión y administración necesarias para cumplimentar las funciones características de un Estado “intervencionista” inserto en un modelo puro y teórico de participación estatal preeminente.

Acorde a lo expuesto, Arturo Israel ilustra: “la existencia de un sector público modernizado y altamente eficiente, sobre todo en una serie de áreas clave de administración y regulación de políticas constituye un requisito previo para el desarrollo exitoso del sector privado. El meollo es la calidad y no el tamaño del Estado. El cambio de la estrategia de desarrollo también requiere la modernización y desempeño del proceso político como requisito previo. Casi nunca se menciona este punto, sin embargo es decisivo, de otra manera, fracasará la nueva estrategia para el desarrollo”¹⁴.

Es por ello, que la edificación de un sistema integral de planificación, de formulación de objetivos político-institucionales y de definición de la estrategia global y sectorial que canalice la estructura de objetivos organizacionales de alto nivel gerencial, se torna indispensable para “moldear” una Administración Pública moderna y exitosa. Complementariamente a esto, la disponibilidad de un sistema de información integrada de carácter total y selectiva, flexible y multidireccional, es la condición preliminar para propiciar y dinamizar un óptimo sistema de planificación y evaluación continua de resultados.

La definición de objetivos tanto en la esfera jerárquica tradicional como en la percepción y conocimiento horizontal de los mismos, la existencia de pautas y normativas comunes basadas en procedimientos administrativos globales y homogeneizados claramente definidos, y la fijación participativa de las necesidades informacionales por parte del Administrador, son premisas trascendentales al abordar el proceso de planificación.

¹³ Kliksberg, Bernardo. “Hacia un nuevo paradigma en gestión pública”. P. 18-19. Programa de las Naciones Unidas de Asistencia al CLAD. Buenos Aires, 1989.

¹⁴ Israel, Arturo. “El cambiante rol del Estado: dimensiones institucionales”. P. 30. Seminario Internacional “Redimensionamiento y modernización de la Administración Pública en América Latina”. México, Noviembre 13-15 1989.

La integración informativa es canalizada a través del concepto de “sistemas”, ya que se busca en definitiva la disponibilidad inmediata de la totalidad de los medios informacionales que interrelacionados e interaccionados entre sí generen un efecto de correlación y de mutua comunicatividad al momento de emprender el proceso de toma de decisiones entre todos los que son partícipes de las mismas. La integración de la información debe ser estimulada por un sistema dual de “management” de la información y de control integrado de gestión. Los procedimientos para seleccionar, almacenar, recuperar, considerar y elaborar la información inserta en el marco de un sistema de planificación, tienden a atenuar y reducir la incertidumbre en el proceso de toma de decisiones.

Resulta vital el ordenamiento de la “información de investigación” que le permite a la dirección conocer, explorar y ensayar el medio o macroambiente externo en el que sus decisiones van a operar (optimizando la calidad de la evaluación de la multiplicidad de alternativas y la planificación consecuente). Esto brindará al Administrador una marcada flexibilidad en el proceso de toma de decisiones, y en la formulación y confección de los planes de la Organización o Agencia pública.

Por otra parte, se debe conservar un canal institucional de investigación actual y prospectiva que facilite el seguimiento y control de las metas definidas en el sistema de planificación, y promueva por ende, la acción correctiva de los desvíos suscitados en el proceso de control de gestión.

La normativa derivada de las decisiones del Administrador, determina la concepción de la planificación, el funcionamiento de la actividad de la administración y la manera de generar la información primaria requerida, reglando la operatoria cotidiana. La disponibilidad de información primaria pone en funcionamiento el dispositivo comparativo. La información confeccionada en cualquiera de los estamentos de la estructura institucional se constituye en la información operacional. En correlato a esto, los resultados de la actividad deben ser ponderados con la información normativa y de planificación, generándose entonces la información necesaria para activar el sistema de control y gestión que evalúe los desvíos del proceso planificador. En definitiva, la información de planificación se genera como consecuencia del proceso de toma de decisiones orgánicas de carácter prospectivo;

en tanto que la información inherente al control de gestión deriva de comprobar y evaluar el grado de cumplimiento de los resultados de la actividad en relación a lo normado y planificado.

Tal como cita Eudaldo Feijoo: “en la medida que la información cursada provee datos con un desvío dentro de las reglas establecidas, esta información será correcta (no exacta) y permitirá tomar la decisión esperada”¹⁵. Esta apreciación es fundamental al abordar el funcionamiento de un sistema integral de planificación y control de los resultados esperados en el marco de la Administración Pública.

Acorde a esto, Eduardo Losoviz menciona: “un sistema de control tiene por objetivos operativos contrastar las salidas de un sistema de referencia con sus respectivos objetivos operativos y corregir los desvíos que detecte... Si bien los objetivos son la razón de ser de un sistema y definen al mismo, el modelo propuesto no los considera explícitamente (sólo considera explícitamente los objetivos operativos), teniendo en ellos un grado de libertad. El ajuste mutuo entre los objetivos operativos de los diferentes sistemas, y, además la aproximación de las salidas de tales sistemas a los mismos, son necesarios a los efectos de la existencia de toda organización como tal. Lógicamente, podemos suponer que una adecuada correlación entre objetivos y objetivos operativos en un sistema de cualquier nivel (incluyendo obviamente a toda persona componente de una organización), producirá una evaluación armónica del mismo, mientras que la falta de correlación puede actuar en el sentido de producir la destrucción del sistema”¹⁶.

El control de gestión evaluativo de los resultados esperados, analiza en detalle la gestión acaecida en un período por la Administración mediante la consideración y el tratamiento de la información emanada del área pertinente en una etapa anterior, en base a datos originados en los estamentos operativos y a las políticas y objetivos de la dirección superior, obteniéndose así conclusiones representativas y calificadas del accionar del sector público.

¹⁵ Feijoo, Eudaldo. “¿Qué es un buen sistema de información?” . P. 949. T. VI. Administración de Empresas. Buenos Aires, 1989.

Es necesaria la confección de un Plan General Preventivo Integral que enuncie y fundamente las medidas correctivas a ejecutarse en la Administración, para atenuar y “aislar” los efectos no deseados de la operatoria. Éste debe incorporar las variables previsibles o controlables que afecten al sector público, y la acción preventiva necesaria para amortiguar las consecuencias indeseables de las variables no controlables (provenientes del macroambiente o entorno con el que interactúa permanentemente el sector público local). Concomitantemente, debe ponderarse o valorizarse estimativamente el costo de la medida a tomar y la probabilidad de ocurrencia de la contingencia o evento a presentarse en un escenario de incertidumbre probabilística, riesgo, o incertidumbre incompleta. Este Plan General Preventivo referenciado debe ser emitido por un subsistema organizacional de control y evaluación preventiva concebido en el seno de la Administración Pública.

Tal como expone Joan Subirats: “un proceso planificado sería aquel que realizaría una óptima distribución de recursos con respecto a los objetivos previamente establecidos. Se trataba, por tanto, de encontrar en la planificación el método general de respuesta racionalizada de la actuación administrativa. De entrada, planificar implica una capacidad de fijar los objetivos de la acción de los poderes públicos por parte del ente de nivel superior y al mismo tiempo la posibilidad de intervención en el proceso de decisión y de puesta en práctica de los entes administrativos inferiores. Los objetivos de la política pública acostumbran a estar definidos desde sus primeros pasos, aunque su posterior desarrollo puede ir modificando esos mismos objetivos originales. Los resultados finales deberán ser contrapuestos a las primeras intenciones, considerando también las posibles inactividades producidas. No pueden marginarse tampoco del análisis las disposiciones o conductas de los formuladores e implementadores de la misma. A partir de esos supuestos podríamos decir que el esquema de análisis contendría los siguientes pasos: percepción y definición del problema; intereses afectados; grado de organización; acceso a los canales representativos; consecución del estatuto propio de tema a incluir en el programa o agenda de actuación de los poderes públicos; formulación de una solución o de una acción de respuesta; establecimiento

¹⁶ Losoviz, Eduardo A. “Principios para una teoría de los sistemas de información”. P. 506, 528. T VI Administración de Empresas . Buenos Aires, 1989.

de objetivos y prioridades; soportes políticos, presupuestarios y administrativos de la solución propuesta; implementación o puesta en práctica de esa política; evaluación y control de los efectos producidos; mantenimiento, revisión o terminación de esa política”¹⁷.

Es así como actores políticos, privados y burócratas no estatales deben participar a través de una interacción interdisciplinaria en la concepción y formulación de la política pública instrumentada por la Administración (enriqueciendo la estructura de racionalidades de acción y de “intereses” contrapuestos de orden sectorial que facilitan consecuentemente el control y la ponderación de los resultados producidos con respecto a los objetivos cumplimentados y las opciones estratégicas utilizadas).

Luego de prefijados los objetivos generales y específicos, y de evaluarse consecuentemente las alternativas o cursos de acción a desarrollar, debe explicitarse el fundamento de efectuar un análisis prospectivo de la política pública por parte de la Administración. Este análisis puede comprender la verificación de las consecuencias de las políticas públicas preexistentes, la consideración de las presuntas derivaciones de las nuevas políticas a implementar, y el apoyo o respaldo a esas políticas por parte de los sectores involucrados o afectados por las mismas (ya que todos los actores en cuestión poseen una “cuota” de poder y algún tipo de acceso a la decisión implementada). En razón de esto Subirats explica: “en esta perspectiva la selección de los objetivos y la elección de los medios para satisfacerlos no se encuentran separados y, por tanto, el análisis fines-medios queda dramáticamente limitado. Si se parte de la limitación de medios ya no es posible plantearse ciertos grandes objetivos, ni estudiar ciertas alternativas, ni mucho menos plantearse el estudio de las consecuencias de las mismas. El método de análisis comporta comparaciones sucesivas y limitadas entre algunas de las consecuencias de las alternativas presentes en el análisis. El objetivo es llegar a un compromiso, un

¹⁷ Subirats, Joan. “Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración”. P. 42. Ministerio para las Administraciones Públicas. Secretaría General Técnica. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 1994.

acuerdo que permita conciliar los intereses presentes y satisfaga la ecuación fines-medios”¹⁸.

El proceso de toma de decisiones abarca la selección de oportunidades para tomar una medida, evaluar e indagar acerca de las diversas alternativas o cursos de acción, y analizar las selecciones dispuestas en el pasado.

Los ciclos del proceso de toma de decisiones pueden ser descritos partiendo de cuatro acciones preliminares: evaluación del macroambiente y fijación de las condiciones que exigen indefectiblemente una decisión (actividad e inteligencia), el planteamiento de los hipotéticos cursos de acción (operación de diseño y planeamiento), la selección de un determinado curso de acción en función del estado de la naturaleza existente, y una última fase de evaluación, seguimiento y ponderación de las selecciones efectuadas con los resultados acaecidos (actividad de revisión y control de resultados).

Tal como cita Hebert A. Simon: “hablando en términos generales, la actividad de inteligencia precede al diseño, y la actividad de diseño precede a la elección. Sin embargo, el ciclo de las fases es mucho más complejo de lo que sugiere esta secuencia. Cada etapa en la toma de una decisión determinada representa por sí misma un complejo proceso de toma de decisiones. Por ejemplo, la fase de diseño puede requerir nuevas actividades de inteligencia: los problemas en cualquier nivel dado generan subproblemas que, a su vez, presentan sus fases de inteligencia, diseño y elección, y así sucesivamente: ruedas dentro de ruedas que están en otras ruedas”¹⁹.

En correlato a lo expuesto, Simon define al planeamiento como “un método para transformar un objeto en otro y que opera de la manera siguiente: si el objetivo consiste en transformar a en b, abstraigamos a y b eliminando la mayor parte de sus detalles y creando los nuevos objetos (abstracciones, imágenes, modelos) de a' y b'.

¹⁸ Subirats, Joan. “Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración”. P. 80. Ministerio para las Administraciones Públicas. Secretaría General Técnica. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 1994.

¹⁹ Simon, Herbert. A. “La nueva ciencia de la decisión gerencial”. P. 39. Editorial El Ateneo. Buenos Aires, 1992. Copyright 1977 by Prentice – Hall, Inc. (Edición original).

Ahora formulamos el objetivo de transformar a' en b'. Si se ha empleado un tipo apropiado de abstracción, si se han descartado detalles sin importancia y si se han retenido los aspectos esenciales de la situación, el nuevo problema, por lo general, será mucho más fácil de resolver que el primitivo. Una vez resuelto, suministra una serie de marcadores de huella para orientar la solución del problema primitivo no abstraído. Pudimos determinar, a partir de los protocolos, el proceso de abstracción que utilizaron nuestros sujetos e incorporar el método de planeamiento como uno de los métodos disponibles para el programa general de resolución de problemas²⁰. Es evidente que Hebert Simon describe e ilustra claramente el sentido intrínseco del planeamiento como proceso mental y como proyección temporal de acciones (atinente a los modelos de simulación o de abstracción de la realidad).

La habitualidad de empleo de los modelos de abstracción y simulación como un componente esencial en la etapa de formulación y en el proceso de planeamiento estratégico, puede inducir al desarrollo y expansión de los flujos de información y al asesoramiento vertical ascendente hacia la dirección superior (cabeza de la Administración).

Es en virtud de esto, que el planeamiento estratégico debe buscar principalmente una comprensión acabada del funcionamiento del sistema organizacional. En algunas ocasiones el proceso de planeamiento estratégico en contraposición a lo expuesto, se preocupa exclusiva e innecesariamente de la capacidad de predicción (que no constituye al único sustento del planeamiento).

Sin embargo, tal como plantea Hebert Simon: “la predicción, en sí misma, es un juego costoso e insustancial. El objetivo, al efectuar predicciones y proyecciones hacia el futuro, debería consistir en suministrar una base para las decisiones que deben tomarse hoy; deben y pueden adoptarse las decisiones de mañana sobre la base de la información disponible mañana. Hoy se requieren algunas decisiones para proveer el margen de tiempo necesario para las acciones futuras. El futuro sólo es pertinente para las decisiones que se toman hoy en la medida en que ellas tienen consecuencias que, en cierto sentido, son irreversibles y no pueden ser anuladas.

²⁰ Simon, Herbert. A. “La nueva ciencia de la decisión gerencial”. P. 66. Editorial El Ateneo. Buenos Aires, 1992. Copyright 1977 by Prentice – Hall, Inc. (Edición original).

Por ejemplo, el motivo principal por el cual el planeamiento hacia el futuro se vincula de una manera tan íntima con las decisiones acerca de las estructuras físicas es la permanencia de tales estructuras y el prolongado período futuro durante el cual las decisiones en materia de diseño tendrán consecuencias que no pueden alterarse sin un cierto costo”²¹. Consecuentemente, tal como desarrolla al autor: “el interés por el planeamiento estratégico a diferencia del interés por los sistemas de información gerencial, comenzó con decisiones que buscaban información, en lugar de información que buscaba decisiones. Por ende, los esfuerzos de planeamiento estratégico han evitado algunos de los errores que se cometieron al diseñar los sistemas de información gerencial”²².

La necesidad de plantear una respuesta estratégica al cambio (capacidad de adaptación al entorno externo por parte de la Administración Pública), se vuelve fundamental. Tal como referencian B. B. Tregoe y J. N. Zimmerman: “al usar su estrategia como un punto de partida, puede usted evaluar el impacto de un cambio externo al preparar un cambio interno. La respuesta estratégica al cambio requiere a su vez una estrategia”²³.

Por otra parte, “en esta forma, la función de planeación colabora con la Administración de línea en la planeación operativa y puede desarrollarse una función estratégica que ayude a la alta dirección a fijar la orientación estratégica”²⁴. En correlato a lo expuesto, “la planeación puede y debe desempeñar un papel en el área de la estrategia. Aquí, el reto principal sería saber cómo mejorar la función de planeación para adaptarla a su responsabilidad estratégica, sin alterar la estrategia. Al enfrentar este reto, debe hacerse una neta distinción entre la responsabilidad de la alta dirección de fijar la estrategia y el papel de planificador como facilitador de la

²¹ Simon, Herbert. A. “La nueva ciencia de la decisión gerencial”. P. 123. Editorial El Ateneo. Buenos Aires, 1992. Copyright 1977 by Prentice – Hall, Inc. (Edición original).

²² Simon, Herbert. A. “La nueva ciencia de la decisión gerencial”. P. 122. Editorial El Ateneo. Buenos Aires, 1992. Copyright 1977 by Prentice – Hall, Inc. (Edición original).

²³ B. B. Tregoe y J. W. Zimmerman. “Estrategia de alta gerencia. Su naturaleza y aplicación”. P. 22. Nueva Editorial Interamericana. Editor Lic. J. Manuel Muñoz. México, D.F. 1983.

²⁴ B. B. Tregoe y J. W. Zimmerman. “Estrategia de alta gerencia. Su naturaleza y aplicación”. P. 89. Nueva Editorial Interamericana. Editor Lic. J. Manuel Muñoz. México, D.F. 1983.

realización de ella. Esta distinción deberían entenderla tanto la alta dirección como el grupo de planeación”²⁵.

En relación al seguimiento, evaluación y control de los resultados, Tregoe y Zimmerman aclaran: “Conocer los resultados finales es una actividad tan compleja como formular la estrategia requiere definir con claridad los resultados que se desean. Los frutos del proceso de formulación de la estrategia son: la formulación de la estrategia de modo que pueda recordarse, una comprensión y un compromiso compartido en la alta dirección con respecto a la dirección de la unidad, un vehículo para comunicar la estrategia en toda la organización, un método para aplicar y administrar la estrategia, la comprensión del proceso de estrategia, de modo que pueda volver a aplicarse”²⁶.

En cuanto al seguimiento y a la revisión de las pautas planificadas, los mismos autores señalan: “se recomienda una revisión semestral de los problemas y avances y una detallada revisión anual para actualizar y corregir la estrategia y formular una estrategia más allá de la estrategia”²⁷.

Al evaluar los resultados en el marco de un proceso de control y seguimiento, es menester definir y analizar el problema que generó el desvío con respecto a la pauta preestablecida o planificada. El problema presentado al ponerse en práctica las premisas planificadas, constituye el desvío acaecido entre una situación o estado actual o proyectado y un objetivo predefinido (desvío entre lo real y lo planificado o proyectado). No obstante, el estado proyectado puede ocurrir independientemente del objetivo definido.

Tal como define Santiago Lazzati: “dentro de los problemas, cabe distinguir: el problema negativo, cuando la situación actual no satisface el objetivo prefijado; el problema potencial, cuando la situación proyectada puede ser insatisfactoria; el problema de implementación, cuando ya se ha fijado un objetivo, y no

²⁵ B. B. Tregoe y J. W. Zimmerman. “Estrategia de alta gerencia. Su naturaleza y aplicación”. P. 90. Nueva Editorial Interamericana. Editor Lic. J. Manuel Muñoz. México, D.F. 1983.

²⁶ B. B. Tregoe y J. W. Zimmerman. “Estrategia de alta gerencia. Su naturaleza y aplicación”. P. 102. Nueva Editorial Interamericana. Editor Lic. J. Manuel Muñoz. México, D.F. 1983.

necesariamente se observa un problema negativo o potencial, pero es preciso definir cómo se va a concretar dicho objetivo; el aprovechamiento de oportunidades, cuando a partir de un objetivo general (explícito o implícito), y generalmente a raíz de nueva información, se plantea la posibilidad de desarrollar nuevos objetivos. En este caso, de todos modos, se genera una brecha entre la situación actual o proyectada y el objetivo, lo cual equivale a un problema”²⁸.

El proceso de resolución de problemas (desvíos de la planificación) se canaliza mediante el curso de acción que soluciona el desvío pertinente en relación a la situación deseada. Posteriormente, la teoría de la decisión aborda la elección de una alternativa o curso de acción determinado entre un universo de cursos de acción existentes.

La resolución de problemas y el proceso de toma de decisiones poseen una relación dual muy estrecha, ya que la resolución de problemas (alternativa para verificar desvíos con respecto a la situación deseada) requiere un proceso estructurado de toma de decisiones y viceversa; por otra parte, toda decisión (estratégica, táctica, programada o no) implica necesariamente la existencia preliminar de un problema a salvar.

El análisis de problemas comprende la identificación del objetivo definido en el inicio, el diagnóstico de la situación y del macroambiente o contexto, y el desarrollo de cursos de acción (que abarca la concepción, la evaluación y la selección de la alternativa correspondiente).

En correlato a lo mencionado, y en el marco de un proceso de planificación, Lazzati expone: “en principio, es necesario partir de un objetivo para disparar el diagnóstico de la situación. La identificación del objetivo inicial y el diagnóstico de la situación permiten especificar el problema a resolver, lo cual es condición previa para abordar los cursos de acción tendientes a la solución. Es conveniente encarar la concepción de cursos de acción antes de su evaluación. Cuantos más cursos de

²⁷ B. B. Tregoe y J. W. Zimmerman. “Estrategia de alta gerencia. Su naturaleza y aplicación”. P. 104. Nueva Editorial Interamericana. Editor Lic. J. Manuel Muñoz. México, D.F. 1983.

acción se consideren, mayor será la probabilidad de elegir el mejor y el apresuramiento en el camino de la elección atenta contra la riqueza de la concepción. Es aconsejable evaluar debidamente los cursos de acción alternativas a fin de optar por uno de ellos (la decisión). Finalmente, la decisión, para ser efectiva, debe ir acompañada de una adecuada implementación. En sustancia, todo el proceso decisorio puede enfocarse como un sistema cuyo input es la información y cuyo output es la decisión orientada a la acción. Como cualquier sistema, la calidad del output depende de la calidad del input. De aquí la gran importancia que tiene la obtención de información en el proceso”²⁹.

Inicialmente, se debe exponer el prototipo de la problemática relevada, abordar el problema puntual, analizar el problema, diseñar y ejecutar la solución a emprender, y concebir una planificación estratégica local (con el consecuente análisis, formulación e implementación estratégica), o de cambio de la Administración Pública local (con el correspondiente diagnóstico de la situación actual, con la definición de la situación deseada –“deber ser”- y con la puesta en marcha del cambio).

Sin embargo, tal como plantea Lazzati: “la planificación consiste fundamentalmente en fijar objetivos y en determinar cómo se van a lograr los objetivos fijados, todo ello sobre la base de un examen de la situación. En sustancia, planificar es tomar decisiones por anticipado”³⁰.

Complementariamente, Santiago Lazzati señala: “en sustancia, el análisis estratégico que forma parte del proceso de planificación estratégica de una empresa, consiste precisamente en tal enfoque integral. Y lo mismo puede decirse del proceso de análisis estratégico que puede o debe efectuar cualquier sector de la empresa a su respectivo nivel”³¹.

²⁸ Lazzati, Santiago. “Toma de decisiones”, en Conceptos & Herramientas de Management. Módulo I. A. Revista Mercado. Cuaderno N° 1. P. 3. Buenos Aires, octubre 1995.

²⁹ Lazzati, Santiago. “Toma de decisiones”, en Conceptos & Herramientas de Management. Módulo I. A. Revista Mercado. Cuaderno N° 1. P. 4-5. Buenos Aires, octubre 1995.

³⁰ Lazzati, Santiago. “Toma de decisiones”, en Conceptos & Herramientas de Management. Módulo I. A. Revista Mercado. Cuaderno N° 1. P. 6. Buenos Aires, octubre 1995.

Por otra parte, existen factores claves de la calidad institucional y administrativa en referencia al ejecutante de la política pública local: el fortalecimiento del órgano formulador de la política pública y de la estrategia sectorial y global; la autonomía del órgano de ejecución estratificado en direcciones, gerencias, programas, agencias; la reformulación del rol de las autoridades políticas que induzcan la formulación de políticas; el desarrollo de gestiones participativas; la preparación de modificaciones al régimen impositivo; la elevación de proyectos legales; la reestructuración y la adaptación del marco regulatorio y normativo (a través de la vía legislativa); la designación de las autoridades y del personal del órgano de ejecución en base a principios generales de mérito y selección transparente; la consideración de la estabilidad y evaluación de desempeño; la instauración de dispositivos administrativos que activen la “responsabilización” de gestión para los responsables del organismo de ejecución ; la participación institucionalizada de los actores no estatales y subestatales (organizaciones no gubernamentales, sociedad civil) en el proceso de toma de decisiones de la Administración; la implementación del modelo de gestión por resultados; y fundamentalmente, la instrumentación de un marco institucional adecuado para desarrollar el planeamiento estratégico, la programación operativa, y la emisión de información para los órganos de control y evaluación de resultados. Consecuentemente, se requiere una institucionalidad administrativa en el seno del órgano público que garantice la eficacia y la eficiencia para concebir, formular y ejecutar una política pública local sustentable en el tiempo.

Un proceso de control no abarca exclusivamente el sistema de información en que se basa, sino que implica la verificación de los sucesos o hechos pasibles de ser ponderados con las pertinentes pautas técnicas de referencia. Consecuentemente, la función de control de resultados comprende una nueva y renovada tipología de información producto de la comparación entre los referentes técnicos y los datos reales.

Por otra parte, la evaluación abarca extensivamente elementos de juicio de valor expresados de manera explícita o implícita (“output” del sistema de información

³¹ Lazzati, Santiago. “Toma de decisiones”, en Conceptos & Herramientas de Management. Módulo I. A. Revista Mercado. Cuaderno N° 1. P. 13. Buenos Aires, octubre 1995.

en referencia con las pautas valorativas en cuestión). También el proceso evaluativo determina si el resultado alcanza las expectativas o metas planificadas, mientras que el control describe la condición o el estado actual del evento monitoreado.

En cuanto al nivel de análisis y a los alcances del control y la evaluación de resultados, el sistema de información desde una óptica externa incluye registros de cantidad (volumen) y calidad de resultados; en cambio, desde la perspectiva interna se definen procesos basados en registros de asignación de recursos, y una organización sustentada en registros de datos sobre la capacidad de disponer de la infraestructura necesaria, de los recursos humanos requeridos y de la capacidad tecnológica exigida para la satisfacción del objeto buscado (situación deseada). Por otra parte, el otro estamento o nivel de análisis se relaciona con un control hacia fuera (estimación y ponderación de los estándares de resultados prefijados) y el control hacia adentro de la organización (que comprende la comparación con estándares de procesos y medidas institucionales). Complementariamente, la evaluación (último nivel de análisis organizacional y de la Administración Pública en general) implica la ponderación de las requisitorias y expectativas de eficacia, eficiencia y efectividad en función del contexto o entorno externo (macroambiente), y la comparación -en un plano interno- de lo esperado en cuanto a las necesidades de eficiencia y a las expectativas formuladas por los decididores involucrados en el proceso de toma de decisiones.

Resulta ser complejo el control automático de los resultados institucionales, debido a las limitaciones para definir convenientemente los parámetros de optimización de los mismos. También ofrece dificultades el proceso de control y evaluación de los procesos institucionales, ya que deben formularse correctamente los procesos de trabajo requeridos para procesar y transformar los recursos disponibles en los resultados planificados (situación deseada o “deber ser”).

La evaluación de la medida organizativa, en cambio, debe basamentarse en la definición de la pauta óptima de racionalidad de la Administración necesaria para facilitar o limitar en su defecto, la gestión y la cumplimentación de los resultados. Los registros del sistema de información no pueden desconocer las condiciones de capacidad instalada de la Administración Pública local (comprendida por la

tecnología aplicada, por los procedimientos de trabajo existentes, por la disponibilidad de recursos humanos, por la infraestructura real o física, y por el proceso de diseño organizacional que determina el desenvolvimiento institucional y la conveniente evaluación organizativa).

Se considera vital, la conformación de una suerte de tablero o comando de control abarcativo de los mecanismos de interrelación de la Administración local con el entorno interno y con el contexto externo, y la consecución de la estructura de decisiones estratégicas y operativas.

Preliminarmente, el proceso de seguimiento, control y evaluación es abordado por el gerenciamiento público local en forma individual, al igual que el proceso de toma de decisiones. No obstante, en función de la dimensión y la complejidad organizativa de la Administración, el control individual por parte del gerenciamiento público (“cabeza” de la Administración local) se torna insuficiente e inviable. Es por ello, que deben concebirse mecanismos institucionales adicionales que participen activamente en el proceso de toma de decisiones y asuman efectivamente (en forma “solidaria” y concomitante) la actividad de control y evaluación: los responsables de las tareas de inspección, auditoria, relevamiento de información.

Tal como referencia Jorge Hintze, “la evolución antes descrita del control y la evaluación (desde las prácticas más o menos informales a cargo de los líderes individuales hasta el establecimiento de sistemas formales), puede ser representada tomando en cuenta dos dimensiones: el grado de desarrollo tecnológico de los mecanismos e instrumentos de control y evaluación, y en segundo lugar, el alcance institucional de su aplicación en las organizaciones. El análisis del grado de desarrollo tecnológico de los instrumentos de control y evaluación resulta relevante desde el punto de vista de las capacidades de los mismos para captar, procesar y producir informaciones de control y evaluación sobre los diferentes aspectos de la actividad institucional de manera rápida, oportuna y exhaustiva. Se diferencia desde esta perspectiva, los mecanismos sencillos y basados en la percepción individual o colectiva de los hechos de aquellos que cuentan con soportes institucionales, conceptuales, metodológicos y técnicos especializados y poderosos. Por otra parte, el análisis del alcance institucional de los mecanismos de control y evaluación es

necesario para distinguir el continuo entre, en un extremo, los esquemas concentrados en los que el control y evaluación tienen como finalidad principal proporcionar soporte al ejercicio del poder y, en el otro extremo, aquellos que influyen e involucran significativamente a los diferentes actores institucionales y, en tal sentido, permean la organización como conjunto”³².

En cuanto a la medida de desarrollo y alcance institucional de las actividades de control y evaluación, puede definirse que en una etapa inicial o preliminar las operatorias institucionales se desenvuelven en un marco restringido supeditado al control individual de la máxima jerarquía de la Administración; sin embargo, en una fase intermedia (inmediatamente posterior a la etapa preliminar) se debe fomentar la variable participativa canalizada en un proceso de control y evaluación como una pauta de “cultura organizacional” y de control colegiado o asociativo (comités, consejos, comisiones, controles duales, concomitantes y cruzados). Esta etapa intermedia se activa en un espacio amplio y no restringido.

En referencia a los mecanismos institucionales, en un estado preliminar se induce a definir un estrato jerárquico (en una etapa intermedia y de alcance de maniobra restringido) sustentado en un cuerpo de asesores o especialistas que reporten al líder y a la conducción administrativa. Finalmente, en un estado avanzado se debe propiciar la actividad del sistema integral de control y evaluación de gestión por resultados (sistema de gestión que tiene la función complementaria y no específica de generar información para la actividad de evaluación y control).

Acorde a esto, Hintze señala: “la existencia de un sistema de información, control y evaluación con entidad propia (no como simple aprovechamiento de las informaciones de los sistemas de gestión) es uno de los indicadores de desarrollo organizacional. En el último cuarto del siglo veinte se produjo el advenimiento de sistemas de información, control y evaluación casi siempre soportados en la informatización de casi todo lo importante que ocurre en las diversas áreas del funcionamiento de las instituciones, desde el comportamiento de las variables

³² Hintze, Jorge. “Control y evaluación de gestión y resultados”. P. 6. Documentos TOP sobre gestión pública, Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública TOP. Buenos Aires, 1999.

relevantes del entorno hasta la aplicación de las políticas y la gestión de los recursos. Estos sistemas se caracterizan porque no forman parte de los procesos sino que conforman un campo de representación sobre ellos y su contexto, que los afecta sólo a través de la toma de decisiones por parte de quienes lo manejan. En resumen, el control y la evaluación son, inicialmente, prácticas institucionales jerárquicas, indiferenciables de la función del liderazgo individual pero, a medida que las organizaciones se complejizan esta modalidad resulta insuficiente y es preciso avanzar hacia mecanismos de control al servicio de la jerarquía y (o bien) hacia esquemas institucionales participativos de control. Finalmente, en una fase avanzada, las prácticas y las tecnologías conforman sistemas de información, control y evaluación, inicialmente soportados en los sistemas de gestión existentes y, luego conformando metasistemas específicos. La capacidad institucional de las organizaciones complejas depende en gran parte de estos metasistemas, pero también de la manera en que éstos se relacionan con su contrapartida, los sistemas de planificación”³³.

En correlato a esto, el mismo autor expone que: “la planificación, en términos muy simplificados, puede ser descrita como el proceso mediante el cual se adoptan decisiones sobre: las direcciones en las que se debe tratar de ir (las políticas), los caminos deseables o convenientes para hacerlo (las estrategias), las especificaciones en cuanto a la forma y los recursos necesarios para hacerlo (los planes) y, finalmente, sobre la oportunidad y condiciones particulares en que se utilizarán los recursos disponibles (la programación de los actividades). Sin duda la planificación es un proceso complejo, que va desde el nivel amplio, macro y de plazos más extendidos que, usualmente, se denomina planificación estratégica, hasta la llamada planificación operativa, que incluye la formulación de los planes y la programación de las actividades. En este sentido amplio, el término planificación se refiere a decisiones relativas al futuro, así como el término control tiene que ver con el pasado. Del mismo modo que ocurre con el control, hacia fuera de las organizaciones la planificación tiene que ver con los resultados que se pretenden

³³ Hintze, Jorge. “Control y evaluación de gestión y resultados”. P. 9-10. Documentos TOP sobre gestión pública, Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública TOP. Buenos Aires, 1999.

lograr, mientras que, hacia adentro, con el uso de los recursos y con el diseño de la organización misma en que dicho uso de recursos directos tiene lugar³⁴.

La decisión estratégica del Administrador local representa la diferencia entre el costo de hacer y de no hacer, y es evidentemente, no programable. En contraparte, la decisión de carácter táctico está relacionada estrechamente con el costo de cómo hacer, y es marcadamente programable (a través de un cronograma de operaciones o actividades). Complementariamente, para encarar una planificación exitosa, se torna indispensable percibir y conocer la “segmentación” de la actividad institucional (definiendo los intereses organizacionales que chocan contra las aspiraciones personales de cada miembro de la organización local). Por otra parte, se deben relevar las “necesidades” internas y externas insatisfechas (demanda no abordada) de los agentes y de los usuarios respectivamente. En correlato a esto, se vuelve esencial definir el conjunto esperado de usuarios, el plano o mapa mental de cada integrante de la institución, el plano descriptivo percibido del entorno externo por parte de la Organización Pública local, los atributos propios de la Administración, y el desempeño de los disparadores endógenos del mecanismo institucional.

La dirección del Administrador local debe desarrollar y profundizar la maniobra estratégica y propiciar una postura estratégica creciente (canalizada y exteriorizada a priori en el marco del proceso de planificación). Las actividades principales de la organización (logística “input”, generación de información de interés fiscal, proceso de impulsión, logística “output”, servicios para facilitar el cumplimiento y optimizar la conducta pública) deben estar coordinadas e interactuar con las actividades de soporte (la dirección general, la Administración de la tecnología y de los recursos humanos, el abastecimiento interno de insumos, la distribución de la información relevada y su aplicación en la definición de planes y programas de fiscalización y evaluación de resultados).

³⁴ Hintze, Jorge. “Control y evaluación de gestión y resultados”. P. 9. Documentos TOP sobre gestión pública, Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública TOP. Buenos Aires, 1999.

En la órbita interna el Administrador Público local debe promover la eficiencia, la efectividad, la cohesión y la unificación de la cultura organizacional, la optimización de los recursos disponibles, y la libertad de acción o maniobra. Por otra parte, es esencial la definición de los roles dentro de la organización pública, la estimulación de los focos de impulsión institucional, el posicionamiento escalar en la “mente” del usuario, la masividad del alcance de la política pública, la centralización y la integración de tareas (operativas y no operativas), la descentralización en el proceso de toma de decisiones (“gerenciamiento participativo”), el orden organizacional (organicidad), la adaptabilidad a los cambios en el entorno externo o macroambiente, el “desaprendizaje” constante (para lograr una superación cognitiva), el factor sorpresa en el accionar con el usuario, y la consolidación de un efecto sinérgico dentro del marco organizacional público local.

Los resultados favorables de un proceso de planificación estratégica, dependen en gran medida, de la disciplina, de la gestión, del apego a la misión organizacional, de la visión percibida de la Administración Pública local, de la motivación de los agentes y funcionarios de la Institución, del aprendizaje situacional, de la experiencia y el profesionalismo, del proceso cognitivo, de la iniciativa, y fundamentalmente, de la capacidad para transmitir y comunicar a los componentes de la Administración Pública local los objetivos organizacionales, el direccionamiento estratégico y la misión institucional.

En lo atinente al proceso de planeamiento de la implementación, Martínez Nogueira expone que: “el marco de la implementación se manifiesta en dos instancias posibles:

- El planeamiento de políticas: se refiere a los enunciados básicos sobre objetivos, estrategias de acción, orientaciones en materia de procedimientos, adjudicación de competencias y tiempos. Suele integrar el documento en el que se explicita la política. Es en torno a él en que dan los conflictos políticos propios de la etapa de formulación.
- El planeamiento de programas: es un nivel más desagregado. Trata de la disposición de medios, de su despliegue y utilización. Determina las tareas a realizar y los recursos afectados para cada una de ellas. Suele realizarse en ámbitos técnicos y burocráticos, con ejercicio de cierta discrecionalidad por parte

de los ocupantes de estas posiciones”³⁵. En relación al seguimiento y a la evaluación o control de resultados, el mismo autor señala que: “para éstas fases es fundamental la operación de sistemas de información. La ejecución supone la generación, procesamiento y utilización de información de distinto tipo. En la identificación de la información necesaria, en su interpretación y en su incorporación como insumo para las decisiones interviene la discrecionalidad de los operadores, convirtiéndose en un recurso de poder”³⁶.

A pesar de lo enunciado, la clave del éxito de la Administración Pública local depende en forma directa y proporcional de un planeamiento (pensamiento) estratégico común coordinado con el accionar de las restantes agencias del Estado y con la operatoria esencial de los actores no estatales (organizaciones no gubernamentales, agrupaciones sindicales, confederaciones económicas e industriales, sociedad civil). Su solución y prevención tiene relación directa con la elaboración de planes estratégicos que tienen a su cargo las altas agencias del Estado en cumplimiento de sus funciones de creación de políticas públicas, y en este caso en particular nos referimos a planes insertos en el paradigma o modelo de Desarrollo Nacional. Es de vital importancia que las más altas agencias del Estado efectúen concomitantemente un diagnóstico exploratorio y un plan estratégico oportuno, consensuado y coordinado en materia de la operatoria pública. Aunque la inversión en la formulación estratégica pueda resultar “costosa” y el tiempo de su implementación o ejecución un tanto extenso con respecto al marco temporal definido a priori, finalmente, los resultados derivados del proceso estratégico resultarán eficaces y óptimos si se parte de objetivos claros, precisos, operables y racionales.

Con respecto a lo enunciado, el Licenciado Mario Krieger en “La Recreación del Estado y la Transformación de la Gestión Pública” expone: “en la recreación del Estado y en la asunción de los nuevos roles para él planteados debe ponerse especial énfasis en contar con una administración moderna, tecnificada y altamente

³⁵ Martínez Nogueira, Roberto. “Análisis de Políticas Públicas”. P. 38. Doc. 22/95. FORGES. Buenos Aires, Septiembre de 1995.

³⁶ Martínez Nogueira, Roberto. “Análisis de Políticas Públicas”. P. 38. Doc. 22/95. FORGES. Buenos Aires, Septiembre de 1995.

profesionalizada que pueda competir por su capacidad de diseñar estrategias, desarrollarlas en programas y obtener resultados al menos con el mismo nivel de calidad y eficiencia que la gestión privada. Un Estado inteligente que pueda diseñar alternativas de políticas públicas y que cuente con capacidad para anticiparse a los problemas y no actuar reactivamente. En todos los casos el proceso de transformación para tener éxito debe implicar e involucrar al agente público y a sus organizaciones de representación o articulación, pues el mismo motivado es factor de transformación, a la vez que de estabilidad y continuidad del proceso. Uno de los planos a considerar para modernizar la gestión de la administración consiste en cambiar su modelo de gerenciamiento, pasando del modelo burocrático-normativo tradicional a la gestión por objetivos y resultados³⁷.

Se debe apuntar a una administración basada en el control de los resultados, obligando a la organización a formular clara y concretamente sus objetivos, esgrimidos en sus aspectos sustanciales y no como meros procesos administrativos. Es por ello, que la evaluación y ponderación de la burocracia se realiza fundamentalmente mediante la cumplimentación o no de las metas, y no a partir del acatamiento a las reglas que en algunos casos se tornan auto-referidas.

La medición del nivel de desempeño burocrático no sirve únicamente para determinar si las metas fueron satisfechas, sino que la administración gerencial utiliza el control y la evaluación de los resultados como una herramienta óptima y eficaz capaz de inducir a que las organizaciones tengan un aprendizaje de sus errores (desvíos respecto de la meta planificada), y a partir de esto conformen y conciban sus opciones estratégicas futuras. Sin embargo, la tarea de fijación de objetivos no es suficiente para ponderar los resultados obtenidos por la burocracia estatal y para posicionarla en un proceso continuo de aprendizaje organizacional. Se requiere necesariamente de una coordinación en el marco de un “modelo contractual” entre el organismo central y las agencias descentralizadas (“contrato de gestión”). El contrato de gestión posee como basamento una variedad de metas valorizadas o cuantitativas fijadas a priori y consecuentemente evaluadas, además

³⁷ “La Recreación del Estado y la Transformación de la Gestión Pública”. Documento presentado en el Congreso Argentino de Administración Pública. Rosario, Octubre de 2001.

de definir cuáles son los pasos a seguir luego de la evaluación referida (en cuanto a los modos de corrección de los desvíos de las metas planificadas).

Este contrato de gestión descende a través de la estructura organizacional a las unidades de gestión y resultados. Esto deriva en una “gestión por competencias” que compatibiliza y armoniza los conocimientos, capacidades, actitudes, aptitudes y experiencias individuales con las requeridas por la institución en sus equipos de trabajo. Consecuentemente, es indispensable la reformulación del modelo integral de gestión.

El modelo integral de gestión comprende el tratamiento de la visión y misión de la organización, su inserción contextual (en el macro-ambiente), la planificación de la producción de servicios (por unidades de objetivos y resultados), y el gerenciamiento de recursos humanos por competencia y objetivos. Pero primordialmente, la acción se debe tornar global, sistémica, totalizadora y completa, además de direccionarse a cumplimentar adecuadamente los parámetros prefijados de costo-beneficio. La correcta definición de objetivos institucionales depende en gran medida de la capacidad de la dirección para desarrollar una visión estratégica y lograr impregnar de ella a toda la organización. La formulación de alternativas de políticas a las problemáticas planteadas, debe canalizarse a través de un fortalecimiento de la gerencia pública, alterando la rígida e inflexible estructura jerárquica que caracteriza al antiguo modelo burocrático. La forma de subsanar las falencias del modelo burocrático es implementar una delegación de poder y una articulación de la autonomía de gestión a través de un “contrato de gestión organizacional”. Este mecanismo reformula la esencia de gestión y la cultura organizacional de los integrantes de la burocracia, que inclusive podrán sentirse más motivados e incentivados por un sistema basado en el incremento del poder individual autónomo de decisión y de la responsabilidad derivada ante los objetivos de su institución u organismo público. Como producto de este modelo de gestión propuesto, el control de los desvíos debe bregar por evaluar las ganancias de eficiencia y efectividad de las políticas implementadas (por lo que el control deja de ser el típico y tradicional “control burocrático”). Esta reformulación de la concepción de control, abarca homogénea y coordinadamente perspectivas de control por resultados, control contable de costos (en referencia al modo más económico y

eficiente de hacer cumplir la política pública), y el control institucional por parte del poder estatal local. Lo que se propone es la edificación de un nuevo modelo gerencial que subsane las deficiencias del modelo burocrático Weberiano de gestión basado en normas, a través de la ponderación de resultados mensurables y no mensurables (cualitativos), la aplicación de una concepción estratégica integral, la reformulación del esquema normativo público, el fortalecimiento de la capacidad decisoria y de gerenciamiento (management), el liderazgo del proceso de cambio por parte de los más altos niveles políticos de la dirección pública, la estimulación de la gestión por resultados y desarrollo de competencias, y la implementación acabada de una suerte de “gobierno electrónico” vía Internet que propicie el control ciudadano y la transparencia de los trámites y ejecuciones de gastos. En este último punto creemos que se ha dado un avance importante, restando considerar la implementación del control ciudadano, lo que a futuro legitimará en un mayor grado la función gerencial de la administración pública.

I.2. La lógica de la descentralización en el entorno municipal

Preliminarmente, la descentralización de los servicios públicos en el entorno actual y en referencia a los Estados modernos, genera influencia sobre las medidas de eficiencia y equidad. Por otra parte, un sistema de orden federal con alto grado de descentralización permite que la provisión y suministro de los servicios públicos se adapte mejor a las necesidades y preferencias de los ciudadanos (por el contacto directo de los gobiernos locales o de nivel inferior con el ciudadano, por la capacidad de conocer de forma acabada sus demandas, y por la mayor participación del ciudadano en el proceso de toma de decisiones del actor estatal local). Consecuentemente, las ventajas de la descentralización serán mayores cuánto más elevada sea la heterogeneidad de preferencias intergrupos y cuánto mayor resulte la homogeneidad de preferencias intragrupos. En definitiva, la ventaja relevante de la gestión subcentral de los servicios públicos es que cada gobierno local suministre sus prestaciones diferenciadas acorde a las preferencias del ciudadano en particular. Para las implicancias que tiene el principio de correspondencia en un contexto descentralizado, cuando el suministro de servicios públicos genera externalidades positivas (por debajo del nivel socialmente óptimo),

sería viable y recomendable la centralización consecuente del suministro. Los límites a la gestión del gobierno local o de nivel inferior está referida a la virtual existencia o aparición de economías de escala y de externalidades, que determinarían la posibilidad de centralización de determinados servicios, para garantizar la provisión al coste más bajo posible, en correlato al principio de correspondencia en cuestión. Hay que considerar que cuando se intenta descentralizar la política fiscal como herramienta o función estabilizadora, los gobiernos locales o regionales tienen un ámbito o entorno de acción más acotado, pequeño y limitado que el gobierno o administración central, por lo que resulta que las Economías poseen mayor grado de apertura. Consecuentemente, los efectos externos o desbordamientos sobrevinientes de la consolidación de la política fiscal subcentral serán altamente relevantes, mermando los efectos multiplicadores de las variables y variaciones en la demanda agregada (la mancomunidad y concomitancia de políticas fiscales expansivas y contractivas atentaría contra la medida o parámetro de eficacia, y generaría por ende shocks asimétricos de desarrollo regional). En referencia a la descentralización de la política monetaria, el efecto nocivo palpable o visible sería la posibilidad que los gobiernos regionales intentaran una suerte de sobreexpansión de la oferta monetaria con la premisa de proceder a la compra de bienes y servicios en otras áreas jurisdiccionales, condicionando y comprometiendo claramente el control de la evolución de la tasa inflacionaria. En contraposición, una descentralización parcial y gradual de la política monetaria resultaría recomendable para abordar convenientemente los shocks de orden asimétrico referenciados. La lógica o impronta de descentralización de la política redistributiva puede tornarse eficaz, o en su defecto o particularmente, generar efectos nocivos y distorsivos. Ante una estructura altamente redistributiva, aparece la incipiente variable de traslado de los sectores con más alto poder adquisitivo y de concentración de la riqueza o el ingreso hacia áreas jurisdiccionales de menor presión fiscal; en contraposición, los ciudadanos pobres tenderían a trasladarse hacia la circunscripción objeto del programa redistributivo a fin de beneficiarse consecuentemente de la impronta redistributiva señalada. El efecto derivado y automático de tal medida, sería la merma de la renta o ingreso regional per cápita, la no cumplimentación de las premisas o metas de redistribución, y la lógica agudización o acentuación de la presión fiscal. Por otra parte, si se considera el tamaño de las jurisdicciones territoriales y la estructura de barreras a la libre

movilidad o traslación de factores, cuanto mayor sea el ámbito geográfico de acción de un gobierno regional, más se incrementarán los costes de traslado (monetarios y personales) para el ciudadano común, y consecuentemente, menor resultará la probabilidad de ocurrencia de que ese traslado conlleve la medida de efectividad óptima o adecuada.

Los beneficios de la descentralización de determinadas competencias de gastos en referencia a los parámetros de bienestar se incrementan cuando se considera o tiene en cuenta la variable de libre movilidad de los factores de producción. Una de las problemáticas a abordar con la descentralización impositiva, es que aunque la cercanía física puede mejorar el cumplimiento tributario, puede generar consecuentemente una competencia fiscal incipiente que desarrolle y estimule mayores posibilidades para el fenómeno de elusión fiscal en razón de la movilidad de las bases imponibles, y en correlato, produzca una competencia fiscal a la baja, que impida sin duda una provisión adecuada de los bienes y servicios públicos. Por ende, si una región decide elevar sus tipos impositivos, corre el riesgo que las demás áreas jurisdiccionales no la sigan con la tentativa y sus ciudadanos se trasladen y se consoliden en las jurisdicciones vecinas, mermando parte de los recursos de la estructura impositiva. En contraposición una intentona de reducción de la presión fiscal, puede provocar que los demás gobiernos regionales imiten la medida para evitar un desplazamiento masivo de los factores de producción pertinentes.

En lo que respecta a los ingresos propios, se pueden gravar bases imponibles que sean competencia exclusiva del gobierno regional, con lo que nos encontraríamos con supuestos de sistemas fiscales separados. La cesión de ingresos a los gobiernos regionales o subcentrales debe propugnar evitar los fenómenos de exportación y competencia fiscales. La cesión de ingresos referida debería estar relacionada con bases imponibles de escasa movilidad, desmotivando las operatorias de competencia fiscal como los desplazamientos de bases imponibles generados por razones de índole fiscal. El instrumento genérico más utilizado para el financiamiento pertinente, lo constituyen las transferencias provenientes del gobierno central, tales como las transferencias generales o

incondicionadas, transferencias vinculadas con el esfuerzo gastador, transferencias de suficiencia, transferencias integradas de nivelación, y subvenciones destinadas a consolidar el desarrollo regional, que constituyen además las herramientas más relevantes para propiciar el financiamiento.

En definitiva, los ingresos basados en el principio del beneficio son adecuados para la totalidad de los niveles de gobierno, y en forma particular y especial para los gobiernos regionales. Complementariamente, los ingresos propios (provenientes de sistemas fiscales separados o en su defecto, superpuestos) y los ingresos cedidos (basados en los sistemas de impuestos compartidos-tax sharing- y en los sistemas de ingresos compartidos -revenue sharing-), se constituyen en grupos relevantes de ingresos subcentrales.

Aunque la descentralización de las políticas de gastos e ingresos públicos puede generar ganancias en la eficiencia con la que éstas se gestionan, no pueden ignorarse sus efectos distributivos. La gestión subcentral de un volumen importante de recursos públicos no debe menoscabar la cohesión interna, de modo que deben garantizarse niveles mínimos de servicios públicos en todos los territorios. Para ello, existen instrumentos (normativos y financieros) que permiten compensar a los territorios menos favorecidos y tratan de garantizar un acceso similar a los servicios en todas las circunscripciones. Si clasificamos la actuación económica del sector público en las tres grandes ramas de asignación eficiente de los recursos, redistribución de la renta y la riqueza y estabilización económica, nos encontramos con que hay un consenso doctrinal bastante generalizado en torno a la centralización de dos últimas políticas mencionadas, mientras que parece existir bastante margen para la gestión subcentral de las políticas de asignación. En concreto, parece que las principales ventajas de la descentralización pueden encontrarse en el ámbito del suministro de los bienes públicos locales y de los bienes preferentes.

Los principios que rigen la descentralización de los impuestos tienden a provocar, un desequilibrio vertical, debido a que no es aconsejable descentralizar ciertas figuras tributarias que puedan generar fenómenos de exportación o de competencia fiscal. Como consecuencia de los principios de la descentralización

tributaria, los impuestos que gravan la renta personal y societaria suelen estar controlados, en mayor o menor medida, por los gobiernos centrales. Por este motivo, los gobiernos regionales y locales suelen financiarse con una mezcla de ingresos tributarios propios e ingresos cedidos de diversas formas. Ahora bien, aunque el estudio de la descentralización tributaria está muy centrada en cuestiones relacionadas con el rendimiento fiscal, sin embargo es importante analizar también qué nivel de gobierno debe gestionar y administrar las diferentes figuras tributarias. A este respecto, es importante buscar un equilibrio entre el respeto a la autonomía de gobierno de los entes subcentrales (la diferenciación también puede afectar al ámbito de la gestión tributaria) y un adecuado aprovechamiento de las economías de escala existentes en este ámbito de la gestión pública. Tal equilibrio requiere de la existencia, entre otras cuestiones, de un nivel adecuado de cooperación y coordinación intergubernamental.

La principal ventaja de la gestión subcentral de los servicios públicos es la posibilidad de que cada gobierno suministre unas prestaciones diferenciadas, ajustándose a las particularidades de las preferencias de sus ciudadanos (teorema de la descentralización). De este modo, se eluden los problemas derivados del suministro uniforme por parte del gobierno central. Estas ventajas se ven reforzadas por la libre movilidad de los ciudadanos, que permite que éstos elijan su lugar de residencia en función de la oferta fiscal existente en cada territorio (voto con los pies). Sin embargo, para que la descentralización dé lugar a ganancias de bienestar a través de la diferenciación, es necesario que se cumpla una serie de requisitos. En primer lugar, se debe producir una óptima atribución de competencias, de modo que el proveedor de los servicios sea el nivel de gobierno que lo realice al coste más bajo, procurando que, además, se corresponda el área beneficiaria de los servicios con el área que contribuye a su financiación.

Consecuentemente, el caso a evaluar y a abordar en el entorno latinoamericano es la problemática del exceso de nivelación y la diversa ordenación de los gobiernos subcentrales tras la misma. En correlato, la aplicación de programas de nivelación deriva en que regiones (o Estados Provinciales particularmente) que anteriormente al fenómeno de la nivelación se encontraban en desventajosa posición relativa y comparativa que otras, luego de la nivelación,

reformulen esa posición relativa hasta quedar en algunos casos por encima de los parámetros de las restantes (transferencia de nivelación en función de la afinidad política con la Provincia o con el gobernante de turno o circunstancial). La disparidad y asimetría entre regiones (Provincias) es muy notoria y marcada, por lo que se requieren relevantes transferencias de nivelación para brindar a los diversos ciudadanos de los Estados provinciales niveles estandarizados, uniformes o análogos de prestación y provisión de bienes y servicios públicos (intentando igualar la capacidad de gasto ante distintos niveles de renta, propendiendo a la financiación de los principales servicios públicos). Por ende, la nivelación horizontal debe canalizarse en un proceso de redistribución de fondos desde los Estados más ricos o más grandes hacia otros actores estatales con menor capacidad de obtención de ingresos y con mayores desventajas en la provisión de los servicios públicos. Complementariamente, la operatoria de nivelación debe fundamentarse en la capacidad fiscal de los Estados, y debe tornarse políticamente neutra (es decir que las políticas del gasto no deben incidir directamente en la estructura de asignación que se les efectúa).

Concomitantemente, la propuesta para abordar la problemática enunciada estaría emparentada con la determinación y establecimiento de un tope o nivel máximo que garantice que ninguna provincia receptora a posteriori de la percepción de los fondos de nivelación pertinente, supere en la relación de financiación por habitante al Estado provincial no receptor con menor capacidad fiscal. En correlato, la corrección señalada puede ser complementada por la constitución de una transferencia para necesidades especiales que complete y complemente las falencias del mecanismo de nivel horizontal, pero sin derivar en una lógica o impronta de transferencia acabada y perfecta de recursos entre regiones ricas y pobres, ni tampoco que aborte o acote la utilización de la totalidad de posibilidades por parte de los gobiernos subcentrales para obtener una estructura de financiamiento propia.

Por ende y en definitiva, en el sistema actual la descentralización del gasto público no se correlaciona o se traduce en una consecuente distribución o reasignación de competencias fiscales entre los pertinentes niveles de gobierno.

La determinación y el establecimiento de las reglas fiscales en los niveles subnacionales de un sistema estatal multinivel, requiere esencialmente para su óptima y adecuada operatoria, que se adapte y converja a la estructura del sistema de financiación del Estado Federal. Consecuentemente, se torna relevante la manera en que se distribuyen entre los distintos niveles de gobierno las variables de ingreso y gasto público. Esta impronta debe complementarse con una clara delimitación de las responsabilidades del gasto de los diversos niveles de gobierno, una consecuente autonomía de ingresos en los gobiernos subcentrales o subnacionales, y una acotada y limitada discrecionalidad al igual que una marcada transparencia en los sistemas de transferencias intergubernamentales. Lo señalado debe desalentar expectativas de los gobiernos regionales de rescates financieros por parte del gobierno central, motivando un desempeño fiscal responsable y óptimo. Finalmente, es determinante y trascendental que las transferencias compensatorias intergubernamentales se sustenten en indicadores y parámetros objetivos de las necesidades de gasto y con respecto a la capacidad tributaria.

Por ende, bajo las condiciones referidas el ordenamiento en cuestión no se torna innecesario o improductivo. Igualmente deben abordarse problemáticas tales como la multiplicidad de agentes, la dilución de responsabilidad, y las asimetrías horizontal y vertical para que el comportamiento de la política fiscal de un Estado multinivel tienda a la optimización (aunque no nos encontremos en el entorno de un sistema centralizado). En correlato, tendrá mayor relevancia el establecimiento de reglas fiscales en los niveles de gobierno subnacionales, cuanto mayor sea la descentralización del gasto público (con el objeto de compensar el virtual riesgo moral de recurrir a desequilibrios fiscales por la eventualidad seguridad de un rescate financiero de última instancia por parte del gobierno central).

El sostenido crecimiento evidenciado en el gasto total y per cápita de los gobiernos provinciales y municipales fue una consecuencia, entre otras razones, de una mayor y sostenida movilidad de la fuerza laboral que provocó, asimismo, procesos marcados de urbanización y suburbanización y creó la necesidad de que el nivel subnacional tuviera una participación más activa en los programas sociales vinculados a la vivienda, contención de la pobreza y provisión de servicios de educación y de salud. Lo anterior marcó, además, un punto de inflexión en la

naturaleza jurisdiccional de los bienes públicos demandados por la población: la posición preponderante que hasta ese momento mantenían los bienes públicos nacionales fue cediendo lugar a la demanda de bienes públicos al nivel provincial y, marcadamente, a los gobiernos locales, los que se vieron forzados a modificar y enriquecer su oferta tradicional de bienes y servicios públicos.

Por otra parte, y como consecuencia de los crecientes procesos de globalización mundial y de integración regional, se incorporaron también a la escena los bienes públicos globales y regionales (cooperación internacional, protección del medio ambiente, control de los efectos de las crisis internacionales, lucha contra el crimen organizado y el terrorismo), como lo señalaron Kaul, Grunberg y Stern (1999).

Los puntos descritos actúan en detrimento de la participación porcentual tradicional de los bienes públicos nacionales. La necesidad de contener el desequilibrio fiscal vertical que causaban las crecientes funciones y responsabilidades del nivel gubernamental subnacional no fue resuelto, en la mayoría de los países, mediante una profundización y mejor utilización de sus propias fuentes fiscales, sino mediante el recurso de mayores fondos coparticipados (en aquellos casos en que el mecanismo existía como en Argentina, Brasil, etc.) o directamente presionando al gobierno central para la obtención de fondos adicionales, fueran éstos de libre uso o condicionados; por lo que las transferencias intergubernamentales se transformaron en el recurso fiscal mayoritario de los gobiernos provinciales y municipales (Brasil es un claro ejemplo de esta situación y Argentina avanzaría por el mismo camino). El creciente rol de las transferencias intergubernamentales trajo, sin embargo, dos problemas cuyas consecuencias se sienten aún en muchos países: por un lado, el hecho de que el nivel superior – encargado de proveer mayoritariamente los fondos- no sea el mismo que debe garantizar la provisión de los bienes y servicios públicos, desalienta en la comunidad una mayor responsabilidad y causa confusión entre los costos reales y percibidos de los bienes públicos; por el otro lado, la fuerte dependencia de las finanzas locales de las transferencias provistas por el nivel nacional de gobierno, no solo disminuye la autonomía financiera de los gobiernos subnacionales sino que los

hace más sensibles a las consecuencias del ciclo económico y a las políticas de ajuste o de restricción fiscal que eventualmente implemente el gobierno central.

La necesidad de financiar crecientes funciones, y el hecho de que gran parte de sus ingresos esté sujeta a las oscilaciones del ciclo económico, explica otro de los rasgos que ha caracterizado a los gobiernos subnacionales en el mundo durante las últimas décadas: una creciente participación de la deuda como fuente de sus recursos, destinada en la mayoría de los casos a financiar gastos corrientes. Este comportamiento se difundió en las épocas de “dinero fácil”, en las que los gobiernos subnacionales vieron facilitado su acceso a los mercados de crédito; y, cuando las condiciones macroeconómicas se volvieron adversas, derivó generalmente en mecanismos de rescate o de “bail - out” por parte del nivel central. Por ello es importante destacar la modalidad económico-institucional que tuvieron los procesos de descentralización promovidos en el mundo por las razones citadas y, principalmente, por la mayor asignación de funciones a los gobiernos subnacionales. En algunos casos, la descentralización tomó la figura de “federalismo fiscal” en el sentido tradicional; es decir, la mayor asignación de funciones a los gobiernos provinciales y locales se hizo como “delegación de responsabilidades” y en el marco de una relación de agencia con un principal (el gobierno central) que proveyó los recursos para ciertas actividades, y los agentes (los gobiernos subnacionales) que debían llevar a cabo las actividades previstas. En otros casos, especialmente en los regímenes constitucionalmente federales, la descentralización tomó la forma de lo que R. Bird (1995) denominó “finanzas federales”, en la que tanto el gobierno nacional como los subnacionales con facultades impositivas y de gasto propias constitucionalmente asignadas, reclamaron la “devolución” de las mismas para ejercer plenamente su poder tributario y sus funciones de gasto. Debe hacerse notar, sin embargo, que una estructura político institucional federal no garantiza perse las finanzas federales, o la profundización de las facultades impositivas por los gobiernos subnacionales. E. Rezk (1995, 1998) citó el ejemplo de Argentina como el caso de un país “formalmente” federal, por su constitución, pero “centralizado” tanto por la fuerte concentración de la recaudación en manos nacionales como por la preeminencia de la relación principal agente entre nación y provincias.

En cuanto a las ventajas y límites de la descentralización diversos autores y especialistas han coincidido en la conveniencia de que los países lleven adelante políticas de descentralización fiscal, en cualquiera de las modalidades descritas y según las restricciones de su marco político-institucional. En general, y no obstante que en algunos casos la “centralización” puede facilitar la obtención de economías de escala administrativas o ser el medio más idóneo para responder a problemas que requieren una solución nacional de los mismos, las ventajas de la descentralización fiscal son notorias en los siguientes aspectos: es totalmente reconocido por la literatura el hecho de que los individuos tienen preferencias variadas no solo entre bienes privados y públicos, sino además entre diferentes categorías de bienes públicos (nacionales, regionales, provinciales, locales). De ello se deriva que resulta extremadamente improbable que los mecanismos de identificación de demanda de bienes públicos (mecanismos de revelación de preferencias) –que ya son difíciles respecto de los bienes que provee el nivel central– puedan ser exitosamente llevados a cabo respecto de los bienes públicos regionales o locales. Esta evidencia lleva a afirmar que la “gobernanza”, definida como el nivel de coincidencia entre la gestión gubernativa y los intereses o necesidades de los gobernados, se cumple más acabadamente cuando la provisión de determinados bienes públicos la lleva a cabo el nivel gubernativo más próximo a la comunidad destinataria de los mismos (conocido en la literatura como Teorema de la Descentralización de Oates). La descentralización fiscal fortalece asimismo el grado de ‘responsabilidad’ o accountability de los gobiernos subnacionales, en la medida en que la población (o individuos) destinataria de los bienes públicos (y en gran parte responsable del pago de los tributos para su financiamiento) está más próxima al nivel de gobierno que ejecuta el gasto y tiene una mayor posibilidad de control político de la gestión pública. Finalmente, es obvio que los beneficios sociales que se derivan de la provisión de ciertos bienes públicos, precisamente por la naturaleza de éstos, están necesariamente limitados espacialmente. Así, mientras la defensa nacional tiene un mayor escenario de difusión de sus beneficios sociales (todo el país), o, mayor aún en el caso de la coordinación de la lucha contra el narcotráfico (una región o el mundo entero), ciertos bienes son por definición regionales o locales, como por ejemplo el saneamiento urbano, la provisión de transporte o de agua potable y la educación y la salud, aún cuando en estos dos últimos casos se da lo que se denominan “spill-over effects” (efectos derrame) hacia otras jurisdicciones.

En primer lugar, una caracterización alternativa de los bienes públicos regionales y locales, que tenga en cuenta los avances en esta área, las nuevas demandas de las comunidades y métodos más precisos y efectivos para una correcta revelación de preferencias. Indudablemente, este concepto resultará superador del tradicional punto de vista de bienes públicos vinculados a servicios estrictamente visibles, como la provisión de agua o el asfaltado de calles y deberá considerar además demandas de bienes públicos vinculados al desarrollo económico, la distribución del ingreso y la lucha contra la pobreza. En segundo lugar, los requerimientos de gobernanza y de un mayor grado de 'responsabilidad' (accountability), en donde los costos y los beneficios de la gestión pública subnacional sean más visibles y permitan su control por parte de la sociedad civil, tendrán una correlación directa con el grado de autonomía financiera de los niveles gubernamentales provinciales y locales. La necesidad de que estos niveles de gobierno profundicen sus propias fuentes de recursos, sacrificadas en detrimento de las transferencias intergubernamentales, no es un elemento declamativo sino que responde a la racionalidad de acercar el nivel que ejecuta el gasto con el que detrae recursos de la comunidad. Indudablemente, el principio de la autonomía financiera (que disminuye el desequilibrio fiscal vertical) deberá vincularse al objetivo de acercar la capacidad fiscal potencial a los requerimientos de gasto de los gobiernos fiscalmente más vulnerables con algunos de los mecanismos de equiparación que la literatura ofrece (control de los desequilibrios fiscales horizontales).³⁸

Cuando son evaluadas por su aportación al producto interno bruto (PBI), las municipalidades tienden a ser más importantes proveedoras de servicios públicos que recaudadoras de ingresos propios, y en cada país los ingresos recaudados por los gobiernos locales a partir de sus fuentes propias son mucho menores que sus gastos. Un número muy reducido de municipalidades depende básicamente de sus fuentes propias de ingresos para financiar su gasto corriente. La gran mayoría depende fuertemente de las transferencias intergubernamentales para financiar este tipo de gastos. Pero casi todas las municipalidades, grandes y pequeñas, dependen

³⁸ Ernesto Rezk. "i. el nuevo marco para el federalismo

y la descentralización fiscal

básicamente de las transferencias discrecionales otorgadas por el gobierno central y de créditos blandos (en donde ello es posible) para financiar los gastos de capital. En América Latina las fuentes más importantes de ingresos recolectados a nivel local son los impuestos y las tasas, aunque la distinción entre ellos es frecuentemente poco clara en la práctica. Las ganancias generadas por operaciones comerciales (tales como terminales de autobuses y teatros) usualmente constituyen una fuente menor de ingreso neto porque tales empresas municipales rara vez operan con superávit. Aunque las facultades fiscales de los gobiernos locales varían considerablemente de país a país, el impuesto sobre la propiedad, los impuestos sobre uso de vehículos, las licencias comerciales, y las tasas por alumbrado público y limpieza típicamente constituyen la mayor parte de la recaudación local recolectada por municipalidades grandes y medianas. El resto proviene de un conjunto de impuestos menores, multas, y derechos por servicios administrativos. A excepción de Uruguay y Brasil, las tarifas de los impuestos locales son establecidas por los niveles superiores de gobierno, aunque usualmente las municipalidades retienen esta facultad en lo que respecta a tasas y contribuciones por mejoras. Con el fin de evitar las restricciones impuestas por el gobierno central sobre las facultades fiscales locales, las autoridades municipales frecuentemente imponen derechos obligatorios que no están directamente relacionados con la provisión de ningún servicio específico. En la práctica estas tasas funcionan como si fueran impuestos.

En la mayoría de los países, desde los años ochenta, los gobiernos centrales han puesto mayor énfasis en el fortalecimiento financiero de los gobiernos locales a través del aumento del flujo de transferencias financieras que en la concesión de mayores facultades para generar ingresos locales. Como resultado, en la mayoría de los países creció la proporción de transferencias en el total de los ingresos municipales, y este fenómeno fue especialmente notable en municipalidades pequeñas. Aunque estos nuevos sistemas de transferencias aumentaron el potencial para una mayor responsabilidad (accountability) municipal hacia el electorado local, a través de la ampliación de la provisión de servicios, su naturaleza general (más que específica) y su falta de "consignación" hizo poco para estimular una mayor eficiencia en la provisión de servicios locales. Raramente los gobiernos centrales establecieron sistemas de monitoreo para asegurar que estas mayores

transferencias fueran usadas eficientemente. Las mayores transferencias normalmente tomaron la forma de "acuerdos de recaudación participable" (revenue-sharing), bajo los cuales los gobiernos locales recibieron una proporción estipulada de las fuentes nacionales de ingresos. Ya que muchos impuestos locales en América Latina tienen una base urbana, el campo para la movilización del ingreso municipal es mucho mayor en áreas urbanas que en rurales. Y a lo largo de las áreas urbanas, las municipalidades obtienen ingresos especialmente de zonas con desarrollo industrial y comercial en gran escala o con propiedad residencial de altos ingresos. Como resultado, en cada país las disparidades en ingresos propios per cápita son muy grandes para los estándares internacionales, tanto entre las municipalidades urbanas y rurales, como entre municipalidades urbanas colindantes al interior de la misma área metropolitana. Consecuentemente, en los países que enfatizaron el mejoramiento de las facultades locales para la generación de ingresos (más que las transferencias del gobierno central como medio principal de fortalecimiento de las finanzas municipales), las disparidades entre las municipalidades más pobres y más ricas llegaron a ser incluso aún más pronunciadas. En aquellos países donde las finanzas municipales fueron fortalecidas básicamente a través de acuerdos en materia de "recaudación participable" con el gobierno central, fueron incorporadas cada vez más consideraciones de equidad horizontal en las fórmulas de distribución de estas transferencias entre las distintas municipalidades. Esto reflejó un mayor reconocimiento por parte del gobierno central, de las enormes disparidades entre las municipalidades en cuanto al nivel de la provisión de servicios y en el potencial para la generación de ingresos propios. Así como sus responsabilidades aumentan, los gobiernos locales enfrentan los enormes retos de fortalecer su base financiera a través de transferencias del gobierno central así como por medio de su propia generación de ingresos. La experiencia negativa de transferencias arbitrarias y discriminatorias anterior a los años ochenta dio lugar a la distorsionada idea, en gran parte de América Latina, que tales transferencias sirvieron únicamente para mantener el control del poder hegemónico del gobierno central perpetuando municipalidades débiles e irresponsables, dependientes del gobierno central para sacarlas de apuros. Esta visión es entendible a la luz de la larga tradición del centralismo latinoamericano. Sin embargo, es contraria a la que es sostenida en la mayor parte del mundo. La tendencia global hacia una mayor dependencia en las transferencias del gobierno central está íntimamente vinculada a la devolución de las

funciones de provisión de servicios hacia el nivel municipal. El incremento que acompaña las transferencias fiscales refleja un reconocimiento por parte del gobierno central de la inadecuación estructural de los ingresos localmente recaudados para financiar adecuadamente estas nuevas responsabilidades de gasto.³⁹

En un contexto macroeconómico más estable que el de las décadas pasadas, una de las tareas pendientes en la Argentina es el ordenamiento de su sistema fiscal, y en particular de las normas que rigen la distribución de tributos y gastos entre los distintos niveles de gobierno. Por otro lado, existe aún un amplio margen para avanzar en el sentido de una mayor descentralización en materia fiscal, tendencia que tanto la literatura como la experiencia internacional muestran como generadora de ganancias de eficiencia y equidad. Sin embargo, el avance hacia una mayor descentralización debe estar sustentado en una revisión profunda de los mecanismos de asignación de competencias y facultades regulatorias y tributarias en los distintos niveles de gobierno, así como de los esquemas que regulan las relaciones intergubernamentales (en particular, aquellas que definen las transferencias entre Nación, provincias y municipios). Si atendemos ahora a los recursos fiscales, la escasa información disponible permite suponer que el grado de descentralización verificado en los últimos años es claramente inferior al que describimos en el caso de las erogaciones. En un escenario de fuerte aumento de la actividad económica, esto lleva a pensar que ni las provincias ni los municipios han tenido suficientes incentivos para tratar de elevar su nivel de recaudación. El motivo más importante detrás de este comportamiento muy probablemente sea la configuración del esquema de coparticipación -que rige, según vimos, tanto las relaciones entre Nación y provincias como las que se configuran al interior de cada provincia con sus municipios-, sus posibilidades de endeudamiento y la cuasi certeza de que el gobierno nacional/provincial saldría en su auxilio ante cualquier posibilidad de caer en default. La nociva consecuencia de este comportamiento, en un contexto de descentralización del gasto público, ha sido un fuerte descenso del ya anteriormente bajo grado de correspondencia fiscal. De lo expuesto hasta aquí,

³⁹ Andrew Nickson. "Tendencias actuales de las finanzas locales en América Latina". Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 12 (Oct. 1998). Caracas.Venezuela.

surge que el desempeño fiscal de las unidades municipales de gobierno en la Argentina -del mismo modo que ocurre con los gobiernos provinciales- presenta serias deficiencias que afectan, actual o potencialmente, la eficiente asignación de recursos, la justa distribución de los ingresos y la estabilidad macroeconómica. El federalismo fiscal argentino se caracteriza por la presencia de un fuerte desequilibrio vertical, puesto que la administración y la percepción de los impuestos de mayor significación cuantitativa se concentran en el gobierno nacional, mientras que las erogaciones se encuentran mucho más descentralizadas. Consecuentemente, tanto las provincias como los municipios dependen de modo significativo de transferencias recibidas desde niveles superiores de gobierno, lo cual ha estimulado comportamientos expansivos en materia de gasto que han ido más allá de lo que hubiera sido posible si el principio de correspondencia fiscal hubiera sido respetado. Así, un estado con una forma de gobierno federal (en el que las provincias preexistieron a la Nación), tendió a organizarse centralizadamente. Con ello fueron reduciéndose los beneficios propios de un régimen descentralizado sobre la asignación de recursos. De manera esencial, esto ocurrió como consecuencia de que las demandas por bienes públicos no expresan los verdaderos deseos de los ciudadanos, ya que la oferta de bienes públicos se financia, fundamentalmente, a través de impuestos legislados y percibidos por niveles superiores de gobierno, cuya carga no es percibida con claridad por los ciudadanos que se benefician de los gastos respectivos. El sistema, por consiguiente, goza de un muy bajo grado de correspondencia (relación de recursos propios a gastos) y responsabilidad fiscal (accountability). Mejorar la responsabilidad fiscal requiere un sistemático conocimiento de las actividades del gobierno y un diseño institucional que fomente la participación de la comunidad. El mejor modo de inducir la participación es que los programas financiados con fondos del gobierno central sean cofinanciados por los gobiernos locales. Relacionando performance y tributación se crea un fuerte incentivo para que la comunidad se involucre. Una solución complementaria sería la sanción de leyes que impongan un estricto código de comportamiento sobre los administradores locales, haciéndolos personalmente responsables -y legalmente imputables- cuando no pueden cumplir con los intereses de la comunidad.⁴⁰

⁴⁰ R. López Murphy y C. Moskovits. “Desarrollos recientes en las finanzas de los Gobiernos Locales en Argentina”. Buenos Aires, Argentina. Noviembre de 1998. Documento de Trabajo N° 58. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL).

Como ejemplo, cabe mencionar que de la Ley de Solvencia Fiscal implementada en Argentina en 1999 fueron excluidos los Gobiernos subnacionales y locales, lo que constituyó una de las debilidades de la regla (aunque si fueron invitadas a realizar similares leyes). Dicha ley establecía que en el año 2003 se alcanzaría el equilibrio fiscal. Luego, en el 2001 fue modificada e incluyó límites más laxos y cambió la fecha del equilibrio al 2005. Sin embargo, siguió siendo incumplida. A nivel subnacional algunos gobiernos siguieron los pasos del Gobierno Nacional; adoptando reglas en el manejo de la política fiscal que básicamente contenían límites a los gastos y al endeudamiento. Cabe mencionar que dichas reglas diferían entre las provincias.

Durante los noventa, severas crisis fiscales a nivel local arrastraron a algunos países latinoamericanos, como Brasil y Argentina, dotados de cierta estructura institucional federal, a profundos desequilibrios macroeconómicos, tanto a nivel nacional como externo. El análisis de las causales de dichas caídas permite reflexionar sobre las imbricadas y al mismo tiempo, complejas relaciones entre los diseños institucionales de los sistemas de transferencias fiscales desde los gobiernos centrales a los locales y las propiedades del sistema político (gerencia pública, procesos de toma de decisiones, subsistemas electorales y de partidos, etc.). Una de las paradojas de la presente globalización descansa en el “revival” de los localismos y particularismos regionales. Antagónicos o complementarios a aquélla, amenazando o aceptando a los Estados nacionales, estos fenómenos requieren revisar las relaciones fiscales tradicionales con los gobiernos centrales, que buscan retenerlos, contenerlos o canalizar su aporte a la competitividad general. Por otra parte, se está repensando la gestión gubernamental local, procurando superar las buropatologías, para adquirir mayor capacidad innovadora. Mecanismos de democracia semidirecta pueden contribuir a encauzar la participación de la sociedad civil, hacia el cogobierno y el control de gestión. Sin embargo, en algunos países como los latinoamericanos, tanto el mal diseño de la organización federal como la tradición de una sociedad civil sujeta a una paternalista centralización

administrativa, pueden conspirar contra un tránsito no conflictivo hacia la solvencia fiscal y una competitividad más equitativa.⁴¹

Como legado del régimen colonial español, el orden institucional latinoamericano se caracteriza por la pervivencia de un sistema patrimonialista burocrático, clientelar, caudillista y corporativo, en que la esfera política y económica se confunden y existe una “sobreburocratización estructural” (papeleo y formalismo) combinada con una “infraburocratización de comportamientos”.⁴²

No se verifica todavía, una cultura política localista y exigente, que de algún modo, reivindique el rol de la sociedad civil, como protagonista de su propio destino, A nivel local, se espera todo de los gobernantes, escaseando la iniciativa propia. Estas carencias impactan sobre las posibilidades de emprender y asumir nuevas responsabilidades, de los Municipios. De existir una cultura asociativa, permitiría establecer una atmósfera de mayor confianza, aceitaría las relaciones humanas y liberaría recursos sinérgicos, con liderazgos, que contribuirían al fortalecimiento de la institución municipal. Sin un cambio institucional de envergadura, traducido en un nuevo federalismo fiscal y un management público diferente, será difícil que Municipios desbordados en sus funciones y en permanente default, puedan enfrentar los desafíos presentes y futuros. El profundo rediseño tributario puede dotarlos de capacidad financiera, para solventar los gastos crecientes y hacerse políticamente responsables (accountability). Rebeliones fiscales silenciosas y más economía “negra”, pueden ser las alternativas inevitables en caso de rechazarse aquellas propuestas. Paralelamente, la cultura política deberá replantearse, de manera que los actores de la sociedad civil local asuman los espacios de poder que los niveles centrales (tanto nacional como provincial) terminarán por ceder. Competitividad local y regional más una adecuada representatividad política pueden ser los beneficios de dicha transformación. De lo contrario, puede acentuarse aún

⁴¹ Marcelo Montes. “Relaciones entre el federalismo fiscal y la gestión pública municipal”. Revista Libertas 38 (Mayo 2003). Instituto Universitario ESEADE. www.eseade.edu.ar

⁴² Prats i Catalá 2000 en Marcelo Montes. “Relaciones entre el federalismo fiscal y la gestión pública municipal”. Revista Libertas 38 (Mayo 2003). Instituto Universitario ESEADE. www.eseade.edu.ar

más la depresión económica de ciertas regiones, provocando migraciones internas no deseadas y generalizarse una peligrosa “espiral” de desprestigio político.⁴³

Sin un cambio institucional de envergadura, traducido en un nuevo federalismo fiscal y un management público diferente, será difícil que Municipios desbordados en sus funciones y en permanente default, puedan enfrentar los desafíos presentes y futuros. El profundo rediseño tributario puede dotarlos de capacidad financiera, para solventar los gastos crecientes y hacerse políticamente responsables (accountability). Rebeliones fiscales silenciosas y más economía “negra”, pueden ser las alternativas inevitables en caso de rechazarse aquellas propuestas. Paralelamente, la cultura política deberá replantearse, de manera que los actores de la sociedad civil local asuman los espacios de poder que los niveles centrales (tanto nacional como provincial) terminarán por ceder. Competitividad local y regional más una adecuada representatividad política pueden ser los beneficios de dicha transformación. De lo contrario, puede acentuarse aún más la depresión económica de ciertas regiones, provocando migraciones internas no deseadas y generalizarse una peligrosa “espiral” de desprestigio político. Una de las paradojas de la presente globalización descansa en el “revival” de los localismos y particularismos regionales. Antagónicos o complementarios a aquélla, amenazando o aceptando a los Estados nacionales, estos fenómenos requieren revisar las relaciones fiscales tradicionales con los gobiernos centrales, que buscan retenerlos, contenerlos o canalizar su aporte a la competitividad general. El Federalismo Fiscal, entendido como la correspondencia fiscal por nivel de gobierno entre asignación de ingresos y responsabilidades de gasto o entre quienes reciben el beneficio de un bien colectivo y quienes contribuyen económicamente, brinda el marco teórico de dicha reformulación.⁴⁴

Por otra parte, se está repensando la gestión gubernamental local, procurando superar las buropatologías, para adquirir mayor capacidad innovadora.

⁴³ Tommasi (1998) en Marcelo Montes. “Relaciones entre el federalismo fiscal y la gestión pública municipal”. Revista Libertas 38 (Mayo 2003). Instituto Universitario ESEADE. www.eseade.edu.ar

⁴⁴ (Orlansky 1998: 830) (Careaga y Weingast 2000) en Marcelo Montes. “Relaciones entre el federalismo fiscal y la gestión pública municipal”. Revista Libertas 38 (Mayo 2003). Instituto Universitario ESEADE. www.eseade.edu.ar.

Mecanismos de democracia semidirecta pueden contribuir a encauzar la participación de la sociedad civil, hacia el cogobierno y el control de gestión. Sin embargo, en algunos países como los latinoamericanos, tanto el mal diseño de la organización federal como la tradición de una sociedad civil sujeta a una paternalista centralización administrativa, pueden conspirar contra un tránsito no conflictivo hacia la solvencia fiscal y una competitividad más equitativa.⁴⁵

En casi todos los países, por un largo tiempo, el diseño, la evaluación y la implementación de las políticas públicas se llevó a cabo pensando en un sector público monolítico y en el rol de “el gobierno” para lograr una asignación eficiente y equitativa de los recursos, preservando la competitividad de la economía y el equilibrio macroeconómico. Por varias razones esta visión ha ido cambiando y hoy en día la descentralización fiscal y la economía de los gobiernos locales ocupan un lugar importante en la teoría y en la práctica. En la Argentina el análisis de los temas de la economía pública ha seguido un patrón similar. Por un largo tiempo los estudios y preocupaciones estuvieron concentrados en el gobierno nacional, agregándose en los últimos años el nivel de gobierno provincial y las relaciones fiscales Nación-Provincias, hoy por hoy el tema más importante. Las turbulencias macroeconómicas y la escasa importancia cuantitativa de los gobiernos locales son dos de las razones que explican la escasa atención que mereció su problemática. Esa situación ha comenzado a revertirse y es esperable hacia el futuro una atención cada vez mayor a medida que se avance con el proceso de descentralización fiscal, que en gran medida se ha realizado entre la Nación y las Provincias, pero que es materia pendiente entre las Provincias y sus Municipalidades. El caso argentino tiene varios puntos en común con estudios realizados para otros países. En primer lugar, confirma la conclusión de que “gobiernos locales” es un conjunto que comprende realidades muy distintas; por ejemplo, desde Municipalidades de más de un millón de habitantes hasta otras con menos de 1.000 habitantes, desde Municipalidades con alto nivel económico promedio a otras con condiciones de pobreza y marginalidad casi extremas. En segundo lugar, que la economía de los gobiernos locales es más compleja en la aplicación práctica que en los principios teóricos.

⁴⁵ Marcelo Montes. “Relaciones entre el federalismo fiscal y la gestión pública municipal”. Revista Libertas 38 (Mayo 2003). Instituto Universitario ESEADE. www.eseade.edu.ar.

Finalmente, que las variables políticas agregan otro factor de complejidad, con el atractivo de que aparecen nuevas preguntas intrigantes que es necesario responder. Las aplicaciones que se presentan para Argentina demuestran que los principios teóricos son útiles como guías para interpretar realidades complejas y cambiantes. Así, las relaciones teóricas entre gasto público local y tamaño del grupo tienen su contrapartida empírica –en el que, en distintos momentos del tiempo y para Municipalidades de una misma Provincia- la relación pasa de positiva a negativa. También resultan relevantes para las decisiones de gasto de una Municipalidad, los gastos que realizan las Municipalidades “vecinas” –por el efecto imitación-, y el gasto público provincial en la Municipalidad –a través de las relaciones de complementariedad y sustitución entre los bienes-. El “flypaper effect” está presente no sólo en las ecuaciones de gasto, sino también en las de salarios y empleo municipal, con algunos resultados intrigantes ya que se detecta un efecto “doble tamaño” en la respuesta a cambios en las transferencias versus el ingreso y en la ecuación de empleo versus la de salarios. Otra variante del “flypaper effect” aparece en la respuesta del gasto municipal al gasto provincial realizado en la Municipalidad. Las variables políticas juegan un papel importante en la distribución de las transferencias a las Municipalidades; en la distribución del gasto provincial entre las Municipalidades y en la estructura vertical del sector público sub-nacional.... Finalmente se aborda el papel del voto en las urnas como mecanismo de control de los gobiernos locales; la evidencia presentada sugiere que el impacto de las variables fiscales sobre la utilidad es tenida en cuenta al momento de votar, que en las localidades más pequeñas ese control es más fuerte, que el votante se da cuenta de que nivel de gobierno es responsable de que política y que hay aprendizaje por parte de los votantes. La Argentina está en un proceso de fortalecimiento de los gobiernos locales. Las lecciones de otros países son de gran valor para esas realidades si es que se tienen debidamente en cuenta las diferencias históricas, culturales, políticas y económicas. De la experiencia argentina también se pueden obtener lecciones útiles para otros países. ⁴⁶

⁴⁶ Alberto Porto “Finanzas Públicas Locales en la Argentina”. Documento de Trabajo Nro. 57. Octubre 2004. www.depeco.econo.unlp.edu.ar

Diversos estudios empíricos han destacado el asimétrico comportamiento de la evolución del gasto y los recursos subnacionales y nacional, con relación al crecimiento económico. Al respecto, una elasticidad ingreso mayor de los servicios a cargo de las provincias – esencialmente ligado a los costos en salud, educación, seguridad y justicia – y una elasticidad ingreso menor de los recursos típicamente provinciales, pareciera ser la realidad usualmente citada para explicar el permanente déficit estructural de las finanzas públicas provinciales, contrariamente al superávit estructural del gobierno central.⁴⁷

Aún cuando algunos de estos planteos podrían ser cuestionados en el mismo campo empírico, simplemente extrapolando en el cálculo las necesidades públicas de “orden nacional” que se están planteando en el presente y se habrán de plantear posiblemente en el futuro, como las necesidades colectivas generadas por externalidades interregionales, no siempre factibles de ser resueltas individualmente por cada provincia o mediante acuerdos entre provincias (como las cuestiones relativas al daño ecológico); los problemas aún no resueltos plenamente de la deuda pública; el dilema permanente con tendencia a agravarse del financiamiento del sistema previsional y de la seguridad social en general; y el creciente y más reciente involucramiento del gobierno central en atender las inversiones en infraestructura económica; es normal no obstante asumir la probable asimétrica evolución de servicios y recursos provinciales antes citados, que plantearán a los gobiernos provinciales una creciente presión para intentar aumentar los recursos de financiamiento. Como el reparto de un fondo común – entendido en sentido amplio a todo el espacio tributario disponible en un país – plantea claramente un juego de suma cero, en un escenario de fuerte restricción financiera global, el dilema de la descentralización tributaria se torna complejo e, incluso, puede transformar dicho juego en uno de suma negativa. La complejidad deriva de dos cuestiones esenciales: cómo delimitar los espacios tributarios respectivos – nacional y provincial – en la medida que ambos niveles de gobierno no solamente explotan diversas

⁴⁷ Heller y Pechman (1967); Baumol (1967) en Horacio L. P. Piffano. “La Presión sobre los Gobiernos Subnacionales y la Reformulación del Sistema Tributario Federal”. Documento de Trabajo Nro. 68. Abril 2007. www.depeco.econo.unlp.edu.ar. IAE-Universidad Austral - Universidad Nacional de La Plata – CIPPEC-Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento – Senado de la Nación. Seminario sobre Federalismo Fiscal. 26 de septiembre de 2006. Panel sobre “restricciones al financiamiento de los gobiernos subnacionales. La presión sobre los gobiernos subnacionales y la reformulación del sistema tributario federal”. Universidad Nacional de La Plata.

fuentes en forma concurrente, sino porque de todas maneras los sistemas tributarios en su integridad gravan la misma “base tributaria agregada”, es decir, la riqueza privada. Dentro del espacio tributario asignable a cada nivel de gobierno, cómo debería ser el mismo estructurado. En particular, que tipo de impuestos serían recomendables imaginar en el nivel subnacional, es decir, cuáles habrían de ser las características de su sistema tributario, en particular cual debiera ser el paquete de impuestos donde habrían de basarse las esperanzas de mejorar el rendimiento de los recursos propios necesarios.

Esto significa que el juego de suma cero que plantea el problema del reparto del fondo común no se resolverá sencillamente descentralizando poder tributario. Lo que quiero decir, es que un gobierno federal tiene necesariamente un dilema central que es identificar los “espacios tributarios” que habrán de reconocerse a cada nivel de gobierno, aún con un sistema tributario de fuerte descentralización. Es que la descentralización tributaria no se puede plantear simplemente como el objetivo consistente en que los gobernadores ganen más dinero (aumentando el rendimiento tributario propio) a costa de los presidentes (menor dinero para la Nación). Aún cuando el origen histórico de las federaciones en general radica en la lucha política por los espacios tributarios o simplemente por el poder, las finanzas modernas en las democracias representativas la imaginan como un instrumento esencial para mejorar la correspondencia fiscal, evitando el grave daño que plantean los escenarios de reducida transparencia (accountability), generando escenarios de ilusión fiscal y miopía de los electores. Pero la pelea por los recursos no podrá con ello evitarse. La “competencia tributaria vertical” (Nación vs. provincias) – a diferencia de la competencia tributaria horizontal (entre estados de igual nivel) que usualmente es el tema de discusión en las finanzas federales e internacionales – muy probablemente resulte dañina. La posibilidad del ejercicio del voto con los pies de los ciudadanos como mecanismo de ajuste para los gobiernos subnacionales que intentaran mejorar su captación de bases tributarias mediante cierta presión relativa propia, estaría de todas maneras acotada por la actitud que adopte el gobierno nacional en explotar la misma base con presiones tributarias similares en todas las jurisdicciones. Por ello, un país federal requiere de instituciones que, al tiempo de asegurar estabilidad en

las reglas de juego, defina o acote los espacios tributarios a reconocer a ambos niveles de gobierno. Ello significa definir por consenso “el reparto” de la presión tributaria agregada, para asegurar luego un ejercicio genuinamente autónomo de los respectivos niveles de gobierno. Como la realidad fiscal es cambiante en el mediano y largo plazo, el sistema debe garantizar ex ante mecanismos de ajustes o de adaptaciones no traumáticos. Nuestra práctica del federalismo, o su evolución, ha conducido al peor de los diseños: falta de accountability, al tiempo de dirimir el consenso de los espacios tributarios mediante un régimen de coparticipación donde se juega todo en materia de recursos, con implicancias típicas de los juegos repetidos de suma cero que, condimentados con las alianzas políticas de cada momento, arrojan los resultados circulares ya conocidos (Dilema de Condorcet).⁴⁸

Cualquier acuerdo sin embargo es de difícil resolución en el corto plazo... y, en los hechos, el ejercicio de las autonomías tributarias de ambos niveles de gobierno (incluyendo al gobierno nacional) se ven limitados seriamente en un escenario permanente de coerción política recíproca y donde nadie termina siendo responsable individual de lo que en materia fiscal suceda en el país y en cada provincia. Ambos niveles de gobierno resultan ser “solidariamente responsables” del resultado final. En la democracia representativa, el electorado por su parte enfrenta una obvia miopía para poder estimar el residuo fiscal que generan los tres niveles de gobierno y poder ejercer con responsabilidad sus deberes ciudadanos. Un importante tema de la descentralización fiscal y la coordinación interjurisdiccional, es el problema de las asimetrías regionales en la distribución de bases tributarias. Diferencias en recursos naturales y desarrollo económico entre regiones, limitarán las posibilidades de la descentralización fiscal y demandarán que la coordinación interjurisdiccional deba ser no solo vertical sino asimismo horizontal.⁴⁹

⁴⁸ Condorcet (1785) en Horacio L. P. Piffano. “La Presión sobre los Gobiernos Subnacionales y la Reformulación del Sistema Tributario Federal”. Documento de Trabajo Nro. 68. Abril 2007. www.depeco.econo.unlp.edu.ar. IAE-Universidad Austral - Universidad Nacional de La Plata – CIPPEC-Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento – Senado de la Nación. Seminario sobre Federalismo Fiscal. 26 de septiembre de 2006. Panel sobre “restricciones al financiamiento de los gobiernos subnacionales. La presión sobre los gobiernos subnacionales y la reformulación del sistema tributario federal”. Universidad Nacional de La Plata.

⁴⁹ Horacio L. P. Piffano. “La Presión sobre los Gobiernos Subnacionales y la Reformulación del Sistema Tributario Federal”. Documento de Trabajo Nro. 68. Abril 2007. www.depeco.econo.unlp.edu.ar. IAE-Universidad Austral - Universidad Nacional de La Plata – CIPPEC-Centro de Implementación de

Incentivado por las preguntas precedentes quiero destacar, en primer lugar, que la descentralización en América Latina tiene lugar en un contexto histórico caracterizado por cambios en el modelo de desarrollo, en el régimen político y en el conjunto de nuestra cada vez más compleja organización social. La descentralización está asociada al agotamiento de un modelo de desarrollo que trajo aparejado el centralismo y también al modelo de desarrollo emergente, cuya característica más destacada es la globalización de la economía y la creciente interdependencia mundial. Cronológicamente, los procesos de descentralización surgen en el contexto de la crisis económica de los años ochenta, impulsados por los organismos multilaterales de cooperación y como manera de resolver los problemas fiscales y las dificultades para dar respuesta a las demandas sociales. También hay una clara relación entre el régimen político y la descentralización. Esta surge a partir de la necesidad de aumentar la legitimación y la gobernabilidad del sistema democrático. Por eso se ha sostenido, con acierto, que la descentralización tiene por objetivo aumentar la participación de la ciudadanía, contribuyendo al perfeccionamiento del sistema democrático. Desde este punto de vista, la descentralización es bastante más que un proceso de traspaso entre entes gubernamentales y no puede agotarse en ello. Por último, la eficiencia de la descentralización no es sólo política, también es económica, ya que permite adecuar la oferta de servicios locales a la demanda local y mejorar los costos de las prestaciones públicas incidiendo de manera positiva en la competitividad de las empresas locales, en el equilibrio de las finanzas públicas y en las condiciones macroeconómicas generales de un país. Es importante destacar que no hay un modelo de descentralización válido fuera del particular contexto nacional en el que la descentralización surge y se desarrolla. Es decir que si bien hay problemas y soluciones comunes, la forma que cada proceso de descentralización asume resulta del proceso social existente en cada país, de su dinámica particular. Algo sobre lo que deseo insistir es sobre el carácter instrumental de la descentralización. Esto quiere decir que la descentralización es un medio, no es un fin por sí misma. La

descentralización puede servir a fines diferentes. Puede ser planteada por dictaduras, sirviendo a objetivos totalitarios -es el caso de Chile, que inició su proceso descentralizador bajo el gobierno de Pinochet-, y también puede servir a la democracia -como afortunadamente es el caso de los actuales procesos descentralizadores que tienen lugar en la región-. Dado su carácter instrumental, bien o mal usada, la descentralización puede producir buenos o malos resultados. La descentralización requiere de un diseño y una gestión eficaz. Por último, también por su carácter instrumental, tiene límites, no es una panacea; es decir, no todo puede ser resuelto por medio de la descentralización, significa oportunidades y también riesgos. Tiene mucho valor plantearse el cómo de la descentralización. En varios países latinoamericanos hay procesos descentralizadores en marcha. En la casi totalidad de la región las autoridades de los gobiernos locales son elegidas por el voto de la ciudadanía. Este puede considerarse el primer paso en materia de descentralización. También se ha avanzado en cuanto a incrementar los recursos de los gobiernos locales, lo que puede considerarse el segundo paso hacia la descentralización. Sin embargo, en materia de transferencia de funciones y servicios, estos procesos son incipientes. De allí la actualidad del interrogante. Si además consideramos que de la respuesta que se le dé dependen la cantidad y calidad de los servicios públicos que recibirán en el futuro millones de personas, comprenderemos porqué esta es una pregunta sumamente importante. Partiendo de un esquema elaborado por un pionero del municipalismo en América Latina, Diogo Lordello de Mello, creo que los elementos esenciales de una estrategia de descentralización son: la amplia autonomía del ente receptor, la existencia de una férrea voluntad política para descentralizar, la articulación de un consenso social que permita avanzar en la descentralización, la clara asignación de responsabilidades y recursos, la velocidad y la extensión de las transferencias, que deben estar perfectamente establecidas, y, finalmente, relaciones intergubernamentales adecuadas. Estos elementos de la estrategia tienen que ver, básicamente, con cuatro cosas: con el ente receptor, con el ente descentralizante, con los actores que participan en la descentralización y con la tecnología de la descentralización. La amplia autonomía del ente receptor consiste en que tenga fines y objetivos propios, que posea autogobierno, que tenga auto administración y que, además, cuente con recursos propios. La cuestión central es que, si en el proceso de descentralización el ente receptor no goza de una plena autonomía, si no tiene capacidad de decisión y

de ejecución, en realidad no se trata de una descentralización lo que está ocurriendo. Podrá llamarse a ese proceso de diversas maneras y podríamos discutir que nombres podrían ponérseles -delegación, desconcentración, etc.-, pero no es descentralización. La descentralización requiere de esta autonomía. La autonomía implica la posibilidad de lograr los recursos necesarios para ejercer las competencias. Y lo más adecuado para alcanzar este objetivo es el perfeccionamiento de los sistemas tributarios, de modo tal que la recaudación propia constituya la mayor parte de los ingresos locales. Las transferencias discrecionales por parte de los gobiernos centrales son un elemento de subordinación de los gobiernos locales. Esto plantea, en el marco de un proceso descentralizador, la necesidad de un sistema financiero que fortalezca al ente receptor. Este aspecto de la estrategia, como es obvio, tiene consecuencias macroeconómicas que deben ser debidamente evaluadas. Otro de los elementos de la estrategia de descentralización es la voluntad política. Vale aclarar que, en el marco de la democracia, la voluntad política no es el capricho de un gobernante o de un partido; sino que debe entenderse como el producto de los acuerdos y negociaciones por medio de los cuales se construye el interés general. Siempre ha parecido excepcionalmente importante que la descentralización fuera un mandato de la propia Constitución, ya que así no hay dudas de cuál es la voluntad política de la sociedad al respecto. Pero, aunque esa voluntad política sea expresa, la descentralización no es neutra, porque modifica el mapa del poder. Entonces, tiene adversarios y detractores. Y, en algún momento, para dirimir el conflicto puede llegarse a la confrontación. En tal situación es necesario impulsar y mantener en marcha el proceso de descentralización utilizando recursos de poder. El consenso entre los actores políticos y sociales es algo necesario en el marco de una estrategia de descentralización. En un marco democrático, una estrategia de descentralización que se haga sin consenso no tiene posibilidad alguna de alcanzar sus objetivos, carece de la estabilidad necesaria. En algún momento puede hacerse una descentralización sin consenso. Pero esta modalidad de descentralización es incompatible con la democracia. El consenso es un elemento imprescindible de una estrategia descentralizadora y, además, un aspecto consubstancial a la descentralización misma. Ese consenso es dinámico y el proceso de descentralización debe contemplar mecanismos y escenarios que permitan elaborar y re-elaborar ese consenso. Las comisiones parlamentarias o un consejo ad-hoc son

instancias adecuadas para alcanzar este objetivo. En una estrategia de descentralización tiene que haber una clara asignación de responsabilidades y recursos. Esta asignación de responsabilidades y recursos tiene que ser planificada; es decir, tiene que haber un proceso previo de determinación de qué, cuánto, cómo y en qué momento descentralizar. Es importante que la transferencia de responsabilidades y recursos sean simultáneas. Si no hay una correlación o no hay una sincronidad entre la asignación de responsabilidades y recursos se producen desajustes de distintas índole. Si se transfieren recursos sin transferir responsabilidades, obviamente, el ente descentralizante está perdiendo la posibilidad de seguir haciendo lo que hacía. Por otra parte, si se transfieren sólo las responsabilidades y no los recursos, el ente receptor puede ser incapaz de continuar con esas actividades. En tal caso, bajo la apariencia de una descentralización, se pueden estar suprimiendo servicios o prestaciones públicas importantes para la calidad de vida de la gente. Para decirlo en términos propios de los economistas: la descentralización debe ser fiscalmente neutra. Debe señalarse que los recursos que es necesario transferir para que el ente receptor pueda ejercer sus competencias no son solamente recursos de naturaleza financiera. Cuando hablamos de recursos, estamos hablando también de todos aquellos recursos que tienen que ver con la capacidad de gestión del ente receptor. Esencialmente, nos referimos al saber cómo hacer las cosas y a los instrumentos técnicos que ese hacer involucra. La estrategia de descentralización debe contemplar también la transferencia de estos recursos no financieros, la generación de esas nuevas capacidades en el ente receptor. Un elemento imprescindible para administrar este aspecto de la estrategia de descentralización es la necesidad de diseñar e implementar un sistema de seguimiento y evaluación del proceso, que realimente el proceso decisorio, permitiendo efectuar las correcciones necesarias. La rigidez es, quizás, el único pecado insalvable. Y, por último, las relaciones intergubernamentales. Al redistribuir funciones y recursos entre distintas instancias gubernamentales es necesario crear una convivencia distinta entre ellas. Estas relaciones deben ser absolutamente claras y deben garantizar la coherencia del sistema gubernamental en su conjunto. Esto plantea, en primer lugar, la necesidad de articular una relación de cooperación entre ellas, superando las de subordinación y competencia que pudieron haber existido con anterioridad. Esta cooperación debe darse a fin de garantizar la prestación de la asistencia técnica y de la capacitación que la descentralización

requiere del ente descentralizante. En este terreno es importante el rol que juegan los Institutos Nacionales de Fomento o Desarrollo Municipal. Pero esta cooperación también debe darse a fines de evitar desequilibrios, de profundizar desigualdades territoriales, garantizando la unidad del contexto político en el cual la descentralización se está produciendo. Para que esta cooperación se produzca, es necesario incorporar estrategias de planificación participativa, que partiendo de las inquietudes de la gente y de las distintas instancias territoriales del estado, procuren establecer y armonizar las metas y los caminos adecuados para alcanzarlas. En este proceso de planificación, los gobiernos locales deben jugar un importante papel a la hora de las decisiones, así como la gente lo debe tener en los gobiernos locales. Las relaciones intergubernamentales no sólo se dan a nivel vertical. La cooperación horizontal, por ejemplo entre los municipios, es un recurso importante en el cual se puede apoyar un proceso de descentralización. En tal sentido, la estrategia de descentralización debe considerar el rol que pueden jugar las asociaciones nacionales de municipios. Y más allá del ámbito gubernamental, las organizaciones no gubernamentales también pueden contribuir al proceso descentralizador.

Por ello, las ventajas frecuentemente enunciadas de la descentralización son:

-Una descentralización exitosa puede mejorar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad del sector público, conduciendo a un fortalecimiento del Estado.

-Cada gobierno subnacional puede ajustar mejor sus políticas a la combinación de bienes y servicios que desea la población local.

-Impulsa una mayor eficiencia de las políticas públicas al permitir un mejoramiento en la capacidad de los gobiernos locales y regionales para identificar problemas y establecer prioridades, de manera rápida y acorde a las situaciones locales.

-La descentralización puede mejorar la calidad de la información y de las estructuras organizativas del estado, logrando, de esta manera, un aumento en la eficiencia del gasto público.

-Los procesos de descentralización promueven un manejo responsable de los funcionarios locales sobre las áreas que gestionan

-Facilita el desarrollo económico de un país, sin necesidad de aumentar la participación del sector público en la actividad económica.

-Entre los beneficios políticos de la descentralización se encuentran el otorgar una mayor estabilidad a las estructuras políticas en las nuevas democracias, facilitando la responsabilidad de los gobiernos locales y regionales, junto a un mayor control de los ciudadanos sobre éstos.

-Los procesos de descentralización, en muchos casos han generado las condiciones para el desarrollo subnacional y un incremento de los servicios ofrecidos por el gobierno local, con mayor participación ciudadana, evitando aparatos estatales con tradiciones de intervención pública centralizadas y autoritarias.

-En el ámbito macroeconómico, uno de los posibles beneficios de la descentralización es que logre mejorar el rendimiento del sector público haciendo participar más estrechamente al contribuyente en las decisiones de gasto.

En cuanto a los riesgos frecuentemente advertidos sobre la descentralización, se pueden advertir:

-Posible reducción de los servicios públicos, por menor capacidad de gestión, por decisiones políticas erróneas o por la excesiva influencia de grupos de interés locales.

-Entre los riesgos macroeconómicos de la descentralización están los efectos que puede producir el endeudamiento de los entes subnacionales.

-Otro riesgo frecuentemente advertido de la descentralización es la aparición de una intensa competencia fiscal para atraer inversiones entre distintas regiones o localidades, ya que puede provocar una carrera hacia niveles impositivos cada vez más bajos, conllevando la pérdida colectiva de los recursos fiscales necesarios.

-La descentralización a menudo ensancha la brecha entre las decisiones sobre gasto y recaudación. Lo anterior es posible en caso de que los gobiernos subnacionales reciban transferencias desde el gobierno central como fuente principal de financiamiento, tal como sucede en gran parte de América Latina. Tales gobiernos subnacionales podrían excederse en sus gastos si esperan obtener más recursos del fondo común de recursos nacionales, ya sea mediante transferencias discrecionales adicionales o rescate.⁵⁰

⁵⁰ José Luis Furlan. "Preguntas frecuentes sobre la descentralización en América Latina". VII Congreso Iberoamericano de Municipalistas – La Antigua Guatemala- Octubre de 2004. Granada, agosto de 2004.

En el marco de la democratización de los años 80 y sobre todo en los 90 se ha planteado en casi todas las grandes ciudades latinoamericanas alguna forma de descentralización, aunque por ahora son pocas las que han llevado el proceso hasta el término previsto en los programas políticos y en la doctrina. La descentralización municipal en las ciudades latinoamericanas encuentra las resistencias propias de todo proceso que implica una reorganización política y administrativa que además supone redistribución de poder y apertura hacia una mayor participación ciudadana: resistencia de los cargos electos y de los funcionarios ejecutivos, inercias burocráticas, temor a una excesiva dispersión de las políticas públicas y al centrifugismo localista... Los gobiernos democráticos de las ciudades, de elección reciente, ante la doble tarea, compleja y urgente, de promover acciones que respondan a demandas sociales, a necesidades funcionales y a objetivos económicos por una parte y por otra la de promover una reforma racionalizadora, en lo organizativo y financiero, de su administración "central", se han resistido a avanzar mucho en la descentralización.⁵¹

En los últimos años estamos viviendo un proceso de atribución de nuevas responsabilidades a los gobiernos locales, dado la incapacidad del Estado de dar una respuesta a las nuevas demandas provenientes de dos frentes; a saber, la diversificación de las demandas sociales y la globalización.⁵² Así, se está dando un creciente revalorización de lo local como ente bajo el cual se debe gestar una adecuación de las instituciones a la nueva realidad social. De esta manera, "la aparición de un conjunto de nuevas tecnologías ha facilitado una gran flexibilidad en la producción de bienes y servicios. Flexibilidad que permite dar respuesta a demandas cada vez más segmentadas y especializadas de una clase media cada vez más exigente y particularista. Además, los procesos de dualización social están

⁵¹ Jordi Borja. "El gobierno del territorio de las ciudades latinoamericanas". Con la colaboración de Zaida Muxí, Director del Master en Políticas de Ciudad, Universidad de Barcelona. Director del Urban Technology Consulting, España.

⁵² Brugué y Goma (1998) en Marc Navarro Vicente. "Autonomía y participación como elementos esenciales para la gobernabilidad democrática local". Analista Instituto Internacional de Gobernabilidad – Barcelona – España.

marginando a un número creciente de nuestros conciudadanos, los cuales son incapaces de hacer llegar sus necesidades a la Administración y requieren, además, de intervenciones que asuman la complejidad de sus situaciones personales”.⁵³

Sin embargo, parece difícil que los procesos de descentralización puedan ser suficiente respuesta para dar solución a todos y cada uno de los problemas que se pueden revelar sobre el Estado, y la relación de éste con la sociedad civil. Un primer enfoque que sustenta las propuestas de cambio en éste ámbito, se puede encontrar en la crisis económica y política que afecta nuestras sociedades, que son dos formas como se expresa un sólo problema: la crisis y deslegitimación del Estado en Latinoamérica. Las elites políticas, conscientes de la inestabilidad y fragilidad de estas sociedades y de las posibilidades de disminución o desaparición de las hegemonías existentes, promueven la descentralización como una estrategia de relegitimación del Estado, de manera de garantizar una gobernabilidad de la sociedad, eso sí, asumiendo la necesidad de ampliar los espacios de representación y socialización del poder. En segundo lugar, hay quienes interpretan los procesos de descentralización como una estrategia para descargar al Estado central de sus responsabilidades y reducir al máximo su tamaño y su capacidad coercitiva sobre el capital. La descentralización sería la solución del problema de la burocratización y la ineficiencia de las instituciones centralizadas, y garantizaría mejores condiciones para la libre movilidad de los recursos entre las regiones de un país. La idea de descentralización aparece asociada en este enfoque a la privatización y despoltización de las relaciones de los ciudadanos y el Estado. Este enfoque se basa en experiencias anteriores poco afortunadas, que han llevado al colapso las políticas públicas y producido grandes déficits de los servicios sociales en muchos países, principalmente en las áreas urbanas. Por contraste, se busca hacer un uso más eficiente del gasto público, asignándolo a los niveles de gobierno cuyos límites territoriales incorporen las características de los beneficiarios afectados, de manera que no sólo se pueda identificar la demanda y focalizar el gasto, sino también el tipo y la cantidad de servicios que se debe proveer a la población. Un tercera perspectiva visualiza a la descentralización como una respuesta política a las tensiones y

⁵³ Brugué y Gomà (1998) en Marc Navarro Vicente. “Autonomía y participación como elementos esenciales para la gobernabilidad democrática local”. Analista Instituto Internacional de Gobernabilidad – Barcelona – España.

conflictos sociales producidos por la crisis económica y por la incapacidad del Estado para dar satisfacción a las demandas de la sociedad, debido a la excesiva centralización y a la ausencia de canales de participación política y ciudadana. Por tanto, no se trata de eliminar los mecanismos reguladores propios del Estado sino de ajustarlos en un sentido que permita una inserción más directa de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas. Se trata de la búsqueda de una institucionalidad que permita una mayor participación de la ciudadanía, de manera que ello redunde en facilitar la relación y la solución a los problemas de la población en los lugares cercanos donde éstos se producen. Desde éste punto de vista, la descentralización sería un instrumento de la democratización del Estado, y constituiría uno de los factores indispensables de la modernización del mismo. En cuarto lugar, desde el punto de vista estrictamente económico, se pueden encontrar un conjunto de fundamentos que también justifican la descentralización. Algunos de estos argumentos dicen relación a la provisión de servicios por parte de gobiernos locales, lo que permite ajustar la producción de éstos a las necesidades y preferencias de la comunidad, a la vez que permite introducir mediante la participación privada elementos de competencias y mercado en la gestión pública, estimulando la eficiencia en la asignación de recursos. Al respecto también se menciona que la acción de organismos locales con autoridad fiscal (poder de recaudar recursos), permite aumentar la movilidad de los recursos públicos al mejorar la capacidad para gravar las actividades de mayor desarrollo, incentivar el cumplimiento tributario e implementar sistemas de cobro por el uso de los servicios públicos en los territorios subnacionales. Desde un punto de vista más general, estos enfoques de la descentralización conllevan además, una modificación del rol del Estado y una redefinición de las responsabilidades funcionales entre los diferentes niveles de la estructura político-administrativa, incluyendo un redimensionamiento del sector público. De acuerdo a esta perspectiva, las políticas públicas deben preocuparse de proporcionar un marco económico estable, definir políticas de regulación de la acción de los privados, a la vez que, implementar políticas de redistribución de ingresos en beneficio de los sectores más pobres. En este último aspecto, los municipios pasarían a tener un rol fundamental.⁵⁴

⁵⁴ Alex Rosenfeld A. “ Los gobiernos locales en América Latina”

La descentralización de los servicios públicos en el entorno actual y en referencia a los Estados modernos, genera influencia sobre las medidas de eficiencia y equidad. Por otra parte, un sistema con alto grado de descentralización permite que la provisión y suministro de los servicios públicos se adapte mejor a las necesidades y preferencias de los ciudadanos (por el contacto directo de los gobiernos locales o de nivel inferior con el ciudadano, por la capacidad de conocer de forma acabada sus demandas, y por la mayor participación del ciudadano en el proceso de toma de decisiones del actor estatal local). Consecuentemente, las ventajas de la descentralización serán mayores cuánto más elevada sea la heterogeneidad de preferencias intergrupos y cuánto mayor resulte la homogeneidad de preferencias intragrupos. En definitiva, la ventaja relevante de la gestión subcentral de los servicios públicos es que cada gobierno local suministre sus prestaciones diferenciadas acorde a las preferencias del ciudadano en particular. Para las implicancias que tiene el principio de correspondencia en un contexto descentralizado, cuando el suministro de servicios públicos genera externalidades positivas (por debajo del nivel socialmente óptimo), sería viable y recomendable la centralización consecuente del suministro. Los límites a la gestión del gobierno local o de nivel inferior está referida a la virtual existencia o aparición de economías de escala y de externalidades, que determinarían la posibilidad de centralización de determinados servicios, para garantizar la provisión al coste más bajo posible, en correlato al principio de correspondencia en cuestión. Hay que considerar que cuando se intenta descentralizar la política fiscal como herramienta o función estabilizadora, los gobiernos locales o regionales tienen un ámbito o entorno de acción más acotado, pequeño y limitado que el gobierno o administración central, por lo que resulta que las Economías poseen mayor grado de apertura. Consecuentemente, los efectos externos o desbordamientos sobrevinientes de la consolidación de la política fiscal subcentral serán altamente relevantes, mermando los efectos multiplicadores de las variables y variaciones en la demanda agregada (la mancomunidad y concomitancia de políticas fiscales expansivas y contractivas atentaría contra la medida o parámetro de eficacia, y generaría por ende shocks asimétricos de desarrollo regional).

I.3. La impronta de la gestión local

Bajo esta perspectiva, el gobierno local debe ser el ente que dé cabida a esta diversidad de demandas sociales. Todo ello crea una necesidad de repensar el rol que las instituciones locales, especialmente los gobiernos locales electos democráticamente, y el papel que deben jugar en nuestro sistema de gobierno y democracia, dada la particular posición de éstos, al ofrecer un marco idóneo para la promoción de la democracia y el aprendizaje en innovación institucional.⁵⁵

Este aumento de las demandas sociales se produce en mayor medida en las ciudades, donde, además de las características generales mencionadas, se deben añadir otras de específicas, basadas en un aumento sustantivo de la diversidad en términos de grupos étnicos y/o culturales. Así, las ciudades se constituyen en el área donde gente de diferentes países se encuentran creando una multiplicidad de entornos culturales. Este hecho cambia la histórica morfología de la ciudad homogénea hacia una concepción más cosmopolita, lo que conlleva toda una serie de nuevas demandas específicas sobre la accesibilidad y la igualdad en la provisión de servicios y en el diseño de las políticas públicas. Se trata de dar respuesta a nuevas demandas que se dan en las grandes ciudades por parte de los denominados por Sassen (1997) “usuarios de la ciudad” (city users).⁵⁶

Esta situación requiere de una acción por parte de las instituciones locales que dé respuesta a los nuevos requerimientos de la realidad sociocultural de su territorio. Así, la equidad, la accesibilidad y la participación política de estos grupos en el diseño de las políticas públicas se torna como un elemento necesario para garantizar unos niveles idóneos de gobernabilidad local. Pero, para que los entes locales puedan desarrollar las políticas necesarias para un mayor acomodo de la diversidad social, es preciso que gocen de cierto grado de autonomía. Únicamente si los gobiernos locales disfrutan de un margen de maniobras lo suficientemente amplio

⁵⁵ Andrew y Goldsmith (1998) en Marc Navarro Vicente. “Autonomía y participación como elementos esenciales para la gobernabilidad democrática local”. Analista Instituto Internacional de Gobernabilidad – Barcelona – España.

⁵⁶ Sassen (1997) en Marc Navarro Vicente. “Autonomía y participación como elementos esenciales para la gobernabilidad democrática local”. Analista Instituto Internacional de Gobernabilidad – Barcelona – España.

para poder adecuarse a la realidad bajo la que tienen potestades, se podrán hacer frente a los nuevos requerimientos de las democracias modernas. De este modo, sólo si existe una alta dotación y respeto de la autonomía de los niveles supramunicipales hacia los gobiernos locales, se podrán sentar las bases para dar una respuesta a la creciente diversidad de las demandas de las sociedades actuales. Bajo estas premisas, el objetivo es el de mostrar dos elementos necesarios (que no suficientes) para promover una gobernabilidad local: la autonomía local y la participación. Ambos aspectos devienen interdependientes para la acomodación del gobierno social a la nueva realidad social, política y económica que se está desarrollando, ya que, por un lado, la participación sin el goce de cierto grado de autonomía por el ente local no goza de los incentivos necesarios ni de la involucración efectiva de la población local en el desarrollo de su territorio. Por otro lado, la autonomía sin la participación, perpetúa la situación dada en la que las instituciones están alejadas de la población, no pudiendo dar una respuesta efectiva a sus demandas. La autonomía local es el derecho que tienen los municipios a gobernarse libremente y a administrarse del modo que se convengan dentro de su propia esfera y para sus fines propios. Pero dicha autonomía tiene un límite; así, la autonomía no debe concebirse como unos grupos de municipios aislados e independientes completamente del Estado y del resto de entidades subnacionales, sino que debe entenderse dentro del marco en el que se constituyen dichos municipios. Es decir, la autonomía se manifiesta en tanto que el municipio es independiente para la configuración de sus mecanismos de organización y gestión, siempre dentro de la estructura estatal en la que se encuentra encuadrado. Bajo esta perspectiva, la autonomía se convierte en uno de los puntos de partida necesarios para poder dar respuesta a la pluralidad de demandas de las sociedades actuales. Uno de los grandes problemas históricos de las políticas centralistas del Estado, anteriores a los procesos de transferencia de poderes a los gobiernos locales, radicaba en su talante homogéneo. La política estatal homogénea dominaba la esfera pública, mientras que la sociedad se caracteriza por su heterogeneidad, generando una gran carga de conflictividad a la implementación de las políticas públicas. Con la autonomía puede revertirse esta situación, reduciéndose el potencial conflictivo. Por ello, no es de extrañar, por tanto, que las demandas de

autonomía local provengan de grupos “subordinados, insertados en estructuras de poder asimétricas, históricamente excluidos o marginados de los procesos de toma de decisión en el quehacer político y económico de la sociedad”.⁵⁷

De este modo la nueva concepción del desarrollo local puede definirse de la forma siguiente: el desarrollo local es un complejo proceso de concertación entre los agentes —sectores y fuerzas— que interactúan dentro de los límites de un territorio determinado con el propósito de impulsar un proyecto común que combine la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial con el fin de elevar la calidad de vida y el bienestar de cada familia y ciudadano que viven en ese territorio o localidad (Enríquez, 1997). La estrategia de desarrollo subnacional no es, pues, una respuesta proteccionista frente a la política nacional de competitividad y desarrollo económico sino su dimensión territorial: no es una estrategia complementaria, sino la forma de desplegar los objetivos de competitividad a través de los distintos niveles de gobierno y del territorio. En ausencia de una adecuada vertebración territorial de las medidas nacionales de fomento de la competitividad, el desarrollo se produce de forma desigual, en perjuicio de las ciudades, regiones o territorios más periféricos (con menor nivel de infraestructuras y desarrollo institucional). Por ello, la aplicación efectiva a las empresas y a los ciudadanos de buena parte de las políticas nacionales de competitividad requiere su adecuación a las peculiaridades locales, con un ajuste fino que haga posible compensar los dislocamientos que se producen en períodos de reestructuración económica con la aparición de nuevas actividades.

Cuando se analizan procesos de desarrollo local, un primer componente que se destaca es la concertación entre los agentes y una parte importante del diseño de las estrategias de desarrollo local es la delimitación de cuáles son tales agentes. Se pueden señalar tres principales: las instituciones locales y las redes institucionales a las que se articulan (nacionales e internacionales); la sociedad civil (la fuerza de trabajo a movilizar en el proceso de desarrollo y el resto de la población, beneficiaria

⁵⁷ González Saravia (1999) en Marc Navarro Vicente. “Autonomía y participación como elementos esenciales para la gobernabilidad democrática local”. Analista Instituto Internacional de Gobernabilidad – Barcelona – España.

directa de dicho proceso) y las empresas, tanto locales como las que por medio del fomento de las inversiones eventualmente puedan instalarse en el territorio. La forma de articular esta concertación dependerá del grado de consolidación institucional de cada uno de ellos.

Al mismo tiempo, la inexistencia de una única receta de institucionalidad para el desarrollo local significa que el diseño de la misma dependerá en gran medida de la capacidad de concertación de las autoridades y los agentes privados, el grado de consenso alcanzado sobre la estrategia, los recursos disponibles, la experiencia acumulada y la propia estructura del tejido productivo y social. Se llegará así a arquitecturas institucionales en unos casos genéricas, orientadas a facilitar la creación de unas condiciones de entorno adecuadas; y en otros caso más especializadas, orientadas a objetivos específicos de carácter estratégico, de fomento sectorial, tecnológico o comercial, entre otros. Un segundo componente crucial en la evaluación de estos procesos deriva del consenso creciente en torno a que el factor fundamental de desarrollo es el crecimiento sostenido de la productividad del territorio, ya que de ello dependerá en buena medida la calidad de vida de la población y el éxito de una estrategia de desarrollo local.

La competitividad regional o local se presenta así como un parámetro clave en la evolución del proceso de desarrollo, y su nivel vendrá condicionado por el desarrollo del tejido empresarial. Se precisan para ello actuaciones orientadas a la capacidad y actuaciones orientadas a la calidad del tejido productivo, es decir, a la existencia de actividades empresariales suficientemente diversificadas para aprovechar todos los recursos endógenos de la región, y procesos productivos que permitan un crecimiento sostenido de la productividad. Las actuaciones en materia de desarrollo local deben considerar el sistema productivo local como una realidad a construir, a partir de la desarticulación y fragmentación productiva que forma parte de las condiciones iniciales de muchos ámbitos locales. Las empresas serán heterogéneas por dimensión, actividad sectorial, productividad y competitividad, estructura de la propiedad, etc. Por ello, su integración en cadenas de valor que las articule y las vincule a mercados de mayor dimensión es un objetivo fundamental del proceso de desarrollo. Si uno de los componentes deseables de los procesos de desarrollo local es la concertación público-privada, resulta lógico que resulten más

sólidos cuando esa concertación se produce desde su planteamiento, de modo que el liderazgo sea compartido. En la práctica, sin embargo, el liderazgo corresponde a uno u otro. El segundo factor es la demanda de mayor control ciudadano sobre el ejercicio de la función política. Se percibe la descentralización de la organización del Estado nacional como un paso decisivo en el proceso de democratización de las estructuras políticas, tanto porque se posibilita el acercamiento físico entre los ciudadanos y los gobernantes elegidos como porque representa una desconcentración del poder. El tercer factor es la recuperación o el fortalecimiento de la identificación de la población con el territorio, de modo que se busca potenciar su vocación productiva específica, aprovechando sus recursos o capacidades naturales en el marco de una economía dinámica y sostenible.

Las estrategias de desarrollo económico local no son una alternativa a las estrategias de desarrollo de la competitividad sino que conforman su dimensión territorial. La mejora de la eficiencia de los servicios municipales (susceptibles o no de privatización) o de la propia gestión municipal (fiscal, social, etc.) es un componente importante del desarrollo local pero desde la óptica del desarrollo económico local no es un fin en sí mismo sino un medio. En consecuencia, sobre la base de las experiencias reales no cabe identificar una prelación entre un tipo y otro de actividad. Los programas de descentralización tienen por destinatario principal a los Gobiernos nacionales. Su diseño e implantación genera gasto por la vía de la asistencia técnica y capacitación del personal (fortalecimiento institucional) de las administraciones, sobre todo de las locales. Contar con una administración municipal ágil y eficiente, con procesos rápidos que no constituyan una carga para los administrados o una rémora para el ejercicio de la actividad económica, unos servicios básicos cubiertos de forma satisfactoria y con economía de costes, es una exigencia universal. En un modelo de desarrollo local resulta necesario fijarse unas metas colectivas que sirvan de guía al proceso y que la visión resultante sea compartida de la forma más amplia posible por los diversos agentes locales. Por ello, la creación de condiciones para la concertación público-privada es de vital importancia. Las metas fijadas servirán para evaluar los resultados e ir ajustando

periódicamente las actuaciones en función de su eficacia o las propias metas, en función de las nuevas circunstancias.⁵⁸

Por ello, si se acepta como punto de partida la hipótesis de que el desarrollo local ha de pasar necesariamente por el desarrollo integral de un territorio, las acciones que se pongan en marcha han de tener igualmente un carácter pluridimensional que relacione tanto las iniciativas de los empresarios locales y de las administraciones públicas como las de los demás agentes privados que intervienen en los procesos de desarrollo local. En la formulación y ejecución de las políticas de desarrollo local cada uno de estos agentes y actores tiene un papel propio que condicionará de una u otra forma el resultado final de la actuación pública.⁵⁹

En consecuencia, el diseño de los programas de desarrollo local requiere el acuerdo y la colaboración tanto de los diferentes niveles institucionales (locales, regionales y estatales) como de los diferentes agentes locales implicados. Temas como la financiación, la viabilidad de los proyectos y la coordinación de las competencias necesitan el apoyo de todos los agentes que posteriormente van a llevar el programa adelante, aunque sean los gestores públicos quienes necesariamente han de obtener ese apoyo. La fase de ejecución del programa precisa, igualmente, de una buena gestión, por lo que es conveniente contar con una agencia de desarrollo local bien organizada, operativa, eficaz y controlada por los actores que ejecutan cada una de las medidas programadas.⁶⁰

⁵⁸ “Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina”. Juan Luis Llorens, Francisco Alburquerque, Jaime del Castillo. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D. C. Serie de informes de buenas prácticas del

Departamento de Desarrollo Sostenible . Catalogación (Cataloging-in-Publication) proporcionada por el Banco Interamericano de Desarrollo. Biblioteca Felipe Herrera Llorens-Urrutia, Juan Luis. p.cm. (Sustainable Development Department Best practices series ; MSM-114). Includes bibliographical references. Abril de 2002

⁵⁹ Vazquez Barquero, A. (1988) “Desarrollo Local...” pg. 134. en “Manual de desarrollo local”. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Dirección de Desarrollo y Gestión local - Edificio CEPAL/casilla 1567-Santiago-Chile. Distr. Limitada. lc/ip/1.155. 20 de octubre de 1998. original: español. Manual de desarrollo local.

⁶⁰ Vazquez Barquero, A. (1988) “ El desarrollo endógeno y la estrategia de desarrollo local en España en “El papel de las instituciones locales en el apoyo a la actividad económica”. Ed. Universidad del País Vasco. San Sebastián. pg. 92.

En este sentido, las autoridades locales deben ser conscientes de que no son los únicos actores en los municipios, de que existen otros organismos públicos (gobiernos, diputaciones...) y privados (sindicatos, patronales, empresas, cámaras de comercio, universidades) que inciden de forma importante sobre el desarrollo de la vida municipal. Es aquí donde parece evidente la necesidad de que las iniciativas municipales en actividades de desarrollo económico se conjuguen o coordinen con el resto de las actuaciones que inciden sobre el territorio, para compatibilizar las políticas y mejorar su eficacia a medio y largo plazo. Para ello se requiere la coordinación de las diferentes instituciones, entendida no como una mera aceptación pasiva de las acciones en cuya definición no se ha participado, sino como la colaboración activa en la planificación de las actuaciones, y sino al menos como adaptación creativa a las ya decididas en otros niveles.⁶¹

Si se admite que la gestión local del desarrollo supone una perspectiva integral, ésta pasa por la necesidad de diseñar una estrategia que coordine e integre en una dinámica coherente todos los elementos, todas las acciones y actuaciones sobre el territorio dirigiéndolas hacia un mismo objetivo global. La planificación de un proceso de desarrollo se basa en la necesidad de encauzar de una manera determinada la evolución económica a medio plazo mediante el diseño de estrategias que permitan abordar el proceso de desarrollo desde un punto de vista integral, tanto en lo que se refiere a los campos en los que ha de actuar, como en lo que se refiere a los instrumentos o recursos con los que trabaja. La elaboración de una estrategia como método de trabajo permite conjugar la característica pluridimensional que se pone en evidencia al abordar el proceso de desarrollo. Dado que el desarrollo local es el desarrollo de un territorio, las políticas que tratan de fomentarlo y promoverlo han de ser políticas de desarrollo integrado.⁶²

⁶¹ Farto, J. y Virizuela, M. (1988) “Iniciativas locales de empleo y política económica local”. El caso de la agencia municipal de desarrollo económico y empleo de Vitoria-Gasteiz en “El papel de las instituciones locales en el apoyo a la actividad económica”. Ed. Universidad del País Vasco. San Sebastián. pg. 119-120.

⁶² Vazquez Barquero, A. (1988). Desarrollo local...pg. 132. en “Manual de desarrollo local”. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Dirección de Desarrollo y Gestión local - Edificio CEPAL/casilla 1567-Santiago-Chile. Distr. Limitada. lc/ip/1.155. 20 de octubre de 1998. original: español. Manual de desarrollo local.

Por otra parte, la elaboración de la estrategia se justifica como instrumento para hacer del desarrollo un proceso organizado y participativo. Planificar el desarrollo a través de la estrategia permite corregir la espontaneidad que caracteriza los procesos de desarrollo local introduciendo unas pautas metodológicas dirigidas a coordinar las diferentes iniciativas y esfuerzos para lograr un efecto multiplicador. De este modo, el proceso de desarrollo es tratado como “un esfuerzo organizado para lograr el desarrollo de los objetivos, recoger y analizar información, y generar y evaluar propuestas de proyectos en un marco estratégico de desarrollo”.⁶³

Por último, disponer de una estrategia permite que el proceso de desarrollo local esté coordinado con las acciones que se emprendan desde el exterior por parte de niveles institucionales o políticos supra locales con incidencia sobre este territorio. La idea subyacente en la gestión estratégica del desarrollo local descansa en la necesidad de complementar la actuación de los programas de desarrollo que provengan de esas instituciones de diferente nivel para lograr un efecto óptimo no contradictorio y complementario. Lo que se plantea es llevar a cabo actuaciones a largo plazo capaces de integrar todos aquellos aspectos que puedan tener incidencia sobre el área. La gestión estratégica del desarrollo es un enfoque apropiado para que las comunidades locales puedan conseguir su objetivo de desarrollo económico local. El desarrollo local plantea una cuestión territorial. Los recursos y los problemas que fundamentan una estrategia u otra, un plan de desarrollo, varían en el espacio. Es interesante concebir la noción de espacio a partir de la de conjunto, con un componente geográfico evidente e impregnado de una referencia de identidad porque sus habitantes tienen algo en común que les confiere una personalidad colectiva, una cultura. Dado que los procesos de desarrollo endógeno afectan a todos los niveles de la vida (económico, social, cultural, ambiental, educacional e institucional), parece acertado involucrar en el proceso a toda la sociedad civil, de manera que el proyecto tenga una mayor legitimidad al aparecer respaldado por gran parte de los agentes locales. Aunque este método de trabajo es necesario en cualquier proyecto, es aún más evidente en un proceso de

⁶³ Bendavid-Val, A. (1991) “Regional and local economics analysis for practitioners, Praeger. Londres. pg. 21. en “Manual de desarrollo local”. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Dirección de Desarrollo y Gestión local - Edificio CEPAL/casilla 1567-Santiago-Chile. Distr. Limitada. lc/ip/1.155. 20 de octubre de 1998. original: español. Manual de desarrollo local.

desarrollo local, donde la existencia de una actitud positiva por parte de la población local contribuye a facilitar la adaptación a las pautas marcadas en la estrategia. Un peligro común en los procesos de desarrollo local es que por falta de involucración colectiva y por quedar las iniciativas limitadas a unos pocos líderes, no se consolide una dinámica de grandes cambios. Para que el proceso de desarrollo desemboque en esa dinámica de cambio es preciso que sea participativo y asumido como propio por todos, y que exista una actitud partenarial y asociativa en el proceso. Se ha de lograr el partenariado entre los actores de la vida socio-económica local mediante la concertación, sin la que no puede llegarse a la coordinación de las acciones que han de ser solidarias entre sí. Citada anteriormente como una de las características de las iniciativas económicas locales, y recurso y herramienta fundamental del desarrollo local, aparece la creación de un tejido de relaciones institucionalizadas o informales que introduzca la posibilidad de colaboración entre los distintos agentes socio-económicos y las diversas acciones que se puedan emprender. La coordinación de las iniciativas locales para el desarrollo local exige la concertación entre los distintos agentes locales, ya que sin ella no habrá ninguna estrategia ni proyecto colectivo. Los agentes locales, ya sea aislada o concurrentemente, no pueden aprehender fácilmente las necesidades y capacidades del medio para su desarrollo debido a la multiplicidad de divisiones e interacciones de lo local. Esto obliga a definir previamente un espacio adecuado para la concertación a través del cual pueda existir lo local como espacio de solidaridad y concertación. La concertación entre los agentes locales constituye una base del desarrollo local más importante que todas las teorías, decisiones de puesta en marcha, o instrumentos técnicos. No obstante, hay que tener bien presente que esta concertación sólo tiene un significado en referencia a su objeto, que es el desarrollo.⁶⁴

La actividad cultural ha sido vista con frecuencia, desde la economía, como un campo secundario ajeno a la vía central por la que debe tratarse de hacer avanzar el crecimiento económico. Ha sido con frecuencia tratada de hecho como un área que insume recursos, que no genera retornos sobre la inversión, funcionales económicamente, que es de difícil medición, y cuya gerencia es de dudosa calidad.

⁶⁴ “Manual de desarrollo local”. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Dirección de Desarrollo y Gestión local - Edificio CEPAL/casilla 1567-Santiago-Chile. Distr. Limitada. lc/ip/1.155. 20 de octubre de 1998. original: español. Manual de desarrollo local.

A su vez también ha existido, desde el terreno de la cultura, una cierta tendencia al auto encierro, sin buscar activamente conexiones con los programas económicos y sociales. Todo ello ha creado una brecha considerable entre cultura y desarrollo. Ese estado de situación significa pérdidas considerables para la sociedad. Obstaculiza seriamente el avance de la cultura, que pasa a ser tratada como un campo secundario, y de “puro gasto” y, al mismo tiempo, tiene un gran “costo de oportunidad”, no emplea sus posibles aportes a los procesos de desarrollo. Deben emprenderse esfuerzos sistemáticos para superar la brecha causante de estas pérdidas. Como se ha visto, la cultura constituye parte relevante del capital social, es portadora de múltiples posibilidades de contribución a las acciones del desarrollo, y ello no es teorización.... La crisis del pensamiento económico convencional abre una oportunidad para que, en la búsqueda de un pensamiento más comprensivo e integral del desarrollo, se incorporen en plena legitimidad las dimensiones culturales del mismo..... La cultura puede ser un instrumento formidable de progreso económico y social. Sin embargo, allí no se agota su identidad. No es un mero instrumento. El desarrollo cultural es un fin en sí mismo de las sociedades.⁶⁵

En cualquier caso, la situación social y política en América Latina pide nuevas alternativas de desarrollo. La nueva panacea parece ser, en varios discursos, el desarrollo local y la descentralización. Sin embargo, bajo estos nombres se nuclea numerosas experiencias de muy diverso carácter, desde las instrumentales hasta las de construcción de capital social. Existe, con razón, cierta disconformidad con el uso y la práctica de estas categorías y formas de hacer. Desde nuestro punto de vista el desarrollo local y la descentralización son factores de desarrollo. No son ni una moda, ni un paradigma ni una panacea. Su gran potencialidad está en que representan una estrategia diferente para el desarrollo. Se trata de un dilema para todos los actores, desde los partidos políticos, los actores sociales, el sector privado, las agencias multilaterales, que se plantean diversas soluciones. Aparecen alternativas muy diversas, en las cuales el desarrollo local, la descentralización y la participación de los actores son un común denominador. El desarrollo local como factor de democracia y desarrollo sustentable no surge por

⁶⁵ Bernardo Kliksberg. “ Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo. Coordinador del Instituto Interamericano para el Desarrollo social (INDES)

casualidad, sino como resultado del estado de cosas anterior, como una ruta diferente y alternativa de desarrollo nacional y regional. Algunos de los aspectos que consideramos claves a la hora de hablar de desarrollo local son: se trata de un enfoque multidimensional e integrador; se trata de un enfoque que se define por las capacidades de articular lo local con lo global; se trata de un proceso que requiere actores de desarrollo, que se orienta a la cooperación y negociación entre esos actores. Esto significa que el desarrollo local es un proceso orientado. La cooperación entre actores públicos de diferentes niveles institucionales (locales, regionales, nacionales, internacionales), así como la cooperación entre el sector público y el privado son aspectos centrales del proceso. Para que éste sea viable, los actores locales deben desarrollar estrategias de cooperación y nuevas alianzas con actores extra locales. El desarrollo local, para cumplir con sus objetivos de desarrollo, debe resolver, desde el territorio, algunos ejes que hacen al devenir del mismo. En particular, el desafío pasa por tres tipos de temas: la potenciación de lo existente (personas, recursos, empresas, gobiernos); la obtención de recursos externos al territorio (personas, recursos, empresas); la gestión del excedente económico que se produce en el territorio (cómo usamos los recursos generados en él). En ese sentido, el desarrollo local es un proceso mucho más socio-político que económico en sentido estricto. Los desafíos son mucho más de articulación de actores y capital social, que de gestión local. En términos más generales: es un proceso de concertación entre los agentes –sectores y fuerzas– que interactúan en un territorio determinado, para impulsar, con la participación permanente, creadora y responsable de ciudadanos y ciudadanas, un proyecto común de desarrollo, que implica la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial con el fin de elevar la calidad de vida de cada familia, ciudadano y ciudadana que vive en ese territorio, contribuir al desarrollo del país, y enfrentar adecuadamente los retos de la globalización y las transformaciones de la economía internacional.⁶⁶

⁶⁶ Enriquez, Alberto: . “Desarrollo Local: hacia una nueva forma de desarrollo nacional y centroamericano”. Alternativas para el Desarrollo No. 80. FUNDE. San Salvador, El Salvador. Diciembre 2003. en Enrique Gallicchio. “ El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social. Programa de desarrollo local. Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Uruguay. Ponencia presentada en el Seminario "Desarrollo con inclusión y equidad: sus implicancias desde lo local", realizado por SEHAS en la ciudad de Córdoba (Argentina), en mayo de 2004.

Esto implica una visión de mediano y largo plazo, que establezca el punto de llegada y el horizonte que determina y da sentido a las acciones del corto plazo y que permita avanzar de manera gradual, la concertación de los agentes locales con agentes regionales, nacionales e internacionales, la construcción de un nuevo Estado democrático y descentralizado, el reconocimiento de que la realidad es diversa. Se recupera el valor de las particularidades, potencialidades e identidades territoriales. El desarrollo local se vuelve un instrumento necesario en la gestión de la diferencia. Los procesos regionales y locales, con sus diferencias, pueden y deben ser motor del desarrollo nacional. Los municipios se ven como fuente de procesos y recursos que, si se generan las condiciones apropiadas, pueden contribuir al desarrollo nacional. El desarrollo local consiste en crecer desde un punto de vista endógeno, y también obtener recursos externos, exógenos (inversiones, recursos humanos, recursos económicos), así como mejorar la capacidad de control del excedente que se genera en el nivel local. El desafío pasa entonces por qué tanto son los actores capaces de utilizar los recursos que pasan, y quedan, en su ámbito territorial, para mejorar las condiciones de vida de los habitantes. Es importante discutir los vínculos entre la descentralización y el desarrollo local, sus similitudes y diferencias en el contexto latinoamericano. La descentralización (proceso político para repartir mejor los recursos estatales existentes) es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo local. Si bien son un par inseparable para el desarrollo, uno es más mediado por la política, mientras que el otro, siendo un proceso político, permite avanzar en mayor integralidad, participación y mejor uso de los recursos. Sin desarrollo local la descentralización tiene riesgos muy fuertes de ser un instrumento de achicamiento del Estado, sin contenidos de cambio social. En este marco, los componentes principales son varios: la calificación de los recursos humanos, la construcción de redes e institucionalidad, el fomento de las nuevas empresas, pero sobre todo lo que Albuquerque llama la “construcción de entornos innovadores”. Estos entornos, que apuntan a la construcción de modalidades de desarrollo local integral, se apoyan en la importancia de los factores intangibles del desarrollo local. Las dinámicas globales, asociadas a los procesos de reestructuración neoliberal del Estado en América Latina hacen que, como nunca,

las oportunidades para los gobernantes locales sean amplias. En algún sentido, el propio proceso de globalización potencia el rol de los responsables locales. Sin embargo, estas posibilidades que tienen, como nunca antes, los gobiernos locales pueden operar como oportunidad o como amenaza para su legitimidad en el territorio. Resulta bastante evidente que estamos ante un proceso en que las jerarquías del gobierno se desmoronan para reaparecer bajo la apariencia de una compleja red de actores y relaciones. En ese marco los actores locales pasan a ser no ya un eslabón de la cadena sino actores capaces de convertirse en actores políticos y económicos relevantes.⁶⁷

Los proyectos de desarrollo económico local que se llevan adelante hasta hoy en América Latina no lo son en sentido estricto, en el sentido duro del término. Son proyectos que, en general, no generan riqueza ni los territorios logran capitalizarse mayormente a través de ellos. En ese sentido, lo que muchas veces evaluamos como “éxitos” o como “fracasos” son intentos de cambiar la base económica a través de pequeños proyectos, frecuentemente de tipo productivo. Por una parte quedan los resultados de los proyectos encarados. Frecuentemente sus resultados son tan magros en los contenidos propios (económicos) del proyecto, que debemos mostrar todo lo que se ha logrado en términos de capital social, pero como ése no era el objetivo del proyecto, no interesa a los evaluadores. Por el contrario, estamos ante proyectos “en perspectiva de desarrollo local”. Lo que se busca es más bien sentar las bases –crear capacidades, confianzas, precondiciones- para pensar en proyectos de desarrollo local estrictamente hablando. El desarrollo local en esta segunda acepción es una idea fuerza, que apunta a otras metas, frecuentemente de empoderamiento, fortalecimiento de la sociedad, etc. Son procesos largos, relacionados con el sentido de fortalecimiento de la sociedad civil, de creación y fortalecimiento de vínculos, de capital social. En todos los casos, hay esfuerzos serios por imaginar sueños y caminos de búsqueda para alcanzarlos.

⁶⁷ Brugue-Goma, 2001 en Enrique Gallicchio. “ El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social. Programa de desarrollo local. Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Uruguay. Ponencia presentada en el Seminario "Desarrollo con inclusión y equidad: sus implicancias desde lo local", realizado por SEHAS en la ciudad de Córdoba (Argentina), en mayo de 2004.

Estas son las metas de desarrollo social, que dan sentido y una significación a la participación en sociedad.⁶⁸

No debemos olvidar que las condiciones nacionales son pobres. En nuestros países no existen las condiciones básicas del entorno –en la sociedad y en las estructuras- para un desarrollo local tal como lo hemos pensado en nuestros desarrollos teóricos. Nos encontramos ante un contexto global donde se priorizan los grandes acuerdos políticos internacionales y los equilibrios macroeconómicos nacionales. La sociedad civil y los gobiernos locales están ausentes de este proceso. Se descuidan las políticas y condiciones que darían un nivel mínimo de protección a las economías y sociedades nacionales que, además, incentivarían un desarrollo endógeno con vínculos globales. En América Latina nos encontramos con situaciones graves de crisis económica, institucional, societal y política, donde lo local se encuentra desplazado por otros problemas estructurales graves: una profundización de la exclusión social, altos niveles de desempleo, institucionalidades políticas débiles o rotas. Con los actuales niveles de atomización societal en lo espacial y lo temporal, muchas intervenciones a nivel local, finalmente apuntan a resultados de corto plazo y no logran incorporar dinámicas sistémicas. En ese sentido, el riesgo de las intervenciones en desarrollo local en clave puramente económica, corren el riesgo de tornarse compensatorias y localistas, perdiendo sentido como modelo de desarrollo. Sin embargo hay otros caminos, en la dirección de construir las capacidades para que, a nivel local y nacional, obtengamos sociedades que puedan construir su propio destino. Cuando señalamos que el objetivo de fondo de los procesos de desarrollo local es la construcción del capital social, estamos diciendo que es necesario, desde la gestión local, y también desde la cooperación, prestar mucha más atención a estos procesos. Los cambios necesarios no pueden ser abordados por organizaciones aisladas ni por proyectos puntuales, sino que deberán establecerse fórmulas sistemáticas y persistentes de interacción social....Uno de los problemas a los que nos enfrentamos a menudo en el desarrollo local es el carácter ocasional de las formas de cooperación. La permanencia en la interacción social es constituyente del capital social. Siendo éste el objetivo, hay que considerar el costo de producirlo. Requiere recursos, pero el

⁶⁸ Una discusión más a fondo se puede encontrar en Winchester y Gallicchio (2003).

principal es el tiempo. Éste es uno de los grandes desafíos para la cooperación y los actores nacionales y regionales actuando en desarrollo local, construyendo territorios, dimensión económica, ambiental, social, política. Los actores, especialmente el rol del actor político, en los procesos de desarrollo local. Las Municipalidades, como nunca, tienen la oportunidad de ser actores claves de desarrollo, pero también más que nunca deben ganarse el lugar, a través del relacionamiento, la influencia y su capacidad de concertar. La legitimidad electoral, importante, es sólo una de las legitimidades presentes en el medio local..... Se debe tener cuidado con las agencias de desarrollo local vista como una “tecnología” impuesta al territorio, por el contrario, deben ser parte de un proceso, el cual, en un determinado momento, necesita de institucionalidad. Esto es después y no antes de construir las condiciones mínimas a nivel de los actores y la sociedad. Los procesos de desarrollo local deberán tender a la integralidad o no serán tales. En ese sentido, no es conducente caminar hacia procesos de desarrollo económico local en sentido estricto. El tema estratégico es la construcción de capital social como objetivo para un mayor y mejor manejo del excedente económico local. En la situación actual, y en el mejor de los casos, podremos obtener un cierto crecimiento a nivel local, de los frutos del cuál no serán capaces de apropiarse los actores locales. Es necesario un cambio de lógica en todas las cabezas. De la lógica vertical y sectorial, centralista, a la lógica horizontal, de redes, con el territorio como espacio idóneo para articular. En este plano está dada la potencialidad del desarrollo local. Se trata del momento en que se rompen las lógicas centralistas, que se comienzan a combinar con lógicas locales, participativas y pensadas para el territorio. El desarrollo local no es, no puede ser, un proceso autárquico. Debe articularse con los procesos nacionales. La acción local será más útil si la unimos a una acción por cambiar los marcos nacionales de desarrollo. Las políticas nacionales de desarrollo local deben ser un objetivo de quienes trabajamos en desarrollo local y seguramente de la cooperación. En este sentido, podemos decir que el desarrollo local es más político que económico. Los procesos de desarrollo local son también procesos inducidos, es decir, son el resultado de una acción de los actores o agentes que inciden con sus decisiones en el desarrollo de un territorio determinado. Son procesos que necesitan

de agentes de desarrollo, con determinadas capacidades. Fortalecer y crear esas capacidades es un rol muy importante que la cooperación puede cumplir.⁶⁹

⁶⁹ Enrique Gallicchio. “ El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social. Programa de desarrollo local. Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Uruguay. Ponencia presentada en el Seminario "Desarrollo con inclusión y equidad: sus implicancias desde lo local", realizado por SEHAS en la ciudad de Córdoba (Argentina), en mayo de 2004.

CAPITULO II: DESCRIPCION DE LA LOCALIDAD OBJETO DE ESTUDIO

II.1. Aspectos institucionales de la ciudad

Provincia: Buenos Aires

Municipio: Tornquist

Teléfono: 0054-2914941075

Fax: 0054-2914941075

Página web: <http://tornquist.gov.ar>

Intendente actual: Lic. Gustavo Guillermo Trankels.⁷⁰

II.2. Ubicación

El partido de Tornquist se encuentra en el Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires. Limita al Norte con el partido de Pigué, al Noreste con Coronel Suárez, al Este con Coronel Pringles, al Sur con Bahía Blanca y Médanos y al Oeste con Puan.⁷¹

II.3. Aspectos demográficos

Según estimaciones para junio de 2007 la población era de 12.372 habitantes.¹

- Población 1991 : 10.742 habitantes (INDEC, 1991)
- Población 2001 : 11.759 habitantes (INDEC, 2001). Esta cifra representa un incremento del 9.47% frente al censo anterior.⁷²

⁷⁰ http://tornquist.gov.ar/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=17&Itemid=4, Fuente: Internet, 8/10/2009.

Su población descende de inmigrantes de origen alemán, y en menor medida de italianos, españoles y franceses.

II.4. Desarrollo y mantenimiento urbano

Abordando al contexto histórico, el partido de Tornquist fue fundado en 1905 por el pionero Ernesto Tornquist, como resultado de una exitosa colonia agrícola compuesta por inmigrantes de origen alemán, entre los que se encontraban contingentes llegados desde Alemania e importantes grupos de alemanes del Volga. Sus comienzos datan de 1876, cuando en respuesta al proyecto del Ministro de Guerra y Marina Adolfo Alsina, se avanzó en la frontera con los pueblos originarios y se fundó el Fuerte Argentino por la División Bahía Blanca, en "Paso de los Chilenos", a orillas del río Sauce Chico. Con el paso del FF.CC., se ampliaron las perspectivas y en 1884 Ernesto Tornquist fundó la colonia agrícola en donde se asentarían inmigrantes de origen alemán. Formó varios establecimientos ganaderos y en 1890 los campos pasaron a la Sociedad Anónima S.A "Estancia y Colonia Tornquist". Atento al pedido de los vecinos y por la importancia que había adquirido el pueblo, en 1892 el Poder Ejecutivo crea un juzgado administrativo y en 1900 la citada sociedad gestiona la mensura y delineación de la colonia. El centro de población estaba nucleado en la Estación del Ferrocarril. El Partido se fundó por ley del 15 de septiembre, donde el antiguo "Partido de Las Sierras", estaría integrado por tierras de los partidos de Bahía Blanca, Puan, Villarino y Saavedra y el asiento de la autoridad de Tornquist, sobre la Estación del ferrocarril Sud. El 4 de noviembre de 1910, recibe el actual Tornquist, conservando el antiguo de "Las Sierras" y un año más tarde, en marzo de 1911 se constituyó el Concejo Deliberante y se designó intendente a Eugenio Otto Lutz. El desarrollo del ferrocarril favoreció al devenir de la ciudad y se crearon centros relevantes para la comunidad, entre los que se destacan la sede de la Sociedad Germánica, el Hogar Funke (residencia veraniega para

⁷¹ La localización o ubicación del Partido de Tornquist y sus Partidos lindantes es detallado en Anexo Mapas de referencia

⁷² es.wikipedia.org; Fuente: Internet, 7/10/2009.

ancianos alemanes) y la Barraca Funke entre otros. Finalmente, su actividad económica principal estuvo ligada al trabajo agrícola-ganadero de la zona.

En torno a la plaza principal Ernesto Tornquist se desarrollan las actividades municipales y comerciales más relevantes de la ciudad. Dentro de la misma, se encuentra emplazada la iglesia de estilo neogótico que domina el paisaje y gran parte de su superficie está ocupada por un importante lago artificial en donde conviven poblaciones de patos, gansos, nutrias y peces, todos ellos sin cerco, favorecidos por la existencia de islotes artificiales y el respeto de sus vecinos que garantizan su delimitada territorialidad. La traza del casco histórico, el diseño de la plaza principal, la disposición de su iglesia y la composición del paisaje, recrean en forma amena una típica postal de Alemania, tierra de origen de la familia de su fundador y del grupo mayoritario de sus pioneros. El trabajo de confección de los planos y el trazado de la ciudad fue encargado al ingeniero Pablo Mayer por el propio Tornquist.

II.5. Desarrollo sociocultural

En el entorno territorial de La Ventana, la mayoría de las actividades se pueden desarrollar al aire libre y en contacto con la naturaleza: ecoturismo, pesca con mosca de truchas arco iris, trekkings, ascensos al Cerro Ventana y Tres Picos, entre otros, escaladas, cabalgatas por las sierras, etc.

El Cerro Ventana es el principal atractivo de La Ventana con 1.184 msnm; al pie del mismo se encuentra el Parque Provincial Ernesto Tornquist, donde se realizan las principales excursiones de la zona. Las excursiones son: ascenso autoguiado al Cerro Ventana, trekking a la Garganta del Diablo, trekking a los Piletones Naturales y a la Garganta Olvidada.

Fiestas y Eventos

- 5 de enero: Fiesta Provincial de los Reyes Magos, variados entretenimientos, fuegos artificiales, entrega de juguetes y bajada de los Reyes Magos desde un cerro.
- 17 de enero: aniversario de la localidad de Sierra de la Ventana, eventos culturales, desfiles y espectáculos artísticos.
- 11 de febrero: fiestas patronales (Ntra. Sra. de Lourdes).
- Semana Santa: torneo de Golf Nacional.
- 21 de septiembre: Fiesta del Estudiante: convoca a jóvenes de todas las ciudades vecinas.

Santa Patrona

Santa Rosa de Lima, festividad 30 de agosto

II.6. Desarrollo económico

Preliminarmente, se planteó de manera genérica si los elementos que intervienen en el funcionamiento de esta comunidad rural pampeana, tales como, las diferencias sociales y económicas, los símbolos del status, los consensos y disensos que generan algunos personajes, las identidades colectivas o cerradas, la política y las creencias religiosas; en definitiva, todas las manifestaciones de la vida individual y colectiva, tenían un correlato en tres áreas bien definidas del otrora pueblo y colonia Tornquist. Ellas son: la colonia y sus campos linderos; la estación del Ferrocarril Sud junto con las primeras manzanas del pueblo en donde se radicó su población; y, el cementerio. Nos proponemos entrar en esos tres lugares con varios interrogantes sobre los cuales estimamos posible dar respuesta tan solamente a unos pocos.

Antes de comenzar el análisis, es necesario conocer, aunque de manera general, el ámbito de estudio y, fundamentalmente, algunas de las características de aquellos pobladores. En el año 1883 fue fundado el pueblo y colonia Tornquist al margen oeste de la Sierra de la Ventana en el por entonces partido de Bahía Blanca.

Recién en el año 1906 fue constituido el partido de Las Sierras con cabecera en el mencionado pueblo para tomar en el año 1910, el nombre que lleva en la actualidad (a partir de aquí lo mencionaremos como partido de Tornquist sea cual fuere el período de referencia). Los terrenos de la colonia fueron ocupados originalmente por familias rusas, rusas-alemanas, suizas, dinamarquesas, austriacas y francesas. El partido en su conjunto observa un patrón similar respecto de su población original. Pero el período en el que fue fundado coincide con el de la gran inmigración por lo cual, muy pronto se advierte la llegada de italianos y españoles al pueblo y al partido. No debemos olvidarnos tampoco de la presencia de familias argentinas que también se radicaron allí. Podemos decir que tanto la población del pueblo y de la colonia, como el partido, se caracterizaba por un fuerte cosmopolitismo. Las diferentes identidades culturales tuvieron su expresión institucional en el pueblo a partir de la década de 1920, cuando surgieron las sociedades italiana, alemana y cosmopolita que, con el paso de los años, dejaron de existir. El establecimiento de las autoridades locales en 1906 en el pueblo de Tornquist y la creciente urbanización, como así también en los incipientes núcleos urbanos del partido, generaron una demanda de mano de obra, una nueva dinámica en el área de servicios y en el comercio. Pero el grueso de la población se dedicaba a las actividades generada por la producción agropecuaria. Aún hoy el Partido continúa siendo una región de producción mixta, exceptuando la zona de Sierra de la Ventana y Villa Ventana donde se ha concentrado una importante infraestructura destinada al turismo.

Debe tomarse en cuenta para el análisis que el inicio del período que se aborda coincide, entre otras cuestiones, con la incorporación definitiva de las tierras que se hallaban en posesión de los aborígenes, con la culminación del proceso de consolidación del Estado Nacional en la Argentina, con la expansión en las comunicaciones (Telégrafo y, fundamentalmente, Ferrocarril), con la gran inmigración y, con el despliegue de las potencialidades económicas en materia de producción agropecuaria. Sobre este último punto en particular, tal fue el éxito del modelo agroexportador del país que recién a partir del año 1930, comenzará a cuestionarse fuertemente como consecuencia de la crisis internacional. Con la potencialidad productiva intacta, la Argentina debía pensar en cómo salir de un

modelo que tan buenos resultados había obtenido y que concitaba fuertes adhesiones. El partido de Tornquist no escapó a esa realidad. Mientras la producción agropecuaria se halló en expansión no se sintieron graves conflictos sociales, al menos esta es la inferencia que se desprende de las fuentes consultadas sobre dicho partido. En la primera etapa en estudio (desde la fundación hasta 1930 –y aún después de esa fecha-) se comprueba que no era indispensable poseer un título de propiedad para convertirse en un productor rural. Los numerosos arrendatarios de campo así lo atestiguan, pero, de no ser ello posible, existían alternativas laborales siempre, o generalmente, vinculadas a aquella actividad. Amén de los pequeños productores rurales como los lecheros, quinteros o aquél que poseía una chacra, eran numerosos los peones de estancia, jornaleros contratados en las épocas de las cosechas, jornaleros estibadores del Ferrocarril y carreros. Asimismo, el desarrollo de las áreas del comercio y de los servicios en el pueblo de Tornquist estuvo estrechamente vinculado al desarrollo de la producción agropecuaria. Respecto al comercio, el signo más visible de su relación con el campo, son el establecimiento de los llamados Almacenes de Ramos Generales, así como también las semillerías y los aserraderos.

En el caso de los servicios, se ha observado en Tornquist que los esfuerzos municipales apuntaban a la conservación de los caminos y accesos al pueblo y a su estación ferroviaria, a la prohibición del ganado suelto en las inmediaciones del pueblo y, a la conservación de su plaza central. En la conservación de esta última por ejemplo, se vieron involucrados algunos de los grandes propietarios de estancias (Ernesto Tornquist y su esposa Rosa Altgelt, aportaron dinero para ello así como también para la construcción de la parroquia). De manera tal que al período que llega hasta el año 1930 podemos caracterizarlo de manera general, como: 1º, un proceso fundacional en el que participaron numerosas familias de inmigrantes y argentinas nucleadas (en un primer momento) por un proyecto empresarial privado (como lo fue la fundación del pueblo y colonia Tornquist); 2º, un período de fuerte dinamismo poblacional y de expansión de las actividades agropecuarias; y 3º, una etapa de consolidación de un sistema de producción en la que todos los sectores de esta sociedad rural se encontraban involucrados. En otras palabras, tanto los grandes propietarios de estancias, los medianos y pequeños productores rurales

(propietarios o arrendatarios), como los trabajadores rurales que vendían su fuerza de trabajo, etc. obtenían los beneficios de un modelo hegemónico sustentado y legitimado por los índices positivos de la macroeconomía argentina.

Sin embargo, el modelo agro-exportador tenía límites para su desarrollo y la crisis de 1929-1930 los tornó visibles. Para el caso de la región que nos ocupa, un dato evidente de los efectos negativos de la misma es el comienzo paulatino pero constante del despoblamiento del partido y del pueblo de Tornquist. Proceso inverso al período anterior: ahora las personas se desplazan a los grandes centros urbanos de la Provincia de Buenos Aires, fundamentalmente a la ciudad de Buenos Aires y a lo que será su conurbano y a la ciudad de La Plata. Quien advirtió muy bien este flujo migratorio del campo a la ciudad fue el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires Manuel Fresco (1936-1940). Conspicuo representante del Partido Conservador de la Provincia y ferviente defensor e ideólogo del fraude electoral, su acción de Gobierno estuvo marcada por los grandes proyectos de obra pública en el interior de la Provincia. Uno de sus objetivos era (entre otras cuestiones) frenar el flujo migratorio porque señalaba la falta de trabajo en las ciudades y la frustración de quienes obtenían un título académico sin posibilidad de ejercer luego su profesión. Enemigo de la enseñanza superior incentivó la enseñanza práctica en los pueblos de la provincia, planteando una vuelta al campo. Fresco representaba a un gran sector de la población que se resistía a los cambios de hecho operados en la economía argentina, y que todavía esperaban una vuelta a la normalidad, es decir, a los años de oro de la Argentina Moderna. Pero esta espera no significaba para Fresco inacción, sino todo lo contrario: el interior de la Provincia se vio remozado por el mejoramiento de caminos, construcción de edificios municipales, mejoramiento de plazas, construcción de las fachadas de los cementerios, establecimiento de mataderos municipales, etc.⁷³

El turismo es una práctica social generadora de diversas actividades económicas. Por su complejidad, el abordaje debe realizarse en forma integral y

⁷³ Quinteros, Guillermo O. "Explorando los símbolos del poder local. El pueblo y colonia Tornquist, 1880-1950". Centro de Estudios Histórico Rurales. Universidad Nacional de La Plata. Mundo Agrario. Revista de estudios rurales, vol. 3 n° 5, segundo semestre de 2002.

desde las distintas visiones disciplinarias que intervienen. La Universidad, consciente de esta problemática y coincidente con su apertura en la región, conformó equipos interdisciplinarios con el fin de generar proyectos que sirvieran como base para la conformación de instrumentos de gestión de políticas turísticas, dada la carencia de estudios que permitieran el desarrollo planificado de la actividad. Como resultado de los trabajos de investigación realizados, surge la necesidad de capacitar a los diferentes actores involucrados tanto del sector público como del privado.

La capacitación, además de facilitar la comprensión para actuar en la cooperación, permite el abordaje integral de las temáticas relacionadas con el impulso de las capacidades locales. Se muestra, a su vez, como condición necesaria para aumentar la gobernabilidad y mejorar la gestión de los gobiernos locales en el desarrollo de las capacidades endógenas. Su derivación inmediata viabiliza la conformación de equipos interdisciplinarios e intersectoriales para atender a la planificación de la actividad turística apoyada en el rescate de las identidades locales, en la coordinación de los intereses público-privados y en el involucramiento de la población local en el proceso de desarrollo.

Para el caso específico de la región del Sudoeste bonaerense, donde prevalecen espacios poco antropizados, favorables para la implementación de las nuevas modalidades del turismo, tanto los proyectos de investigación como la formación de los recursos humanos permitieron encontrar una actividad capaz de otorgar identidad a una región. Asimismo, el turismo se convirtió en un factor de desarrollo, actividad que, hasta ese momento, se mostraba como marginal en relación a las tradicionales.

Actualmente, el desarrollo del turismo a nivel local y regional se asienta en las capacidades de gestión de los gobiernos locales, en consonancia con los nuevos modelos de descentralización administrativa.

Proponer espacios participativos para la generación de diálogos intersectoriales y de promoción social, que apunten a un desarrollo de la actividad equilibrado territorialmente y socialmente equitativo, es una premisa relevante a tener en cuenta en la definición de un modelo turístico que potencie las identidades regionales.

Generalmente, los gobiernos locales muestran una limitante en la prosecución de las políticas turísticas enmarcadas en los resultados de las investigaciones académicas; esto en parte se debe, a la falta de continuidad de los gobiernos.

A partir de la capacitación y de la participación de la sociedad local en las propuestas de desarrollo, es posible lograr su continuidad, con lo que se evitan de este modo, los retrocesos generados por la discontinuidad política.

La apertura de la Universidad hacia la generación de proyectos de investigación y de programas de capacitación, permite la conformación de propuestas más ajustadas en el mejoramiento de la actividad y también un contacto más directo con los actores y con la realidad regional.⁷⁴

El desarrollo de la actividad turística pasa de manera inevitable por la planeación y por ello es importante decir que la planeación es aquella actividad que se encarga de definir las metas y de establecer una estrategia global para alcanzarlas; para ello desarrolla una serie de programas y proyectos, para integrar y coordinar las actividades que propone; se aboca, en síntesis, a los fines y los medios. Una planeación formal ayuda a lograr mayores beneficios pero no lo es todo, también ayudan la calidad que tenga el proceso de planeación y la implantación apropiada para que los planes contribuyan a un alto desempeño (Hernández, 2002: 33).

⁷⁴ www.fucema.org.ar/old/cdb/procesopart.htm. Fuente: Internet. 04/11/2009.

La planeación estratégica es el proceso por el cual los miembros guías de una organización prevén su futuro y desarrollan los procedimientos y operaciones necesarias para alcanzarlo (Goodstein, Leonard D., Timothy M. Nolan y J. William Pfeiffer, 2004: 5). La planeación estratégica en la particularidad del turismo puede definirse como planeación eminentemente participativa que tiene por objetivo particular mejorar la competitividad de un destino y como general, el que estos beneficios se trasladen a toda la sociedad, cuyo concepto principal es el de cluster, que se define como el agrupamiento de empresas que dan servicio a la actividad turística en diferentes niveles y que está asociado a otras empresas que proveen el abastecimiento y otros servicios de apoyo (Cesar Dachary, A. y S. M. Arnaiz Burne, 2004: 66, 67). Resulta interesante precisar la preeminencia que la planeación estratégica tiene respecto a otras perspectivas, así como las principales dificultades que se enfrentan. Pinto V., Roberto (2005: 70) menciona que las ventajas de la planeación estratégica son: 1) plantea en el presente las posibilidades de futuro, 2) permite prever problemas y tomar decisiones de manera preventiva, disminuyendo la resolución correctiva, 3) detecta las amenazas y las oportunidades del entorno y la problemática interna con suficiente antelación, 4) establece los objetivos y las metas institucionales, proyectándolos en el tiempo, 5) reduce considerablemente los errores y desviaciones en las metas programadas al definir los posibles cambios y comportamientos, tanto del exterior como del interior de la organización.

Dentro de los limitantes se consideran: 1) para su diseño se requieren conocimientos profundos sobre planeación, 2) sus beneficios no siempre se ven en el corto plazo, en ocasiones tienen que pasar algunos años antes de que puedan apreciarse sus ventajas y 3) puede requerir cambios profundos en la estructura, lo que provoca desajustes y resistencia al cambio.

La planeación estratégica por definición es esencialmente participativa, su enfoque en el turismo sustentable y alternativo se concreta en la planeación estratégica comunitaria. El patrimonio natural y cultural de la población local requiere de la planificación participativa de todos los agentes involucrados y el compromiso

esencial de la administración pública para crear las condiciones favorables para un desarrollo social y económico integral.

Es necesario precisar, que la elaboración e implementación de un plan estratégico comunitario suele ser más complejo, en comparación con la planeación de la mediana o gran empresa, debido a que en la primera, la toma de decisiones está basada en la política y la pluralidad de los diferentes grupos sociales, cuyos criterios pueden estar fincados en el interés particular, comunitario o público, la eficiencia política y el análisis de costo-beneficio (Steiner, George A., 2005: 311-326).

Báez, A. L. y A. Acuña (2003: 77, 78) al referirse a la complejidad de la planeación estratégica del turismo sustentable, en particular del turismo de naturaleza, señala que es un procedimiento complejo, dinámico y permanente que, si bien se rige por los principios básicos de todo proceso de planificación requiere de un tratamiento especial que contemple la participación oportuna y activa de todos los sectores involucrados, pero independientemente de su complejidad deberá abarcar en su análisis el campo social, económico, financiero, ambiental, histórico-cultural y tecnológico para garantizar su viabilidad, factibilidad y sostenibilidad en cada uno de estos ámbitos.

El eje de la planeación debe recaer sobre la comunidad, sin embargo es necesaria e indispensable la participación de grupos de interés, sin cuya participación no es posible transitar hacia escenarios de mejora. En éste sentido, es básico contar con la participación de las autoridades locales o comunitarias, municipales, estatales y federales, así como con los empresarios y microempresarios interesados en implementar acciones en cuanto a servicios, infraestructura, seguridad, conservación de los recursos naturales y culturales, educación ambiental y financiamiento de proyectos, entre otras.

La planeación, su edificación, debe ser asumida de manera incluyente y democrática; la experiencia muestra que los planes desarrollados por las

autoridades en la administración pública han tenido impactos poco significativos y generado una animadversión en los grupos sociales, por lo que Molina E., Sergio y Sergio Rodríguez A. (2002: 42) recomiendan que la planeación debe fomentar la autogestión y estar de acuerdo con lo que la colectividad involucrada disponga. El área débil de la planeación convencional básicamente consistió en que su contenido no era correspondiente con la realidad, por lo que la planeación desde la visión de la autoridad entró en un proceso de de mérito.

La participación de la comunidad en la planeación debe considerar las condiciones culturales particulares, así como su integración en todas las fases del proceso, desde el establecimiento de objetivos, hasta su implementación y evaluación. Esto quiere decir que la comunidad decide qué es lo que va a suceder, implementa los cambios y evalúa si se lograron los objetivos o no. Esta última fase es fundamental, ya que el plan y sus proyectos perdurarán si la comunidad considera que han sido beneficiosos para ella. El plan entonces ya no es una imposición de alguien o de unas cuantas personas de la comunidad, sino de toda la comunidad. La planeación participativa debe lograr impacto social, hacer eficiente los recursos disponibles y fomentar la organización autogestiva (SECTUR, 2004: 14,15).

La resistencia al cambio social sobre el rol actual que deben tener las empresas de autogestión comunitaria se ubica en el ámbito de la autoridad en sus distintos niveles de gobierno, quienes pueden percibir que la participación de los grupos sociales puede traducirse en demandas y exigencias políticas en el ámbito interno y externo a la comunidad, aunado al riesgo de que se pierda el control político y económico.

Aunque no existen reglas con sustentación metodológica de los pasos que deben ir siguiendo los estudios y análisis, es importante tener presente el señalamiento que hace Steiner, George A. (2005: 21) al indicar que la planeación estratégica es sistemática en el sentido de que es organizada y conducida con base en una realidad entendida. Se considera prudente que una vez teniéndose los

resultados de los diferentes análisis, la misión, la visión y las políticas, deben plantearse cada uno de los *objetivos* y *metas* estrictamente alcanzables, así como los peldaños que hagan posible el logro de los mismos, es decir, las *estrategias*.

Para ser elaborados los objetivos tienen como fuentes de información los resultados obtenidos en el pasado, los lineamientos del plan y el análisis estratégico. Dentro de sus características se pueden identificar su orientación hacia resultados específicos, realistas o alcanzables, aceptables para todas las áreas funcionales, claros o fáciles de comprender, flexibles, consistentes entre sí, capaces de crear un verdadero desafío, susceptibles de ser controlados y establecidos de manera que fijen un resultado clave, así como importantes en términos de tiempo y recursos a invertirse.

Los problemas del desarrollo no son sólo de carácter económico sino del modo de vida y – por tanto- del tipo de relación que entabla el ser humano con la naturaleza; al separarse aquél de ésta –bajo una racionalidad puramente económica- se “aisla” y se “olvida” de su dependencia como individuo y como especie de su base y esencia natural. Esto se da con mayor énfasis en el mundo de la globalización, en todas las actividades del ser humano, y se nota exageradamente en las actividades ligadas más directamente a los recursos naturales, como es el caso del turismo. En la sociedad actual, además, la mayor parte de la población que solo tiene su fuerza de trabajo para reproducirse, es aislada –por esa razón- de todas las formas que pudieran restablecer su metabolismo social y consciente con la naturaleza y esa es la esencia de los problemas medioambientales.

Por ello, y de acuerdo con la propuesta metodológica del Ecoturismo TAP (Chávez de la Peña, 2005), como referencia obligada del plan y su puesta en marcha, se deben tener presente los elementos éticos y legales que ayudarían a resistir ante las formas globalizadas de una economía expoliadora, a atenuar los efectos adversos sobre los recursos naturales y abióticos y a desarrollar una opción

de turismo que sea responsable con su entorno y por tanto con el ser humano mismo.⁷⁵

El crecimiento del sector, los cambios y oportunidades que se presentan a nivel Mundial, nos indican que la meta de tener un turismo competitivo y sostenido, será una tarea ardua; sin embargo, la integración de los actores nos permitirá buscar consensos y compromisos sobre la base de planteamientos concretos, cuantificables y con proyección a futuro.

El turismo en la actualidad se ha consolidado como una de las actividades económicas más importantes del mundo debido a su gran expansión y sobre todo por los beneficios que genera en la dinámica económica y en el desarrollo de las regiones.

De acuerdo con la OMT, el turismo es el primer sector de exportación del mundo, siendo además uno de los que más ingresos reporta a los países, generando empleos para millones de personas en forma directa o indirecta.

Además el turismo ha demostrado ser una de las industrias más resistentes a las recesiones económicas, lo que se manifiesta en un incremento constante de los ingresos generados en la economía internacional.⁷⁶

No obstante, la impronta agrícola-ganadera se constituye en la actividad económica histórica y trascendental en el entorno del partido de Tornquist. Esto presupone una ecuación difícil de resolver y abordar en referencia al desarrollo local, ya que la crisis del sector termina por deprimir en la actualidad el desarrollo económico integral de Tornquist.

⁷⁵ www.fundacioncarolina.org.ar/2006/archivos/planpatagones.pdf. Fuente: Internet. 04/11/2009.

⁷⁶ regionmoquegua.gob.pe/website/index2.php?...&do_pdf=1&id=253. Fuente: Internet. 04/11/2009.

II.7. Aspectos políticos

Los sucesivos incendios en las zonas turísticas del partido, las debilidades políticas e institucionales y la delicada situación financiera/fiscal, son los escollos más importantes que atraviesa la nueva gestión. En definitiva los lineamientos centrales referidos a esta variable son detallados a continuación:

El Intendente Gustavo Trankels (PJ-FPV) encabeza un nuevo proceso político en el municipio. Su pertenencia al partido que gobierna ininterrumpidamente desde 1991 (PJ) y haber acompañado desde el año 2003 a Gerardo Rattero en su 4º intendencia, como Secretario de Gobierno, son sólo algunas de las cualidades que se vislumbran. La capacidad de armado territorial, el conocimiento de los actores sociales y la sensibilidad a las demandas de una renovación en la gestión contrastada en el agotamiento de una dirigencia que permanece desde el primer gobierno peronista (1991), explican mejor la llegada de este grupo. Trankels conformó su estrategia electoral en la conjunción de nuevos cuadros técnicos, los que hoy se encuentran ocupando las secretarías del estado municipal, y dirigentes de dilatada trayectoria local de los primeros gobiernos de Gerardo Rattero, electos concejales.

El ex intendente, Marcelo Buschi (FPV), controla la presidencia del Concejo Deliberante a través de Alberto Musso. Luego de su intendencia interina (2005-2007), debido a la asunción de Gerardo Rattero como Diputado Provincial, consolidó su espacio político y se dispuso a competir en las elecciones del 2007 quedando en segundo lugar. Referenciado en el ex Ministro de Gobierno de la provincia, Florencio Randazzo y en el Director del Banco Provincia, Rafael Magnanini, Buschi aún conserva gran incidencia en la política local.

Las elecciones por el Concejo del PJ sumada a la de Delegado del gremio de municipales son algunas de las contiendas que se presentan en el marco de

ampliar el caudal político y consolidar la gobernabilidad del nuevo elenco. El equipo de Trankels confía en poder alzarse con ambas victorias y que la inercia de la gestión cotidiana, sumada a ganar iniciativa con alguna adjudicación de obra pública, termine por inclinar la balanza de contrapesos políticos.

OTROS ASPECTOS INSTITUCIONALES

Salud; la restricción presupuestaria impide aumentar el servicio en cuanto a presencia médica. No está previsto aumentar las horas de atención en los distintos establecimientos del partido. Buscan alternativas de financiamiento a partir de un sistema de becas. Planifican suplirse con programas del orden nacional que encontraron subutilizados y a partir de nuevas gestiones en la Región Sanitaria I (REMIAR, PROEPI, Salud Reproductiva, Municipios Saludables).

Obras y Servicios Públicas; están aplicando el Programa de Fortalecimiento Municipal (PFM) en el asfaltado de la Ciudad, pero cuentan con incumplimientos de pago lo que les impide finalizar las obras. Existen irregularidades normativas en la adjudicación de terrenos para viviendas particulares, en la construcción de la Unidad Sanitaria de Villa Ventana, en el complejo de Pileta Climatizada y en la gestión del tendido de Gas en Sierra de la Ventana. Cuentan con el avance del preproyecto de obras de saneamiento en Sierra de la Ventana a partir del SPAR y están avanzando en la presentación de los proyectos del tendido de agua corriente en Tres Picos, Saldungaray y cloacas en Villa Ventana. Tiene un déficit habitacional de 500 familias a pesar de estar aplicando al Plan Federal de Vivienda (sólo para 30 casos) y a los programas, Compartir, Mejor Vivir y Solidaridad. Se tomó posesión material por parte del Estado municipal de los terrenos destinados a proyectar una planta cloacal y de residuos líquidos en el entorno de Sierra de la Ventana en el mes de Enero de 2010.

Desarrollo Social; problemas con el financiamiento de la “casa de estudiantes” que mantienen en La Plata y en Bahía Blanca. Poca incidencia del programa Más Vida, buen funcionamiento del Más Vida tercera edad. Tiene dos proyectos adolescentes (Chasicó y Saldungaray), y 300 planes de inclusión social. Durante el año 2007 recibieron importantes sumas en carácter de subsidios para el

funcionamiento de instituciones, principalmente para el trabajo con discapacitados. Desconocen la aplicabilidad de la nueva ley del niño/a.

Producción y medio ambiente; están gestionando recursos en el Ministerio de Producción y Asuntos Agrarios para un parque Industrial. Quieren resolver el cierre de los basurales a cielo abierto y aplican fondeo del BID. A partir de microcréditos intentan profundizar la actividad apícola.

Localidades del Partido

Tornquist 6.066 hab.

Sierra de la Ventana 1.514 hab.

Saldungaray 1.292 hab.

Villa Ventana 446 hab.

Chasicó 209 hab.

Tres Picos 98 hab.

Villa Serrana La Gruta 41 hab.

Parajes

Berraondo

Choique

Estomba

García del Río

Nueva Roma

Pelicura

Nota: Parte de las colonias San Pedro y San Martín de alemanes del Volga emplazadas en el lindero partido de Saavedra, suelen ser consideradas una extensión del conglomerado de la ciudad de Tornquist. Dichas colonias se encuentran en las cercanías del pueblo de Dufaur.

II.8. Esencia e información general del Partido

Tornquist es sinónimo de tierras productivas, actividad comercial y emprendimientos agroindustriales que lo impulsan al desarrollo, mientras su estructura edilicia hace manifiesta la historia en la conservación de antiguos edificios. Cabecera del partido, Tornquist nuclea el mayor movimiento de la zona. Entre sus destacables atractivos turísticos es válido mencionar la plaza central, consistente en un parque de singular diseño en cuyo interior brilla un lago artificial, y donde aflora la Iglesia de Santa Rosa de Lima; así como el balneario Parque Norte, cuyas cómodas instalaciones tientan a disfrutar de un día al aire libre a tan sólo 5Kms de la localidad. En definitiva, Tornquist resulta una localidad tan acogedora y maravillosa que ya nadie puede omitir.⁷⁷

La mayoría de los pueblos que conforman la comarca turística de Sierra de la Ventana posee sus atractivos propios. Es recomendable recorrerlos dedicándole a cada uno el suficiente tiempo como para poder encontrar los secretos que atesora.⁷⁸

Esta localidad de Tornquist, como he referenciado, está ubicada al sudoeste de la provincia de Buenos Aires, y es la cabecera del Partido que lleva su mismo nombre. Su vecindad con las sierras la convierte en una pintoresca localidad para el desarrollo del turismo. La región serrana conocida con el nombre de Sierra de la Ventana está ligada en forma decisiva al proceso histórico de Tornquist. La fertilidad de los valles, la compleja red de arroyos, el abrigo de las sierras y su rica fauna determinaron la referencia de los indios pampas para establecerse aquí y proyectar sus malones desde un refugio extraordinario. Esta localidad pertenece a la zona geográfica del Sistema de Ventania, caracterizado por un paisaje de cerros, cerrillos, arroyos y vertientes que permiten

⁷⁷ www.buenosairesturismo.com.ar/tornquist/ciudad.htm

⁷⁸ www.welcomeargentina.com/.../magia_en_la_comarca

realizar actividades como trekking, caminatas, ecoturismo, caza y pesca. Sus puntos de referencia más importantes son la ciudad de Bahía Blanca a 75 kilómetros y la localidad de Sierra de la Ventana a 50 km.

Toda esta región del sur bonaerense se constituyó en un punto estratégico para la Campaña del Desierto, en el siglo XIX, liderada por el General Julio Roca. Fiel testigo de sus operaciones es el fortín Fuerte Argentino, en la ciudad de Tornquist, también conocido como el antiguo puesto de Los Chilenos, apostado estratégicamente en el vado del arroyo Sauce Chico. Esta fortaleza fue un importante reducto que sirvió de escenario a la Campaña iniciada para asegurarse, armas mediante, el exterminio de los hombres que habitaban las tierras: los indios. Esta Comandancia de Fuerte Argentino formó parte de una línea de fortines que el Dr. Adolfo Alsina mandó a construir sobre la margen izquierda del paraje de Sauce Chico desde Bahía Blanca hasta Paso de los Chilenos. Huellas de aquella época pueden hallarse en el Museo Municipal Histórico Regional “Fuerte Argentino”. En su interior se pueden apreciar objetos históricos sobre la Conquista del desierto, material arqueológico, porcelanas, muebles, armas y pinturas que pertenecieron a las grandes familias terratenientes del lugar.⁷⁹

Características físicas del territorio

Superficie: 4.183 Km²

Clima: Templado de transición con característica de altura de montaña, con verano de días cálidos y noches frescas, e inviernos con fuertes heladas.

Temperatura: Temperatura Media Anual 14°C. Invierno: 7°C Verano: 24°C.

Lluvia anuales: 600 a 700 mm Anuales.

Vientos: entre los vientos predominantes se encuentran los del N, NO y O.

⁷⁹ www.dondevivimos.com.ar/.../tornquist.html

Flora: Vegetación xerófila, y densa en las serranías. En la llanura predominan: malvisco, heliotropo silvestre y la corregüela *Convolvulus arvensis*; brusquilla, cortadera, junco, berro, botón de oro, helechos, cardo y abre puño

Fauna: Mamíferos: liebre, vizcacha, zorro gris, peludo, mulita, zorrino.

Aves: jilguero, tordo, gorrión, hornero, chingolo, carancho, cabezita negra, aguilucho, lechuza, gaviota, calandria, tero, patos, cachirla, chorlo y biguá

Orografía y relieve: El distrito tiene rasgos de llanura con elevaciones; en el noreste está el Sistema de Ventania, que viene desde el partido de Puan, por 750 km en dirección noroeste a sudoeste.

Las elevaciones más importantes: Cerro Tres Picos (1.239 msnm, Cerro La Ventana (1.136 msnm), Cerro Napostá (1.100 msnm) y Cerro Cura Malal Grande (1.037 msnm).

Hidrografía: Hay diversos arroyos: Belisario, Las Piedras, San Pedro, Chasicó, del Aguila y Napostá, y los ríos Sauce Chico (límite con los partidos de Coronel Suárez y de Coronel Pringles). Principales lagunas: Las Encadenadas, y el lago del Parque Provincial Paso de Las Piedras

Comunicación: Desde el norte de la provincia de Buenos Aires, se accede por la RP 76, desde el sur (Bahía Blanca) por la RN 33, luego por la RP 76 y desde el este por la RP 72 a la cual se llega desde Coronel Dorrego y luego por la RP 76. Desde Buenos Aires se puede llegar en Ferrocarril desde Plaza Constitución, arribando a las localidades de Sierra de la Ventana (Vía Pringles) o Tornquist (Vía Lamadrid). También se puede llegar en micros que parten de la Estación Retiro todos los días con excepción de sábados. Otra alternativa es viajar en avión, arribando a la ciudad de Bahía Blanca y desde allí combinando los servicios de trenes y micros.

Evaluación introductoria de las principales localidades del Partido de Tornquist

Sierra de la Ventana es una pintoresca localidad al sudoeste de la provincia de Buenos Aires, Argentina ubicada en el partido de Tornquist. Es uno de los centros turísticos más atractivos de esa región bonaerense. Y cuenta con numerosos lugares de recreación y esparcimiento.

El Sistema de Ventania, geográficamente las Sierras Australes del Sur Bonaerense, lo componen los "cordones" de Pigüé, Puan, Tres Picos y las estribaciones de Pillahuincó, que se aprecian bien desde la Ruta Nacional 33, luego de pasar por Pigüé y que acompañan (por el noreste) al viajero hacia la ciudad de Bahía Blanca.

Las sierras tienen 195 km de noroeste a sudoeste, siendo las más altas de la Provincia de Buenos Aires y pertenecen al Periodo Terciario.

Cerros más importantes: Cura Malal Chico (1.000 msnm), Cura Malal Grande (1.037), Napostá Grande (1.108), La Ventana (1.184), Destierro Primero (1.172) y el más alto de la provincia de Buenos Aires, Tres Picos (1.239).

Saldungaray es una localidad al sudoeste de la provincia de Buenos Aires, Argentina, ubicada en el partido de Tornquist. Se ubica en el amplio valle entre las sierras de la Ventana y Pillahuincó, a escasos 8 km de Sierra de La Ventana. Su historia real nace mucho años antes de la fundación, pues un fortín militar le dio "esperanza de ser" cuando todavía algunos indígenas merodeaban por la región. El fortín nació como posta durante la Campaña de Juan Manuel de Rosas al desierto. Por su ubicación y condiciones poco a poco se convirtió en fortín. Tomó el nombre

de Pavón en 1863 y se mantuvo activo hasta 1877. Las tierras donde estaba asentado el fortín pertenecieron a Walter José Colbold y Guillermo T. Corrales antes que al fundador. En 1879, al norte de donde se ubicaba el fortín, a 1 km de donde hoy se encuentra la localidad, comenzó a nuclearse un grupo de pobladores. En los mapas de la época figura como "Población de corrales". El 21 de agosto de ese año, Pedro Saldungaray, un vasco francés, adquirió una amplia faja de tierra de 2670 ha que incluía los lugares mencionados, donde se asentó con su familia. En 1901 ya existe una casa de ramos generales y un hotel. En julio de 1903 se libra al servicio público el ramal Olavarría-Pringles-Bahía Blanca, habilitándose en lo que es hoy Saldungaray la estación Sierra de la Ventana, que durante su construcción se conoció como Cuatro Picos. En agosto de 1904 se rematan gran cantidad de solares y poco a poco el "pueblo de Saldungaray" con su estación Sierra de la Ventana toma fisonomía organizada. En 1905 comienza a construirse la Iglesia. En 1906 la escuela comienza a funcionar. Casi a fin de siglo su hijo Santiago le sugiere la fundación de un pueblo. Para ello el fundador destina un predio con forma de triángulo en el extremo sur de sus tierras. Se inscriben las tierras en la Provincia y se realiza el trazado designando terrenos para la plaza, la iglesia, la escuela y otros edificios públicos. Todo estaba en marcha. Por su ubicación, trazado y características Saldungaray fue concebida por sus fundadores y descendientes con visión de "gran pueblo". Centro geográfico de una amplia zona rural, no tardó en tomar impulso comercial. En 1912 y ante una queja interpuesta por la Dirección de Correos y Telégrafos sobre las confusiones e inconvenientes originados por la dualidad de los nombres "Hotel Sierra de la Ventana" (hoy Ex Club Hotel) y estación Sierra de la Ventana (hoy Saldungaray) en las comunicaciones telepostales, se solicita el cambio de denominación de las estaciones. Por decreto del Ministerio de Obras Públicas "La estación Sauce Grande" del Ferrocarril del Sud se denominará Sierra de la Ventana y la estación Sierra de la Ventana se denominará Saldungaray. 1938 fue el año de las grandes obras para la población: Delegación Municipal, puentes sobre el arroyo Rivera, puente sobre el río Sauce Grande, Mercado Municipal, mástil de la plaza, matadero municipal y el monumento portal del cementerio, fueron los grandes logros del Diputado Santiago P. Saldungaray, nieto del fundador. La población fue creciendo en servicios, pero la cantidad de habitantes se mantiene estable. Es el típico pueblo de la Comarca y su puerta sudeste. Sin duda, Saldungaray es un sitio con historia, rico en instituciones... un lugar gestado con esfuerzo que mantiene sus

tradiciones y costumbres. La Asesoría Histórica de la Provincia de Buenos Aires fijó como fecha de fundación el 29 de agosto de 1900. Independientemente de su historia real Saldungaray tiene otra historia, la que no se escribe, simplemente se vive... es la historia de todos los que han luchado por ese lugar con amor, pasión sacrificio, valor y en unión. No se sabe si es herencia del indígena dueño absoluto de la tierra... o simplemente la protección especial de Nuestra Señora del Tránsito, traída por el fundador, que imprime características especiales desde el punto de vista humano a los pobladores.

Villa Ventana es una localidad al sur de la provincia de Buenos Aires, Argentina. Está ubicada en el partido de Tornquist, dentro del sistema de Ventania. Se encuentra a 17 km de la localidad de Sierra de la Ventana. Cuenta con viviendas, residencias, cabañas y casas de fin de semana. Allí residen artesanos que trabajan piedra, madera, metales, cerámicas; exhibiéndolas en sus domicilios y abriendo sus puertas al turista.

Chasicó es una localidad al sudoeste de la provincia de Buenos Aires, Argentina ubicada en el sur del partido de Tornquist. Pertenece a la región pampeana semiárida. Cuenta con Jardín de Infantes, Escuela Primaria y Escuela Secundaria. Existe un Museo Arqueológico Privado.

Tres Picos es una localidad al sudoeste de la provincia de Buenos Aires, Argentina ubicada en el partido de Tornquist. Se encuentra a 9 km de Sierra de La Ventana y en la base del Cerro Tres Picos, el punto más alto de la Provincia de Buenos Aires con sus 1.239 m de altura.

Villa Serrana La Gruta es una pintoresca localidad del partido de Tornquist, provincia de Buenos Aires, Argentina, a 35 km de Sierra de La Ventana, sobre la RP 76, camino a la ciudad de Tornquist, y a tan solo 3 minutos del sector del Cerro Ventana. Para alojar al turista, la villa cuenta con un camping y cabañas. También

hay un restaurant de comida artesanal Es digna de destacar la Capilla Nuestra Señora de Fátima, donde anualmente se realizan peregrinaciones.⁸⁰

II.9 La canalización y la operativización del concepto de desarrollo local en el entorno del Partido de Tornquist

Desde el aspecto estrictamente geográfico, los cambios se manifiestan en una amplia producción de espacio que implica una transformación territorial. Ésta puede ser profunda en aquellos que pasan a especializarse en una función y que, en algunos casos, requieren también la producción de espacios complementarios destinados a residencia, a intercambio, a circulación, a servicios colectivos e individuales, entre otros.

Estos procesos espaciales se desarrollan bajo la impronta de actuaciones territoriales anteriores en un marco de conflicto entre intereses divergentes en la dinámica de la estructura social y el medio ambiente natural, bajo condiciones y resistencias culturales, sociales y psicológicas variadas.

En los últimos años es posible observar en algunos lugares de la región del Sudoeste bonaerense una tendencia demográfica inversa a la que se manifestó durante las últimas décadas del siglo XX. Pequeños pueblos, incluso aquellos menores a quinientos habitantes, están mostrando un crecimiento superior al registrado en los promedios regionales y nacionales. Es éste el fenómeno que lleva a plantearse en la actualidad cuáles son los factores que desencadenan este cambio en el proceso territorial.

La fuerte expansión inmobiliaria asociada al desarrollo del turismo en la región, es uno de los factores que está provocando, tanto en localidades litorales

⁸⁰ <http://es.wikipedia.org/wiki/Tornquist>

(Monte Hermoso) como en el interior (Sierra de la Ventana y Villa Ventana), el aumento de la población residente, el surgimiento de nuevos asentamientos, la diversificación de actividades económicas, y la densificación del uso del espacio urbano, entre otros efectos.

En la evolución demográfica de los centros urbanos del partido se destaca el crecimiento de Sierra de la Ventana y Villa Ventana, cuya principal actividad es el turismo. La dinámica urbana de ambas localidades y de su entorno presenta en la actualidad un alto grado de transformación asociado a nuevas modalidades de ocupación del espacio, así como a la aparición de nuevos usos de suelo o actividades cuya demanda deviene de las particulares formas de consumo de bienes y servicios, las preferencias de determinados grupos, las nuevas pautas culturales y el desarrollo de un turismo no tradicional.

El desarrollo turístico tradicional y de nuevas áreas de residencias secundarias en la región, sobre la base de la demanda de fin de semana o de alojamientos vacacionales, provoca una repentina intensificación del uso del suelo en las pequeñas localidades, cuyo crecimiento se mantuvo estable durante décadas, como es el caso de Villa Ventana.

Las características socioeconómicas de la población del Partido de Tornquist vinculada fundamentalmente a la actividad agrícola-ganadera, ha generado el lento desarrollo de los núcleos urbanos que lo integran: Tornquist, Saldungaray, Sierra de la Ventana, Tres Picos, Chasicó, Villa Ventana y Villa Serrana La Gruta. Solamente en las localidades de Sierra de la Ventana y Villa Ventana se puede percibir un incremento de la actividad terciaria relacionada especialmente a los servicios originados por el turismo, observados particularmente en la última década. Ello permite comprobar un mayor interés por la radicación de población en estas dos últimas, a partir de las expectativas que genera esta actividad.

Su localización sobre un sistema de rutas troncales y secundarias le otorgan una buena accesibilidad. Está bien conectada con Buenos Aires (el principal emisor

turístico de Argentina); con la ciudad de Bahía Blanca, el principal emisor regional, y con el área litoral costera, lo que ubica al área serrana como una alternativa de destino turístico bastante consolidado y con grandes posibilidades de integrar circuitos regionales. Su atractivo está en su localización como centro más cercano al Parque Tornquist, su calidad ambiental, el entorno paisajístico y la tranquilidad.

La decisión del municipio de Tornquist de “sanear los dominios” en Villa Ventana y la elaboración del Plan de Ordenamiento urbano para todas las localidades del Partido son dos de las políticas locales más importantes de los últimos diez años que afectaron al desarrollo del espacio urbano.

La inseguridad producida en los pequeños ahorristas por la crisis bancaria Argentina de 2001 y la posterior devaluación de la moneda en el 2002 alentó las inversiones inmobiliarias en el país, no solo en las áreas metropolitanas sino también en lugares que ofrecían algún atractivo para la inversión, entre ellas las áreas turísticas tanto del litoral como del interior.

Con la finalidad de encauzar el proceso de ordenamiento y desarrollo territorial y de promover la correcta asignación de recursos, el municipio de Tornquist decidió la elaboración de un Plan de Ordenamiento Territorial para la Comarca de Sierra de la Ventana en el año 2001, que se encuentra en vigencia.

Entre los objetivos del Plan se destacan algunas propuestas en el nivel regional:

- a) Promover los acuerdos interjurisdiccionales necesarios para potenciar el desarrollo integral de la región, aprovechando las ventajas derivadas de la complementariedad en la definición de roles, en la gestión conjunta de obras de infraestructura necesarias, en el acceso a nuevos mercados para la producción regional y en la promoción de las actividades turísticas a nivel regional.
- b) Proponer Lineamientos específicos para la localización de actividades económicas y el desarrollo de programas que amplíen el sistema productivo local y

regional, tratando de generar nuevos empleos para la población urbana, optimizando el funcionamiento de todas las actividades productivas.

c) Promover la puesta en valor y preservación del recurso paisajístico y del medio construido tratando de lograr el aprovechamiento intensivo de los recursos disponibles públicos y privados, en orden a posicionar al Distrito en un lugar prevalente dentro del contexto regional, por su oferta actual y potencial.

Objetivos a nivel local:

a) Promover un perfil de desarrollo definido para cada una de las localidades del Partido, teniendo como objetivo la complementariedad de actividades, una oferta diversificada para la localización de nuevos emprendimientos y la consolidación y puesta en valor de los recursos naturales, productivos, económicos, sociales, y culturales existentes.

b) Orientar el crecimiento urbano promoviendo el completamiento de las plantas urbanas actuales y la ampliación ordenada de ellas, según las necesidades de expansión que se verifiquen.

c) Prever e implementar la localización de equipamiento educacional, sanitario, de recreación, de acuerdo al Esquema Director de cada localidad y en función de las prioridades que se fijen a partir de la consolidación que se vaya efectivizando de los distintos sectores.

d) Crear el Corredor Turístico local a partir de definir con carácter prevalente la puesta en valor y el aprovechamiento integral de los recursos naturales, construidos, paisajísticos y ambientales de la Comarca de la Sierra de la Ventana, con especial acento en el ordenamiento de las actividades a lo largo de la Ruta N° 76.

Son objetivos del Esquema Director de la localidad:

- Incentivar el carácter de la localidad como centro ecológicamente protegido y urbanísticamente sustentable
- Consolidar la estructura urbana actual de la Villa preservando sus cualidades ambientales y paisajísticas, con especial énfasis en la protección de su patrimonio forestal público y privado.

- Propiciar el completamiento de los espacios parcelarios reordenando los usos del suelo, generando una acotada y caracterizada zona central.
- Definir en las tierras fiscales aledañas proyectos educativos, productivos, recreativos y turísticos preservando las características del paisaje y el ambiente natural.

Respondiendo a estos objetivos es que se ha avanzado en las acciones de zonificación en el uso del suelo urbano, determinando áreas de uso exclusivo residencial; de uso mixto: residencial, comercial y de servicios al turismo; un sector destinado a la localización de emprendimientos educativos-recreativos con extensión al desarrollo turístico y otro para la radicación de actividades de servicio, molestas o incompatibles con el uso residencial y funcionalmente vinculadas al área urbana.

El turismo residenciado genera menos empleo que el turismo tradicional. Sin embargo crea empleo específico para algunas de las actividades que demanda. Los más comunes se relacionan con el mantenimiento de las residencias, el cuidado de los jardines, la seguridad, los servicios de asistencia para el hogar, catering, administradores, etc. hasta ahora objeto de contrato en una economía informal difícil de medir. La reconocida multisectorialidad de la actividad turística, sin embargo, genera una amplia posibilidad de ocupación y empleo en pequeños emprendimientos (incluso familiares), que atrae a la población joven hacia estos lugares diversificando la economía y fortaleciendo el tejido empresarial local.

Son los más polémicos, aunque de principio la relación entre el turismo residenciado y el medio ambiente debería ser positiva ya que las razones que llevan al demandante de este turismo a vincularse inmobiliariamente con el lugar son con perspectivas de largo plazo y de disfrute del ambiente y del paisaje. Sin embargo, se están dando algunas situaciones que ponen en evidencia la falta (o aplicación) de normativas que garanticen la sostenibilidad medioambiental y la económica-turística:

Aumento de la presión sobre los recursos, fundamentalmente del agua que es un recurso crítico en la villa, por la mayor demanda para riego de parques y jardines o para el llenado de piletas individuales.

- Pérdida de masa forestal, uno de los principales atractivos de la villa, por la falta de control o incorrecta planificación, para dar paso a la construcción de viviendas y otros alojamientos, así como para el desarrollo de la infraestructura y el equipamiento.
- La disponibilidad de suelo: si bien quedan aún disponibles casi la mitad de los lotes urbanos, si se mantiene la dinámica actual de construcción y desarrollo del área residencial y comercial, podría producirse una excesiva masificación del espacio que pone en peligro de desaparición los valores paisajísticos que constituyen la esencia del atractivo original.
- Monoespecialización turística: es decir, tendencia a convertir la actividad turística en la base de la economía, en lugar de favorecer el desarrollo conjunto de otras actividades económicas propias de la zona.

Las políticas públicas, las decisiones privadas sobre la inversión, las circunstancias histórico-sociales que las acompañaron tuvieron efectos territoriales muy evidentes cuyo principal protagonista fue el desarrollo del turismo en Villa Ventana.

La emergencia de nuevos actores capaces de generar innovaciones en torno al desarrollo local ha dado lugar a la construcción de una territorialidad diferente.

De allí la necesidad de un planeamiento participativo en el que intervenga tanto la población residente como el resto del sector turístico aportando sus opiniones, argumentos y alternativas de soluciones a los problemas que ya se plantean, como por ejemplo: ¿hasta qué punto es sostenible el crecimiento de la villa con el ritmo de la dinámica actual si no hay alternativas de expansión física de la planta urbana y de los servicios? ¿Cómo controlar las radicaciones de población para que no se pierda la calidad del destino, que está en la base del atractivo y cuya valorización impulsó el desarrollo del lugar?

¿Cómo resolver el problema de la falta de viviendas para el residente permanente sin que se produzca una fragmentación socio-territorial entre turistas y residentes permanentes?

La gestión de políticas públicas y la promoción inmobiliaria en lugares atractivos para el desarrollo de la tipología de turismo analizada deberán tener en consideración tanto los aspectos positivos de su acción territorializadora como los problemas que plantea en el futuro mediato.⁸¹

Lógicamente, el paso de un modelo caracterizado por el “Estado de Bienestar” al neoliberal, tuvo también su cambio de rol en el Estado Local. Bajo la concepción del neoliberalismo, los países generaron un proceso de reestructuración del Estado. La aplicación y dimensión del mismo no fue igual en todos lados. Hubo países moderados y otros que exacerbaron las medidas. Este cambio llevó aparejado el proceso de descentralización, que significó el traspaso de responsabilidades del gobierno nacional a los gobiernos territoriales (regionales y fundamentalmente locales).

Por la forma en que se ha efectuado dicho traspaso debemos observar la diferencia entre:

- descentralización, que implica el traslado de responsabilidades y recursos (fundamentalmente presupuestarios);
- desconcentración, que se refiere a una re-localización delegando facultades, pero no necesariamente poder de decisión, ni autonomía de recursos.

⁸¹ Silvia B. Grippo, Stella M. Visciarelli. “LA ACCIÓN TERRITORIALIZADORA DEL TURISMO RESIDENCIADO: SU RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA”. Residential tourism as territory-making action: Its relationship with public policies and real estate promotion. *Ciencias Sociales Online*, julio 2007, Vol. IV, No. 2 (1-14). Universidad de Viña del Mar-Chile. . www.uvm.cl/csonline/index2.htm. Fuente: Internet. 4/11/2009.

La descentralización no siempre operó con la lógica señalada. En muchos casos sólo existió una descentralización de responsabilidades, pero no de recursos. En todo caso, cuando estos existieron, no se ajustaron a las tendencias de crecimiento de los factores que se estaban descentralizando, quedando por lo tanto los presupuestos atrasados rápidamente. Por ello, en gran parte de América Latina, al proceso de descentralización del Estado Nacional se lo conoce como “municipalización de la crisis”.

Bajo esta denominación también debemos incluir una cantidad de funciones que el Estado Local comenzó a asumir, sin siquiera mediar una descentralización efectiva de la misma. La sola actitud de ser “promotor del desarrollo local” implica al gobierno trabajar sobre una cantidad de temas nuevos; empleo, crecimiento económico, pobreza, junto a otros como planificación estratégica, regionalización, cooperación internacional, comenzaron a ser temáticas que rápidamente se transformaron en oficinas municipales en muchos casos.⁸²

Hace treinta años, los términos “desarrollo” y “crecimiento” se utilizaban como sinónimos; de hecho, ambos estaban ligados a los beneficios económicos. Dicho de otra manera, para desarrollarse o para crecer, estaba implícito que había que hacerlo económicamente. Esta lógica llevó a que la economía fuese el eje de cualquier propuesta. Esa lógica ha ido cambiando.

El PNUD señala el paradigma del desarrollo humano como aquella “concepción del desarrollo cuya meta es la expansión de las capacidades y opciones de las personas de la sociedad en su conjunto para alcanzar un nivel de vida acorde a sus valores”. El compromiso del PNUD se sintetiza en la expresión: un desarrollo de la gente, por la gente y para la gente.

⁸² José María Zingoni – Roberto Bustos Cara – Silvia Mónica Martínez. Plan Estratégico Participativo de Desarrollo Turístico Sustentable del Partido de Patagones. Febrero, 2007. www.fundacioncarolina.org.ar/2006/archivos/planpatagones.pdf. Fuente: Internet. 4/11/2009.

Las organizaciones de la sociedad civil ganaron, en las últimas décadas, un papel protagónico en el debate y el quehacer del desarrollo local.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, fijados por los dirigentes de la mayoría de los países del mundo en la “Cumbre del Milenio” en septiembre del 2000, son una ambiciosa agenda para reducir la pobreza, sus causas y manifestaciones

Los objetivos comprenden:

- Erradicar el hambre y la pobreza extrema.
- Lograr la matriculación primaria universal.
- Promover la igualdad de los géneros y potenciar a la mujer.
- Reducir la mortalidad infantil.
- Asegurar la sostenibilidad del medio ambiente.

Es lícito preguntarse sobre las posibilidades de planificar en un contexto como el actual, en donde el Estado no cuenta con el poder ni los recursos de otras épocas y donde las características territoriales se han complejizado mucho más. Ciertamente, la planificación tradicional no tiene posibilidades en el mundo actual, pero ello no quiere decir que la planificación no sirva.

La visión contemporánea de la planificación parte de entender los cambios producidos en el orden mundial, regional y local, como también de aprender de los errores cometidos y nutriéndose de las experiencias recientes, construyendo permanentemente un camino renovado. La planificación es como una brújula para un barco en el medio de la mar, sirve para orientarnos y saber cuál es el mejor camino para llegar a destino. Si el día o la noche están claros y la mar serena, la brújula puede no ser un instrumento imprescindible. Pero, si hay tormenta y la mar está embravecida, el día y la noche se encuentran nublados, con lluvia y truenos, la brújula es indispensable o se perderá totalmente el rumbo.

Un plan de desarrollo es un instrumento para optimizar la gestión institucional en función de objetivos concertados de desarrollo. Un plan debe identificar:

- las propuestas basadas en un diagnóstico de problemas y potencialidades orientadas a las necesidades sentidas de la comunidad;
- las alternativas viables de desarrollo para satisfacer en el menor lapso de tiempo las necesidades meritorias, es decir, aquellas necesidades sentidas que impactan sobre los indicadores de desarrollo que queremos modificar;
- la alternativa con mayor consenso social.

La condición de incertidumbre respecto de los escenarios es un dato de la realidad relacionado con la velocidad de los cambios que se producen en el mundo. Tal condición es determinante para que el proceso de planificación estratégica determine diversos escenarios supuestos y tenga los mecanismos de flexibilidad que un proceso de esta naturaleza requiere, ya que el objetivo del desarrollo es más amplio que el crecimiento económico.

Dado que existen muchas definiciones y diversas connotaciones del término desarrollo, es importante establecer uno que marque cierta distinción del concepto. Consideramos al crecimiento económico no como un fin, sino un medio para acrecentar las capacidades humanas en salud, educación y calidad de vida de la comunidad.

En tanto entendemos al desarrollo como aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las capacidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades, y que se funda en tres pilares básicos: la modernidad, la ética y la democracia. Consecuentemente, los seres humanos constituyen el centro y la razón de ser del proceso de desarrollo.

En tal sentido, se requiere que el nuevo estilo de desarrollo sea: ambientalmente sustentable en el acceso y uso de los recursos naturales;

socialmente sustentable en la reducción de la pobreza; culturalmente sustentable en la conservación del sistema de valores, prácticas y símbolos de identidad; y políticamente sustentable, al profundizar la democracia y garantizar el acceso y la participación de todos en la toma de decisiones.

Desde su expresión sectorial, el desarrollo social se refiere a las políticas de educación, salud, vivienda y seguridad social; en términos generales, aquellas acciones que están orientadas a determinar el bienestar de las personas.⁸³

El turismo es una actividad heterogénea y compleja que ha sido abordada por distintas disciplinas como la geografía, el derecho, la economía y la sociología, entre otras. Cada una de ellas ha hecho su aporte al desarrollo de este sector que incorporó los cambios culturales de la sociedad actual.⁸⁴

En el entorno de la actividad turística como factor de desarrollo local, el concepto de desarrollo local, por sus particularidades, parece mejor explicado por las implicancias que en el mismo tienen los procesos endógenos de las capacidades locales.

En tal sentido, referirnos al desarrollo endógeno parece más adecuado, ya que refiere al aprovechamiento de las capacidades del territorio y específicamente al saber hacer de los individuos y/o sociedad que lo habitan. Independientemente de la escala de análisis o intervención, en un proceso de desarrollo endógeno deben estar presentes un conjunto de elementos, como son: a) el aprovechamiento de las capacidades locales, b) las iniciativas de los actores, c) una tasa de acumulación de

⁸³ *Silvia Mónica Martínez, José María Zingoni. EL CONTEXTO DE LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL. www.scribd.com/doc/25497204/turismo-patagones-completo. Fuente: Internet. 4/11/2009.*

⁸⁴ *José María Zingoni – Roberto Bustos Cara – Silvia Mónica Martínez. Plan Estratégico Participativo de Desarrollo Turístico Sustentable del Partido de Patagones. Febrero, 2007. www.fundacioncarolina.org.ar/2006/archivos/planpatagones.pdf. Fuente: Internet. 4/11/2009.*

capital creciente, d) la generación de economías externas de las que se apropia la sociedad en su conjunto y, e) el fortalecimiento de la ciudadanía (como derechos entre el individuo y el estado) y de la gobernabilidad (como relación entre los diversos sectores que componen la sociedad).

En términos sencillos podemos definir al desarrollo como el proceso por el cual transitamos de una situación actual a una futura.

El desarrollo local en el territorio se ha sustentado, entre otros, en la utilización socioeconómica del turismo a través de la utilización del patrimonio (natural y cultural) que cuenta una determinada localidad y que la singulariza respecto a otras. Este supuesto se ha convertido en factor y elemento generador de nuevas iniciativas para el desarrollo territorial, de actividades de tipo económicas y de nuevas dinámicas sociales.

La definición de un territorio implica el reconocimiento de ciertas características físicas y sociales que, de alguna manera, le dan unidad.

Entonces, el territorio y el patrimonio conforman un conjunto de recursos muy diversos, posibles del uso turístico y, por lo tanto, impulsores de procesos de desarrollo local. Por otra parte, el concepto de planificar implica racionalizar acciones a futuro; la planificación del desarrollo turístico local la podemos definir como el proceso por el cual se determinan las acciones (políticas, estrategias, proyectos) que nos dicen que debemos hacer de acá en más para desarrollar localmente a actividad turística.

Es importante diferenciar desarrollo local de crecimiento económico; si bien es cierto que el primero implica al segundo, no lo hace con exclusividad. El desarrollo local de una ciudad o distrito (Partido) está dado por aquellas actividades que mejoran las condiciones de vida a partir del crecimiento económico; así, la generación de trabajo, la distribución de la riqueza, la construcción de obras

necesarias, la preservación del patrimonio cultural y natural, entre otras características, son condiciones indispensables del desarrollo local, aunque no necesariamente del crecimiento económico.

El turismo es básicamente una actividad que agrega valor a los recursos locales, produciendo a su vez la reconversión productiva de un determinado territorio o la oposición a “desde arriba” cuando las definiciones son desde lo nacional o internacional.

Las relaciones entre patrimonio, turismo y desarrollo local, deberán contribuir a la definición de nuevas orientaciones para el desarrollo de la comunidad. Estas nuevas tendencias con perspectivas de corto y mediano plazo deberán agruparse en estrategias, programas, proyectos y acciones, que favorezcan las actuaciones en pos de alcanzar los objetivos de desarrollo propuestos.

Sin duda, quien debe llevar a cabo este proceso es la propia comunidad como actor clave en la definición y la acción del camino a seguir. Se intenta entonces establecer acciones y actuaciones concretas que se traduzcan en relaciones eficaces y dinámicas entre territorio, patrimonio y turismo, dónde las iniciativas sirvan de base para alcanzar un determinado grado de desarrollo.

Se debe propugnar por establecer una nueva dinámica de aprovechamiento turístico, que a su vez permitirá ayudar a diversificar y complementar la economía local, generando un mayor flujo de visitantes. A la vez, y por la propia especificidad de la actividad turística, seguramente se producirá un efecto multiplicador de actividades que pueden generar atracción de otros sectores productivos.

Básicamente el desarrollo local se sustenta en proyectos de pequeña escala integrados al entorno cultural y natural. Este concepto de proyectos está en correlación con los modelos actuales que favorecen los procesos turísticos locales y que se caracterizan por la búsqueda de lo auténtico, de un turismo más segmentado

y con mayor claridad ambiental. Supone además la implementación de estrategias como la utilización del saber hacer local, la formación del sector privado, así como también la adecuación paulatina de la oferta local a las demandas del mercado.

Hablar de las potencialidades implica establecer un breve inventario de los recursos que ofrece el patrimonio natural y cultural de un determinado territorio, y que constituyen la base en que se sustentan las ofertas de aprovechamiento turístico del mismo.⁸⁵

No obstante, el Partido de Tornquist posee potencialidades y capacidades relevantes, constituyendo un espacio donde el paisaje rural se fusiona con la tradición de un pueblo característicamente comercial. Tornquist constituye un típico pueblito del suroeste de la Provincia de Buenos Aires, nacido del ferrocarril y de una naturaleza privilegiada por las sierras, atrayendo al turismo hacia la placentera tranquilidad de su territorio.

Tornquist es sinónimo de tierras productivas, actividad comercial y emprendimientos agroindustriales que lo impulsan al desarrollo, mientras su estructura edilicia hace manifiesta la historia en la conservación de antiguos edificios. Cabecera del partido, Tornquist nuclea el mayor movimiento de la zona. Entre sus destacables atractivos turísticos es válido mencionar la plaza central, consistente en un parque de singular diseño en cuyo interior brilla un lago artificial, y donde aflora la Iglesia de Santa Rosa de Lima; así como el balneario Parque Norte, cuyas cómodas instalaciones tientan a disfrutar de un día al aire libre a tan sólo 5Kms de la localidad. En definitiva, Tornquist resulta una localidad tan acogedora y maravillosa que ya nadie puede omitir.⁸⁶

⁸⁵ José María Zingoni – Roberto Bustos Cara – Silvia Mónica Martínez. Plan Estratégico Participativo de Desarrollo Turístico Sustentable del Partido de Patagones. Febrero, 2007. www.fundacioncarolina.org.ar/2006/archivos/planpatagones.pdf. Fuente: Internet. 4/11/2009.

⁸⁶ www.buenosairesturismo.com.ar/tornquist/ciudad.htm

La mayoría de los pueblos que conforman la comarca turística de Sierra de la Ventana posee sus atractivos propios. Es recomendable recorrerlos dedicándole a cada uno el suficiente tiempo como para poder encontrar los secretos que atesora.⁸⁷

Esta localidad de Tornquist, como he referenciado, está ubicada al sudoeste de la provincia de Buenos Aires, y es la cabecera del Partido que lleva su mismo nombre. Su vecindad con las sierras la convierte en una pintoresca localidad para el desarrollo del turismo.

La región serrana conocida con el nombre de Sierra de la Ventana está ligada en forma decisiva al proceso histórico de Tornquist. La fertilidad de los valles, la compleja red de arroyos, el abrigo de las sierras y su rica fauna determinaron la referencia de los indios pampas para establecerse aquí y proyectar sus malones desde un refugio extraordinario.

Esta localidad pertenece a la zona geográfica del Sistema de Ventania, caracterizado por un paisaje de cerros, cerrillos, arroyos y vertientes que permiten realizar actividades como trekking, caminatas, ecoturismo, caza y pesca. Sus puntos de referencia más importantes son la ciudad de Bahía Blanca a 75 kilómetros y la localidad de Sierra de la Ventana a 50 km.

Toda esta región del sur bonaerense se constituyó en un punto estratégico para la Campaña del Desierto, en el siglo XIX, liderada por el General Julio Roca. Fiel testigo de sus operaciones es el fortín Fuerte Argentino, en la ciudad de Tornquist, también conocido como el antiguo puesto de Los Chilenos, apostado estratégicamente en el vado del arroyo Sauce Chico. Esta fortaleza fue un importante reducto que sirvió de escenario a la Campaña iniciada para asegurarse, armas mediante, el exterminio de los hombres que habitaban las tierras: los indios. Esta Comandancia de Fuerte Argentino formó parte de una línea de fortines que el

⁸⁷ www.welcomeargentina.com/.../magia_en_la_comarca

Dr. Adolfo Alsina mandó a construir sobre la margen izquierda del paraje de Sauce Chico desde Bahía Blanca hasta Paso de los Chilenos. Huellas de aquella época pueden hallarse en el Museo Municipal Histórico Regional “Fuerte Argentino”. En su interior se pueden apreciar objetos históricos sobre la Conquista del desierto, material arqueológico, porcelanas, muebles, armas y pinturas que pertenecieron a las grandes familias terratenientes del lugar.⁸⁸

A menudo, decisiones públicas y privadas de inversión, decisiones administrativas, o simplemente hechos fortuitos, disparan cambios en las expectativas y decisiones de inversión de los agentes, cuya consecuencia suele ser la alteración repentina de la dinámica territorial y los espacios sociales preexistentes. Las características propias de estos procesos así como las circunstancias histórico - sociales en las que están inmersos, afectan el carácter, la magnitud y la sustentabilidad de los impactos territoriales sobre los espacios receptores.

Analizar, conceptualizar y sistematizar los procesos subyacentes a las transformaciones territoriales que se producen por un flujo de inversiones públicas y/o privadas en ciertos territorios y bajo formas diferentes, cuyos efectos modifican el dinamismo preexistente y conlleva a la articulación de un nuevo espacio social.

En los últimos años es posible observar en algunos lugares de la región del Sudoeste bonaerense una tendencia demográfica inversa a la que se manifestó durante las últimas décadas del siglo XX. Pequeños pueblos, incluso aquellos menores a quinientos habitantes, están mostrando un crecimiento superior al registrado en los promedios regionales y nacionales. Es éste el fenómeno que lleva a plantearse en la actualidad cuáles son los factores que desencadenan este cambio en el proceso territorial.

⁸⁸ www.dondevivimos.com.ar/.../tornquist.html

La fuerte expansión inmobiliaria asociada al desarrollo del turismo en la región, es uno de los factores que está provocando, tanto en localidades litorales (Monte Hermoso) como en el interior (Sierra de la Ventana y Villa Ventana), el aumento de la población residente, el surgimiento de nuevos asentamientos, la diversificación de actividades económicas, y la densificación del uso del espacio urbano, entre otros efectos.

El desarrollo turístico tradicional y de nuevas áreas de residencias secundarias en la región, sobre la base de la demanda de fin de semana o de alojamientos vacacionales, provoca una repentina intensificación del uso del suelo en las pequeñas localidades, cuyo crecimiento se mantuvo estable durante décadas, como es el caso de Villa Ventana.

Villa Ventana es una localidad muy pequeña, de aproximadamente quinientos habitantes permanentes, perteneciente al Municipio de Tornquist. Forma parte de la “Comarca Serrana” definida y promocionada como una comarca ecoturística, cuyo principal atractivo es el paisaje natural constituido por un sistema de sierras. La más conocida es la Sierra de la Ventana, donde se encuentra el Cerro Ventana, monumento natural y la mayor altura de la provincia de Buenos Aires, ubicada dentro de un área protegida: el Parque Provincial Ernesto Tornquist.

Las características socioeconómicas de la población del Partido de Tornquist vinculada fundamentalmente a la actividad agrícola-ganadera, ha generado el lento desarrollo de los núcleos urbanos que lo integran: Tornquist, Saldungaray, Sierra de la Ventana, Tres Picos, Chasicó, Villa Ventana y Villa Serrana La Gruta. Solamente en las localidades de Sierra de la Ventana y Villa Ventana se puede percibir un incremento de la actividad terciaria relacionada especialmente a los servicios originados por el turismo, observados particularmente en la última década. Ello

permite comprobar un mayor interés por la radicación de población en estas dos últimas, a partir de las expectativas que genera esta actividad.⁸⁹

⁸⁹ “GESTION DE RECURSOS CULTURALES Y DESARROLLO LOCAL. *EL CASO DEL PARTIDO DE TORNQUIST*”. Silvia B. Grippo, Stella M. Visciarelli. *NÚÑEZ, TERESITA. FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y URBANISMO. HABITAT EDILICIO Y URBANO*. Universidad Nacional del Sur – Argentina. www.fadu.uba.ar/sitiosfadu/ciham/bib-lopo2005.pdf. www.rec.uba.ar/ubacyt_2004-7/archivos/A004.doc. Fuente. Internet, 4/11/2009.

CAPITULO III: DIAGNOSTICO DE LA SITUACION ACTUAL

III.1. Matriz FODA

ANÁLISIS EXTERNO: (Esquema Amenazas/Oportunidades).

DIAGNÓSTICO AMBIENTAL O CONTEXTUAL.

Oportunidades:

Vinculación del Municipio con los operadores del sector turístico

Cambios positivos en el estilo de vida

Incentivos provinciales y nacionales de fondo para la producción

Disponibilidad de crédito para la adquisición de nuevas tecnologías

Apoyo visible y decidido de los Gobiernos Provincial y Nacional

Gobierno nacional del mismo signo político que el local

Gobierno nacional con buena relación con el intendente

Gobierno provincial de óptima relación con intendente local

Mercado supranacional demanda productos manufacturados provenientes de la industria agroalimentaria

Políticas favorables a pymes por parte del gobierno provincial y nacional (créditos y asesoramiento)

Amenazas:

Medidas económicas recesivas

Inseguridad jurídica

Elevado índice de inflación

Limitación de crédito para asumir la innovación tecnológica

Desajustes y fallas de mercado

Consolidación de la oposición política a través de un aprovechamiento de la imagen negativa del gobierno.

Migraciones y crecimientos acelerados (proceso de captación de mano de obra por parte del Estado de Comunidad) que perjudica la estructura económica del Municipio.

Percepción negativa del ciudadano acerca de la gestión gubernamental y del desenvolvimiento de los servicios públicos.

Presión por la consecuyente y sostenida generación de nuevas demandas de la población.

Inadecuadas políticas de promoción industrial a nivel regional

Escasas políticas nacionales de estímulo a la reconversión productiva

Escasas políticas provinciales de apoyo a la reconversión productiva

No existe privilegio fiscal para radicación de industrias en la Provincia de Buenos Aires y en el Partido de Tornquist en particular

Contexto económico a nivel nacional poco propicio

Inestabilidad política e institucional en el orden nacional

Tensiones sociales a nivel nacional

Lejanía a la Capital del Estado de la Provincia de Buenos Aires (que se constituye en el Estado más relevante de la estructura político-administrativa del país).

Limitado aporte del Gobierno Nacional a través de fondos coparticipables al Estado de la Comunidad.

Cercanía de dos destinos turísticos importantes como Bahía Blanca y Monte Hermoso

Factores internos (Contexto interno)

Fortalezas

Concientización del equipo de gobierno con el planteamiento de la necesidad de formular un Plan de Desarrollo.

Disponibilidad de laderas fértiles para el abordaje de proyectos de desarrollo agrícola-ganadero.

Importante desarrollo del sector Servicios (y en particular de la actividad comercial).

Capacidad humana y técnico profesional de alto nivel para realizar asesorías

Material publicitario municipal atractivo y de buena calidad informativa y visual

Posibilidad de hacer uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación

Actualización oportuna de la página web del Municipio para los requerimientos de la ciudadanía

Amplia red de contactos claves en terrenos de inversión

El sitio web tiene un sistema eficaz de atención de consultas en línea

Industria turística con producción en alta

Buen servicio y equipamiento en hospitales de urgencia y de niños

Buena trama vial urbana

Capacidad de organización espontánea de la base social

Casco céntrico con calles estrechas pero sin congestión vehicular

Centro comercial activo y con propuestas en el entorno turístico de la comarca

Disponibilidad de espacios verdes

Escuelas primarias satisfacen demanda educativa

Existencia de recursos turísticos

Existencia y buena coordinación de ONGs, centro vecinales y cooperativas

Disponibilidad de “hoteles turísticos sustentables” en el Partido

Peces abundantes y variados en el río

Sin problemas graves de seguridad y personal policial suficiente

Trama urbana concéntrica equilibrada

Actitud positiva de los estamentos de la gestión gubernamental provincial para encarar y abordar el cambio

Debilidades:

Acelerado crecimiento demográfico con la mayor demanda de servicios públicos consecuente.

Carencia de adaptabilidad al cambio de la estructura municipal.

Ineficiencia en la gestión de los servicios prestados al ciudadano.

Deterioro de la imagen del equipo de gobierno municipal desde la óptica del ciudadano.

Aumento sostenido del gasto público municipal (a pesar de la restricción presupuestaria, y de la no canalización en una mejora del servicio público).

Acotada extensión territorial del Municipio (con el predominio de áreas montañosas).

Limitada estructura de comunicaciones ferroviarias .

Obsolescencia del medio habitual de transporte de los ciudadanos (vehículos propios y autobuses interurbanos).

Tipificación del Municipio como una “ciudad dormitorio” de los centros urbanos más desarrollados (Bahía Blanca).

Escasez de caminos transitables (problemáticas manifiestas de infraestructura vial).

El sector minero primario y la actividad industrial secundaria son prácticamente inexistentes (con predominio de la actividad agrícola en la generalidad de la población).

Limitación de la Población económicamente activa.

Bajo índice de alfabetización y de ciudadanos con estudios superiores o universitarios.

Medios mecánicos insuficientes para cumplimentar las tareas agrícolas (carencia de infraestructura y equipamiento disponible).

Traslación de población del sector agrario hacia los centros urbanos y hacia otros sectores de la población.

Considerable tasa natural de desocupación (con un perjuicio marcado en las personas de más de treinta años).

Fragmentación política y carencia de mayoría absoluta por parte del partido gobernante en el entorno municipal.

Restricción presupuestaria y considerable asignación a gastos de funcionamiento y de la estructura administrativa.

Existencia de quejas constantes sobre la política de retribuciones e inexistencia de planificación económica.

Imposibilidad de abordar nuevas demandas de los ciudadanos como aparcamientos, mobiliario urbano, instalaciones deportivas, zonas de ocio, parques, etc.

Sanidad deficiente.

Insuficiente oferta de estudios superiores

Insuficiente infraestructura de viviendas para la población.

Carencia de centros de enseñanza.

Incremento del flagelo de la delincuencia en forma general.

Desarraigo manifiesto de la vida ciudadana.

Oficinas y delegaciones municipales estratégicamente mal ubicadas

Infraestructura deficiente

Organización administrativa municipal deficiente en cuanto al almacenamiento y uso de la información

Municipio no posee un área de Relaciones Públicas

Centralización informativa y de gestión de la información, lo que dificulta un plan de posicionamiento comunicacional.

En lo que respecta al sitio web municipal, no posee contabilizador de visitas

60% de la población sin buena iluminación en calles

Actividad económica poco diversificada

Agricultura y ganadería en crisis

Sequía sostenida

Alta deserción escolar

Alta evasión en pago de tributos

Alta tasa de desempleo

Aumento de NBI

Basural a cielo abierto contaminante

Escasos profesionales y técnicos egresados a nivel local

Deficientes medios de comunicación

Calles pavimentadas en un 40%

Caminos de tierra deteriorados dificultan la salida de la producción

Comunidad cerrada y tradicionalista

Déficit municipal considerable

Aumento de la carga tributaria local

Escasa pesca y carencia de manufactura relacionada

Escasas pymes locales

Escuelas secundarias escasas

Especialidades no pertinentes al medio en colegios secundarios e institutos

Excesiva orientación de comercios y servicios al sector agrícola-ganadero en crisis y al ramo turístico

No existencia de puerto

No existe diversificación ni heterogeneidad turística (dependencia extrema de la comarca de Sierra de la Ventana por parte del Partido de Tornquist)

Migración de jóvenes por otras carreras universitarias

Migración de jóvenes por búsqueda de trabajo

Aumento del consumo de drogas en la región y en la Comunidad

Deficiente tendido de redes de agua y gas en el Partido

Patrimonio histórico cultural escaso y no conservado

Operatoria y estructura de tratamiento de agua potable insuficiente

Carencia de delegaciones o representaciones municipales en algunas localidades de la Comunidad

Gran parte de la Población sin cobertura médica

Población sin red cloacal

Recursos y capacidad turística sin explotar y optimizar

Limitado desarrollo de las actividades económicas no turísticas

Situación social crítica

Inexistencia de Transporte fluvial

Deterioro del transporte local y de media distancia: unidades obsoletas y con baja frecuencia

Falta de equipamiento e infraestructura física de mantenimiento vial

Percepción negativa del ciudadano acerca de la gestión gubernamental local y del desenvolvimiento de los servicios públicos

Restricción presupuestaria y considerable asignación a gastos de funcionamiento y de la estructura administrativa (el 70% de los recursos municipales se destinan al pago de sueldos)

Falta de orientación de los recursos municipales hacia acciones que permitan superar las debilidades y mejorar la situación competitiva y estratégica

Limitada capacidad de generar recursos propios por parte del Municipio de Tornquist

Atraso en el pago a proveedores y en el pago de los sueldos municipales

El sector agropecuario produce cada vez menos y el producto bruto local disminuye

Rentabilidad empresarial es baja

Baja manufacturación de productos primarios locales y actividad industrial secundaria casi inexistente

Insuficiente explotación de recursos pesqueros

Desconocimiento del Municipio de grupos estratégicos y mercados potenciales

III. 2. Identificación de los problemas

Definición de problemas

Inventario 1

Sequía sostenida

Operatoria y estructura de tratamiento de agua potable insuficiente

Basural a cielo abierto contaminante

Escasez de caminos transitables (Caminos de tierra deteriorados dificultan la salida de la producción agropecuaria)

Área de problema: Ambiente, calidad de vida e infraestructura
Definición del problema detectado: La infraestructura y el equipamiento son inadecuados Accesos y caminos en mal estado y deterioro de los suelos con impacto contaminante

Inventario 2

60% de la población sin buena iluminación en calles

Calles pavimentadas en un 40%

Deficiente tendido de redes de agua y gas en el Partido

Población sin red cloacal

Ineficiencia en la gestión de los servicios prestados al ciudadano.

Deterioro del transporte local y de media distancia: unidades obsoletas y con baja frecuencia

Obsolescencia del medio habitual de transporte de los ciudadanos (vehículos propios y autobuses interurbanos).

Acelerado crecimiento demográfico con la consecuente e increyente demanda de servicios públicos.

Comunicaciones ferroviarias deficientes

Falta de equipamiento, estructura e infraestructura física de mantenimiento vial

Imposibilidad de abordar nuevas demandas de los ciudadanos como aparcamientos, mobiliario urbano, instalaciones deportivas, zonas de ocio, parques.

Insuficiente infraestructura de viviendas para la población.

Inexistencia de Transporte fluvial

Área de problema: Infraestructura y equipamiento/Servicios
Definición del problema detectado: La infraestructura es inadecuada Los servicios tienen escasa cobertura Comunicaciones deficientes y medios de transporte obsoletos

Inventario 3

Recursos y capacidad turística sin explotar y optimizar

Limitado desarrollo de las actividades económicas no turísticas

Agricultura y ganadería en crisis

Escasa pesca y falta de manufactura relacionada

Excesiva orientación de comercios y servicios al sector agrícola-ganadero en crisis y al ramo turístico

No existe diversificación ni heterogeneidad turística (dependencia extrema de la comarca de Sierra de la Ventana por parte del Partido de Tornquist)

Medios mecánicos insuficientes para cumplimentar las tareas agrícolas (carencia de infraestructura y equipamiento disponible).

Escasas pymes locales

El sector minero primario y la actividad industrial secundaria son prácticamente inexistentes (con predominio de la actividad agrícola en la generalidad de la población).

Rentabilidad empresarial es baja

Alta tasa de desempleo

Baja manufacturación de productos primarios locales y actividad industrial secundaria casi inexistente

Insuficiente explotación de recursos pesqueros

Tipificación del Municipio como una “ciudad dormitorio” de los centros urbanos más desarrollados (Bahía Blanca).

Deterioro de la Población económicamente activa.

Medios mecánicos insuficientes para cumplimentar las tareas agrícolas (carencia de infraestructura y equipamiento disponible).

Traslación de población del sector agrario hacia los centros urbanos y hacia otros sectores de la población.

Limitado aporte del Gobierno Nacional a través de fondos coparticipables al Estado de la Comunidad.

Existencia de quejas constantes sobre la política de retribuciones e inexistencia de planificación económica.

Escasa pesca y carencia de manufactura relacionada

Escasas pymes locales

No existencia de puerto

Área de problema: Economía y turismo/empleo
Definición del problema detectado: Excesiva orientación de comercios y servicios al sector agrícola-ganadero en crisis y al ramo turístico Recursos y capacidad turística sin explotar y optimizar y falta de diversificación y heterogeneidad turística Elevada tasa de desocupación y subocupación Status de “ciudad dormitorio” Limitado desarrollo de las actividades económicas no turísticas Baja manufacturación de productos primarios locales y actividad industrial secundaria casi inexistente

Inventario 4

Migración de jóvenes que buscan nuevas carreras universitarias o trabajo

Alta deserción escolar

Bajo índice de alfabetización y de ciudadanos con estudios superiores o universitarios.

Gran parte de la Población sin cobertura médica

Situación social crítica

Aumento de NBI

Insuficiente infraestructura de viviendas para la población

Escuelas secundarias escasas

Alta tasa de desempleo

Especialidades no pertinentes al medio en colegios secundarios e institutos

Escasos profesionales y técnicos egresados a nivel local

Insuficiente oferta de estudios superiores

Carencia de centros de enseñanza.

Incremento del flagelo de la delincuencia en forma general.

Desarraigo manifiesto de la vida ciudadana.

Aumento del consumo de drogas en la región y en la Comunidad

Área de problema: Educación y aspectos socioculturales/ Situación social, salud, aspectos demográficos y calidad de vida

Definición del problema detectado:

Emigración de la parte más activa de la población joven

Elevada tasa de desocupación y subocupación

Elevada deserción escolar y escaso nivel de instrucción de gran parte de la población

Situación social grave

Gran parte de la Población sin cobertura médica

Inventario 5

Déficit municipal considerable

Aumento sostenido del gasto público municipal (a pesar de la restricción presupuestaria, y de la no canalización en una mejora del servicio público).

Restricción presupuestaria y considerable asignación a gastos de funcionamiento y de la estructura administrativa (el 70% de los recursos municipales se destinan al pago de sueldos)

Limitada capacidad de generar recursos propios por parte del Municipio

Alta evasión en el pago de tributos

Aumento de la carga tributaria local

Atraso en el pago a proveedores y en el pago de los sueldos municipales

Baja progresiva y sostenida de la capacidad de ahorro básica y disminución acentuada del grado de autonomía financiera

Organización administrativa municipal deficiente en cuanto al almacenamiento y uso de la información

Centralización informativa y de gestión de la información, lo que dificulta un plan de posicionamiento comunicacional.

Falta de orientación de los recursos municipales hacia acciones que permitan superar las debilidades y mejorar la situación competitiva y estratégica

Deterioro de la imagen del equipo de gobierno municipal desde la óptica del ciudadano

Carencia de adaptabilidad al cambio de la estructura municipal.

Fragmentación política y carencia de mayoría absoluta por parte del partido gobernante en el entorno municipal.

Oficinas y delegaciones municipales estratégicamente mal ubicadas

Centralización informativa y de gestión de la información, lo que dificulta un plan de posicionamiento comunicacional.

En lo que respecta al sitio web municipal, no se posee contabilizador de visitas

Patrimonio histórico cultural escaso y no conservado

Carencia de delegaciones o representaciones municipales en algunas localidades de la Comunidad

III.3. Análisis de los problemas identificados

III.3.1. Relaciones de causa y efecto. Cuantificación

Abordando el análisis de relaciones o vinculaciones de causa y efecto en el entorno del análisis de los problemas identificados, se puede determinar como causas visibles los medios mecánicos insuficientes para cumplimentar las tareas agrícolas (carencia de infraestructura y equipamiento disponible), el escaso aprovechamiento de los recursos pesqueros, los recursos y la capacidad turística sin explotar y optimizar, la baja manufacturación de productos primarios locales, la existencia de caminos en mal estado y el deterioro de los suelos con impacto contaminante, la excesiva orientación de comercios y servicios al sector agrícola-ganadero en crisis y al ramo turístico, la disponibilidad de pymes locales escasas, el deterioro de la producción del sector agropecuario, el déficit fiscal considerable y la limitada capacidad de generar recursos propios por parte del Municipio, el entorno de sequía sostenida, la infraestructura inadecuada, la elevada deserción escolar y el escaso nivel de instrucción de gran parte de la población, la baja predisposición de la población al pago de impuestos, y la falta de orientación de los recursos municipales hacia acciones que permitan superar las debilidades y mejorar la situación competitiva y estratégica.

Consecuentemente, se identifican como efectos correlacionados la baja tasa de desocupación y subocupación, el aumento del producto bruto local, la existencia de población con alta cobertura médica, una situación social leve o moderada, el acaecimiento de una actividad industrial secundaria importante, la no emigración de la parte más activa de la población joven, la disminución de la población NBI, la inexistencia de traslación de población del sector agrario hacia los centros urbanos y hacia otros sectores, la no consideración del status de “ciudad dormitorio”, y el aumento de la población económicamente activa. Todo lo formulado se opera en el contexto de un alto desarrollo de las actividades económicas no turísticas como objetivo central o trascendental a partir de un limitado desarrollo de las actividades económicas no turísticas concebido como problema esencial o central.

En cuanto al impacto generado por la canalización de los problemas planteados, la tasa de ocupación de la capacidad de mano de obra y de nivel de actividad económica se encuentra estancada.

Abordando las causales de la problemática central, la baja manufacturación de productos primarios locales, la excesiva orientación de comercios y servicios al sector agrícola-ganadero en crisis y al ramo turístico, la elevada deserción escolar y el escaso nivel de instrucción de gran parte de la población, el escaso aprovechamiento de los recursos pesqueros, los recursos y la capacidad turística sin explotar y optimizar, y la falta de orientación de los recursos municipales hacia acciones que permitan superar las debilidades y mejorar la situación competitiva y estratégica son determinantes y causas disparadoras del limitado desarrollo de las actividades económicas no turísticas. A su vez, la sequía sostenida, la existencia de caminos en mal estado y el deterioro de los suelos con impacto contaminante, y la disponibilidad de infraestructura inadecuada y servicios con escasa cobertura, genera una disminución de la producción del sector agropecuario que junto con la existencia de medios mecánicos insuficientes para cumplimentar las tareas agrícolas desemboca en la baja manufacturación de productos primarios locales citada. Por otra parte, la baja predisposición de la población al pago de impuestos deriva en el déficit fiscal y la limitada capacidad de generar recursos propios por parte del Municipio, que consecuentemente desemboca en la falta de orientación de los recursos municipales hacia acciones que permitan superar las debilidades y mejorar la situación competitiva y estratégica. Complementariamente, la operatoria de Pymes locales escasas genera el acaecimiento de recursos turísticos sin explotar y la falta de diversificación y heterogeneidad turística, y el consecuente escaso aprovechamiento de los recursos pesqueros.

Por ende, el limitado desarrollo de las actividades económicas no turísticas produce e induce la disminución del Producto bruto local, la traslación de población del sector agrario hacia los centros urbanos y hacia otros sectores de la población, una actividad industrial secundaria casi inexistente, y la consolidación de un status de “ciudad dormitorio, generando consecuentemente una elevada tasa de desocupación y subocupación que va a desembocar accesoriamente en una gran

magnitud de Población sin cobertura médica, y en primera instancia en un aumento de población NBI y posteriormente en una situación social crítica o grave. Por otra parte, el status de “ciudad dormitorio” determina la emigración de la parte más activa de la población joven, y finalmente, una actividad industrial secundaria casi inexistente genera capacidad ociosa y subutilización del estrato de la Población económicamente activa de Tornquist.

Han ido disminuyendo progresivamente la dotación de subsidios oficiales destinados a propiciar una política local de estímulo a las empresas y de orientación de los recursos municipales hacia acciones que permitan superar las debilidades y mejorar la situación competitiva y estratégica, al igual que los subsidios públicos destinados a la manufacturación de productos primarios locales.

No se ha incrementado la actividad productiva ni la capacidad de aprovechamiento de la estructura industrial de Tornquist.

En correlato, no existe un aprovechamiento de los recursos pesqueros ni una potenciación de los destinos y circuitos turísticos no tradicionales en el seno del Partido de Tornquist.

Por otra parte, no se ha optimizado sensiblemente la infraestructura física de carácter productiva e industrial, y particularmente la capacidad y logística pesquera.

En lo atinente a la cuantificación del impacto local y regional y a la pertinente priorización de los problemas y su orden de prelación en el entorno de la jurisdicción, el mayor impacto y valorización se da en la alternativa que consigna que existen recursos y capacidad turística sin explotar y optimizar y una falta de diversificación y heterogeneidad turística (5), la dimensión que describe que los accesos y caminos se encuentran en mal estado con el consecuente deterioro de los suelos con impacto contaminante (5), el limitado desarrollo de las actividades económicas no turísticas (5), la variable de la infraestructura y el equipamiento que se tornan

inadecuados (4), la elevada tasa de desocupación y subocupación (4), el Status de “ciudad dormitorio” (4), la emigración de la parte más activa de la población joven (4), la elevada deserción escolar y escaso nivel de instrucción de gran parte de la población (4), una situación social grave (4), el déficit fiscal considerable y la limitada capacidad de generar recursos propios por parte del Municipio (4), la falta de orientación de los recursos municipales hacia acciones que permitan superar las debilidades y mejorar la situación competitiva y estratégica (4), la baja manufacturación de productos primarios locales y actividad industrial secundaria casi inexistente (4), la excesiva orientación de comercios y servicios al sector agrícola-ganadero en crisis y al ramo turístico (3), la alternativa que explicita que los servicios tienen escasa cobertura (3), y finalmente que la gran parte de la Población se encuentra sin cobertura médica (3).

Área de problema: Aspectos socioculturales e institucionales
Definición del problema detectado:
Déficit fiscal considerable y limitada capacidad de generar recursos propios por parte del Municipio
Baja predisposición de la población al pago de impuestos
Canalización y aplicación ineficiente del gasto
Falta de orientación de los recursos municipales hacia acciones que permitan superar las debilidades y mejorar la situación competitiva y estratégica

AREA TEMATICA	PRINCIPALES PROBLEMAS DETECTADOS
Ambiente, calidad de vida e infraestructura	<p>La infraestructura y el equipamiento son inadecuados</p> <p>Accesos y caminos en mal estado y deterioro de los suelos con impacto contaminante</p>
Infraestructura y equipamiento/Servicios	<p>La infraestructura es inadecuada</p> <p>Los servicios tienen escasa cobertura</p> <p>Comunicaciones deficientes y medios de transporte obsoletos</p>
Economía y turismo/empleo	<p>Excesiva orientación de comercios y servicios al sector agrícola-ganadero en crisis y al ramo turístico</p> <p>Recursos y capacidad turística sin explotar y optimizar y falta de diversificación y heterogeneidad turística</p> <p>Elevada tasa de desocupación y subocupación</p> <p>Status de "ciudad dormitorio"</p> <p>Limitado desarrollo de las actividades económicas no turísticas</p> <p>Baja manufacturación de productos primarios locales y actividad industrial secundaria casi inexistente</p> <p>Emigración de la parte más activa de la población joven</p> <p>Elevada tasa de desocupación y</p>

<p>Educación y aspectos socioculturales/ Situación social, salud, aspectos demográficos y calidad de vida</p> <p>Aspectos socioculturales e institucionales</p>	<p>subocupación</p> <p>Elevada deserción escolar y escaso nivel de instrucción de gran parte de la población</p> <p>Situación social grave</p> <p>Gran parte de la Población sin cobertura médica</p> <p>Déficit fiscal considerable y limitada capacidad de generar recursos propios por parte del Municipio</p> <p>Baja predisposición de la población al pago de impuestos</p> <p>Canalización y aplicación ineficiente del gasto</p> <p>Falta de orientación de los recursos municipales hacia acciones que permitan superar las debilidades y mejorar la situación competitiva y estratégica</p>
---	---

III.4. Priorización de los problemas. Criterios. Orden de prioridad

CRITERIOS	P. 1. La infraestructura y el equipamiento son inadecuados	P.2. Accesos y caminos en mal estado y deterioro de los suelos con impacto contaminante	P.3. Excesiva orientación de comercios y servicios al sector agrícola-ganadero en crisis y al ramo turístico	P.4. Recursos y capacidad turística sin explotar y optimizar y falta de diversificación y heterogeneidad turística	P.5.Elevada tasa de desocupación subocupación
Gobernabilidad	3	3	3	4	5
Impacto local y regional	4	5	3	5	4
Intensidad de la demanda	4	4	2	3	3
TOTAL	11	12	8	12	12

CRITERIOS	P. 6. Status de “ciudad dormitorio”	P.7. Los servicios tienen escasa cobertura	P.8. Limitado desarrollo de las actividades económicas no turísticas	P.9. Emigración de la parte más activa de la población joven	P.10. Elevada deserción escolar y escaso nivel de instrucción de gran parte de la población
Gobernabilidad	3	3	4	3	4
Impacto local y regional	4	3	5	4	4
Intensidad de la demanda	2	4	4	3	4
TOTAL	9	10	13	10	12

CRITERIOS	P. 11. Situación social grave	P.12. Gran parte de la Población sin cobertura médica	P.13. Déficit fiscal considerable y limitada capacidad de generar recursos propios por parte del Municipio	P.14. Falta de orientación de los recursos municipales hacia acciones que permitan superar las debilidades y mejorar la situación competitiva y estratégica	P.15. Baja manufacturación de productos primarios locales y actividad industrial secundaria casi inexistente
Gobernabilidad	4	3	5	4	3
Impacto local y regional	4	3	4	4	4
Intensidad de la demanda	4	4	3	3	4
TOTAL	12	10	12	11	11

Si consideramos que el territorio es un espacio geográfico que en sus diferentes escalas esta bajo la administración del Estado, resulta imprescindible tomar en cuenta la multiplicidad de voces de las instituciones que de forma directa o indirecta tienen injerencia en la constitución de este proyecto desde lo territorial y publico.

El énfasis puesto en la articulación y condicionamiento de las instituciones no es casual se funda en la idea misma de paisaje como territorio patrimonial. Más allá del ámbito público la población local en el marco de este territorio representa otro orden de demandas las cuales en su diversidad fundamentan la condición de existencia de las instituciones del Estado.

Las demandas académicas y las provenientes de los gestores políticos se desarrollan en paralelo en el marco del proyecto siendo nuestro objetivo articularlas en una propuesta integradora, a través de la cual se pueda dar cuenta tanto de coincidencias como de oposiciones entre las perspectivas del investigador de los actores "locales".

El partido de Tornquist es un típico partido rural de sudoeste de la provincia de Buenos Aires con algo más de 12.000 habitantes y un ritmo de crecimiento lento. Juntamente con Saavedra (Pigüé), Coronel Suárez y Pringles forman parte del Sistema Serrano de Ventania, el más importante en escala y extensión enclavado en el sudoeste de la provincia de Buenos Aires. Los elementos de relieve, vegetación, suelo y agua se combinan dando al territorio una imagen reconocible: el paisaje serrano, que enlaza a los cuatro municipios a partir de una misma unidad ambiental. Sin embargo, las instituciones por un lado y las infraestructuras físicas que sirven de soporte al uso del territorio configuran sub-unidades que pueden coincidir o no, con las delimitaciones de orden geográfico administrativo o político. Así, un entramado de vías de ferrocarril, rutas y caminos rurales, pueblos y pequeñas villas, delimitan grandes extensiones de territorio rural dando lugar a distintos tipo de límites y de fronteras.

La referencia a las fronteras nos introduce en la cuestión de los límites del escenario de implementación de un proyecto en la comarca; nos referimos tanto a los límites físicos, espaciales como a los límites de nuestra tarea de investigación La unidad de análisis y de gestión está condicionada por la posibilidad de contar con apoyo institucional de un municipio o bien de varios municipios que visualicen la

cuestión patrimonial como estratégica en su agenda política. En el caso de Tornquist, tomado como caso piloto, la cuestión del patrimonio cultural y natural resulta prioritaria en el marco de un proyecto de desarrollo turístico, contemplado en su plan de ordenamiento, de reciente elaboración.-

La puesta en valor de recursos paisajísticos, naturales, culturales y del patrimonio construido, en todas sus dimensiones, surge como un sector estratégico a explotar en la actual coyuntura del partido y la región. El sector terciario, en lo que corresponde al turismo se mantiene en alza en los últimos años y participa entre otras actividades de servicios de un crecimiento sostenido. El sector secundario cuenta con la presencia de una importante fábrica de papel y el sector primario sufre una leve declinación agravada en los últimos tiempos por situaciones de *sequía*. (El Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires ha declarado, el estado de emergencia agropecuaria en el partido de Tornquist, por resolución 560/03). *Más allá de esta situación de coyuntura*, las potencialidades que derivan de su rico patrimonio natural y cultural, revelan que la actividad turística y el conjunto de servicios asociados se imponen como el sector de punta para la promoción de un desarrollo local sustentable en el partido de Tornquist. Así como también una oportunidad para la creación de una imagen de marca de la región enriquecida más allá de lo "natural".

La opción por un territorio administrado por un solo municipio se orienta a explorar la relación entre la identidad territorial y el paisaje en dos sentidos: como imagen de una sociedad, en este caso la comunidad de Tornquist y como imagen de una gestión política municipal determinada. Pese a tener recursos paisajísticos y culturales de valor, su imagen no ha sido promocionada suficientemente en forma integral, como para ocupar el lugar de privilegio en el marco de la oferta recreativa y turística de la Provincia. La singularidad del sistema serrano en el marco de la pampa húmeda, emblemática en la provincia, es un recurso en sí mismo pero no el único factible de revalorarse en una nueva perspectiva que incorpore elementos culturales y simbólicos a una tradicional lectura del paisaje

En efecto la diversidad de los recursos que en clave cultural es posible relevar en el partido contrasta con la explotación parcial de los mismos que en este momento se realiza desde la perspectiva local tanto en el ámbito público como en el privado. En este sentido la visión de las instituciones respecto del patrimonio, como rasgo distintivo de la identidad cultural de un grupo social en el territorio, ha ido evolucionando desde una visión monumental, edilicia, hasta el interés por la naturaleza, o los sitios singulares de carácter natural y cultural. Actualmente el interés se focaliza en unidades de alcance territorial, lo cual implica algo más que un cambio de escala. Tanto desde el punto de vista conceptual como el punto de vista operativo se pone en evidencia una nueva forma de mirar el paisaje, el patrimonio y el territorio, dando lugar a la idea de lo que podemos llamar " territorio patrimonial".

En este punto podemos tratar pensar que la totalidad de un territorio puede considerarse como patrimonio , en una visión que contempla tanto la conservación como las propuestas de intervención y los instrumentos de gestión que implican la transformación del mismo a partir de recursos culturales. La gestión territorial ha incorporado a sus prácticas de ordenación del territorio la noción de paisaje desde perspectivas etnográficas, ecológicas, ambientales o urbanísticas. En los últimos años la noción de paisaje cultural basada en la articulación del binomio naturaleza cultura se impone como una nueva forma de intervención del territorio, dando lugar a diferentes tipos de proyectos desarrollados sobre la base conceptual que estas nuevas figuras del ordenamiento territorial propician. En todos los casos, la constitución del o de los paisajes en el marco de una administración territorial resulta un producto cultural, un fragmento del territorio disponible para la difusión promoción y utilización de una imagen del territorio en pos del desarrollo local.

La articulación de la noción de paisaje como producto cultural y el desarrollo local constituye uno de los desafíos en el discurso contemporáneo acerca del paisaje el cual plantea no obstante interrogantes, por ejemplo : ¿En qué medida pueden los paisajes culturales convertirse en un recurso activo para las administraciones locales (valor de uso y de cambio) apuntando al mismo tiempo garantizar la sustentabilidad del territorio?

La historia y sus versiones es un recurso tan importante como un paisaje agrícola o una obra de valor arquitectónico, para ello la "experiencia del recorrido" es una herramienta crucial en función de la comprensión de un espacio y sus narrativas. El diseño de "Ventanas" para ver en la historia local constituye el principal instrumento práctico para la interpretación de un territorio. La interpretación articulada de los recursos territoriales, a partir de una "narración" que pueda, que puede ser Itinerario para atraer turistas e inversores, puede convertirse en una estrategia de desarrollo local y regional.⁹⁰

A partir de una exploración preliminar del territorio, que surge, tanto de la observación como del dialogo con informantes es que se evidencian "otros comentarios/recursos". Estos son conocidos en mayor o menor medida por algunos sectores de la población local o de los funcionarios locales, sin embargo no están articulados a la oferta turística actual. Los mismos se corresponden con un patrimonio inmaterial, asociado a la historia, a la tradición local, a la inmigración o a los propietarios de la tierra que marcaron con su intervención el desarrollo del paisaje y en particular al conjunto de acontecimientos asociados a la memoria y al sentido que los habitantes le asignan al territorio en su conjunto.

Los recursos que denominamos "patrimonio" (*naturales, culturales, materiales e inmateriales*), en sentido amplio no están contemplados en forma integrada en la oferta actual, pertenecen al ámbito privado o bien se encuentran inaccesibles, ocultos o no "explicitados". El paisaje contiene lugares y sucesos de naturaleza simbólica que encarnan las aspiraciones colectivas pudiendo estar no estar asociados a la temática del turismo, pero que no son visibles a partir del código oficial de lectura. (Esto nos habla de una demanda latente de puesta en valor de recursos culturales en el partido)

Así podemos decir que en el mapa o representación de la oferta de recursos turísticos para los locales existe una lectura de fragmentos de partes visible y partes

invisibles Este lado oculto da cuenta no solo de la fragmentación en la lectura o percepción del territorio sino también de un desequilibrio presente en el desarrollo del mismo de la actividad turística que, sobre la base de la explotación de recursos naturales casi con exclusividad, se concentra en una porción reducida del territorio el cual posee potencialidades a explotar en mayor escala.

La articulación de los recursos a partir de un proyecto surge como una necesidad o una posibilidad; Un proyecto que contemple los recursos en sentido amplio (*natural-cultural, material-inmaterial como un conjunto articulado*) ampliaría la capacidad de operación del municipio con relación al desarrollo local y en particular a un proyecto turístico integrador.

Nuestro rol puede ser, entonces, cooperar para poder develar o poner en evidencia a partir de la interacción con la comunidad y sus instituciones, este margen de recursos no explotados que surge como memoria y sentido del territorio a partir de recursos culturales. Al mismo tiempo este margen de recursos hoy ocultos o desarticulados puede impulsar un reequilibrio territorial en un municipio que actualmente manifiesta un quiebre entre dos sectores al este y al oeste de la Ruta Nacional.

En este contexto nos situamos en un proceso de investigación que se desarrolla en un espacio y tiempo real e implica entender el proceso del proyecto territorial como una amplia gama de escenarios sociales y culturales que incluyen las intenciones, deseos, valores y representaciones de las personas con quienes acordamos nuestras acciones. El rol del investigador será entonces "operar con" para develar la riqueza cultural desde el interior del escenario de constitución del proyecto emergiendo como un actor mas que también produce sentido y no-solo organiza datos. La sistematización de los recursos del paisaje adquiere sentido, entonces, en función de un proyecto territorial que constituye la problemática por él construida. La función del investigador en la gestión será, la de alinear la propuesta

⁹⁰ www.fadu.uba.ar/sitiosfadu/ciham/pro-man-ges.html. Fuente: Internet. 04/11/2009.

de "gestión" recursos culturales con una estrategia de desarrollo territorial, social y cultural .

En el caso de Tornquist esta estrategia apunta a generar equidad en el territorio a partir de poner en evidencia el margen de recursos no explotados y el desequilibrio territorial que se refleja a partir de esto.

En esta perspectiva, la mirada de los actores con los cuales nos ponemos en relación en el marco de un proyecto dado, aparece como un elemento clave para interpretar e integrar la diversidad de recursos culturales del partido de Tornquist.

El paisaje en clave contemporánea se desnaturaliza para socializarse. El paisaje no es un objeto, se transforma en la imagen de un territorio.

La gestión de "paisajes culturales" introduce un nuevo enfoque en el ordenamiento territorial a partir de los recursos culturales. El paisaje se transforma en imagen de identidad territorial símbolo de identificación colectiva con capacidad de emitir mensajes (culturales). El paisaje no existe en sí, sino como re-creación cultural en el plano material y simbólico. Los elementos del paisaje se encuentran teñidos de los valores y significados que le otorga el observador y los mensajes que el mismo transmite lo posicionan como instrumento de comunicación. Así el significado y la cultura del territorio adquieren un nuevo sentido en el siglo XXI.

Los paisajes culturales como imagen de una sociedad en un espacio y tiempo determinado constituyen uno de los principales instrumentos de difusión y promoción del territorio y sus valores culturales asociados. En este sentido la potencialidad de la imagen para comunicar (valor comunicacional) representa el punto de entrada a una lectura de significados. De esta forma, la imagen se transforma en un espectáculo de consumo cultural susceptible de ser una mercancía articulada desde instancias políticas donde participan la arquitectura y el urbanismo si el paisaje es la imagen de una sociedad, imagen de una sociedad (en este caso,

la población que habita en los límites políticos del partido denominado Tornquist), como toda imagen con un componente visual tiene la capacidad de comunicar mensajes, esta capacidad, consideramos puede convertirse en un instrumento de promoción del territorio.

Esta difusión y promoción se realiza a través de la imagen del territorio y de los proyectos y los discursos que se construyen en su entorno. La promoción del territorio a partir de la imagen puede interpretarse en dos sentidos que se detallan a continuación: como afirmación de la identidad de una comunidad, haciendo visibles los valores del territorio con el cual se identifica la misma en el largo plazo. La imagen cumple así un rol estratégico en la relación de las personas con el medio físico y proporciona seguridad emotiva, contrariamente a la desorientación y extrañamiento de un lugar. Esto último constituye la materia prima para la generación de los símbolos y recuerdos colectivos (Identidad). Los paisajes, imagen- símbolo de una comunidad, representan lugares de identificación colectiva que evocan el sentimiento, la pertinencia a la nación o a la región; como afirmación de legitimidad política de la gestión de un gobierno local, haciendo visibles los valores del territorio a través de los proyectos que promueven en el corto plazo. Concebimos a la legitimidad en términos restringidos al relacionarla con el Estado y las agencias u organizaciones que lo integran, sea cual fuere su nivel (Nación, Provincias, municipios). La legitimidad, se entiende como un atributo del Estado que intenta lograr el mayor grado de consenso posible; la legitimidad opera sobre la adhesión o apoyo que provocan en la población los proyectos en el territorio, pero también sobre la gestión de gobierno que los ejecuta. El indicador en esta línea son las imágenes de esos proyectos, observando si son o no legibles y visibles ante los ciudadanos.

Desde la perspectiva el interés del paisaje se define en la interacción de un sujeto con el territorio, en el marco de un proyecto territorial. Si el paisaje es la imagen de un territorio sobre el cual se asienta una comunidad, entonces, paisaje y comunidad se reconstruyen mutuamente en el espacio y en el tiempo.

Un paisaje es entonces, para nosotros, una construcción, una puesta en relación de las percepciones humanas con el entorno existente, con un recuerdo del pasado o incluso con una posibilidad, por ejemplo de proyecto a futuro.⁹¹

En la concepción de desarrollo local es indispensable la interacción proactiva entre los diferentes actores sociales locales y regionales, las interrelaciones entre aspectos económicos, políticos, institucionales y culturales. Visto así, los gobiernos locales juegan un papel decisivo en la búsqueda de su propio desarrollo, en la implementación de medios innovadores que lo favorezcan, en el establecimiento de las políticas de desarrollo local (a veces con intervención de los gobiernos nacionales y/o provinciales), integrados en redes de cooperación y en la elaboración e implementación de estrategias a partir de la puesta en marcha de recursos endógenos, aún como condición de un desarrollo que incorpore fuertes componentes externos al propio territorio, pero con visión estratégica desde lo local.

El desarrollo local es; por tanto, un proceso orientado de crecimiento económico y social, conducido por el gobierno para establecer políticas sociales de conocimiento que potencien las interrelaciones de las redes de actores locales, de manera que con sus decisiones incidan en el desarrollo de un territorio determinado contribuyendo a elevar el nivel de vida de la población y el aprovechamiento de las potencialidades locales al servicio de la sociedad.

En este sentido, el desarrollo social es fuertemente dependiente del conocimiento y se pone de manifiesto la necesidad de avanzar hacia el "desarrollo social basado en el conocimiento" a través de una educación masiva de calidad, en la creación de capacidad científica, tecnológica e innovativa, proponerse explícitamente metas de equidad, justicia social, inclusión social y cuidado del medio ambiente. (Núñez, 2006, p:10).

⁹¹ MARTIN LOPO - TERESITA NÚÑEZ. "GESTION DE RECURSOS CULTURALES Y DESARROLLO LOCAL. Narrativas locales y estrategias de generación de valor en paisajes culturales". <http://www.fadu.uba.ar/sitiosfadu/ciham/pro-man-ges-des.html>. Fuente: Internet.04/11/09.

Se constituye en relevante un modelo de gestión de gobierno para impulsar el desarrollo del municipio, que demuestra el importante papel que juega la gestión del conocimiento, la ciencia y la innovación como catalizador en el modelo que se construye en la estrategia de desarrollo local. Para entender el desarrollo local no se puede enmarcar en un fenómeno coyuntural, sino como un proceso de profundas transformaciones sociales, económicas, políticas y culturales a escala global, nacional y local donde el crecimiento económico debe estar condicionado a la formación del capital humano y social que presupone crecimiento con equidad. El valor de la escala local es precisamente su singularidad, la posibilidad que brinda de recrear las relaciones horizontales, pactar y articular.⁹²

En definitiva, el problema prioritario del limitado desarrollo de las actividades económicas no turísticas, se va a abordar en forma desagregada y detallada en el siguiente capítulo.

⁹² <http://www.monografias.com/trabajos62/proyecto-yaguajay/proy...> -Fuente: Internet. 04/11/2009.

CAPITULO IV: ESTRATEGIA PARA LA RESOLUCIÓN DEL PROBLEMA PRIORITARIO

Preliminarmente, la situación planteada como prioritaria, es el limitado desarrollo de las actividades económicas no turísticas en el entorno local del Partido de Tornquist.

No se operan acciones por la competitividad, el empleo y la promoción económica de Tornquist, abortando y acotando la diversificación y potenciación de la actividad económica y generando empleos de baja calidad.

En correlato, no se considera esencialmente apoyar la creación y desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en el entorno de Tornquist como un instrumento activo de crecimiento económico y de creación de empleo. Consecuentemente, no se consolida una base productiva diversificada, competitiva y dinámica, a partir de un espíritu empresarial emprendedor e innovador. Tampoco se intenta incrementar y diversificar la oferta comercial y de ocio de Tornquist haciendo especial énfasis en la incidencia en la creación e impulso de centros comerciales abiertos y el desarrollo de otros formatos comerciales, reconvirtiendo el sector comercial local, y con una clara orientación hacia el turismo y el sector servicios.

En definitiva, no se propende al desarrollo de un turismo de calidad y sostenible, apoyado en los importantes activos culturales y naturales de Tornquist; no se reestructura la agricultura y la ganadería apoyándose en un modelo competitivo, con una gestión empresarial profesionalizada, con explotaciones y productos rentables, y compatible con las exigencias de protección del medio ambiente y conservación del espacio natural; y finalmente, no se favorece la generación de empleo de calidad en el Partido de Tornquist para elevar los parámetros de riqueza y bienestar social de toda la población en su conjunto.

IV.1. Descripción de la situación problema considerada prioritaria

Caminos en mal estado y deterioro de los suelos con impacto contaminante

Elevada tasa de desocupación y subocupación

El producto bruto local disminuye

El sector agropecuario produce cada vez menos

Excesiva orientación de comercios y servicios al sector al sector agrícola-ganadero en crisis y al ramo turístico

Las pymes locales son escasas

Situación social grave

Traslación de población del sector agrario hacia los centros urbanos y hacia otros sectores de la población.

Medios mecánicos insuficientes para cumplimentar las tareas agrícolas (carencia de infraestructura y equipamiento disponible).

Emigración de la parte más activa de la población joven

Escaso aprovechamiento de los recursos pesqueros

Recursos y capacidad turística sin explotar y optimizar y falta de diversificación y heterogeneidad turística

Baja manufacturación de productos primarios locales y actividad industrial secundaria casi inexistente

Gran parte de la Población sin cobertura médica

Déficit fiscal considerable y limitada capacidad de generar recursos propios por parte del Municipio

La infraestructura es inadecuada y los servicios tienen escasa cobertura

Limitado desarrollo de las actividades económicas no turísticas

Sequía sostenida

Comunicaciones deficientes y medios de transporte obsoletos

Status de “ciudad dormitorio”

Elevada deserción escolar y escaso nivel de instrucción de gran parte de la población

Baja predisposición de la población al pago de impuestos

Falta de orientación de los recursos municipales hacia acciones que permitan superar las debilidades y mejorar la situación competitiva y estratégica

Patrimonio histórico cultural escaso y no conservado

Deterioro de la Población económicamente activa.

Aumenta la población NBI

IV.2. Causas del problema

IV.3. Consecuencias del problema

ARBOL DE PROBLEMA

CONSECUENCIAS

Elevada tasa de desocupación y subocupación

El producto bruto local disminuye

Situación social grave

Emigración de la parte más activa de la población joven

Aumenta la población NBI

Gran parte de la Población sin cobertura médica

Traslación de población del sector agrario hacia los centros urbanos y hacia otros sectores de la población.

Status de “ciudad dormitorio”

Deterioro de la Población económicamente activa.

Actividad industrial secundaria casi inexistente

PROBLEMA: Limitado desarrollo de las actividades económicas no turísticas

CAUSAS

Medios mecánicos insuficientes para cumplimentar las tareas agrícolas (carencia de infraestructura y equipamiento disponible).

Escaso aprovechamiento de los recursos pesqueros

Recursos y capacidad turística sin explotar y optimizar y falta de diversificación y heterogeneidad turística

Baja manufacturación de productos primarios locales

Caminos en mal estado y deterioro de los suelos con impacto contaminante

Excesiva orientación de comercios y servicios al sector agrícola-ganadero en crisis y al ramo turístico

Las pymes locales son escasas

El sector agropecuario produce cada vez menos

Déficit fiscal considerable y limitada capacidad de generar recursos propios por parte del Municipio

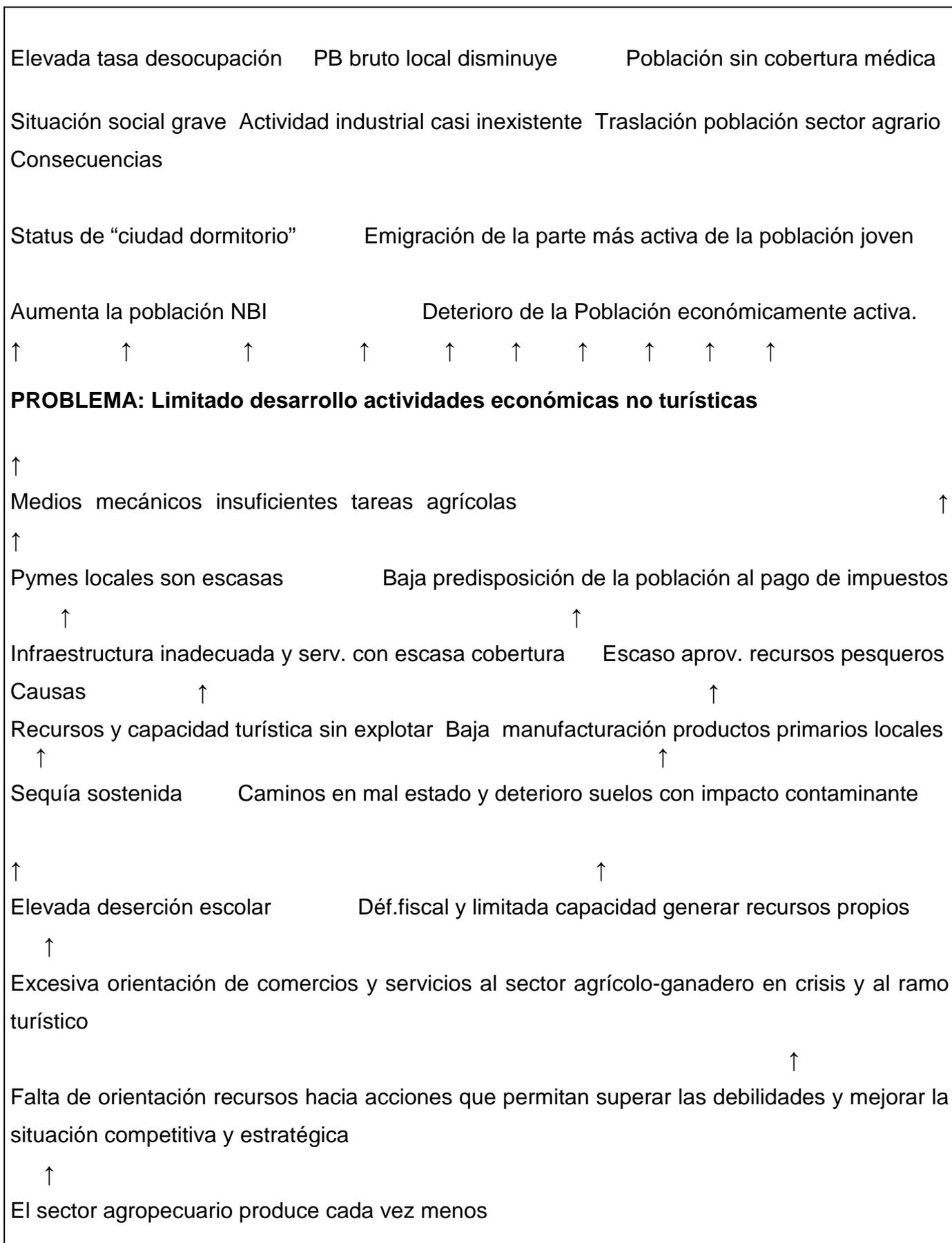
Sequía sostenida

La infraestructura es inadecuada y los servicios tienen escasa cobertura

Elevada deserción escolar y escaso nivel de instrucción de gran parte de la población

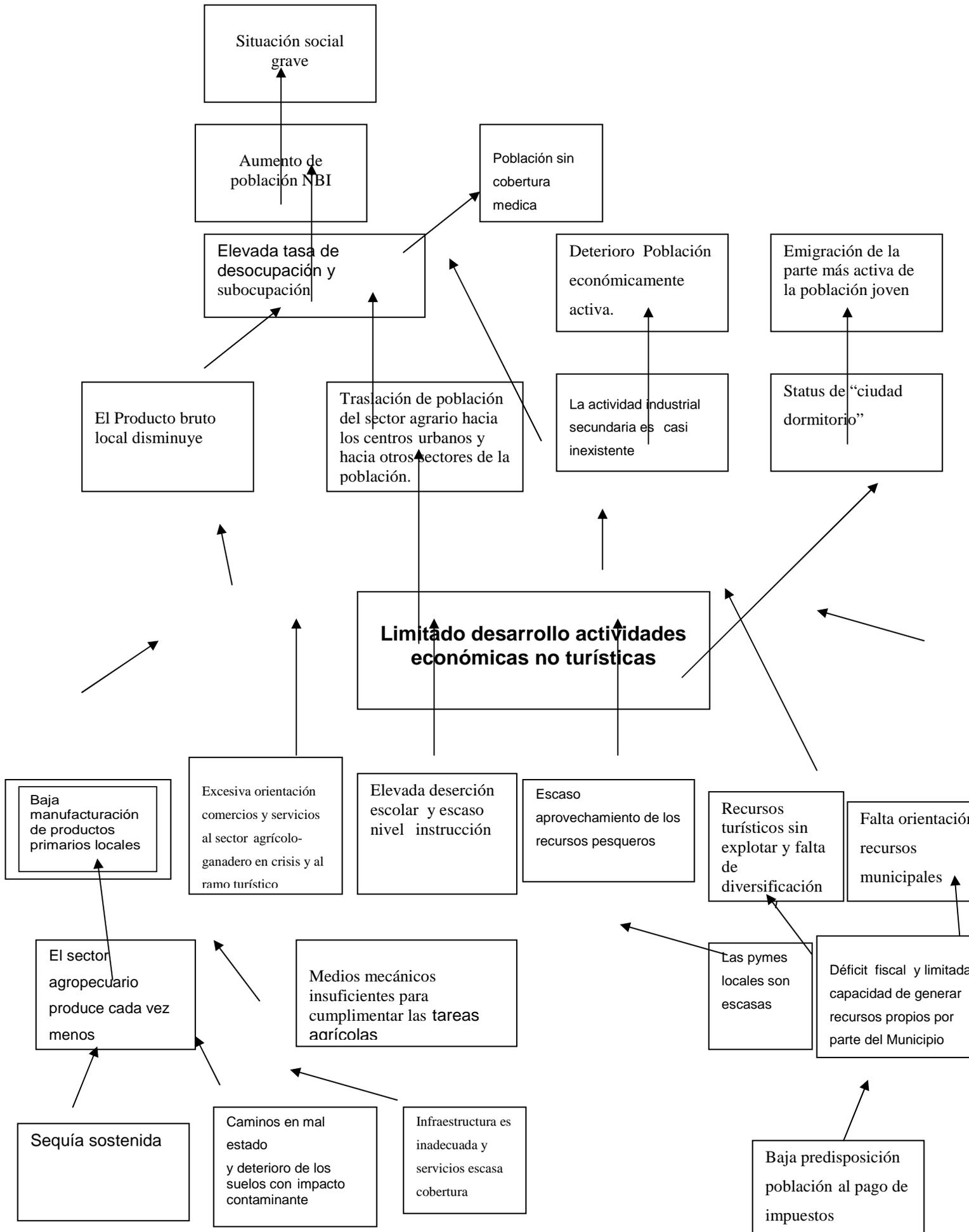
Baja predisposición de la población al pago de impuestos

Falta de orientación de los recursos municipales hacia acciones que permitan superar las debilidades y mejorar la situación competitiva y estratégica



IV.4. Árbol de problemas

VERSIÓN DEFINITIVA TRABAJO DE TESIS Gustavo Daniel Di Paolo



ARBOL DE SOLUCIONES U OBJETIVOS

EFFECTOS

Baja tasa de desocupación y subocupación

El producto bruto local aumenta

Población con alta cobertura médica

Situación social leve o moderada

Actividad industrial secundaria importante

La parte más activa de la población joven no emigra

Disminución de la población NBI

No hay traslación población del sector agrario hacia los centros urbanos y hacia otros sectores

No se divisa el status de “ciudad dormitorio”

Aumento de la Población económicamente activa.

OBJETIVO: Alto desarrollo de las actividades económicas no turísticas

ACCIONES

Óptima explotación de recursos turísticos y diversificación y heterogeneidad turística

Alta manufacturación de productos primarios locales

Se aprovechan conveniente y adecuadamente los recursos pesqueros

Caminos en buen estado y ausencia de suelos con impacto contaminante

Las pymes locales son numerosas

El sector agropecuario produce cada vez más

La infraestructura es adecuada y los servicios tienen amplia cobertura

Medios mecánicos suficientes para cumplimentar las tareas agrícolas

Actividad económica y productiva diversificada

Superávit fiscal y gran capacidad de generar recursos propios por parte del Municipio

Baja deserción escolar y alto nivel de instrucción de gran parte de la población

Alta predisposición de la población al pago de impuestos

Conveniente orientación de los recursos municipales hacia acciones que permitan superar las debilidades y mejorar la situación competitiva y estratégica

El sector agropecuario produce cada vez más

↑

Actividad económica y productiva diversificada

↑

La infraestructura es adecuada y los servicios tienen amplia cobertura

↑

Óptima explotación de recursos turísticos y diversificación y heterogeneidad turística

↑

Alta manufacturación productos primarios locales

↑

Superávit fiscal y gran capacidad de generar recursos propios por parte del Municipio

↑

Alta predisposición de la población al pago de impuestos

↑

Conveniente orientación de los recursos municipales hacia acciones que permitan superar las debilidades y mejorar la situación competitiva y estratégica

IV.5. Población afectada por el problema

Alrededor de 11.000 habitantes sin considerar el impacto en el entorno regional del sudoeste de la Provincia de Buenos Aires

Actores afectados por el problema:

Pobladores ribereños

Empresas y operadores turísticos

Pescadores

Productores rurales

Comerciantes, industriales, empresarios, productores en general

Vecinos y ciudadanos, Comunidad en general

Municipio

ONGs. e instituciones intermedias

Universidad (particularmente Universidad Nacional del Sur) y sector educativo

El total de la población es afectada directa o indirectamente por el problema considerado prioritario.

IV.6. Identificación y análisis de los actores involucrados

ANALISIS DE ACTORES FRENTE A PROBLEMAS DETECTADOS

PROBLEMA	ACTORES	INTERESES
<u>SEQUÍA SOSTENIDA</u>	Pobladores ribereños	Reubicación y vivienda
	Municipio: Acción Social y Obras Públicas	Resolución del problema
	ONGs.	Satisfacer su razón de ser
	Empresas Turísticas	Desarrollo económico
	Pescadores	Desarrollo de la actividad
	Productores rurales	Producción rural
<u>FALTA DE INFRAESTRUCTURA URBANA y BAJA COBERTURA DE LOS SERVICIOS</u>	Vecinos, comerciantes, industriales, productores	Vías de circulación, agua potable, tratamiento de líquidos cloacales, desagües pluviales, desarrollo económico, transporte, arbolado, espacios verdes, vías de acceso y medios de comunicación.
	Municipio: Obras Públicas y Hacienda	Optimizar el nivel de servicios Mejorar eficacia y eficiencia

<p><u>LIMITADO DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS NO TURÍSTICAS</u></p>	<p>Comerciantes</p> <p>Productores</p> <p>Industriales</p> <p>Municipio</p>	<p>Fortalecer la actividad económica</p> <p>Actividad organizada productiva</p> <p>Desarrollar alternativamente las actividades económicas no turísticas y no rurales</p> <p>Diversificar la actividad productiva</p>
--	---	---

PROBLEMA	ACTORES	INTERESES
<u>GRAN PARTE DE LA POBLACIÓN SIN COBERTURA MÉDICA</u>	Vecinos y ciudadanos	Calidad del servicio Nivel de salud
	Municipio y Provincia	Ejercer medicina preventiva Mejorar el servicio Asistencia universal de salud
<u>ELEVADA DESERCIÓN ESCOLAR Y ESCASO NIVEL DE INSTRUCCIÓN DE GRAN PARTE DE LA POBLACIÓN</u>	Jóvenes	Educarse y acceder a un mejor nivel educativo
	Municipio	Elevar el promedio educativo
	Provincia	Ampliar oferta de escuelas secundarias
	Familias	Económicos-familiares (reducir gastos en educación, costos alquiler y traslados)
<u>DEMANDA INSATISFECHA DE AGUA POTABLE, CLOACAS Y RIEGO/INFRAESTRUCTURA INADECUADA</u>	Municipalidad	Bien común
	Cooperativa	Prestar el servicio
	Vecinos	Satisfacer sus demandas
	Productores	Mejorar su rendimiento productivo

PROBLEMA	ACTORES	INTERESES
<u>INSUFICIENTE EXPLOTACIÓN DE RECURSOS TURÍSTICOS Y PESQUEROS</u>	Empresas Turísticas	Desarrollar la actividad turística
	Pescadores	Estimular la actividad pesquera
	Autoridad local ONGs. e instituciones intermedias Universidad y sector educativo	Establecer, concertar y formular políticas oficiales de promoción turística y pesquera
<u>BAJA MANUFACTURACIÓN DE PRODUCTOS PRIMARIOS LOCALES Y ACTIVIDAD INDUSTRIAL SECUNDARIA CASI INEXISTENTE</u>	Autoridades locales	Políticas oficiales de estímulo a la industrialización
	Productores rurales	Optimizar y potenciar el nivel de producción agropecuaria
	Unión Industrial Cámaras empresarias	Promoción e incentivo a la manufacturación de productos primarios locales
<u>Déficit fiscal considerable y limitada capacidad de generar recursos propios por parte del Municipio</u>	Autoridades locales	Generar alternativas y fuentes de financiamiento
		Equilibrio y convergencia macroeconómica y fiscal

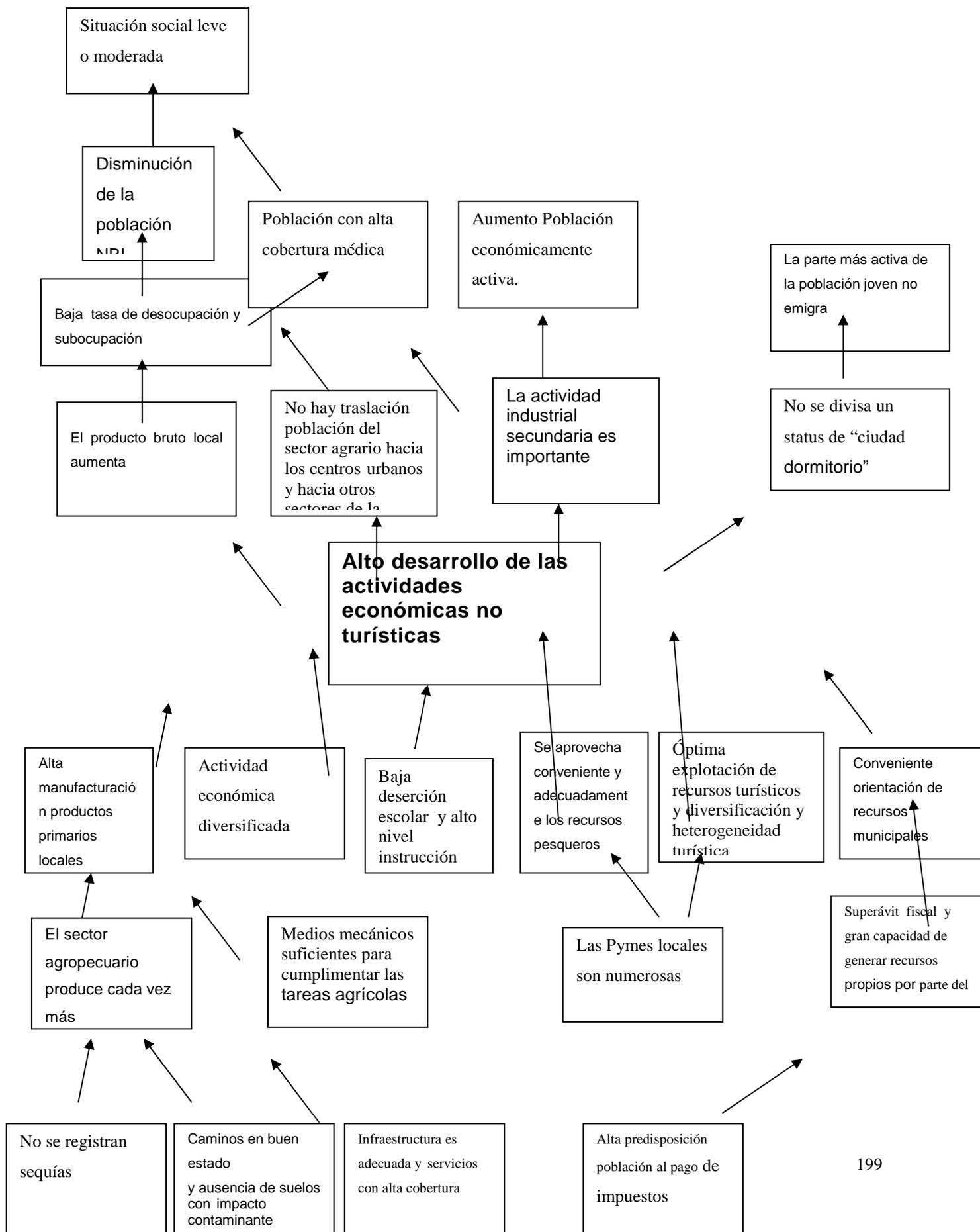
	Ciudadanía Productores rurales Unión Industrial Cámaras empresarias	Demanda In crescendo con respecto a la provisión y suministro de servicios públicos y a la política de incentivos oficiales al desarrollo local
--	--	---

IV.7. Examen crítico de antecedentes (iniciativas anteriores de solución)

Acorde a lo señalado, en el territorio de referencia el desarrollo local no tiene como premisa o lineamiento estratégico el equilibrio social derivado de la eficacia social y económica. No observo la operativización de una concertación y de un consenso social, proliferando la ausencia de una visión estratégica que promueva la participación de los actores no estatales en el proceso de toma de decisiones del desarrollo integral de Tornquist. Los antecedentes y las iniciativas anteriores de solución plasmadas en intento de proyectos y planes de desarrollo local del entorno regional de Tornquist, se vieron abortados por una inestabilidad política manifiesta en el entorno del Partido, por una resistencia al cambio de los tradicionales actores económicos de la región, y en definitiva, por la carencia de consenso social de los actores implicados en el proceso de desarrollo.

IV.8. Árbol de soluciones

Árbol de Objetivos



IV.9. Inventario de ideas – proyecto

Preliminarmente, se han reconocido como ideas-proyecto centrales y prioritarias las variables vinculadas a establecer una política local de estímulo a la educación; el desarrollo, diversificación y potenciación de la actividad económica y productiva no turística; la optimización del aprovechamiento de los recursos pesqueros; el mejoramiento de la explotación de recursos turísticos, y finalmente, la promoción e incentivo a la manufacturación de productos primarios locales.

IV.10. Análisis y evaluación de ideas – proyecto

En cuanto a la evaluación y abordaje de las ideas presentadas y expuestas, la política local de estímulo a la educación debe estar emparentada a la provisión de infraestructura física básica y a la apertura de nuevos centros de enseñanza, al aumento progresivo y sostenido de la matrícula en colegios primarios y secundarios, a la formulación de carreras acordes a la nueva impronta del desarrollo local en el entorno de los establecimientos universitarios y terciarios del área geográfica circundante, y al aumento del presupuesto oficial que canalice una mayor “inversión” en el sector educativo local.

El desarrollo, diversificación y potenciación de la actividad económica y productiva no turística, se vincula directamente con apoyar la creación y desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en el entorno de Tornquist como un instrumento activo de crecimiento económico y de creación de empleo, en torno a una base productiva diversificada, competitiva y dinámica, y a partir de un espíritu empresarial emprendedor e innovador; incrementar y diversificar la oferta comercial y de ocio de Tornquist, con especial incidencia en la creación e impulso de centros comerciales abiertos y el desarrollo de otros formatos comerciales, reconvirtiendo el sector comercial local, y con una clara orientación hacia el turismo y el sector servicios; desarrollar un turismo de calidad y sostenible, apoyado en los importantes activos culturales y naturales de Tornquist; reestructurar la agricultura y la ganadería apoyándose en un modelo competitivo, con una gestión empresarial profesionalizada, con explotaciones y productos rentables, y compatible con las

exigencias de protección del medio ambiente y conservación del espacio natural; y finalmente, favorecer la creación de empleo de calidad en el Partido de Tornquist para elevar los parámetros de riqueza y bienestar social de toda la población en su conjunto.

En correlato, la optimización del aprovechamiento de los recursos pesqueros, implica el fomento y el aumento de los permisos de pesca deportiva, la optimización de la actividad a través de la provisión de los medios disponibles y de la generación del contexto acorde, la utilización racional de los recursos evitando la degradación y depredación de los recursos naturales, y la aplicación de tecnología endógena para el mejoramiento de los niveles de producción y productividad.

Por otra parte, el mejoramiento de la explotación de recursos turísticos, debe asumir y considerar al turismo como una función motriz dentro de las estrategias de desarrollo de una comunidad. Su potencial debe ser aprovechado tanto por el sector público como privado, orientado a lograr mejores condiciones de vida. Ciertamente, en el contexto actual, el turismo es una actividad que permite aumentar los ingresos económicos a partir de mejorar la calidad y cantidad de sus productos, pero fundamentalmente da la oportunidad de distribuir mucho la riqueza, por su necesaria participación de la fuerza laboral en sus acciones. El concepto parte de reconocer que el desarrollo mismo de un territorio tiene una inercia intrínseca al espacio y al tiempo.

Finalmente, la promoción e incentivo a la manufacturación de productos primarios locales, comprende medidas o acciones concernientes a la consolidación y fortalecimiento de una industria casi inexistente con la estimulación de las actividades económicas secundarias, propiciando la confección y puesta en valor de productos con alto valor agregado o valor añadido, y fomentando consecuentemente, la lógica de industrialización de los productos primarios agrícola-ganaderos (actividad económica central y prioritaria en el entorno del partido de Tornquist en la actualidad).

MATRIZ DE NUDOS CRITICOS E IDEAS FUERZA

NUDOS CRITICOS DE PROBLEMAS	NUDOS CRITICOS DE RESULTADOS	IDEAS FUERZA DE PROYECTOS ALTERNATIVAS DE SOLUCION
Elevada deserción escolar y escaso nivel de instrucción de gran parte de la población	Eficiente y decidida política local de estímulo a la educación	Política local de estímulo a la educación
Excesiva orientación de comercios y servicios al sector agrícola-ganadero en crisis y al ramo turístico	Actividad económica y productiva diversificada	Desarrollo, diversificación y potenciación de la actividad económica y productiva no turística
Escaso aprovechamiento de los recursos pesqueros	Importante aprovechamiento de los recursos pesqueros	Optimización del aprovechamiento de los recursos pesqueros
Recursos y capacidad turística sin explotar y optimizar y falta de diversificación y heterogeneidad turística	Óptima explotación y diversificación de recursos turísticos	Mejoramiento de la explotación de recursos turísticos
Baja manufacturación de productos primarios locales	Alta manufacturación de productos primarios locales	Promoción e incentivo a la manufacturación de productos primarios locales

IV.11. Selección de la mejor alternativa. Criterios

MATRIZ DE SELECCIÓN DE ALTERNATIVAS

	ALTERNATIVAS				
CRITERIOS	1. Política local de estímulo a la educación	2. Diversificación y potenciación de la actividad económica y productiva no turística	3. Optimización del aprovechamiento de los recursos pesqueros	4. Mejoramiento de la explotación de recursos turísticos	5. Promoción e Incentivo a la manufacturación de productos primarios locales
Oportunidad potencial	4	4	3	4	4
Riesgo potencial	3	3	3	4	2
Tiempo requerido	4	4	3	3	4
Impacto futuro	5	4	3	5	5
costo	3	5	2	3	3
TOTAL	19	20	14	19	18

En lo atinente a la cuantificación y ponderación de cada alternativa bajo cada criterio, la política local de estímulo a la educación, tiene una oportunidad potencial (posibilidad de logros y mejoras en caso de ejecución) alta (4), un riesgo potencial (peligros y restricciones originados por la realización del proyecto) medio (3), un tiempo requerido (qué demanda la implementación) bajo (4), un impacto futuro (efectos positivos a mediano y largo plazo) de gran trascendencia (5) en razón de la influencia decisiva de la variable educativa sobre el desarrollo integral de Tornquist, y un costo de implementación relativo medio (3); el desarrollo, diversificación y potenciación de la actividad económica y productiva no turística, posee una oportunidad potencial alta (4), un riesgo potencial medio (3), un tiempo requerido bajo (4), un impacto futuro de relevante trascendencia (4) en razón de la influencia determinante de la diversificación y potenciación económica sobre el desarrollo integral de Tornquist, y un costo relativo alto(5); por otra parte, la optimización del aprovechamiento de los recursos pesqueros presenta una oportunidad potencial moderada o media (3), un riesgo potencial medio (3), un tiempo requerido moderado o medio (3), un impacto futuro también intermedio (3), y un costo relativo bajo (2). En correlato, el mejoramiento de la explotación de recursos turísticos implica una oportunidad potencial alta (4), un riesgo potencial bajo (4), un tiempo requerido medio (3), un impacto futuro de gran proyección (5) en razón de la incidencia basamental de la dimensión turística sobre el desarrollo global y estructural del Partido de Tornquist, y un costo relativo medio de tal iniciativa (3). Finalmente, la promoción e incentivo a la manufacturación de productos primarios locales, comprende una oportunidad potencial alta (4), un riesgo potencial relativamente alto (2), un tiempo requerido bastante bajo (4), una incidencia proyectiva o impacto futuro de gran importancia (5) en razón de la influencia decisiva de la industrialización de los productos primarios agrícola-ganaderos sobre la ecuación del desarrollo económico de Tornquist, y un costo decididamente de carácter medio (3).

A mi criterio, en principio, más allá de la selectividad de sitios con o sin 'significación cultural', la posibilidad de pensar los paisajes/sitios y los "recursos culturales", siempre indisolublemente ligados a sus aspectos "simbólicos" más allá de su condición más o menos material; todo recurso reviste un componente material y otro inmaterial o simbólico"; todo recurso, puede estar más o menos cercano a una

polaridad u otra, pero en todo caso reviste ambos componentes, como un todo indisociable, confirmando así la imposibilidad de dividirlos más que "operativamente". Por otro lado, tampoco hay ataduras o asociaciones fijas entre lo material y lo simbólico; estos componentes son dinámicos" en sí y en su relación "en" y "fuera" de una comunidad. En cuanto a los significados / valores / asociaciones, en primer lugar, no se presentan "en bloque", y además no se mantienen fijos, sino que pueden modificarse cambiando su significado original, transformándose aun al interior de una misma comunidad. Y que una política de manejo, debe asegurar la COEXISTENCIA de los mismos, "sobre todo en los casos en que estos están en conflicto". En esta dinámica, entonces, los significados adquieren una doble posibilidad de cambio, en sí y en relación con los demás significados/asociaciones/valores, incluso, con los significados asociaciones y valores que introduce la misma política de manejo. Vemos así, que los sentidos no solo son aquellos que se originan "en la comunidad", sino también todos aquellos que surgen de procesos "contextuales" poniendo en evidencia las diversas posibilidades de significación, iluminando diferentes relaciones del mismo con su entorno y por tanto enriqueciéndolos en su complejidad simbólica. Podemos aventurarnos aún más, siguiendo algunas de las perspectivas más contemporáneas de la semiótica, considerando, por ejemplo, algunas reflexiones sobre lo monumental, (*y para no generar disputas sobre estos criterios de selectividad*). Podemos coincidir en que, un "elemento "monumental", no lo es por sí mismo, sino por la relación de "potencia" que ejerce respecto a los objetos de su entorno del que se destaca, así como de cualquier otra singularidad del paisaje. En esa línea de razonamiento también consideramos que cada uno puede tener la posibilidad de pensar y reflexionar sobre los que se considera es "relevante /no relevante", "patrimonio/no patrimonio" a partir de esta mirada de selectividad sobre lo significados, sobre todo pensando en la relación centralidad- periferia en el marco de la toma de decisiones. Creemos por lo tanto que la clave de trabajo para la transmisión de significados, puede hallarse en la deconstrucción de los sentidos hegemónicos, la incorporación de toda la diversidad de sentido y la puesta en valor, en conjunto, inclusive de las perspectivas contrapuestas, para generar en este conjunto una posibilidad de lectura a partir de la presentación de los contenidos en su diversidad, y una posibilidad de interacción del sujeto 'lector/observador' a través de su propia interacción con los contenidos presentados.

Un instrumento conceptual que se propone es la metáfora de transparencia/densidad ambas utilizadas para indicar la condensación de contenidos y sentidos en el espacio y en el tiempo. Esta noción está estrechamente vinculada a una concepción dinámica del paisaje en continua evolución y abierto a una pluralidad de significados. Es en la medida en que el pasado se resume en el presente y el conjunto de la experiencia así recogida encuentra su lugar en el espíritu, el presente adquiere profundidad temporal, pierde su ácida instantaneidad a partir de lo cual se podrá decir que el tiempo se interioriza o se hace transparente. En definitiva la concepción de transparencia nos ayuda, más allá, de desencajarnos de las visiones "románticas / pintoresquistas" acerca del pasado, a generar una reflexión que confronte las versiones del pasado del presente y por qué no del futuro, acerca de un mismo paisaje (*espacio, lugar/ territorio/ elemento/ etc.*) Esta pluralidad de sentidos en permanente cambio, sumado a la material dinámica misma del paisaje donde todo es cambio, enriquece la complejidad de sentidos sobre el "elemento" patrimonial, y desencaja al sujeto de las visiones fijistas/ museificantes que, suelen tener el vicio de fijarse en el pasado, generando "culto por el objeto", a partir del cual las posibilidades de uso de los bienes culturales / paisajes culturales, se hallan limitadas por la "peligrosidad", de la modificación, de su transformación, en definitiva de su "vida". El desafío entonces está, no solo en la recolección, sino en la "comunicación" de contenidos culturales que no es otra cosa que generar un espacio en donde se den cuenta de las versiones que circulan y han circulado dentro y fuera de una comunidad acerca de los lugares / eventos / objetos / personas, vinculados a un territorio creando un espacio para pensarlos justamente desde esta plurisignificación. Pero esto no quita de foco la necesidad de tener que revisar, además, permanentemente como una operación de vigilancia epistemológica los resultados que nuestras propias operaciones de interpretación generan sobre lo interpretado, ya que estas, por más amplias que fueren, no pueden dejar de sesgar o de enfocar según nuestra propia postura teórica o epistemológica o determinaciones biográficas. Lo mejor que podemos hacer al respecto es tomar distancia periódicamente de nuestras propuestas, confrontarlas con otras ideas, exponerlas a la crítica de otros y a lo sumo, por último, y no "al menos", tratar de explicitar nuestros determinantes y PRE-concepciones, como para no caer en la

"naturalización" de un discurso, y hacerlo parecer inmotivado cuando en realidad está fuertemente cargado, como cualquier otro.

Retomando la idea de que el contexto y el texto interactúan en la construcción de significados, podemos pensar uno de los instrumentos conceptuales para replantear una aproximación al campo, con relación a los "paisajes culturales" es la representación que 'unos' pueden tener de 'otro', desde el exterior, la visión de lo ajeno. Si decimos que los paisajes culturales se definen con relación a un sujeto que percibe, planteamos la hipótesis de que la mirada desde el exterior, sea del visitante asiduo o casual en clave turística o bien el investigador en clave académica es capaz de leer recursos inexplorados o que no son significados como tales por los locales. En la mayoría de los casos estos recursos forman parte de la vida cotidiana o bien de la historia local sin que muchas veces, sean percibidos por los pobladores como 'recursos valiosos / valorables'. Aquí se pone de manifiesto la tarea de develar sentidos y poner en valor una diversidad de recursos del paisaje disponibles para su utilización en el marco de una propuesta, que en la actualidad está fuera de la oferta turística.

Podemos decir que es el "ojo ajeno", quien colabora a construir las significaciones patrimoniales, muchas veces, subrayando así aun más la presencia del "contexto", en la constitución de significados "relevantes", respecto del patrimonio. Esta visión ajena, "de extrañamiento", puede ser la visión antropológica por excelencia, es la que consideramos aquí con un *potencial clave básico en la construcción de un "paisaje cultural"* (pero puede ser también una visión "colonialista" (Academicista o romántica) de significaciones impuestas, comprensible por fuerte vínculo que conlleva la gestación de estas dos maneras de ver el mundo y operar sobre el). Esta es la que pretendemos emprender con la población local en Tornquist en función de incorporar alternativas a la oferta actual de recursos que, como vimos, está ampliamente especializada. En relación con los casos del patrimonio de la 'periferia', una postura sobre los significados, que se enmarca en la traición de las narraciones hegemónicas, cae a menudo, en las consabidas generalizaciones, simplificaciones, euro-centrificaciones, soslayamientos, etc, pero , también debemos señalar que ,una postura "opuesta" , puede generar por exceso

reivindicativista, idealizaciones y "otras" simplificaciones y oposiciones exaltando al extremo los saberes locales y soslayando sus procesos de construcción, y en definitiva idealizando al conocimiento local cayendo en otra simplificación y menosprecio que implican todas las visiones del tipo "buen salvaje", aun con las mejores intenciones. Sin embargo es válido aclarar aquí que si bien la "legitimidad" de la voz local, debe tenerse en cuenta, tampoco debe transformarse en la única voz legítima para la transmisión de contenidos, aunque se trate de contenidos relacionados al territorio en los que la comunidad se asienta.

En Tornquist, el "patrimonio y el paisaje", en la visión muchos actores "operadores turísticos" (relacionados a las demandas de sectores urbanos de la Ciudad de Buenos Aires y Bahía Blanca, principalmente), está fuertemente vinculado al polo natural, en lo que nosotros consideramos el continuo Naturaleza / Cultura. Creemos que el aporte de la narrativa "densa y transparente", desde el polo de la "cultura", sobre esos mismos elementos considerados "naturales", puede ser realizado a partir de la integración de aspectos históricos, antropológicos, arqueológicos, que provean: "claves de Interpretación" a lo sensorialmente evidente, narrado por lo general como "naturaleza", y así permitir que se genere un plus-valor simbólico sub-aprovechado y existente en la comunidad y fuera de ella, en pos del uso sustentable de los recursos. Pero estos significados, los de la cultura, por su misma pluralidad generan, por lo menos, la doble problemática de su diversidad: las "contradicciones" internas / externas de valores o sea, su mutabilidad y la inasibilidad y la dificultad de "narrarlos al momento de comunicarlos/explotarlos. Riqueza no desdeñable al momento de generar plusvalía sobre la base de recursos existentes que son muy lentamente renovables o amplificables. La "naturaleza" o más precisamente "la naturalización de todo un proceso cultural" que ha operado en territorio del partido, se centra en cerrar más que en abrir las posibilidades de explotación. (Aún más considerando que existe la tendencia de herencia positivista a considerar a la naturaleza "fija e inmutable" y la tendencia a eliminar la conflictiva narración cultural de este espacio frontera, Pampa / Nor-Patagonia (con todas sus implicancias histórico-ideológicas).

Si hablamos de riqueza, considerando Riqueza = diversidad, por ejemplo), por qué no hablar de "recurso económico = recurso cultural". Este vínculo Patrimonio / Riqueza históricamente se ha establecido por operaciones diversas de apropiación por "otros" de los patrimonios (*y por qué no Paisajes*) ajenos, ya sean material o simbólicamente, implicando, por supuesto, una visión valorativa del patrimonial muy diferente a la que queremos plantear aquí. Las visiones más positivistas, académicas, mediante operaciones de escisión del patrimonio de su territorio, y de una comunidad (históricamente transformada o no, desde el momento de producción de determinado bien o sentido) han generado una vaga concepción de que las propiedades de los bienes culturales "pueden/deben" desligarse de sus 'actuales tenedores' so pretexto de custodia, y pueden y es aconsejable, que estén custodiadas por expertos, generando un elite de concededores en los cuales se depositaba el saber "licito" del tratamiento de estos bienes recursos, por lo menos.

Por otro lado, las visiones más románticas, pintoresquistas, operando más 'simbólicamente' han, también desligado el patrimonio de muchas comunidades, en tanto la consideración de estos como productores, idealizando y extrayendo las vinculaciones de los "objetos" con la realidad social y los procesos de producción de las mismas, por resultados "maravillosos", 'hermosos', transposicionando sus propias categorías valorativa estéticas y las más veces estetizantes, y llevándolas a las últimas consecuencias del estructuralismo al encontrar allí valores que están "más allá" (*casi fuera*) de comunidades históricamente determinadas, cuando no más allá de la humanidad toda. Considerando el paisaje como un conjunto de elementos de valor simbólico y económico inexpugnables de una territorialidad, valorados por un "otro", que por una razón u otra (*consumo, alineación, vacación, etc.*) está dispuesto a generar un proceso de transferencia económica para "movilizarse" a "apreciarlo" y a generar intercambio económico con la población local en este proceso, y considerando también, como fue dicho al principio, al paisaje como un proceso dinámico transformaciones y resignificaciones densas y partiendo de la estructura explicitada por Raymond Williams, y como un sistema capaz de transmitir estos contenidos, pensamos que, por lo tanto que podemos permitirnos pensar: " *No existe nada a restituir* ", " *No existe nada perdido/ recobrado*" sino que

existen necesidades y operaciones territoriales llevadas a cabo por el conjunto de actores locales para poder "usar" su territorio.

Con estas consideraciones como base de nuestras operaciones de interpretación y relevamiento de sentidos trataremos de operar en pos de lograr una apertura y una sistematización con la comunidad de Tornquist, que a su vez sirva para establecer las preguntas claves sobre los tópicos seleccionados en el paisaje que permitan comunicar esta posibilidad de cuestionamiento de las voces. Un espacio realmente en el cual se invite a plantear (se) preguntas más que a contestar(se) las mediante un proyecto de intervención en el paisaje. Este proyecto de intervención se integrará así a las modificaciones sucesivas del paisaje dando cuenta de las políticas sociales y culturales actuales, de sus objetivos, y de sus implicancias es por lo cual planteamos la idea de proyecto de intervención partiendo de que la idea de uso es la mejor idea de conservación, como muchos lo han explicado hasta ahora. Por otro lado, considerando al turismo / turista como posible solución y por qué no, a la vez como otro potencial problema o tensión con lo local, pretendemos organizar nuestras intervenciones mediante dispositivos que tengan como fin acortar la distancia entre "local" y "visitante", mediante mecanismos de identificación mutua, o de no "escenificación / utilización" para salir del tan naturalizado "zoológico de culturas", en donde se colocan "lo local" como "sujetos-objeto" pasible de ser observado. Esta distancia real existente entre ambos sujetos, no puede desmantelarse en un abrir y cerrar de ojos, (*que es lo que dura el promedio de los viajes de la actualidad*), pero este concepto de la distancia construida también es fundamental para poder establecer el mecanismo de conocimiento y RE-conocimiento del otro y por lo tanto el movimiento de reposicionamiento de "los nosotros" que surgen como consecuencia. Este movimiento de acortamiento de distancia puede realizarse mediante adecuados mecanismos que expliquen e interesen y traigan "lo exótico" a lo cotidiano y viceversa, tratando de establecer vínculos y anclajes que nos hagan reconocernos mutuamente en las semejanzas y diferencias. En este discurso lo que se organiza es la presentación de contenidos, como venimos describiendo, en los cuales la multiplicidad de versiones acerque la complejidad real de las dimensiones de la significación sobre un tema y por tanto puedan abrir caminos a la interpretación no

solo Di- Rígida (dirigida), por los contenidos, sino que trabe esos puentes de acercamiento a partir de la explicación-comprensión del otro: Un dialogo entre pares.

Creemos, por otro lado, que la falta de "Proyectos ", sobre todo en las periferias, (y en las periferias de la periferia), puede entenderse con también la falta de "proyecto común", no solo proyecta de uso /explotación económica, sino la falta de proyecto "cultural / político ", es la que hace que de las sociedades fagociten su pasado, lo desaprovechen su presente e hipotequen su futuro, viviendo en las demandas y el cortoplacismo del aquí y ahora. Desde la más nimia actitud de desdén hacia la "cosa pública", (el papel en la vereda), hasta el más flagrante acto de repudio a lo "común" visto como "estatal", están imbuidas estas acciones de una falta de proyecto: Proyecto entendido como esfuerzo común y proyección a futuro, en el cual uno pueda sentirse incluido y (y por qué no Propietario). La mayoría de los llamados aspectos "tercermundistas " periféricos (*cortoplacismo, falta de conservación, degradación del espacio público, etc.*), si se analizan bajo esta óptica pueden ser comprendidos o interpretados como una ausencia, de Ilusión (*aunque sea*), de pertenecer a un proyecto inclusivo . Si consideramos al patrimonio como un recurso a administrar, y este como una posibilidad de desarrollo local podemos encontrar en los recursos estratégicos para generar proyectos, no solo económicos, sino culturales, podemos empezar a repensar el rol que este puede tener y sacarlo de la situación de "alineación", y escisión" y ponerlo "dentro de la comunidad", generando así esta espiral identificatoria en la cual, no solamente se generen acciones lícitas por parte de la comunidad para obtener recursos económicos de ellos derivados, sino que se generen proyectos educativos cambiando la valoración que se tenga de los objetos y de los sujetos mismos. Uno de los problemas del patrimonio y su conservación no es la degradación de lo material sino la falta de un proyecto común que aporte sentido a la comunidad de sentido que lo construye/ contiene o debiera construir /contener y su desintegración como tal.

La idea del proyecto se basa asimismo en una concepción del tipo Instalación con una lenguaje acorde a sus objetivos y con intenciones de generar una ruptura y una atención diferencial tal que se transformen en un recurso más, en

una imagen del marca y atracción turística del Partido. Pretendemos que sean, entonces, en síntesis: dinámicos, contextuales, no monumentales pero Críticos e Interactivos. Que adhieran lo inmaterial y su diversidad en el sentido más amplio a lo visible.

La idea de red será una propuesta de intervención de alcance territorial que se materializará en la posible instalación de una serie de dispositivos en red, pretende establecer un enlace temático entre una serie de emprendimientos sobre estos recursos generando una sinergia que en conjunto potencia el desarrollo de las partes. El relato general se construirá por indicios de la historia y la identidad del lugar, la situación de cooperación se propondrá para mejorar el conjunto de servicios turísticos, así se promoverá el territorio en su totalidad. La puesta en marcha del Uso del Sistema se complementa mediante una propuesta de uso en la que ponemos en funcionamiento potencialmente estos objetos / intervenciones.⁹³

En tal sentido, es necesario no solamente tratar de corregir los efectos que sobre las comunidades tienen los proyectos turísticos más importantes del país, sino de ensayar proyectos de explotación de nuestros recursos naturales y culturales que, preservándolos, tengan un impacto inmediato benéficos tanto para los singulares habitantes de las zonas turísticas, como para toda la población y para los tejidos urbanos más próximos a los lugares de playas y montañas a explotar económicamente.

De esta forma se impactan de manera directa y positiva en las economías familiares y condiciones de vida de la población en general y se mejoran las posibilidades recaudadoras de los ayuntamientos para que estos desarrollen programas y proyectos de mejoramiento urbano en los municipios. Existen muchos ejemplos de familias de ciudades de municipios de vocación turística que antes del desarrollo de los grandes complejos hoteleros en sus entornos, tenían como

⁹³ MARTIN LOPO - TERESITA NÚÑEZ. “GESTION DE RECURSOS CULTURALES Y DESARROLLO LOCAL. Narrativas locales y estrategias de generación de valor en paisajes culturales”. <http://www.fadu.uba.ar/sitiosfadu/ciham/pro-man-ges-des.html>. Fuente: Internet.04/11/09.

actividad económica el alquiler de sus casas o habitaciones a nacionales y extranjeros que tomaban vacaciones de playas.⁹⁴

La participación es en sí misma una característica estratégica. Si entendemos a la comunidad como un sistema de fuerzas en las cuales cada actor pugna por sus propios intereses, existiendo alianzas y enfrentamientos permanentes, podemos convenir que el éxito de un Plan depende fundamentalmente de coordinar tales esfuerzos y orientarlos hacia objetivos comunes.

El relevamiento de los recursos de la comunidad –humanos, técnicos, económicos y financieros- junto al análisis del sistema de intereses sociales, son una pauta básica para definir un Plan Estratégico Participativo. Más aún, el hecho de establecer la condición de “consensuado” implica la voluntad clara de arribar a acuerdos. Así, será determinante partir de la máxima que señala que “es mejor un proyecto consensuado, al más bonito”.

Definidos sintéticamente nuestros conceptos sobre “planificación participativa consensuada”, es importante señalar la definición de “proceso”. Entender la formulación de un Plan Estratégico, en nuestro caso de Desarrollo Turístico, como un proceso, implica comprender que en torno al mismo hay un aprendizaje social que va permitiendo alcanzar un mayor grado de interpretación y de acción con la realidad.

Obviamente existirá también el producto Plan Estratégico de Desarrollo Turístico. Sin embargo, la concepción de proceso nos hará comprenderlo como un medio y no como un fin en sí mismo. Esto debe quedar sumamente claro, ya que los esfuerzos involucrados son para construir una herramienta que le permita al gobierno municipal y a la comunidad turística de Tornquist, modificar la realidad del sector hacia un desarrollo sustentable.

⁹⁴ <http://www.copdes.gov.do/pueblodelmilenio/documentos/Informe...> Fuente: Internet: 04/11/2009.

También existe una organización social en torno al sector turismo, la cual básicamente está conformada por el municipio, las organizaciones corporativas, de la sociedad civil, y los privados. A ello debemos sumar otros actores como las dependencias oficiales del sector a nivel provincial y nacional, como también las distintas organizaciones que tienen representaciones en dichos niveles. La formulación del Plan Estratégico contendrá distintas etapas, básicamente de diagnóstico y de propuesta. Cada una de ellas irá intercalando actividades técnicas con animaciones participativas. Unas serán el insumo de las otras, por lo cual habrá permanentemente un enriquecimiento de la formulación a partir de los análisis científicos y de la experiencia comunitaria.

El turismo hoy, asume una función motriz dentro de las estrategias de desarrollo de una comunidad. Su potencial debe ser aprovechado tanto por el sector público como privado, orientado a lograr mejores condiciones de vida. Ciertamente, en el contexto actual, el turismo es una actividad que permite aumentar los ingresos económicos a partir de mejorar la calidad y cantidad de sus productos, pero fundamentalmente da la oportunidad de distribuir mucho la riqueza, por su necesaria participación de la fuerza laboral en sus acciones.

El concepto parte de reconocer que el desarrollo mismo de un territorio tiene una inercia intrínseca al espacio y al tiempo. Podemos decir que se pretende realizar un análisis histórico basado en la identificación de hechos y procesos causales que permitan comprender las características actuales de la realidad.

Entendemos esta acción como el estudio disciplinar de una realidad compleja. Como ya hemos definido el territorio es un sistema complejo, entonces en principio abordaremos un estudio dimensional que permita la identificación de variables cuantitativas y cualitativas del desarrollo local.

En términos generales, el análisis dimensional tendrá como base el estudio de los componentes ambientales, sociales, económicos, urbanos, regionales, culturales y de gobernabilidad que operan e interactúan en el territorio.⁹⁵

La diversificación y potenciación de la actividad económica y productiva no turística, será la alternativa seleccionada que se va a desarrollar y abordar en el siguiente capítulo.

⁹⁵ www.fundacioncarolina.org.ar/2006/archivos/planpatagones.pdf. Fuente: Internet. 04/11/2009.

CAPITULO V: DISEÑO DEL PROYECTO DE DESARROLLO LOCAL

V.1. Objetivos del proyecto

Constituye el fin ulterior y trascendental del proyecto el de desarrollar las actividades económicas en el partido de Tornquist- Argentina.

Complementariamente y en definitiva, diversificar y potenciar la actividad económica y productiva no turística en el Partido de Tornquist- Argentina representa el motivo pertinente del mismo.

V.2. Componentes del proyecto

Consecuentemente, operan como componentes visibles del proyecto, el Acta compromiso formal, la capacitación de agentes productivos y económicos, la asistencia técnica, el mejoramiento y la optimización de la infraestructura productiva, y por último, un sistema de información al empresariado local y a los micro-emprendedores.

V.3. Actividades principales y subactividades por componente

Preliminarmente, constituyen subactividades de la primer actividad del Proyecto referenciado, el documento explicativo, la convocatoria a Audiencia Pública, el folleto explicativo correspondiente, la distribución consecuente del documento, la distribución pertinente del folleto, la realización de Audiencia Pública, y finalmente, la suscripción.

En el entorno de la actividad 2, se opera la contratación de un Especialista en Desarrollo local, la contratación de un Licenciado en Administración de Empresas y/o de un Licenciado en Producción, el relevamiento de necesidades, la firma de

convenios, los decretos del Ejecutivo Municipal y/o emisión de reglamentaciones, la invitación e inscripción a cursos y talleres de capacitación, la realización de cursos y talleres de capacitación, la entrega de certificados, un primer taller para empresarios y agentes productivos, un taller para empleados, operadores turísticos y comerciantes, y en definitiva, un segundo taller de empresarios y agentes productivos.

La actividad 3, comprende en correlato la contratación de un Especialista en Desarrollo Local, la contratación de un Licenciado en Administración de Empresas y/o de un Licenciado en Producción, la contratación de un Ingeniero Industrial, la distribución de folletos informativos, la invitación personal a empresarios locales y micro emprendedores, y finalmente, la atención de consultas.

Consecuentemente, la actividad 4 en el entorno del Proyecto abarca la contratación de un Especialista en Desarrollo Local, la contratación de un Licenciado en Administración de Empresas y/o de un Licenciado en Producción, la contratación de un Ingeniero Industrial, el diseño del proyecto de mejoramiento de la infraestructura productiva, la ejecución del proyecto de infraestructura productiva y actividades de seguimiento temporal de emprendimientos productivos, los decretos del Ejecutivo Municipal y/o emisión de reglamentaciones, la distribución de folletos informativos, la consecución de entrevistas personales, la aprobación de proyectos de infraestructura productiva, y en definitiva, la aprobación de trabajos referenciados.

Concluyendo, la actividad 5 refleja como subactividades, la contratación de un Especialista en Desarrollo Local, la contratación de un Licenciado en Administración de Empresas y/o de un Licenciado en Producción, el acondicionamiento de la Oficina de Información, la señalización de lugares de interés y de nichos productivos e industriales, los carteles indicadores, el diseño e impresión de la guía del proyecto productivo, la distribución de la guía turística y del circuito productivo, y consecuentemente, la supervisión de la distribución de la guía pertinente.

V.4. Indicadores

Con respecto al fin en el entorno del proyecto, se conciben como indicadores, la tasa de ocupación de la capacidad de mano de obra y de nivel de actividad económica con un incremento de un 40% promedio (al año de finalizada la ejecución del proyecto), un incremento del 30% de los subsidios oficiales destinados a propiciar una política local de estímulo a las empresas y de orientación de los recursos municipales hacia acciones que permitan superar las debilidades y mejorar la situación competitiva y estratégica (al año de finalizada la ejecución del proyecto), y el aumento en un 50% de los subsidios públicos destinados a la manufacturación de productos primarios locales (al año de finalizada la ejecución del proyecto).

En lo atinente al propósito referenciado, se establecen como indicadores operados, el incremento de la actividad productiva en un 40% al finalizar el proyecto, el aumento de la capacidad de aprovechamiento de la estructura industrial de Tornquist en un 50% promedio al finalizar la ejecución del proyecto, el incremento en un 40% de la explotación y del aprovechamiento de los recursos pesqueros al finalizar la ejecución del proyecto, y finalmente, el aumento en un 30% de los destinos y circuitos turísticos no tradicionales en el seno del Partido de Tornquist al finalizar la ejecución del proyecto pertinente.

Con respecto a los componentes, se formularon como indicadores, la suscripción de un Acta Compromiso por al menos 5 empresarios importantes, 15 microemprendedores, 6 concejales y 40 vecinos al mes de iniciada la ejecución del proyecto, la participación de al menos 30 agentes y facilitadores productivos y económicos de alguna de las actividades de capacitación planificadas y estimadas a los cuatro meses de iniciada la ejecución del proyecto, la realización de más de 25 consultas técnicas a los cinco meses de iniciada la ejecución del proyecto, la mejora y la optimización de manera sensible de la infraestructura física de carácter productiva e industrial, y particularmente de la capacidad y logística pesquera a los seis meses de iniciada la ejecución del proyecto, la variable que se refiere a la circunstancia de que más del 80 % de los turistas que se hospedan en la localidad de Sierra de la Ventana, son informados y orientados adecuadamente de los nuevos circuitos y destinos del Partido a los siete meses de iniciada la ejecución del

proyecto, y en definitiva, el incremento en un 90 % de las solicitudes de permisos de pesca deportiva y comercial para Arroyo El Negro, Río Sauce Grande, Arroyo San Bernardo, Arroyo El Loro (Sierra de la Ventana); Río Sauce Chico, Arroyo Ventana (Tornquist), y Parque Norte a los ocho meses de iniciada la ejecución del proyecto en cuestión.

V.5. Medios de verificación

En lo referente al fin del Proyecto ya expuesto de desarrollar las actividades económicas en el partido de Tornquist- Argentina, se formularon como medios de verificación, los registros y relevamientos macroeconómicos y estadísticas técnicas oficiales y privadas sobre desempleo y la variación del nivel de actividad económica de la región y del Partido de Tornquist en particular; la encuesta a propietarios de empresas de la zona y micro emprendedores locales; y finalmente, la consulta del presupuesto oficial municipal en referencia a la partida pública destinada a subsidios e incentivos a la producción local no tradicional.

Por otra parte y en lo atinente al propósito de diversificar y potenciar la actividad económica y productiva no turística en el Partido de Tornquist- Argentina, se concibieron como medios de verificación la encuesta a consumidores en general y a operadores pesqueros, y en definitiva, las entrevistas focalizadas y encuestas instrumentadas a agentes productivos y a empresarios y emprendedores locales.

Finalmente y en lo concerniente a los componentes referenciados, se reflejan como medios de verificación el acta de compromiso formal, la capacitación de agentes productivos y económicos, la asistencia técnica, el mejoramiento y la optimización de la infraestructura productiva, el sistema de información al empresariado local y a los micro-emprendedores, la copia certificada del Acta Compromiso suscripta, el registro de asistencia a talleres de capacitación, certificados y órdenes de pago de subsidios públicos entregados, el registro de consultas, la inspección y la verificación ocular, la encuesta a todos los actores involucrados, y en definitiva, los registros pesqueros e industriales de referencia.

V.6. Supuestos o Riesgos

Preliminarmente, los supuestos o riesgos concebidos con respecto al fin y al propósito del Proyecto de Desarrollo Local en cuestión, se sustentan en la hipótesis de que se conservan en forma general e inalterables las actuales condiciones socioeconómicas y políticas en el contexto o entorno de Tornquist, y los indicadores macroeconómicos y la variable política nacional consecuentemente, que existe una adhesión y compromiso con el proyecto por parte de las autoridades municipales de Tornquist y de las autoridades provinciales, de los dueños de los principales comercios y de una parte significativa de los vecinos, y en definitiva, se presume que opera una adhesión y compromiso con el proyecto por parte de la mayoría de agentes productivos, industriales, operadores pesqueros, empresarios y micro-emprendedores locales.

En lo atinente a los componentes del Proyecto descripto, se formulan como supuestos o riesgos, la existencia de adhesión automática de las fuerzas vivas en particular, y el consenso de la ciudadanía en general, la convicción de empresarios, comerciantes y agentes productivos e industriales, de la utilidad de capacitarse para diversificar la oferta económica de Tornquist, la convicción de empresarios, comerciantes y agentes productivos de la utilidad y relevancia del asesoramiento técnico promovido por iniciativa oficial, el apoyo de la mayoría del Concejo Deliberante, la voluntad política de los funcionarios municipales y provinciales y convicción de empresarios, emprendedores y comerciantes de la conveniencia de realizar mejoras en la infraestructura de sus negocios (introducción de conceptos de innovación, creatividad y calidad), la conciencia de la importancia de informar adecuadamente a la Comunidad, por parte de empresarios, comerciantes, empleados públicos y agentes productivos y económicos en general, y en definitiva y finalmente, se establece como supuesto o hipótesis de ocurrencia la cuestión que se mantenga inalterable el presupuesto asignado al proyecto.

V.7. Matriz de Marco Lógico

OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<p>FIN</p> <p>Desarrollar las actividades económicas en el partido de Tornquist-Argentina</p>	<p>Al año de finalizada la ejecución del proyecto, la tasa de ocupación de la capacidad de mano de obra y de nivel de actividad económica se incrementa en un 40% promedio</p> <p>Al año de finalizada la ejecución del proyecto, se incrementó en un 30% los subsidios oficiales destinados a propiciar una política local de estímulo a las empresas y de orientación de los recursos municipales hacia acciones que permitan superar las debilidades y mejorar la situación competitiva y estratégica</p> <p>Al año de finalizada la ejecución del proyecto, se incrementó en un 50% los subsidios públicos destinados a la manufacturación de productos primarios locales</p>	<p>Registros y relevamientos macroeconómicos y estadísticas técnicas oficiales y privadas sobre desempleo y variación del nivel de actividad económica de la región y del Partido de Tornquist en particular;</p> <p>Encuesta a propietarios de empresas de la zona y micro emprendedores locales;</p> <p>Consulta del presupuesto oficial municipal en referencia a la partida pública destinada a subsidios e incentivos a la producción local no tradicional;</p>	<p>Se conservan en forma general e inalterables las actuales condiciones socioeconómicas y políticas en el contexto o entorno de Tornquist, y los indicadores macroeconómicos y la variable política nacional consecuentemente.</p>
<p>PROPOSITO</p> <p>Diversificar y</p>	<p>Al finalizar el proyecto, la actividad</p>	<p>Encuesta a consumidores en general y a</p>	<p>Adhesión y compromiso con el proyecto por parte de</p>

<p>potenciar la actividad económica y productiva turística en el Partido Tornquist-Argentina</p>	<p>productiva se incrementa en un 40%.</p> <p>Al finalizar la ejecución del proyecto, la capacidad de aprovechamiento de la estructura industrial de Tornquist se incrementa en un 50% promedio.</p> <p>Al finalizar la ejecución del proyecto, la explotación y el aprovechamiento de los recursos pesqueros se incrementó en un 40%.</p> <p>Al finalizar la ejecución del proyecto, se incrementaron en un 30% los destinos y circuitos turísticos no tradicionales en el seno del Partido de Tornquist.</p>	<p>operadores pesqueros.</p> <p>Entrevistas focalizadas y Encuestas instrumentadas a agentes productivos y a empresarios y emprendedores locales.</p>	<p>las autoridades municipales de Tornquist y las autoridades provinciales, los dueños de los principales comercios y una parte significativa de los vecinos.</p> <p>Adhesión y compromiso con el proyecto por parte de la mayoría de agentes productivos, industriales, operadores pesqueros, empresarios y microemprendedores locales</p>
<p>COMPONENTES</p> <p>1. Acta compromiso formal</p> <p>2. Capacitación de agentes productivos y económicos</p> <p>3. Asistencia técnica</p> <p>4. Mejoramiento y optimización de la infraestructura</p>	<p>Al mes de iniciada la ejecución del proyecto, el Acta Compromiso es suscripta por al menos 5 empresarios importantes, 15 microemprendedores, 6 concejales y 40 vecinos.</p> <p>A los cuatro meses de iniciada la ejecución del proyecto, al menos 30 agentes y</p>	<p>Copia certificada del Acta Compromiso suscripta.</p> <p>Registro de asistencia a talleres de capacitación; certificados y órdenes de pago de subsidios públicos entregados.</p> <p>Registro de consultas.</p>	<p>Adhesión automática de las fuerzas vivas en particular, y consenso de la ciudadanía en general.</p> <p>Convicción de empresarios, comerciantes y agentes productivos e industriales, de la utilidad de capacitarse para diversificar la oferta</p>

<p>productiva</p> <p>5.Sistema de información al empresariado local y a los micro-emprendedores</p>	<p>facilitadores productivos económicos y participan de alguna de las actividades de capacitación planificadas y estimadas.</p> <p>A los cinco meses de iniciada la ejecución del proyecto, se realizan más de 25 consultas técnicas.</p> <p>A los seis meses de iniciada la ejecución del proyecto, mejora y se optimiza sensiblemente la infraestructura física de carácter productiva e industrial, y particularmente la capacidad y logística pesquera.</p> <p>A los siete meses de iniciada la ejecución del proyecto, más del 80 % de los turistas que se hospedan en la localidad de Sierra de la Ventana, son informados y orientados adecuadamente de los nuevos circuitos y destinos del Partido.</p> <p>A los ocho meses de iniciada la ejecución del proyecto, se incrementan en un 90 % las solicitudes de permisos de pesca deportiva y comercial para Arroyo El Negro, Río Sauce</p>	<p>Inspección y verificación ocular.</p> <p>Encuesta a todos los actores involucrados</p> <p>Registros pesqueros e industriales</p>	<p>económica de Tornquist.</p> <p>Convicción de empresarios, comerciantes y agentes productivos de la utilidad y relevancia del asesoramiento técnico promovido por iniciativa oficial.</p> <p>Apoyo de la mayoría del Concejo Deliberante, voluntad política de los funcionarios municipales y provinciales y convicción de empresarios, emprendedores y comerciantes de la conveniencia de realizar mejoras en la infraestructura de sus negocios (introducción de conceptos de innovación, creatividad y calidad).</p> <p>Conciencia de la importancia de informar adecuadamente a la Comunidad, por parte de empresarios, comerciantes, empleados públicos y agentes productivos y económicos en general.</p>
--	---	---	---

	Grande, Arroyo San Bernardo, Arroyo El Loro (Sierra de la Ventana); Río Sauce Chico, Arroyo Ventana (Tornquist), y Parque Norte.		
ACTIVIDADES	Presupuesto:	Ejecución	Se mantenga el presupuesto asignado al proyecto.
ACTIVIDADES	* Actividades del componente 1: \$ 350,00	presupuestaria (facturas, recibos, comprobantes, minutas contables, órdenes de compra, órdenes de pago).	
1.1. Documento explicativo.	* Actividades del componente 2: \$ 54.560,00		
1.2. Convocatoria a Audiencia Pública.	* Actividades del componente 3: \$ 76.080,00		
1.3. Folleto explicativo.	* Actividades del componente 4: \$ 127.110,00		
1.4. Distribución de documento.	* Actividades del componente 5: \$ 55.550,00		
1.5. Distribución de folleto.	TOTAL		
1.6. Realización de Audiencia Pública.	\$ 313.650,00		
1.7. Suscripción.			
2.1. Contratación de un Especialista en Desarrollo local.			
2.2. Contratación de un Licenciado en Administración de Empresas y/o de un Licenciado en Producción.			
2.3. Relevamiento de necesidades.			
2.4. Firma de convenios.			
2.5. Decretos del Ejecutivo Municipal y/o emisión de reglamentaciones.			

<p>2.6. Invitación e inscripción a cursos y talleres de capacitación.</p> <p>2.7. Realización de cursos y talleres de capacitación.</p> <p>2.8. Entrega de certificados.</p> <p>2.9. Primer taller para empresarios y agentes productivos.</p> <p>2.10. Taller para empleados, operadores turísticos y comerciantes.</p> <p>2.11. Segundo taller de empresarios y agentes productivos.</p> <p>3.1. Contratación de un Especialista en Desarrollo Local.</p> <p>3.2. Contratación de un Licenciado en Administración de Empresas y/o de un Licenciado en Producción.</p> <p>3.3. Contratación de un Ingeniero Industrial.</p> <p>3.4. Distribución de folletos informativos.</p> <p>3.5. Invitación personal a empresarios locales y micro emprendedores.</p> <p>3.6. Atención consultas.</p> <p>4.1. Contratación de un Especialista</p>			
---	--	--	--

<p>en Desarrollo Local.</p> <p>4.2. Contratación de un Licenciado en Administración de Empresas y/o de un Licenciado en Producción.</p> <p>4.3. Contratación de un Ingeniero Industrial.</p> <p>4.4. Diseño proyecto mejoramiento de la infraestructura productiva</p> <p>4.5. Ejecución proyecto de infraestructura productiva y actividades de seguimiento temporal de emprendimientos productivos.</p> <p>4.6. Decretos del Ejecutivo Municipal y/o emisión de reglamentaciones.</p> <p>4.7. Distribución folletos informativos.</p> <p>4.8. Entrevistas personales.</p> <p>4.9. Aprobación proyectos de infraestructura productiva</p> <p>4.10. Aprobación trabajos.</p> <p>5.1. Contratación de un Especialista en Desarrollo Local.</p> <p>5.2. Contratación de un Licenciado en Administración de Empresas y/o de</p>			
--	--	--	--

<p>un Licenciado en Producción.</p> <p>5.3. Acondicionamiento de Oficina de Información.</p> <p>5.4. Señalización lugares de interés y de nichos productivos e industriales</p> <p>5.5. Carteles indicadores.</p> <p>5.6. Diseño e impresión de la guía del proyecto productivo</p> <p>5.7. Distribución de guía turística y del circuito productivo.</p> <p>5.8. Supervisión de distribución de guía.</p>			
--	--	--	--

V.8. Diagrama de Gantt (Actividades y Subactividades)

ACTIVIDADES	Mes 1	Mes 2	Mes 3	Mes 4	Mes 5	Mes 6	Mes 7	Mes 8
1.1 Documento explicativo	***							
1.2 Convocatoria a Audiencia Pública	***							
1.3 Folleto explicativo	***							
1.4 Distribución de documento	***							
1.5 Distribución de folleto	***							
1.6 Realización de Audiencia Pública	*							
1.7 Suscripción	*							
2.1 Contratación de un Especialista en Desarrollo Local.		*****	*****	*****	*****	*****	*****	
2.2 Contratación de un Licenciado en Administración de Empresas y/o de un Licenciado en Producción.		*****	*****	*****	*****	*****	*****	
2.3 Relevamiento de necesidades		****						
2.4 Firma de convenios		**						
2.5 Decretos del Ejecutivo Municipal y/o emisión de reglamentaciones.		*						
2.6 Invitación e inscripción a cursos y talleres de capacitación			*****	*****	*****			
2.7 Realización de cursos y talleres de capacitación				*****	*****	*****	*****	
2.8 Entrega de							*	

certificados								
2.9 Primer taller para empresarios y agentes productivos.					*****			
2.10 Taller para empleados, operadores turísticos y comerciantes						*****		
2.11 Segundo taller empresarios y agentes productivos.							*****	
3.1 Contratación Especialista en Desarrollo Local.		*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****
3.2 Contratación de un Licenciado en Administración de Empresas y/o de un Licenciado en Producción.		*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****
3.3 Contratación de un Ingeniero Industrial		*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****
3.4 Distribución de folletos informativos		**						
3.5 Invitación personal a empresarios locales y micro emprendedores.		****						
3.6 Atención consultas			*****	*****	*****	*****	*****	*****
4.1 Contratación de un Especialista en Desarrollo Local.		*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****
4.2 Contratación de un Licenciado en Administración de Empresas y/o de un Licenciado en		*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****

Producción.								
4.3 Contratación de un Ingeniero Industrial.		*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****
4.4 Diseño proyecto mejoramiento de infraestructura productiva		*****						
4.5 Ejecución proyecto de infraestructura productiva y actividades de seguimiento temporal de emprendimientos productivos.			*****	*****	*****	*****	*****	*****
4.6 Decretos del Ejecutivo Municipal y/o emisión de reglamentaciones.	*							
4.7 Distribución folletos informativos		***						
4.8 Entrevistas personales		*****						
4.9 Aprobación proyectos de infraestructura productiva			*****	*****	*****			
4.10 Aprobación trabajos						*****	*****	*****
5.1 Contratación de un Especialista en Desarrollo Local		*****	*****	*****	*****	*****	*****	
5.2 Contratación de un Licenciado en Administración de Empresas y/o de un Licenciado en Producción.		*****	*****	*****				
5.3 Acondicionamiento de Oficina de		****						

Información								
5.4 Señalización lugares de interés y de nichos productivos e industriales			*****					
5.5 Carteles indicadores				*****				
5.6 Diseño e impresión de la guía del proyecto productivo		***						
5.7 Distribución de guía turística y del circuito productivo.		****						
5.8 Supervisión de distribución de guía			*****	*****	*****	*****	*****	

V.9. Impacto

Preliminarmente, el impacto constituye uno de los criterios cuyo peso valorativo es muy importante y que implica comprender cómo el Proyecto de Desarrollo Local de Tornquist transformó una realidad determinada para un grupo determinado de actores; cómo afectó positiva y/o negativamente intereses, transformó posibilidades de acceso a recursos y en última instancia generó modificaciones en las cantidades y calidades de vida.

En el marco del desarrollo local, ya sea en su perspectiva económica como social, los procesos de evaluación de impactos comprenden procesos simples y complejos. En todo caso, habrá que ubicar los impactos con relación a elementos del contexto territorial o a los temas estratégicos territoriales en cuestión.

En este marco, mencionamos algunos tipos de impactos que se pueden considerar en el entorno de este proyecto de desarrollo local: la identificación de recursos naturales de uso social y productivo, el acceso y uso de la base de recursos naturales renovables y no renovables, el apoyo a la normativa legal de tipo local/regional para un adecuado aprovechamiento de los recursos, la sostenibilidad ambiental para la explotación y uso de recursos naturales, la conservación de áreas naturales y biológicas que tendrán potencialidades económicas y sociales (ejemplo ecoturismo), la recuperación de áreas verdes urbanas con base comunitaria para uso público, la creación de reoportunidades de empleo, la reconversión productiva para adecuarse a la base de los recursos naturales de tipo local, el mejoramiento de infraestructura productiva dirigida a ampliar las condiciones del mercado, el desarrollo de capacidades empresariales y asociativas de tipo productiva, la identificación de espacios internos y externos de mercado, el perfeccionamiento de las cadenas productivas, la posibilidad de acceso a tecnologías productivas así como la adaptación productiva de conocimientos locales, la capacitación de recursos humanos en la perspectiva de ampliar el

capital humano local y mejorar la producción de bienes y servicios, la posibilidad de facilitar alianzas productivas entre micro, pequeño y grandes empresas, el mejoramiento de las capacidades de gerencia en micro y pequeñas empresas, la optimización de coberturas y calidades en cuanto a servicios sociales de impacto local (salud y educación), el fortalecimiento y apoyo de la elaboración y desarrollo de una visión estratégica del territorio local, el mejoramiento de las capacidades para una gestión de las instituciones públicas locales orientadas al crecimiento económico y el progreso social, el establecimiento de enfoques interculturales que permitan eliminar barreras de exclusión del crecimiento económico y el proceso social, la profundización de acciones colectivas y capital social, y finalmente, el mejoramiento de la articulación y de la organización social en el entorno del Partido de Tornquist.

Abordando el análisis de relaciones o vinculaciones de causa y efecto en el entorno del análisis de los problemas identificados, se puede determinar como causas visibles los medios mecánicos insuficientes para cumplimentar las tareas agrícolas (carencia de infraestructura y equipamiento disponible), el escaso aprovechamiento de los recursos pesqueros, los recursos y la capacidad turística sin explotar y optimizar, la baja manufacturación de productos primarios locales, la existencia de caminos en mal estado y el deterioro de los suelos con impacto contaminante, la excesiva orientación de comercios y servicios al sector agrícola-ganadero en crisis y al ramo turístico, la disponibilidad de pymes locales escasas, el deterioro de la producción del sector agropecuario, el déficit fiscal considerable y la limitada capacidad de generar recursos propios por parte del Municipio, el entorno de sequía sostenida, la infraestructura inadecuada, la elevada deserción escolar y el escaso nivel de instrucción de gran parte de la población, la baja predisposición de la población al pago de impuestos, y la falta de orientación de los recursos municipales hacia acciones que permitan superar las debilidades y mejorar la situación competitiva y estratégica.

Consecuentemente, se identifican como efectos correlacionados la baja tasa de desocupación y subocupación, el aumento del producto bruto local, la existencia de población con alta cobertura médica, una situación social leve o moderada, el acaecimiento de una actividad industrial secundaria importante, la no emigración de la parte más activa de la población joven, la disminución de la población NBI, la inexistencia de traslación de población del sector agrario hacia los centros urbanos y hacia otros sectores, la no consideración del status de “ciudad dormitorio”, y el aumento de la población económicamente activa. Todo lo formulado se opera en el contexto de un alto desarrollo de las actividades económicas no turísticas como objetivo central o trascendental a partir de un limitado desarrollo de las actividades económicas no turísticas concebido como problema esencial o central.

En cuanto al impacto generado por la canalización de los problemas planteados, la tasa de ocupación de la capacidad de mano de obra y de nivel de actividad económica se encuentra estancada.

Abordando las causales de la problemática central, la baja manufacturación de productos primarios locales, la excesiva orientación de comercios y servicios al sector agrícola-ganadero en crisis y al ramo turístico, la elevada deserción escolar y el escaso nivel de instrucción de gran parte de la población, el escaso aprovechamiento de los recursos pesqueros, los recursos y la capacidad turística sin explotar y optimizar, y la falta de orientación de los recursos municipales hacia acciones que permitan superar las debilidades y mejorar la situación competitiva y estratégica son determinantes y causas disparadoras del limitado desarrollo de las actividades económicas no turísticas. A su vez, la sequía sostenida, la existencia de caminos en mal estado y el deterioro de los suelos con impacto contaminante, y la disponibilidad de infraestructura inadecuada y servicios con escasa cobertura, genera una disminución de la producción del sector agropecuario que junto con la existencia de medios mecánicos insuficientes para cumplimentar las tareas agrícolas desemboca en la baja manufacturación de productos primarios locales citada.

Por otra parte, la baja predisposición de la población al pago de impuestos deriva en el déficit fiscal y la limitada capacidad de generar recursos propios por parte del Municipio, que consecuentemente desemboca en la falta de orientación de los recursos municipales hacia acciones que permitan superar las debilidades y mejorar la situación competitiva y estratégica. Complementariamente, la operatoria de Pymes locales escasas genera el acaecimiento de recursos turísticos sin explotar y la falta de diversificación y heterogeneidad turística, y el consecuente escaso aprovechamiento de los recursos pesqueros.

Por ende, el limitado desarrollo de las actividades económicas no turísticas produce e induce la disminución del Producto bruto local, la traslación de población del sector agrario hacia los centros urbanos y hacia otros sectores de la población, una actividad industrial secundaria casi inexistente, y la consolidación de un status de “ciudad dormitorio, generando consecuentemente una elevada tasa de desocupación y subocupación que va a desembocar accesoriamente en una gran magnitud de Población sin cobertura médica, y en primera instancia en un aumento de población NBI y posteriormente en una situación social crítica o grave. Por otra parte, el status de “ciudad dormitorio” determina la emigración de la parte más activa de la población joven, y finalmente, una actividad industrial secundaria casi inexistente genera capacidad ociosa y subutilización del estrato de la Población económicamente activa de Tornquist.

Han ido disminuyendo progresivamente la dotación de subsidios oficiales destinados a propiciar una política local de estímulo a las empresas y de orientación de los recursos municipales hacia acciones que permitan superar las debilidades y mejorar la situación competitiva y estratégica, al igual que los subsidios públicos destinados a la manufacturación de productos primarios locales.

No se ha incrementado la actividad productiva ni la capacidad de aprovechamiento de la estructura industrial de Tornquist.

En correlato, no existe un aprovechamiento de los recursos pesqueros ni una potenciación de los destinos y circuitos turísticos no tradicionales en el seno del Partido de Tornquist.

Por otra parte, no se ha optimizado sensiblemente la infraestructura física de carácter productiva e industrial, y particularmente la capacidad y logística pesquera.

En lo atinente a la cuantificación del impacto local y regional y a la pertinente priorización de los problemas y su orden de prelación en el entorno de la jurisdicción, el mayor impacto y valorización se da en la alternativa que consigna que existen recursos y capacidad turística sin explotar y optimizar y una falta de diversificación y heterogeneidad turística (5), la dimensión que describe que los accesos y caminos se encuentran en mal estado con el consecuente deterioro de los suelos con impacto contaminante (5), el limitado desarrollo de las actividades económicas no turísticas (5), la variable de la infraestructura y el equipamiento que se tornan inadecuados (4), la elevada tasa de desocupación y subocupación (4), el Status de “ciudad dormitorio” (4), la emigración de la parte más activa de la población joven (4), la elevada deserción escolar y escaso nivel de instrucción de gran parte de la población (4), una situación social grave (4), el déficit fiscal considerable y la limitada capacidad de generar recursos propios por parte del Municipio (4), la falta de orientación de los recursos municipales hacia acciones que permitan superar las debilidades y mejorar la situación competitiva y estratégica (4), la baja manufacturación de productos primarios locales y actividad industrial secundaria casi inexistente (4), la excesiva orientación de comercios y servicios al sector

agrícola-ganadero en crisis y al ramo turístico (3), la alternativa que explicita que los servicios tienen escasa cobertura (3), y finalmente que la gran parte de la Población se encuentra sin cobertura médica (3).

Todo lo referido fundamenta y justifica, la consecución del presente proyecto cuyos impactos favorables formulados al inicio, van a tender a abordar y solucionar las problemáticas presentadas y desagregadas anteriormente.

V.10. Beneficios

Se operan como beneficios del presente proyecto, el incremento de eficiencia y eficacia del sistema productivo local, lo cual involucra diversificación de actividades e incorporación de mayor valor agregado en la producción e involucra apoyo para la búsqueda y creación de nuevas líneas de producción; el fomento a la creación de empresas de escala pequeña y mediana; el fortalecimiento de las capacidades empresariales y asociativas existentes relacionadas con la producción de bienes y servicios; la animación de la demanda de servicios empresariales; el impulso al diseño de políticas de incubadoras o viveros de empresas; la calificación de los recursos humanos para la gestión eficiente de la producción y comercialización; la formación de redes entre empresas y actores territoriales para la identificación de mercados y la búsqueda de recursos externos; el apoyo al desarrollo de infraestructuras productivas (caminos, centros de acopio y almacenamiento, parques industriales); el apoyo al desarrollo de nuevos roles y funciones de la gestión pública volcados a promocionar el desarrollo local; el diseño de políticas públicas para el acceso tecnológico; la ampliación de las fuentes de crédito y financiamiento de emprendimientos productivos; el fortalecimiento de las normativas de uso y ocupación del territorio; el diseño de programas de democratización de la información para la promoción del territorio y de diferentes productos así como servicios; el desarrollo de infraestructuras básicas adecuadas a la protección del medio ambiente, la adopción de normativas de explotación y uso de recursos naturales renovables y no renovables transparentes,

consensuadas y equitativas, el apoyo a la adopción de tecnologías limpias para el medio ambiente o Políticas públicas de transparentación del mercado de suelo urbano industrial- comercial, así como el de tierra en áreas rurales; el apoyo al desarrollo del suelo; la ampliación de cobertura y acceso a los servicios de educación y salud; el desarrollo de infraestructura social; el fortalecimiento del capital social; la ampliación de programas interculturales de rescate de conocimientos locales; el establecimiento de políticas culturales para la concertación y de sensibilización y marketing territorial; el aumento de las potencialidades locales que implica utilizar los recursos existentes y lograr otros no considerados internamente, es decir, atraer recursos externos; la optimización del uso de los diferentes recursos que se vinculan con las dimensiones biofísicas, socioeconómicas, político-institucionales y simbólico-culturales del territorio local, y finalmente, la búsqueda del crecimiento económico en un marco de justicia que implica igualdad de oportunidades para el acceso y disfrute de los excedentes generados en el territorio.

V.11. Población beneficiaria

Alrededor de 11.000 habitantes sin considerar el impacto en el entorno regional del sudoeste de la Provincia de Buenos Aires

Actores beneficiarios:

Pobladores ribereños

Empresas y operadores turísticos

Pescadores

Productores rurales

Comerciantes, industriales, empresarios, productores en general

Vecinos y ciudadanos, Comunidad en general

Municipio

ONGs. e instituciones intermedias

Universidad (particularmente Universidad Nacional del Sur) y sector educativo

El proyecto tiene cobertura total e integral, no existiendo población afectada excluida de los beneficios del proyecto. Complementariamente, puede plantearse una etapa o instancia ulterior de este proyecto que abarca el desarrollo articulado y convergente del Partido de Tornquist con la participación de todos los destinatarios o actores involucrados en el entorno local y en la variable de desarrollo.

V.12. Marco institucional

El Diagnóstico del Marco Institucional en el que se inserta el Proyecto de Desarrollo de referencia dirigido a la población asentada en el Área del entorno territorial del Partido de Tornquist, persigue definir la trama de organizaciones públicas y actores privados (es decir actores estatales, y no estatales o subestatales) con injerencia e inherencia en dicho ámbito espacial, a fin de establecer la real capacidad de dar apoyo a la Unidad Ejecutora en la instrumentación del presente Proyecto para restituir o mejorar en definitiva las actuales condiciones de vida de los pobladores y de la ciudadanía de Tornquist.

A tal efecto, se hace necesario establecer la organización institucional de los distintos niveles de actores participantes involucrados, las competencias asignadas, así como las posibles modalidades de participación en el referido Proyecto de “Diversificación y potenciación de la actividad económica y productiva no turística en el Partido de Tornquist- Argentina”.

El marco o entorno institucional concreto del presente proyecto estará canalizado y operado en el Municipio de Tornquist.

V.13. Condiciones previas

Se conservan en forma general e inalterables las actuales condiciones socioeconómicas y políticas en el contexto o entorno de Tornquist, y los indicadores macroeconómicos y la variable política nacional consecuentemente. Además se observa una inestabilidad política en el entorno del Partido, una resistencia al cambio de los tradicionales actores económicos de la región, y finalmente, una carencia de consenso social de los actores implicados en el proceso de desarrollo.

Aspectos políticos e institucionales:

- *Falta de un marco político-institucional adecuado.* Un tema común en todas las reuniones preliminares fue el reconocimiento de que no existe un marco político e institucional adecuado para mejorar la situación actual en lo que hace a la conservación y uso adecuado de la biodiversidad. En particular, se señalaron los siguientes aspectos:

- *Falta de coordinación e interacción entre las agencias provinciales y nacionales.* El sistema federal argentino otorga a las provincias el derecho a manejar sus recursos en forma autónoma. Por lo tanto, se requiere una coordinación y colaboración muy

estrecha de las provincias entre sí y con el gobierno federal a los fines de desarrollar un manejo adecuado y eficiente, tanto de los hábitats y especies que ocurren dentro de los territorios provinciales como aquellas que son compartidas (ríos, por ejemplo). Se mencionaron numerosas instancias de falta de coordinación, y se señaló la necesidad urgente de encontrar mecanismos eficientes de integración y coordinación.

Asimismo se señaló la existencia de superposiciones entre agencias gubernamentales dentro de cada provincia, lo que también dificulta una gestión adecuada. Falta institucionalizar el sistema nacional de áreas protegidas y coordinar el funcionamiento de las áreas nacionales y provinciales en el marco de una estrategia nacional para las mismas. En el marco de ella, deben establecerse prioridades en lo que hace a representación de eco regiones, identificación de nuevas áreas, y definición de objetivos de conservación. Asimismo, falta completar el proceso de planificación de las áreas protegidas, tanto nacionales como provinciales. Se recomendó promover acciones destinadas a lograr mecanismos eficientes de integración y planificación del manejo del medio ambiente y la diversidad, preferentemente a nivel de regiones ecológicamente homogéneas (ecoregiones). En la Región Centro es especialmente necesario convocar explícitamente a los actores relacionados con la producción primaria en la tarea de definición y ejecución de una estrategia para conservar la biodiversidad.

- *Falta de percepción de la problemática ambiental por el sector público, privado, y la opinión pública en general.* Este problema fue considerado muy importante. Se lo asoció a un problema educacional (una creencia muy difundida en Argentina a todos los niveles es la de que tenemos un país muy rico en recursos que deben ser explotados rápidamente) y una situación económica que ejerce fuerte presión sobre la utilización rápida e intensa de los recursos naturales. También fue señalado que el tema ambiental (biodiversidad incluida) ocupa un espacio cada vez menor en las campañas electorales y por lo tanto en el escenario político. Asimismo se reconoció la falta de mecanismos de extensión desde los centros de investigación y Universidades vinculados a esta

temática. Se recomendó que la estrategia incluya un componente de educación y de integración de los sectores gubernamentales (incluyendo la educación) que enfoque este importante problema.

- *Falta de incentivos económicos adecuados para la conservación y uso sustentable de la biodiversidad.* Se consideró a este factor como muy importante y extendido. Se recomendó que en el desarrollo de la Estrategia Nacional de Biodiversidad (y en el Plan de Acción resultante) se contemplen mecanismos específicos y adecuados para lograr una interacción adecuada con los Ministerios de Economía y los órganos de Planificación a nivel nacional y provincial. Debería darse prioridad al diseño e implementación de medidas económica y socialmente razonables que actúen como incentivos de la conservación y aprovechamiento sustentable de los componentes de la biodiversidad.

- *Falta de consideración adecuada de los temas ambientales y de biodiversidad en los sistemas educativos formales.*

Aunque Argentina tiene una trayectoria destacada en términos de investigación científica ligada a la biodiversidad (en áreas como la taxonomía, ecología, etc.), no existe una política definida por parte de los organismos promotores de ciencia y técnica para apoyar líneas de investigación en forma sistemática y sostenida, facilitando así la producción de la información requerida para la conservación y el uso sustentable de la misma. Se requeriría, por lo tanto, considerar la inclusión de este tema en las prioridades de dichos organismos. Se mencionó que podría mejorarse la vinculación existente entre los sectores académicos y gubernamentales, la cual ha probado ser muy fructífera. Asimismo, se mencionó que los organismos académicos podrían incrementar el acceso a recursos financieros internacionales si mejoraran su capacidad de gestión y si tuvieran adecuada coordinación con los organismos gubernamentales. Se recomendó un diálogo amplio con los organismos financiadores de la investigación científica y técnica a nivel nacional y provincial tendiente a lograr que se incorporen mecanismos específicos de apoyo a la investigación, conservación y uso sustentable de la biodiversidad.

- *Insuficiente inversión en el mantenimiento y creación de áreas protegidas en la región:* si bien se reconoce que han habido importantes avances en este sentido, la proporción de ambientes protegidos bajo el sistema de parques nacionales y/o provinciales es todavía muy limitada. Asimismo, muchos parques carecen de la infraestructura adecuada.

- *Carencia de un sistema adecuado y eficiente de evaluación de impacto ambiental.* Argentina carece de un sistema nacional orgánico y eficiente comparable con los vigentes en otros países desarrollados y aún con los de otros países de Latinoamérica. Esto es particularmente importante en la región, sobre todo teniendo en cuenta el creciente desarrollo industrial, la posibilidad de grandes obras sobre los sistemas fluviales, y el gran desarrollo urbano.

- Ausencia de criterios de referencia consensuados para definir la regionalización para la estrategia nacional de biodiversidad

- Falta de precisión entre la responsabilidad que corresponde a la nación y a las provincias en la preservación y conservación de la biodiversidad.

- Desarticulación entre líneas de investigación y necesidades reales e inmediatas en tiempo y espacio para recopilar y generar soluciones efectivas sobre conservación de la biodiversidad.

- Falta de articulación entre la instancia de educación formal, no formal, e informal referidos a la biodiversidad

Asimismo, requiere restaurar el criterio de planificación y ordenamiento territorial, en el corto, mediano, y largo plazo, el cual debe ser ampliamente participativo. Es fundamental que el mito de país rico en recursos y sin problemas ambientales sea revisado y discutido en todos los niveles. Asimismo, debe analizarse en la forma más amplia posible la relación entre futuro bienestar

económico, manejo sustentable, y conservación de la biodiversidad. El concepto de inversión a futuro es por lo tanto crucial. En otros términos, se requiere una valoración intrínseca de la naturaleza, ya que la biodiversidad tiene valor por sí misma.⁹⁶

Si bien las reformas económicas y financieras cortoplacistas tendieron a satisfacer el objetivo de insertar la estructura económica en la lógica transnacional del sistema internacional, también afectaron negativamente la vinculación de economía y política (revirtiendo la dependencia tradicional de la variable económica con respecto a la política). Otro efecto concreto del ajuste, fue el progresivo aumento de los índices de pobreza, marginalidad y exclusión social (bajo la excusa justificadora de insertar y adaptar la economía doméstica al transnacionalismo y a la globalización económica y financiera). Se ha desarticulado por completo el sistema de protección y de resguardo social, perdiendo el Estado gradualmente la visión “paternalista” y asistencialista. Este costo (social, político y económico) por insertarse en la economía mundial fue claramente más elevado que los beneficios derivados de esa decisión (planteando una estructura de costo-beneficio francamente desfavorable).

Otra variante que se divisa claramente es la descentralización y fortalecimiento de los poderes locales y regionales (sobre todo del ámbito o nivel municipal por sobre los otros estratos de la administración general), y el persistente desarrollo de los niveles de participación y representación de los múltiples actores sociales que accionan en el contexto internacional.

No obstante, el modelo neoliberal imperante en la última década, propició el fortalecimiento del actor transnacional privado en detrimento del Estado.

⁹⁶ www.fucema.org.ar/old/cdb/procesopart.htm. Fuente: Internet. 04/11/2009.

Una reestructuración del rol del Estado no puede emprenderse sin considerar los principios de estaticidad y autonomía de los actores no estatales o subestatales, que configuran una nueva vinculación entre el Estado y la sociedad.

Los ajustes estructurales y neoliberales establecieron una concepción de Estado subsidiario, donde la brecha entre quienes pueden acceder a los mecanismos del sistema de mercado, y quienes deben estar sujetos a la lógica asistencial por parte del Estado, se torna cada vez más amplia y profunda. Esta “dualización” de la sociedad plantea la necesidad de profundizar las políticas de asistencialismo social, y aceptar los dispositivos de control en esta materia. La privatización de los servicios educativos, previsionales, y de la salud no logran sin embargo, reestructurar institucionalmente desde adentro al aparato estatal, postergando o difiriendo esa transformación estructural.

Por otra parte, el pretendido objetivo de que el crecimiento de la economía (a través del mejoramiento de los parámetros macroeconómicos) genere automáticamente una suba en los índices sociales y niveles de vida o de desarrollo humano, no ha podido ser cumplimentado. Sin embargo, el ajuste estuvo fundamentado en el supuesto fracaso del accionar del Estado de Bienestar. Lo concreto es que no se logró una reformulación acabada y eficiente del aparato estatal, y sí se obtuvo una profundización y agudización de los sectores más vulnerables del entorno social doméstico.

La proliferación de un capitalismo “descontrolado” tendió a favorecer la consolidación de la desintegración social, de las desigualdades en la redistribución del ingreso, y fundamentalmente, la profundización de las asimetrías entre las elites y los restantes estamentos sociales. El Estado ni siquiera pudo operar y atenuar estas disparidades.

Un sistema de partidos se constituye en el conjunto de interrelaciones que se dan entre los distintos partidos que compiten y confrontan en un país. En correlato, por sistema se entiende que los comportamientos y los resultados de cada uno de los

partidos están condicionados y, en cierta manera, guiados por las estrategias y resultados de los otros partidos políticos. Por ello, las relaciones, vinculaciones y dinámicas que se operan entre los partidos de un sistema son variables y diversas e impactan de modo diversificado a las funciones del sistema propiamente dicho. Complementariamente, se torna trascendental abordar y evaluar relaciones clave como la volatilidad, la fragmentación y la polarización.

Consecuentemente, la volatilidad se correlaciona con los cambios en el sustento y apoyo que reciben los partidos políticos pertinentes de un acto electoral a otro. Por otra parte, para considerar el sistema de partidos es esencial determinar su grado de Fragmentación, es decir el número de partidos que componen el sistema. Finalmente, para terminar de abordar la operatoria del sistema se debe entender y percibir acabadamente la polarización de sus integrantes (distancia ideológica que existe entre unos partidos políticos y otros).

En definitiva, los partidos políticos se han comportado tradicionalmente como la entidad canalizadora de las demandas ciudadanas a los responsables del gobierno. De este modo, el partido político debía de comportarse y operar como una organización transparente que, en defensa de unos intereses definidos, compite adecuadamente por el poder. Complementariamente, una de las opciones que han seleccionado los partidos para relegitimarse es la inclusión de nuevos intereses y de la participación directa de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones (canalizable a través de la celebración de elecciones primarias o introducción de mecanismos democráticos y consecuentemente con la inclusión de mujeres en sus listas).

Con las reformas referidas los partidos entienden que se abre la organización a la inclusión de los intereses de los ciudadanos y a la representación de los mismos en el proceso (aspiración de representar a una parte sustancial y mayoritaria de la ciudadanía en la búsqueda de óptimas políticas públicas).

Por ende, los propios partidos políticos se vieron obligados a democratizar sus estructuras para intentar recuperar así el apoyo de la ciudadanía que se había perdido progresivamente.

No obstante, la requisitoria de institucionalización y organización difieren según el nivel o estrato de gobierno. En correlato, en la esfera nacional las necesidades de institucionalización son mayores ya que la definición de estrategias y de propuestas políticas exige un nivel de complejidad y desarrollo mayor. En contraposición y particularmente en los niveles locales, la articulación de nuevos movimientos sociales es más sencilla y operable ya que la dimensión de la negociación y el acuerdo así como la implementación de políticas suele ser más accesible, canalizable y aplicable.

Consecuentemente, es dificultoso abordar los nuevos movimientos y líderes emergentes en América Latina en razón de que muchos de ellos devienen y tienen su origen en antiguos partidos y, en definitiva siguen guardando electores y clientelas preexistentes, y se reciclan de manera permanente a fin de no perder protagonismo en el proceso y en el entorno del sistema. Complementariamente, los terrenos electorales se han ampliado y profundizado con los procesos de descentralización, derivando en una complejización de los escenarios que nos hacen entender el cambio.

La desconfianza de los ciudadanos llevó a una crisis de representación que se autorreproduce y se extrapola al nivel municipal, provincial y nacional, ya que la baja legitimidad fomenta y estimula la retirada del apoyo y esta carencia de confianza y apoyo termina reduciendo las posibilidades de relegitimación. Se divisa un sistema en el que los partidos no ofrecen confianza a los ciudadanos y donde no existen otras formas aditivas de representación. Lo referido deriva obviamente en la fragilidad del propio sistema y a la ingobernabilidad del mismo.

En conclusión, esto implica una profunda y aguda crisis de gobernabilidad, y de representación que se podría abordar con la articulación de nuevas organizaciones políticas y los actores no estatales del entorno local.

La crisis de representación operada por la sociedad ha empujado a los ciudadanos a buscar nuevas alternativas políticas. Estas alternativas pretenden ofrecer una nueva forma de hacer política, más incluyente y democrática. Se ha instrumentado la inclusión de mujeres en los partidos como símbolo de apertura de los mismos. No obstante puede mencionarse, que el número de mujeres con representación parlamentaria o legislativa ha aumentado. Esto abre las puertas a una mejor representación del colectivo femenino y mejora consecuentemente la imagen de inclusividad de las organizaciones políticas.

El sistema de partidos tiene importantes consecuencias para la vida política, esto es, para el funcionamiento de la democracia y, por ende, para sus resultados en términos de políticas públicas. Los partidos son los principales agentes de representación política en sociedades democráticas, además son casi los únicos actores con acceso a las posiciones electas. Los procesos electorales invariablemente son dominados por estos agentes, procedimiento que les permite influir en la agenda gubernamental y representar grupos diversos de la sociedad. En los sistemas políticos latinoamericanos, el rasgo predominante es la concentración del poder político en los Ejecutivos y, por consiguiente, el menoscabo de los otros poderes del Estado, por lo que los gobiernos han buscado mecanismos para aumentar su eficacia política y económica. Sin embargo, el verdadero problema que éstos enfrentan es la carencia de unas instituciones políticas realmente eficaces, que puedan articular y representar los múltiples intereses que surgen desde la sociedad, así como desarrollar e implementar políticas coherentes a fin de responder a las tareas fundamentales de gobernar.

Los partidos políticos deberían jugar un papel fundamental en el proceso de construcción de consensos de la agenda política del desarrollo y, por cierto, en la agenda de la reforma del Estado. En América Latina las instituciones políticas son débiles y

la sociedad civil también lo es. Con todo, y a pesar de esa debilidad, los partidos políticos ocupan un lugar importante en la determinación del proceso político, entendiendo por este al proceso en el cual se producen las interacciones entre los diversos actores que dan como resultado el establecimiento e implementación de la agenda política. En América latina donde las democracias están en procesos de consolidación y donde las instituciones políticas adolecen de bajos grados de institucionalidad formal, se podría concluir equivocadamente que los partidos no son importantes. Sin embargo, como la sociedad civil de esos países también es débil la forma de influir y acceder al poder queda circunscrita a los partidos. Otro hecho que en América Latina le ha dado relieve a los partidos ha sido el poderoso rol que el Estado cumplió en las estrategias de desarrollo. De modo que el acceso a los recursos del Estado, habida cuenta de la escasez de expresiones organizativas desde la sociedad civil, quedó limitada a los partidos políticos. Empero, esos partidos no llegaron a institucionalizarse en una forma similar a los de las democracias más avanzadas. La volatilidad, el personalismo, y la fragmentación continuaron siendo rasgos distintivos de los partidos, quienes promotores de unas reglas del juego que no promovieron la acción colectiva. Como los partidos controlan el acceso al poder y al proceso de elaboración de las políticas públicas, por consiguiente la forma como funcionen los partidos, como se estructuren, sus rasgos, determinará –en gran parte- el desempeño y calidad de la democracia en la región.

Finalmente, el ejercicio de la democracia conlleva la expresión de múltiples intereses y conflictos, mientras que la gobernabilidad persigue maximizar el consenso y la capacidad decisoria. Esta tensión entre gobernabilidad y democracia puede ser –y es- moderada por las instituciones políticas, especialmente los partidos políticos. En un contexto de crisis la existencia de instituciones políticas fuertes y coherentes es de importancia central.

Los partidos como mediadores entre la sociedad civil y el Estado facilitan el ejercicio de gobernar cuando son instituciones sólidas, estables y coherentes. Se podría decir que un sistema de partidos estable existe cuando los partidos más importantes del país están institucionalizados, adoptan una posición coherente frente al Estado y la sociedad, e incorporan

efectivamente a todos los grupos relevantes en la misma, incluyendo a los grupos económicos dominantes, empleando una mezcla de reclamos ideológicos, programáticos y clientelistas, y donde las interacciones entre estos partidos ocurren con una regularidad esperada y con una fortaleza electoral dentro de unos parámetros más o menos entendidos. Los partidos políticos tienen como función clave en democracia la estructuración de las preferencias de los ciudadanos y del proceso político. En un sistema formalmente institucionalizado esta función los partidos la desarrollan con facilidad, ayudando a los distintos grupos de la sociedad tanto a expresar sus intereses como a canalizar sus demandas, sin embargo en los sistemas de institucionalización débil los ciudadanos no aprecian las diferencias entre los partidos, toda vez que éstos carecen de un perfil diferenciador, como consecuencia de su excesiva volatilidad y poco arraigo en la sociedad civil.

Esto lleva a que el ejercicio de los mecanismos de accountability también sea débil. Cabe agregar que los sistemas con una alta fragmentación partidaria y con partidos de perfiles opacos contribuyen a hacer más difícil el establecimiento de la accountability, habida cuenta que los políticos son menos visibles y los partidos más volátiles. Si los medios para exigir rendir cuentas a los gobiernos son precarios, entonces la probabilidad de que éstos se aparten de las demás instituciones políticas (legislativos y partidos) es mucho más alta.

Con sistema de partidos excesivamente fragmentados, volátiles, segregados, permeados por patrones clientelares, el proceso político se centra más en la competencia electoral que en la formulación de políticas. Adicionalmente, muchas veces esa competencia llega a límites donde no hay moderación de conflictos, ni posibles soluciones viables, quedando el debate dominado por el interés en ganar las elecciones, incluso a través de medios no democráticos. La volatilidad del sistema conduce a que los partidos débiles tiendan a estar muy pendientes de los cambios en la opinión pública, por lo que una situación de crisis, cuando los gobiernos implementan políticas poco populares que son rechazadas por la población, puede traducirse en una merma del apoyo al gobierno de algunos partidos. Comportamientos como estos minan la legitimidad y el rendimiento de los gobiernos.

Sin embargo, una de las caras positivas del fenómeno globalizador lo constituye la generalización y la consolidación de los regímenes democráticos a nivel mundial, además del establecimiento de una suerte de sistema de justicia global o universal que no tiene fundamento en la territorialidad y en la no injerencia en los asuntos internos de los Estados, y sí en la protección internacional de derechos humanos. No obstante, el sistema democrático debe contener el avance de determinados efectos de la globalización, como la concentración de la riqueza y del ingreso, los movimientos transnacionales de flujos financieros y capitales especulativos, y el “libertinaje” desmedido de los actores multinacionales privados que crean impotencia y debilidad en el accionar del Estado. Esta nueva concentración del poder produce además de una anomia en las funciones del Estado-nación clásico, una virtual desaparición de los niveles intermedios de la administración general (Estados provinciales y factores de poder de índole regional). Los partidos políticos y la dirigencia gubernamental, se encuentran acotados y restringidos en su operatoria por el irrestricto proceder del contexto externo en el marco del fenómeno globalizador. La concentración de poder de los agentes económicos domésticos, adicionada a las limitaciones ineludibles del sistema internacional, generan un clima desfavorable para un efectivo desarrollo de la política interna de un país (que queda con un mínimo grado de maniobra ante estas circunstancias descritas). Por otra parte, las increíbles y agravadas problemáticas sociales y económicas (particularmente en América Latina), terminan por mermar el sustento real de la política nacional y el accionar de los líderes políticos.

Además la lógica de la globalización deriva en una consolidación de la democracia, pero acompañada de un desprestigio y de una carencia de legitimidad de las instituciones, en un desarrollo medular de la corrupción estructural y el “clientelismo”, en una regresión de la concentración y transnacionalismo de la riqueza (que acentúa el desempleo y la exclusión social), y en una crisis de los valores identitarios nacionales que ocasiona un aumento del individualismo y la desintegración. Complementariamente a esto, el desarrollo súbito de los actores no estatales y de la sociedad civil en particular, plantea una reformulación de la vinculación Estado-sociedad-mercado : una decadencia de la variable estatal, un predominio claro del mercado, y un rol activo acentuado de

las organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales (barriales y comunitarios), y además actores subestatales. La forma de consensuar los intereses del sistema político estatal por un lado, y la impronta de la economía global por el otro, será la clave a resolver para lograr una moderada revalorización de lo local o doméstico, y una anulación de la fractura operada entre la dimensión económica y una sociedad caracterizada por la fragmentación del tejido social.

Tal como se pregunta Daniel García Delgado, el interrogante está dado por los siguientes términos: “¿Cómo asegura el Estado su legitimidad en el marco de la crisis de representación?, ¿cómo asegura el bienestar o un mínimo de integración social frente a los problemas de fragmentación y marginalidad social?, y ¿cómo asegura la identidad cultural y el sentido, en el marco de una cultura globalizada y transnacionalizada?”.⁹⁷

En definitiva, la crisis de representación al interior del sistema democrático implica una desconexión entre los líderes políticos y las bases ciudadanas. En correlato y en el entorno donde opera la desafección política de la ciudadanía y consecuentemente la deslegitimación progresiva de las instituciones, se aborda la crisis de representación como un problema de orden intrasistémico.

Preliminarmente, las situaciones de pobreza, exclusión social y desigualdad extrema son verdaderos desafíos para el liderazgo en términos de eficacia, pero también para la representación y la gobernabilidad. Desde el rol social que le toca a los políticos / agentes / actores involucrados / interesados en procesos de participación y desarrollo social y económico, la metodología (participativa) de trabajo es la herramienta de transformación y construcción, que hoy más que nunca debe estar cerca de la gente, en función de la construcción de un proyecto colectivo compartido, equitativo, fértil e incluyente. Este redireccionamiento “productivo” de nuestra sociedad afecta de manera directa los procesos de planificación participativa. Si bien la

Planificación Participativa juega un rol esencial al facilitar la participación comunitaria y colaborar en el ensanche de la toma de decisiones; es necesario instrumentar mecanismos de revisión constantes en la metodología que atiendan a la dinámica de los procesos sociales; tales como: los plazos de planificación y gestión, la Institucionalización del Plan, en términos de articulación cierta y creciente de los espacios Instituidos y los espacios Instituyentes, la revisión de la dialéctica entre la concreción de las acciones coyunturales y las acciones estructurales, y la dinámica respecto de los objetivos de corto y largo plazo. La participación en la toma de decisiones, en la identificación y selección de las acciones a emprender por parte de la ciudadanía requiere, por parte de la dirección institucional, asumir que la toma de decisiones dejará de ser un acto del equipo de gobierno para ser el resultado de la acción ciudadana canalizada por el equipo de gobierno.

En función de lo expuesto, la función directiva es un aspecto fundamental para potenciar el dinamismo, la innovación y la consecución de objetivos en las organizaciones. Debe favorecerse la capacidad de dirección en todos los niveles de la organización e imprimir una cultura de desarrollo profesional y personal de individuos y grupos sin perder la eficacia. Las organizaciones estratégicamente dirigidas se enfrentan a los cambios y a la complejidad de entornos variables manteniendo su responsabilidad respecto de los resultados determinados dentro o fuera de la propia organización.

Los sistemas de gestión pública reciben fuertes presiones externas y tienden a adaptarse, con ritmos lentos y desiguales, a las funciones asumidas por el Estado y a las bases de legitimación política y cultural que los sostienen. La adaptación busca superar la rigidez administrativa, basada en una relación administración-administrado (unidireccional, impersonal y distante) no adecuada a las demandas de la sociedad. La nueva función de los directivos es asegurar la regulación del proceso y no sólo mandar o aplicar instrucciones. La realidad se impone; el paso de una administración que se conformaba con "hacer más de lo mismo" a una administración innovadora, de mantener el "Status Quo" al crecimiento institucional, de enfatizar el control a

⁹⁷ García Delgado, Daniel. "Estado- nación y Globalización. Fortalezas y Debilidades en el umbral del tercer milenio". Ariel, 2000. Parte I y II.

promover la confianza, de priorizar los sistemas y estructuras a orientarse hacia el logro de resultados, de manifestar una actitud reactiva a mostrarse receptiva y proactiva, de conformarse "en hacer bien las cosas" a actuar estratégicamente.

Preliminarmente, el tratamiento de la Política Pública debe ser concebida como un proceso de transformación de la insatisfacción social en una situación de transformación social y de impacto directo sobre la optimización y la calidad de la Gestión Pública.

Es condición del conductor saber interpretar las capacidades de su personal a cargo, cuántas veces tenemos asignadas a las personas en tareas que no le son afines a sus capacidades, y esta visión global sólo la puede tener quien está coordinando la actividad. En cualquier lugar del mundo, todo cambio va a generar rechazo, por lo tanto los directivos deben exponer las razones del cambio a todos y cada uno de los integrantes para que éstos se involucren y tomen conciencia de los beneficios que se obtendrán en determinados plazos.

Si se mejoran los canales de comunicación internos y se cambia la cultura organizacional se va a poder reflejar una mejor imagen ante la sociedad. El acto y el compromiso de los estamentos dirigenciales o directivos aportando el ejemplo en la cotidianidad de la actividad, determina e induce la labor profesional u operativa de los niveles o cuadros inferiores, generando un impacto positivo sobre la imagen y la esencia institucional.

Es vital asumir de forma decidida una concepción renovada y revitalizada del "management del sector público", y de la formación y capacitación de "gerenciadores públicos" (administradores y líderes públicos). Debe operarse la definición de "utilidad pública", medible a través de indicadores de desempeño y canalizado en un proceso sistemático de control de gestión. La actividad

óptima de un gerenciamiento público debe abarcar el manejo de la relación interpersonal y la disponibilidad concreta de información requerida en el proceso de toma de decisiones.

En razón de presentarse una situación de crisis social, debe surgir y es requerible un verdadero liderazgo político. En una crisis el líder político logra entender el descontento y por qué existe ese descontento y convertirlo en un diagnóstico de la situación referenciada, a fin de decidir una solución.

El sistema político argentino está dotado de un alto grado de fragmentación, debido a su diseño institucional básico de país federal, presidencialista, con un legislativo bicameral y un sistema electoral que otorga poder a los líderes provinciales. La combinación de estas características da por resultado un apreciable grado de fragmentación política, junto con una indeseable confusión de los ámbitos más adecuados para la toma de decisiones de políticas públicas eficientes. En especial, el federalismo constituye una característica institucional que ciertamente afecta el grado de fragmentación del sistema político argentino y lo hace por dos canales: (a) el Senado, donde las provincias pequeñas tienen el mayor grado de sobre representación del mundo, y (b) por la configuración de las leyes electorales. Resulta de ambos que importantes recursos son puestos en manos de los líderes provinciales, figuras clave para entender la verdadera naturaleza de las negociaciones que enfrenta el Ejecutivo.

El sistema de frenos y contrapesos que supone el diseño presidencialista de la Argentina es poco eficiente en los hechos y aún cuando el sistema político-institucional es fragmentado, el presidente posee instrumentos de interacción con los demás poderes que le posibilitan actuar con mayor discrecionalidad, lo cual incrementa la inseguridad jurídica. Estos instrumentos son el resultado de un conjunto de concesiones que los actores institucionales han ido efectuando, condicionados por los incentivos que ellos mismos enfrentan. El cortoplacismo de los principales actores institucionales es otra de las peculiaridades del sistema político

argentino que incide de manera crucial en la deficiente calidad de las políticas públicas. El Congreso es el actor institucional más desencajado del rol que está llamado a tener y que más se ve afectado por sus horizontes.

Para atender políticas de más largo plazo, es de esperarse que la permanencia de ciertos actores (Congreso, administración pública) coadyuve a dar mayor estabilidad y coherencia a las políticas públicas, lo que traería aparejada una reducción del nivel de inseguridad jurídica. En síntesis, las principales implicancias de las peculiaridades del entramado institucional hacen a la inseguridad jurídica que ha caracterizado, en buena medida aún hasta nuestros días, a la Argentina (con las consecuencias que la inseguridad tiene sobre las decisiones de los actores económicos y por ende sobre la performance económica). Asimismo, las características institucionales conducen a la baja calidad, coherencia y durabilidad (por lo tanto baja predecibilidad) de las políticas públicas.

La cultura política se establecería vinculada con los factores de la tolerancia, democracia y consenso. No obstante, los valores imperantes de la exclusión, el autoritarismo y la polarización derivan en las inestabilidades en el entorno del sistema ya referidas anteriormente. En correlato, la armonización de actitudes, sentimientos, informaciones, habilidades e inclinaciones que posee la sociedad en lo referente a objetivos y a la forma de estructurar el sistema político se torna trascendental.

Preliminarmente, la gobernabilidad es la condición de buen gobierno y que se caracteriza por la presencia de normas, costumbres e instituciones que establecen los modos de relación entre gobernantes y gobernados. A esta definición, se le ha criticado por acentuar un polo de la relación, dejando en desmedro a la sociedad civil. En oposición, en la literatura localista o municipalista, encontramos el intento de establecer un equilibrio en esta relación a través de la conceptualización de la Gobernanza, como modo en que los gobernados establecen sus propias coordenadas de interlocución con el gobierno, llegando

en ocasiones a convertir estos “modos de gobernanza” en factores de empoderamiento que se ligan con la noción contemporánea de capital social, capital social comunitario, sinergia o empoderamiento.

Un elemento parece central en esta ecuación gobernabilidad-gobernanza y se refiere a la relación que ella significa y describe como el proceso mediante el cual el Estado y la Sociedad, definen y redefinen en forma permanente, sus acuerdos y conflictos. Y por cierto, si es un proceso social, esto remite a actores que moviéndose sinérgicamente, establecen compromisos y desarrollan conflictos con otros actores, situados en un espacio territorial y en un tiempo dado.

De esta manera, situar la relación proceso Gobernabilidad-Gobernanza como el elemento más característico de la emergencia de la Gestión Pública Local, es inferir que esta será siempre un elemento en construcción y que por tanto la primera medida precautoria a tomar, es el abandono de las miradas compartimentalizadas y estáticas del espacio local. Y con ello de la institucionalidad municipal, como instrumento operador de la relación Gobernabilidad- Gobernanza.

En definitiva, la tipología de institución, el comportamiento de los actores y el catálogo de valores o creencias existentes y disponibles en el sistema local propician el fortalecimiento de la legitimidad del sistema municipal y facilitan la eficacia del mismo.

El entorno argentino y particularmente, el cuarto de siglo de democracia transcurrido no ha sido aún suficiente para levantar dispositivos eficaces para prevenir y sancionar la corrupción, y tampoco para persuadir a la dirigencia política en su conjunto de que la lucha contra este flagelo debe ser prioritaria, y que asimismo es indispensable promover y exigir conductas ejemplares en este terreno a todos aquellos que forman parte de la gestión pública. Si bien esporádicamente hay respuestas adecuadas, el aparato estatal, en sus diferentes jurisdicciones, sigue respondiendo a lógicas dispares, fragmentadas y opacas, sin que se busque un complemento virtuoso entre una burocracia racional -que no parece formarse en la actualidad- y un conjunto de

funcionarios políticos que deberían compartir una ética de cuidado de los recursos colectivos. Lejos de ello, persiste el abuso y el autoritarismo, el uso de los resortes estatales en provecho propio y el clientelismo político. Desafortunadamente, la cultura política todavía no ha asumido con toda la seriedad y responsabilidad necesaria la importancia estratégica que tiene para la República la transparencia, el control y el escrupuloso uso de los recursos públicos. En estas condiciones, la administración de los bienes públicos suele eludir controles transparentes e independientes. Es necesario, entonces, reforzar la publicidad y los instrumentos de prevención y sanción de la corrupción. Más allá de las especificidades que cada una de ellas ofrece hay un punto en el que convergen los disímiles abordajes de la problemática de modo que al indagar por la cultura política de los individuos o de los grupos dentro de la sociedad se penetra en un conjunto de representaciones portadoras de actitudes, creencias, ideales, valores y conocimientos que constituyen la identidad de las grandes familias políticas. En este marco, la cultura no es un todo homogéneo sino una variedad de bienes a los que se accede de manera desigual según la situación y proveniencia social. Es decir que ésta funciona como una caja de herramientas compuesta por símbolos, rituales, visiones del mundo, prácticas y concepciones, que los actores seleccionan para establecer líneas de acción. Pero al mismo tiempo hay “acostumbramientos” de uso de esas herramientas para los agentes así como restricciones o posibilidades diferenciadas según la posición que se tenga en el espacio social. La cultura política sería entonces, el universo de esta cultura global que entra en la esfera de lo político.

Sin embargo, debe superarse el reduccionismo teórico que considera político (y consecuentemente perteneciente a la cultura política) todo aquello que hable de política o que es enunciado por un político. Por otra parte, las conductas políticas son ajustes, individuales y colectivos, entre los sistemas de creencias y actitudes de cada grupo, y el sistema común al conjunto de grupos que resulta de una interacción a lo largo del tiempo y de la imposición de cierto derrotero desde el Estado. Lo que el individuo adquiere por medio de la socialización en cuanto a creencias y actitudes sobre la vida social y política es el producto siempre amenazado y sujeto a revisión -pero muy poderoso- de una memoria social construida en el tiempo, reactivada por ciertos grupos y propuesta a todos como referencia común; la cultura política, considerada el resultado de una historia común de

enfrentamientos y conflictos, pero también de negociaciones y concesiones, forja la identidad colectiva, que, a su vez, pone su impronta en todos los sistemas de actitudes individuales por medio de la socialización o aculturación.

Esta impronta puede aportar herramientas metodológicas y orientaciones teóricas novedosas para comprender las transformaciones operadas en las formas dominantes de la cultura política argentina de los 90 y en particular las redefiniciones históricas que se inician a partir de los sucesos producidos el 19 y 20 de diciembre de 2001. En el entorno argentino, se ha propuesto llamar “cultura bizarra” a la cultura política surgida en los 90. Distingue a la misma como una mezcla de populismo y neoliberalismo que atentó contra la vigencia de las garantías constitucionales. Las culturas políticas emergen en el seno de una sociedad como producto de la historia, en función de circunstancias particulares y tratan de aportar soluciones integrales a problemas fundamentales planteados por el grupo. Por ello, aunque en un mismo período se observa la existencia de diversas culturas políticas que aluden a raíces filosóficas o históricas diferentes, tienen concepciones del poder opuestas e interpretan a la sociedad y sus transformaciones de manera contrapuesta, por lo general se presenta una de estas como dominante.

El retorno de la democracia en nuestro país enfrentó una gran cantidad de problemas entre los que no poco pesó la despolitización de la ciudadanía, que junto con la violación de los derechos humanos y la desarticulación social fueron los instrumentos utilizados por la dictadura militar entre 1976 y 1983 para “fabricar consenso”. Para superar el autoritarismo arraigado en instituciones, prácticas y cultura política se propició la conformación de una sociedad civil pluralista, fuertemente movilizadora y capaz de constituirse en un actor político participativo, pero la imposición del orden neoliberal socavó la legitimidad del sistema democrático. Por un lado, la de los dirigentes, partidos y organizaciones corporativas vinculadas al sistema político que junto a casi todos los medios y multimedios, nacionales y multinacionales aparecen más interesados en la estatalización de la política y en mantener la despolitización y desmovilización de las mayorías. Más allá de diferencias históricas, culturales y sociales las familias políticas impulsan prácticas negativas tales como las relaciones clientelares, el patrimonialismo y la persistencia del

caudillismo. Esto se enmarca en una cultura política donde permanecen las actitudes corporativas, los hábitos autoritarios, las mezquinas especulaciones electorales y los modos convencionales de hacer política caracterizados por la arbitrariedad, la intolerancia, la confrontación, las exclusiones, la violencia, la corrupción y la impunidad.

Paralelo a este universo político se ha ido conformando el entramado de una sociedad civil en la que confluyen organizaciones (asociaciones múltiples, centros comunitarios, ONGs, voluntariado), y movimientos (asambleas barriales, caceroleros, ahorristas, desocupados y piqueteros). La acción colectiva se vincula a la defensa de sus derechos y a reivindicaciones inmediatas pero también expresa la crisis de legitimidad y de la representación. Al mismo tiempo desarrolla nuevas formas de acción y comportamiento, recrea funciones ciudadanas diferentes para tomar parte en la elaboración de alternativas y proyectos que produzcan cambios sociales graduales y consensuados. Le interesa fundamentalmente defender la salud, el acceso a la educación pública, hacer frente a la caída del nivel de vida, la pobreza, la inseguridad y la falta de justicia. Esto constituye un dato nuevo en la vida política argentina: la irrupción en el escenario público de sectores tradicionalmente no politizados de la sociedad, que sin líderes visibles son capaces de autoconvocarse y salir a la calle por fuera de la estructura sindical o partidaria para exigir una renovación completa de los elencos gubernamentales. No obstante se hace necesario restituir el nexo entre la sociedad y los políticos reconstruyendo una cultura política democrática donde el voto popular se constituya en la única vía de acceso al poder, que sea expresión del pluralismo, que se encuentre por encima de los intereses particulares, que muestre equidad en todo tipo de relaciones, que plantee la negociación y el diálogo como solución a las controversias, el respeto por la ley, el derecho del otro, la tolerancia a la disidencia y la desconfianza ante propuestas redentoras. La dirigencia política debe romper “el velo de la ilusión democrática” y desarrollar acciones para producir una profunda reforma del Estado que recoja y elabore las demandas de la sociedad civil.

Complementariamente, se requiere liderazgos capaces de formular visiones compartidas por audiencias cada vez más amplias, liderazgos dotados de legitimidad, liderazgos capaces no de ahogar sino de enfrentar positivamente el conflicto, y en definitiva, liderazgos catalizadores del proceso de aprendizaje y adaptación social.

V.14. Aspectos financieros

V.14.1. Inventario de recursos por actividad y sub-actividad

De los recursos disponibles y de la calidad humana y cantidad de personal que exista, dependerá en gran parte el éxito de nuestro programa, y, en consecuencia, marcará la elección de los objetivos a conseguir en beneficio de un proyecto realista y con posibilidades de llevarse a cabo. Sin embargo, en nuestro proyecto también debemos hacer referencia a las necesidades que tenemos, para que de esta forma se puedan estudiar las posibilidades de satisfacerlas.

Se requerirá la apoyatura material necesaria –soporte papel, carteles, ploteados, gigantografías y dípticos impresos- y el factor humano correspondiente para abordar la emisión del documento explicativo, la convocatoria a Audiencia Pública, el folleto explicativo, los Decretos del Ejecutivo Municipal y/o emisión de reglamentaciones, la invitación e inscripción a cursos y talleres de capacitación, la entrega de certificados, el material referido a cumplimentar el primer taller para empresarios y agentes productivos, el taller para empleados, operadores turísticos y comerciantes, el segundo taller de empresarios y agentes productivos, la suscripción referida, la firma de convenios, la realización de cursos y talleres de capacitación en general, la invitación personal a empresarios locales y microemprendedores, la señalización de los lugares de interés y de nichos productivos e industriales, los

carteles indicadores, el diseño e impresión de la guía del proyecto productivo, y consecuentemente, la distribución de guía turística y del circuito productivo.

En cuanto a los recursos humanos requeridos para la consecución de las actividades y subactividades del proyecto pertinente, se debe mencionar esencialmente la logística y personal necesario para la distribución de documentos, la distribución de folletos, la realización de Audiencia Pública, el relevamiento de necesidades, la distribución de folletos informativos, la atención de consultas, la realización de entrevistas personales, la aprobación de proyectos, la autorización y confirmación de trabajos, el acondicionamiento de la Oficina de Información, la supervisión de distribución de guía, y el diseño pertinente del proyecto de mejoramiento. Complementariamente, se requiere sustancialmente la operatoria de cuadros técnico-profesionales como Especialistas en Desarrollo Local, Licenciados en Administración de Empresas y/o Licenciados en Producción, e Ingenieros Industriales, con el objeto de ejecutar el proyecto de infraestructura productiva y actividades y monitorear en correlato, el seguimiento temporal de emprendimientos productivos.

V.14.2. Presupuesto general

PRESUPUESTO GENERAL (tipo de moneda: Pesos Argentinos, expresado en miles).

ACTIVIDADES	COSTO
1.1 Documento explicativo	0,035
1.2 Convocatoria a Audiencia Pública	0,03
1.3 Folleto explicativo	0,095
1.4 Distribución de documento	0,04
1.5 Distribución de folleto	0,08
1.6 Realización de Audiencia Pública	0,07
1.7 Suscripción	0
2.1 Contratación de un Especialista en Desarrollo Local	25,10
2.2 Contratación de un Licenciado en Administración de Empresas y/o de un Licenciado en Producción.	25,20
2.3 Relevamiento de necesidades	0,95
2.4 Firma de convenios	0,06
2.5 Decretos del Ejecutivo Municipal y/o emisión de reglamentaciones.	0
2.6 Invitación e inscripción a cursos y talleres de capacitación	0,13
2.7 Realización de cursos y talleres de capacitación	0,39
2.8 Entrega de certificados	0,03
2.9 Primer taller para empresarios y agentes productivos.	0,90
2.10 Taller para empleados, operadores turísticos y comerciantes.	0,90
2.11 Segundo taller empresarios y agentes productivos	0,90
3.1 Contratación de un Especialista en Desarrollo Local	25,10
3.2 Contratación de un Licenciado en Administración de Empresas y/o de un Licenciado en Producción.	25,20
3.3 Contratación de un Ingeniero Industrial	25,40
3.4 Distribución de folletos informativos	0,08

3.5 Invitación personal a empresarios locales y microemprendedores.	0,06
3.6 Atención consultas	0,24
4.1 .Contratación de un Especialista en Desarrollo Local	25,10
4.2 Contratación de un Licenciado en Administración de Empresas y/o de un Licenciado en Producción.	25,20
4.3 Contratación de un Ingeniero Industrial	25,40
4.4 Diseño proyecto mejoramiento	11,25
4.5 Ejecución proyecto de infraestructura productiva y actividades de seguimiento temporal de emprendimientos productivos.	39,85
4.6 Decretos del Ejecutivo Municipal y/o emisión de reglamentaciones.	0
4.7 Distribución folletos informativos	0,08
4.8 Entrevistas personales	0,06
4.9 Aprobación proyectos	0,085
4.10 Aprobación trabajos	0,085
5.1 Contratación de un Especialista en Desarrollo Local	25,10
5.2 Contratación de un Licenciado en Administración de Empresas y/o de un Licenciado en Producción	25,20
5.3 Acondicionamiento de la Oficina de Información	2,50
5.4 Señalización lugares de interés y de nichos productivos e industriales	0,70
5.5 Carteles indicadores	0,80
5.6 Diseño e impresión de la guía del proyecto productivo	0,90
5.7 Distribución de guía turística y del circuito productivo.	0,08
5.8 Supervisión de distribución de guía	0,27
Costo Total del Proyecto	313,65

V.14.3. Cronograma de inversiones (Actividades y Sub-actividades)

V.14.4. Distribución de la inversión

ACTIVIDADES	Mes 1	Mes 2	Mes 3	Mes 4	Mes 5	Mes 6	Mes7	Mes 8	Subtotal
1.1 Documento explicativo	35								35
1.2 Convocatoria a Audiencia Pública	30								30
1.3 Folleto explicativo	95								95
1.4 Distribución de documento	40								40
1.5 Distribución de folleto	80								80
1.6 Realización de Audiencia Pública	70								70
1.7 Suscripción	0								0
2.1 Contratación de un Especialista en Desarrollo Local		4.200	4.200	4.200	4.200	4.200	4.100		25.100
2.2 Contratación de un Licenciado en Administración de Empresas y/o de un Licenciado en Producción.		4.200	4.200	4.200	4.200	4.200	4.200		25.200
2.3 Relevamiento de necesidades		950							950
2.4 Firma de convenios		60							60
2.5 Decretos del Ejecutivo Municipal y/o emisión de reglamentaciones.		0							0
2.6 Invitación e inscripción a cursos y talleres			50	25	55				130

2.7 Realización de cursos y talleres				390					390
2.8 Entrega de certificados							30		30
2.9 Primer taller para empresarios y agentes productivos.					900				900
2.10 Taller para empleados, operadores turísticos y comerciantes.						900			900
2.11 Primer taller para empresarios y agentes productivos							900		900
3.1 Contratación de un Especialista en Desarrollo Local		4.200	4.200	4.200	4.200	4.200	4.100		25.100
3.2 Contratación de un Licenciado en Administración de Empresas y/o de un Licenciado en Producción.		4.200	4.200	4.200	4.200	4.200	4.200		25.200
3.3 Contratación de un Ingeniero Industrial		4.300	4.300	4.200	4.200	4.200	4.200		25.400
3.4 Distribución de folletos informativos		80							80
3.5 Invitación personal a empresarios locales y microemprendedores.		60							60
3.6 Atención consultas			50	50	50	50	40		240
4.1 .Contratación de un Especialista en Desarrollo Local		4.200	4.200	4.200	4.200	4.200	4.100		25.100
4.2 Contratación de un		4.200	4.200	4.200	4.200	4.200	4.200		25.200

Licenciado en Administración de Empresas y/o de un Licenciado en Producción.									
4.3 Contratación de un Ingeniero Industrial		4.300	4.300	4.200	4.200	4.200	4.200		25.400
4.4 Diseño proyecto mejoramiento		11.250							11.250
4.5 Ejecución proyecto de infraestructura productiva y actividades de seguimiento temporal de emprendimientos productivos.			13.300	13.300	13.250				39.850
4.6 Decretos del Ejecutivo Municipal y/o emisión de reglamentaciones.	0								0
4.7 Distribución folletos informativos		80							80
4.8 Entrevistas personales		60							60
4.9 Aprobación proyectos			25	30	30				85
4.10 Aprobación trabajos						25	30	30	85
5.1 Contratación de un Especialista en Desarrollo Local		4.200	4.200	4.200	4.200	4.200	4.100		25.100
5.2 Contratación de un Licenciado en Administración de Empresas y/o de un Licenciado en Producción		8400	8400	8400					25.200
5.3 Acondicionamiento de la		2.500							2.500

oficina de información									
5.4 Señalización lugares de interés y de nichos productivos e industriales			700						700
5.5 Carteles indicadores				800					800
5.6 Diseño e impresión de la guía del proyecto productivo		900							900
5.7 Distribución de guía turística y del circuito productivo.		80							80
5.8 Supervisión de distribución de guía			70	50	50	50	50		270
Totales por mes	350	62.420	60.595	60.845	52.135	38.825	38450	30	313.650
Acumulados	350	62.770	123.365	184.210	236.345	275.170	313.620	313.650	313.650
Costo Total del Proyecto									313.650

V.14.5. Flujo de fondos

	Mes1	Mes 2	Mes 3	Mes 4	Mes 5	Mes 6	Mes 7	Mes 8	Total
Gastos parciales	350	62.420	60.595	60.845	52.135	38.825	38450	30	313.650
Gastos acumulados	350	62.770	123.365	184.210	236.345	275.170	313.620	313.650	313.650
Ingresos acumulados	9.500	75.000	130.000	205.000	274.580	297.180	313.650	313.650	313650
Superávit	9.150	12.230	6.635	20.790	38.235	22.010	30	0	0

V.14.6. Fuentes de financiamiento

Fuente	Mes1	Mes 2	Mes 3	Mes 4	Mes 5	Mes 6	Mes 7	Mes 8	Total
Prestamos	0	32.940	16.470	16.470	16.470	16.470	16.470	0	115.290
Subsidios	9.500	0	5.970	25.970	20.550	6.130	0	0	68.120
Créditos	0	32.560	32.560	32.560	32.560	0	0	0	130.240
Total	9.500	65.500	55.000	75.000	69.580	22.600	16.470	0	313.650
Acumulado	9.500	75.000	130.000	205.000	274.580	297.180	313.650	313.650	313.650

Las fuentes de financiamiento a aplicar al Proyecto, abarcan la toma de préstamos –particularmente o preferiblemente de entidades bancarias oficiales o públicas en razón de la conveniencia de líneas promocionales para el acceso de crédito, aunque sin descartar claro operadores de crédito privados nacionales o multinacionales-, de subsidios oficiales a la producción y al empleo canalizados a través del Estado de la Provincia de Buenos Aires, y del Gobierno Nacional (no pudiendo recurrir al nivel jurisdiccional local, ya que el Municipio de Tornquist se encuentra en una situación económico-financiera y fiscal crítica), y finalmente, del acceso a créditos de manera circunstancial y provenientes de instituciones financieras privadas en razón de necesidades coyunturales, y de saldos de créditos a favor de deudores por cobrar.

Cuando la capacidad financiera está por debajo del tamaño mínimo posible, el proyecto no ofrece ninguna viabilidad y debe ser rechazado o, por lo menos, replanteado. Pero si los recursos financieros permiten seleccionar entre varios tamaños alternos, se precisa escoger aquella escala que garantice costos mínimos, obviamente teniendo en cuenta las restricciones del mercado. Cuando coexisten restricciones financieras temporales, vale la pena estudiar, si los procesos técnicos lo permiten, su desarrollo por etapas.

Resumiendo, inicialmente se presenta una gama amplia de alternativas de tamaño, que parten de consideraciones en torno a la magnitud del mercado, y que luego se van reduciendo a medida que se examinan aspectos relativos a los procesos técnicos, a la inversiones necesarias, a la capacidad de gestión, a la localización y también con respecto a la estructura de costos del proyecto.

En consecuencia, la capacidad del mercado dará una primera orientación con respecto al tamaño, ya que si la demanda es pequeña, solo se podrá pensar en una solución acorde; por el contrario, si la demanda es alta surgirán diversas alternativas de tamaño, que será preciso analizar a la luz de otros factores de orden técnico, financiero o locativo. Si después de estudiar estos factores persisten algunas alternativas de tamaño será necesario someterlas a pruebas de costos mínimos. Por lo tanto, si se llega a este rigor en el proceso selectivo de tamaño, es necesario entrar, con los estudios financieros pertinentes, a aplicar análisis de sensibilidad con respecto a los costos intrínsecos del proyecto, y elaborar tablas comparativas de rentabilidad de las diferentes opciones de tamaño.

Finalmente, se supone que el prestatario potencial sabe que las condiciones del préstamo cuya obtención propone en su proyecto, corresponde a una línea de crédito disponible en la institución financiadora a la que recurre, o que ella puede adaptarse a alguna de las líneas existentes. Consecuentemente, los parámetros básicos a abordar y evaluar serán el volumen de crédito a

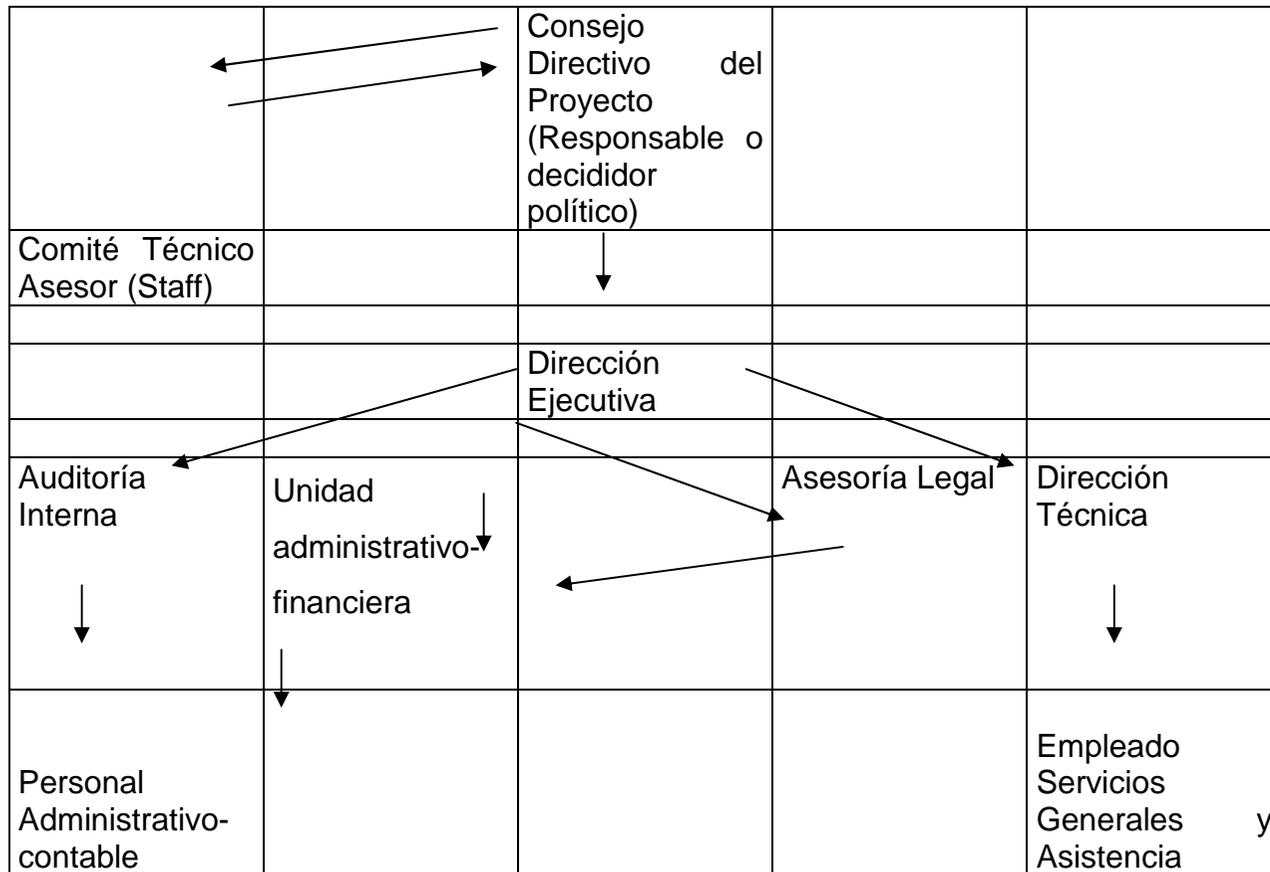
obtener; el plazo de amortización; el periodo de gracia que pueda concederse; la tasa de interés; la comisión de compromiso; y las condiciones y los periodos de los desembolsos.

V.15. Aspectos operativos de la ejecución del proyecto

V.15.1. Unidad Ejecutora. Denominación

“Unidad Ejecutora Ventania”

V.15.2. Estructura Organizativa.



V.15.3. Costos de operación

Dentro de los costos de operación se deben incluir, con la discriminación apropiada, todos los costos en que se debe incurrir para que el proyecto opere normalmente, incluyendo los costos de mantenimiento y reparación de obras, equipos e instalaciones, etc. según el tipo de proyecto. El nivel de desagregación en este caso estará basado sobre la identificación de resultados o actividades homogéneos, es decir aquellos aspectos de la operación y mantenimiento que se ocupan de la realización de una parte definida y/o delimitable de los resultados esperados; deberán incluirse los costos de dirección y administración y toda otra categoría pertinente para reflejar el costo total de operación.

Concepto o rubro	Mes1	Mes 2	Mes 3	Mes 4	Mes 5	Mes 6	Mes 7	Mes 8	Total
Sueldos y Salarios	11.000	11.000	11.000	11.000	11.000	11.000	11.000	11.000	88.000
Materiales	9.500	6.300	5.970	12.970	8.550	6.130	7.700	10.100	67.220
Gastos Generales	4.000	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	35.500
Publicidad y Propaganda	10.000	8.500	8.500	8.500	8.500	8.500	8.500	8.500	69.500
Transporte	13.700	13.700	13.700	13.700	13.700	13.700	13.700	13.700	109.600
Imprevistos	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	20.000
Total Costos de Operación	50.700	46.500	46.170	53.170	48.750	46.330	47.900	50.300	389.820
Acumulado	50.700	97.200	143.370	196.540	245.290	291.620	339.520	389.820	389.820

98

⁹⁸ Los importes se encuentran expresados en la moneda Pesos Argentinos y en unidades

V.15.4. Metodología de administración del proyecto

Preliminarmente, el entorno del enfoque de gestión del ciclo del presente proyecto, abarca o comprende un conjunto de herramientas óptimas para una administración integral del ciclo del proyecto de desarrollo de Tornquist desde la variable de planificación y su ejecución hasta la evaluación, que tiene a su vez como sustento y basamento la Matriz de Diseño del Proyecto (Matriz de Marco Lógico), complementando la misma con un Análisis de Participantes, de Problemas y de Objetivos.

La mayoría de los organismos adoptan un enfoque de “Gestión o Manejo del Ciclo del Proyecto”: una secuencia de acciones encaminadas a desarrollar, ejecutar y evaluar proyectos que conduce, a su vez, a nuevos proyectos. El objetivo de la gestión del ciclo del proyecto es mejorar la gestión de los proyectos (y programas), asegurando que durante el diseño y la ejecución sean tenidas en cuenta todas las cuestiones y circunstancias pertinentes. En la práctica, la gestión del ciclo del proyecto se compone de un conjunto de conceptos, técnicas y actividades de diseño y gestión que se utilizan para apoyar la adopción de decisiones fundadas.

La administración del proyecto pretende concretar un objetivo, dentro de los límites presupuestados de tiempo y dinero, a la vez que se minimiza el nivel de riesgo y conflicto dentro del equipo del proyecto y con otros posibles involucrados.

Estos problemas deberán ser resueltos justamente con las habilidades especiales que tienen los buenos administradores de proyectos: pensamiento sistémico y visión de negocio, excelentes organizadores y muy buenos en la negociación y el manejo de conflicto.

El Plan de Gestión del Proyecto, comprende procesos relevantes que generan los entregables y/o resultados esperados del proyecto, siendo el más relevante del grupo de Ejecución: dirigir y gestionar la ejecución del proyecto (es decir el proceso necesario para dirigir las diversas interfases técnicas y organizacionales que existen en el proyecto y ejecutar el trabajo definido en el Plan de Gestión del Proyecto).

El Líder de Proyecto en el entorno de la “Unidad Ejecutora Ventania” debe tener una visión integradora y llevarla a cabo ejecutando el plan. Dirigirá el uso de los recursos materiales y humanos necesarios para completar las actividades, llevará a cabo reuniones con el equipo e interesados y supervisará el cumplimiento de las normas de calidad, entre otras tareas. Aquí y en definitiva, es importante y trascendental resaltar la integración necesaria para dirigir y gestionar la ejecución del proyecto en el entorno del Partido de Tornquist.

V.16. Plan básico de monitoreo

V.16.1. Descripción del tipo de monitoreo.

“Para estimar los logros y el impacto del proyecto se examinan la pertinencia de los objetivos y el grado en que se han conseguido, el aprovechamiento de los recursos, la eficacia, los efectos y la sostenibilidad. La evaluación analiza los resultados e impactos del proyecto después de su ejecución (evaluación ex-post). Se puede iniciar la fase de evaluación durante la ejecución del proyecto (evaluaciones periódicas) para identificar posibles remedios para situaciones adversas. Las conclusiones

correspondientes se tienen en cuenta para formular recomendaciones para planificar y para mejorar la actuación futura en proyectos similares y tienen influencia en la planificación estratégica o planeación indicativa y la planeación operativa”.

Se propenderá al control habitual realizado por los actores u operadores que están directamente involucrados en el manejo de la participación para garantizar que el aporte y el progreso general sea acorde al plan, abordando una recopilación sistemática de datos sobre indicadores especificados para proporcionar a los administradores y partes interesadas principales del proyecto de desarrollo, indicaciones sobre el avance y el logro de los objetivos así como de la utilización de los fondos asignados (plan básico de monitoreo de carácter interno y externo).

Con los recursos acordados, se llevan a cabo las actividades planificadas para lograr los resultados deseados y para alcanzar los objetivos. Se evalúan los progresos a través del seguimiento referido, a fin de poder realizar ajustes de acuerdo con las nuevas circunstancias en el entorno del proyecto.

En correlato, para estimar los logros y el impacto del proyecto se examinan la pertinencia de los objetivos y el grado en que se han conseguido o el grado de progreso y cumplimentación de los mismos, el aprovechamiento de los recursos, la eficacia, los efectos y la sostenibilidad pertinente.

En definitiva, la evaluación aborda y opera los resultados e impactos del proyecto después de su ejecución (evaluación ex-post). Complementariamente, es requerible y recomendable iniciar la fase de evaluación durante la ejecución del proyecto (evaluaciones periódicas) para identificar posibles acciones correctivas a los desvíos acaecidos en el entorno del presente proyecto con incidencia directa en la planificación y formulación estratégica y en la consecuente planeación operativa.

Asimismo, el informe final deberá tomar en consideración un aspecto central de la ejecución del proyecto y que tiene relación con el grado de compromiso del proyecto de desarrollo local en el entorno del Partido de Tornquist con el fortalecimiento de las alianzas productivas y sociales entre actores.

Considerando el papel y el rol de las acciones colectivas como motores reales de la dinámica de un territorio local, el papel de del proyecto al dejar montados mecanismos o procesos de concertación, resolución dialogada de conflictos de intereses y construcción de visiones territoriales locales es trascendental.

Comisión de Seguimiento.

Una propuesta como esta necesita de una serie de normas que regulen su desarrollo, por lo menos hasta su consolidación definitiva, estableciendo criterios estandarizados de calidad. Ello requiere la formación de una comisión de seguimiento y divulgación integrada por la comunidad, el sector privado y el estatal, sobre todo del ayuntamiento municipal, la secretaría de turismo, medio ambiente y cultura.⁹⁹

Auditoría externa

La auditoría externa será practicada a través de consultores individuales a fin de que se practique una auditoría externa al final de cada período.

⁹⁹ <http://www.copdes.gov.do/pueblodelmilenio/documentos/Informe...>Fuente: Internet: 04/11/2009.

También habrá una Unidad de Auditoría Interna con un auditor y personal de apoyo

V.16.2. Entidad o área institucional responsable

Unidad Ejecutora Ventania

El análisis continuado de escenarios configura la planificación, que a su vez es periódicamente actualizada y reformulada con la correspondiente corrección de desvíos derivados del proceso de análisis de gestión y de capacidad institucional. Por otra parte, la gestión de las relaciones interinstitucionales de cada agencia con las demás y con la comunidad, adquiere especial trascendencia y relevancia para una óptima interpretación de los escenarios, y para el planeamiento y coordinación de programas y actividades. Se vuelve relevante discernir la anticipación y la adaptación estratégica y táctica a los cambios que operan en el sector en que se desenvuelve o actúa la institución (desde el punto de vista político, macro o microeconómico), además de efectuar un correcto diagnóstico de problemas y estrategias de solución, una medición del impacto de la política propuesta o pretendida entre los actores destinatarios de la misma, y una identificación o detección preventiva de modificaciones estratégicas y operativas acorde al rechazo o apoyos esperados a la planificación del desarrollo local en el entorno del Proyecto. El diseño e implementación de una eficiente política de desarrollo integral en el contexto del Proyecto para el Partido de Tornquist, implica un proceso de programación que comprende el diseño de los objetivos generales de la política, la coordinación y seguimiento de la concepción de objetivos generales de la política, la coordinación y fiscalización de la concepción de objetivos por área ejecutora de la política, la determinación de metas valorizadas e impactos previstos, la definición clara de la interrelación entre los procesos

(abortando la constitución de compartimentos estancos y funciones maximizadoras inapropiadas), la evaluación de la planificación de tareas y actividades por cada objetivo específico, la fijación de prioridades, y la consolidación de los planes operativos de la Unidad Ejecutora Ventania de la política en cuestión. Complementariamente a esto, es indispensable la activación de un análisis de gestión basado en una adaptación permanente de la gestión administrativa a la programación preestablecida, en una determinación de puntos de control de actividades, recursos y tareas por programas, en un sistema de ponderación y verificación de los recursos humanos responsables de la consecución de programas y tareas, y en una estructura de análisis global del grado de cumplimiento de la estrategia de desarrollo institucional (viabilidad de la agencia ejecutora del Proyecto de Desarrollo Local).

La Unidad Ejecutora de la estrategia es un ente capaz de fijar fines y emplear racional y óptimamente sus medios para alcanzarlos. Para lograr los fines referidos, este actor requiere influir sobre otros (universo de usuarios) de manera tal de inducir a que la conducta de éstos se modifique en el sentido que aquél desea. Se establece de esta forma una interacción activa en la cual los actores estratégicos tratan de influenciar sobre los demás a través de la utilización a un cierto “idioma” susceptible de ser percibido y comprendido por la otra parte involucrada en este intercambio. Este “idioma” es el lenguaje estratégico capaz de moldear la conducta de los otros actores. No obstante, la capacidad para generar efectos y para imponer decididamente la propia voluntad está íntimamente relacionada con la compatibilización entre los fines que se persiguen y los medios disponibles para ello (que implica el nivel de racionalidad del actor estratégico de ejecución).

En definitiva, el Monitoreo referenciado depende institucionalmente o se relaciona directamente con Ventania que es la unidad ejecutora del proyecto y que actúa además como articulador y nexo institucional.

V.16.3. Recursos humanos necesarios. Cantidad y perfil.

La supervisión y coordinación del proyecto serán responsabilidad de la Unidad Ejecutora Ventania en el entorno institucional del Municipio de Tornquist, encargándose además de la evaluación y seguimiento. Contratará a los consultores y a las instituciones participantes, conforme se presenta en el diagrama adjunto del esquema institucional de ejecución.

Se constituirá el "Consejo Directivo" del Proyecto, el cual definirá las políticas y estrategias, y aprobará el plan de trabajo y presupuesto preparado por la Dirección Ejecutiva, facilitando la coordinación, participación y apoyo de otras entidades. Además, se constituye el Comité Técnico asesor con la finalidad de recomendar soluciones en problemas o aspectos de relevancia que surjan durante la ejecución del Proyecto, y para asegurar el debido apoyo y coordinación operativa de las instituciones que representan.

La Dirección Ejecutiva funciona como secretaría del Consejo Ejecutivo, y tiene como organismo de apoyo y coordinación al Comité Técnico del Proyecto. Bajo la Dirección Ejecutiva funcionan las unidades de Auditoría Interna, Asesoría Legal y la Dirección Técnica.

Comité Técnico Asesor

- Asesorar al Director Ejecutivo en la elaboración del Plan de Trabajo y del anteproyecto de presupuesto del Proyecto.
- Facilitar la apropiada coordinación, participación y apoyo de las entidades que representan cada uno de sus miembros integrantes, tanto en las oficinas centrales y regionales como en el área de ejecución del Proyecto.

- Asesorar al Director Ejecutivo en las áreas técnicas específicas y formularle propuestas para la toma de decisiones técnicas, financieras y administrativas relevantes que aseguren la apropiada y oportuna ejecución del Proyecto.
- Asesorar al Director Ejecutivo en la formación de las bases de licitación, especificaciones técnicas y los términos de referencia para la contratación de obras, bienes y servicios necesarios para la fase de ejecución del Proyecto.

Unidad de Auditoría Interna

- Visar documentos de pago y las solicitudes de desembolsos de recursos.
- Practicar arqueos de caja y verificar conciliaciones bancarias.
- Practicar inventarios físicos de los activos de la unidad ejecutora.
- Hacer la auditoria del registro de las operaciones contables, aplicando las normas técnicas imperantes en la materia.
- Asesorar a la unidad ejecutora en aspectos contables, financieros y fiscales.

Asesoría Legal

Prestar toda clase de asesoría jurídico-legal que requiera la Unidad Ejecutora, realizando las actuaciones notariales que fueran necesarias.

Unidad administrativo-financiera

A esta Unidad le corresponde coordinar, supervisar y controlar el uso de los recursos financieros, proporcionando apoyo logístico para el desarrollo de las actividades de la unidad ejecutora.

Las funciones específicas son las siguientes:

- Coordinar, supervisar y controlar las labores administrativo-financieras de la Unidad Ejecutora.
- Con base en el "Plan Operativo " preparado por la Unidad Técnica, elaborar, anualmente, el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Unidad Ejecutora, participando, si fuera el caso, en las etapas de análisis, discusión y aprobación del presupuesto definitivo.
- Llevar registro y control de la ejecución financiera del presupuesto.
- Operar la contabilidad de la Unidad Ejecutora y preparar los informes periódicos y los estados financieros que se requieran.
- Administrar los recursos financieros y preparar y suscribir las solicitudes de desembolsos de fondos tanto de la Tesorería como de la Agencia Financiera, y efectuar los pagos a cargo de la Unidad Ejecutora, administrando el fondo rotativo específico asignado al proyecto y el fondo rotativo de caja chica.
- Preparar, en coordinación con la Unidad Técnica, la documentación correspondiente para licitaciones incluyendo términos de referencia y supervisión presupuestaria, para la contratación de obras, bienes y servicios.

- Realizar toda otra actividad relacionada con la compra o adquisición, conservación, utilización y distribución de los bienes, materiales, suministros y servicios que requiera la Unidad Ejecutora para la ejecución del proyecto.
- Desarrollar todas las actividades relacionadas con la administración de personal.
- Selección y contratación. Administración de sueldos, salarios y prestaciones, y elaboración de nóminas y planillas de pago semanal, quincenal o mensual.
- Realizar una subscripción de actas y otros instrumentos que estén relacionados con el movimiento de personal.
- Llevar los registros de todas las acciones de personal para formar el expediente individual de cada uno, y cualesquiera otras acciones de administración de personal.

Las funciones asignadas a la unidad administrativo-financiera, que no sean específicas del área, se ejecutaran con base en los informes que periódica y oportunamente serán enviados por la Dirección Técnica a la Dirección Ejecutiva del Proyecto.

La Unidad Ejecutora del Proyecto operara con relativa autonomía; por lo tanto, una de sus primeras actividades será solicitar la autorización para el manejo de fondos, el uso de los formularios oficiales, de los libros de contabilidad y otros que debe operar.

Al mismo tiempo, esta unidad será la responsable de hacer el seguimiento y evaluación global del cumplimiento de todas las actividades técnicas con base en la referida programación y la información suministrada por el sistema de seguimiento y evaluación que se describe en el componente respectivo. Asimismo, deberá preparar los informes periódicos de evaluación, de avance y de alerta, y a través de la Dirección Ejecutiva se los enviara al Consejo Directivo, a la Agencia Financiera y a otras

instituciones procedentes. Además, colaborara con la Dirección Ejecutiva en la solución de los problemas que se presenten en la ejecución del Proyecto.

Dirección técnica

Con base en el Plan de Ejecución del Proyecto (PEP), las normas y procedimientos y parámetros técnicos y administrativo-financieros establecidos por la Dirección Ejecutiva y la información suministrada por la Unidad Técnica y las jefaturas de las unidades operativas, formulara el programa detallado de actividades, con su correspondiente cronograma físico y financiero, para la ejecución de cada uno de los componentes del Proyecto.

- Dirigir, supervisar y evaluar la ejecución del Proyecto de acuerdo con las directivas emanadas del Director Ejecutivo, utilizando la metodología descrita en el Componente de Seguimiento y Evaluación.
- Preparar la documentación básica que se requiera para la contratación de obras, bienes y servicios.
- Toda otra actividad que le sea delegada por la Dirección Ejecutiva con el objeto de alcanzar las metas previstas.

En cuanto a la requisitoria o necesidad de recursos humanos y su perfil pertinente, se estima conveniente la incorporación de 2 (dos) Contadores Públicos, 2 (dos) Abogados, 1 (un) Licenciado en Administración, y personal de apoyo administrativo (tres empleados administrativos-contables).

V.16.4. Cronograma de monitoreo

Tipo de evaluación	Mes 1	Mes 2	Mes 3	Mes 4	Mes 5	Mes 6	Mes 7	Mes 8	Mes 20
1ra evaluación	◆								
2da evaluación				◆					
3ra evaluación					◆				
4ta evaluación						◆			
5ta evaluación							◆		
Evaluación final								◆	
Evaluación a posteriori									◆

Los usuarios del monitoreo deben definir los requisitos del plan en base a sus necesidades.

Se pueden identificar distintos tipos de destinatarios:

a) Los actores internos de la estructura organizacional. Se deben seleccionar a los que toman las decisiones más relevantes en los procesos. Utilizando los mapas de procesos y su articulación con la estructura, se deben identificar las actividades críticas, que

en el caso de presentar desvíos afectan fuertemente el resultado general. Quienes están a cargo de tales actividades son los destinatarios internos naturales.

b) Los actores externos: pertenecen a las instituciones en las que está inserto el programa, a quienes se les debe rendir cuenta por razones contractuales, financieras o de dependencia jerárquica.

c) La población objetivo: debe ser informada sobre la gestión, para tener una opinión informada sobre su funcionamiento y canalizar sus inquietudes, propuestas y necesidades y así contribuir a los objetivos perseguidos.

d) La sociedad civil: que demanda conocer sobre la gestión de los programas prioritarios.

Los destinatarios tienen distintos requerimientos de información. Mientras más involucrados estén en la gestión, mayor es el nivel de detalle necesario. Los actores externos y la sociedad civil demandan información más agregada y menos frecuente.

La selección de indicadores es central en el monitoreo. Estos deben elegirse estratégicamente, para contar con una cantidad reducida, fácil de medir y confiable, que garantice la información requerida para la toma de decisiones. Para ello, hay que identificar las actividades críticas de los procesos programados y las necesidades específicas de los destinatarios de la información.

Para la recolección, registro y procesamiento de la información del monitoreo se requiere un plan con la flexibilidad suficiente como para afrontar los imprevistos que se pudieran presentar.

Es importante tomar en cuenta:

a) Sensibilizar a los encargados del registro de la información sobre su utilidad y la importancia de seguir los procedimientos diseñados. Para ello, es conveniente transmitir a todos el uso que se hará de la misma. Cuando no se sabe para qué se recoge la información y no se retroalimenta la actividad, disminuye el compromiso y baja la confiabilidad de los resultados obtenidos.

b) Los instrumentos, formas de registro y procesamiento de los datos deben ser estables para mantener su comparabilidad. Si se requieren cambios, se los debe hacer planificadamente, con una fase de prueba en que operen en paralelo las técnicas preexistentes y las nuevas.

c) En el procesamiento de datos es importante tener presente el diseño muestral al segmentar la información (de manera geográfica, etaria, sectorial, etc.). Cada subdivisión adicional de la muestra incrementa su error de estimación, por lo que se deben sopesar los beneficios de tener información más detallada con los costos de su menor confiabilidad.

d) Si existe factibilidad técnica y económica, utilizar sistemas informáticos para el registro y transmisión de la información (tecnologías de redes locales, internet y correo electrónico), se disminuyen considerablemente los errores de manipulación.

e) Es conveniente contar con una estructura de supervisión independiente de la operativa.

f) Es aconsejable conformar grupos de supervisores por zonas geográficas, viabilizando la rotación del supervisor por área temática. Esto permite la suficiente cercanía como para conocer el Proyecto y la distancia necesaria para limitar un excesivo involucramiento en la gestión diaria.

g) En los programas con productos de distintos sectores, la supervisión debe ser multidisciplinaria.

h) Para las salidas a terreno es necesario que los supervisores cuenten con una guía de registro de datos que consigne actividades, indicadores, unidades de registro y recomendaciones (o información que requiere especial atención).

Existen variados instrumentos y coeficientes estadísticos que facilitan este trabajo. Su utilización dependerá de las características de cada indicador y de la profundidad del análisis que se desea realizar.

Para el estudio intraproyecto se requieren tres tipos de análisis:

- Comparar lo realizado respecto a lo programado. Consiste en cuantificar la diferencia y analizar sus causas. Los desvíos pueden deberse a problemas en el diseño, fallas en la operación y/o cambios en el contexto.
- Comparar los resultados de distintos períodos. Es la construcción de una serie histórica con los datos correspondientes a cada período de la gestión del Proyecto. Permite identificar las variaciones entre períodos para analizar posibles causas o estacionalidades en la gestión.
- Estimar los resultados futuros. En la medida que se tiene una serie de tiempo suficientemente grande y con regularidad, es posible utilizar modelo de regresión para estimar los resultados de los futuros períodos de gestión.

Comprende el análisis de los resultados y efectos o impactos del proyecto durante su ejecución.

- La evaluación aporta insumos importantes para comprender el pasado y aportar a futuro a proyectos similares que puedan considerar las recomendaciones, rescatar las lecciones positivas así como negativas encontradas.
- La evaluación y sus resultados se constituye en un paso indispensable si se piensa en continuidad de vida de un proyecto establecido en el origen a partir de varias fases de desarrollo.

La evaluación se constituye en la última fase del ciclo de un proyecto y deberá ser realizada por un equipo externo, cuya independencia respecto al equipo ejecutor permita elaborar un informe de evaluación objetivo respecto a los impactos del proyecto en el ámbito territorial local, considerando las limitaciones a los cuales pudo enfrentarse así como los factores positivos que tuvo y que generó.

Básicamente, la evaluación a la que nos referimos en este apartado tiene relación con aquella realizada al final del proyecto o aquella de tipo ex post, es decir, cuando ha transcurrido un cierto periodo después de finalizado el proyecto. Asimismo, resulta importante considerar la existencia de evaluaciones de medio término cuando la administración del proyecto así lo requiera, las cuales tendrán como base de información valiosa los aportes realizados por los mecanismos de seguimiento a la ejecución.

La evaluación posee dos objetivos principales:

a) Poseer una visión, objetiva, realista de cómo se ejecutó el proyecto y como el mismo aportó en lograr diversificación de las actividades productivas locales, progreso social sólido y sostenibilidad ambiental de las acciones en un marco de fortalecimiento de las acciones colectivas y los consensos entre actores territoriales locales.

b) Asimismo, la evaluación se constituye en una herramienta de retroalimentación del propio ciclo del proyecto, en la medida en que la sistematización de información para la búsqueda de impactos permita sacar lecciones enriquecedoras para próximos emprendimientos en el ámbito local considerando lo positivo y lo negativo de la intervención realizada.

En este sentido, la evaluación deberá ser considerada desde el inicio del ciclo del proyecto y específicamente en la determinación de presupuestos como una fase de vital importancia respecto al futuro de las acciones de cooperación en desarrollo local. Así, la evaluación no sólo compromete un análisis profundo de las acciones y resultados del proyecto puntual del Partido de Tornquist, sino que en el conjunto de emprendimientos locales que se realizan, representa una mirada crítica a la manera en que el conjunto de la cooperación actúa, determinando éxitos y fracasos respecto a mejorar la creación de riqueza en el ámbito local, el acceso y distribución de la misma. Particularmente, las evaluaciones a operar en el entorno del presente Proyecto de Desarrollo Local de Tornquist, comprenderán una primera evaluación en el mes 1, una segunda evaluación en el mes 4, una tercera evaluación en el mes 5, una cuarta evaluación en el mes 6, una quinta evaluación en el mes 7, una evaluación final en el mes 8 del proyecto pertinente, y finalmente y en definitiva, una evaluación a posteriori a ejecutarse en el mes 20 de referencia.

CAPITULO VI: SOPORTE EMPIRICO

VI.1. La experiencia de REGIÓN CENTRO- Argentina

ESTRATEGIA NACIONAL DE BIODIVERSIDAD - REGIÓN CENTRO DOCUMENTO DE ESTRATEGIA REGIONAL Y PLAN DE ACTIVIDADES TALLER REGIONAL DE BIODIVERSIDAD

En materia de planificación existen Planes Operativos anuales para todas las áreas nacionales y un Plan de Manejo Preliminar para el Parque Nacional El Palmar. También se ha producido el Plan de Manejo para el Parque Provincial E. Tornquist por parte de la Provincia de Buenos Aires.

Objetivos y acciones propuestas:

Priorización de temas de investigación derivados de un diagnóstico de la región centro

Participación de las comunidades adyacentes incluyendo poblaciones, ONGs, entidades intermedias y otras organizaciones vinculadas a las reservas

Promover, incentivar y difundir los mecanismos de participación

Promover la elección de modo de consulta e intercambio de información con las comunidades locales para lograr una mejor gestión de conservación

Promover los mecanismos de convocatoria, la elección de comisiones intersectoriales regionales.

Crear red nacional para la coordinación de las acciones de conservación y base de datos para la conservación

Evaluación expeditiva del estado de conocimiento sobre grupos taxonómicos y ambientes

Inventarios con criterios adecuados para describir con precisión y conservar la biodiversidad regional

Categorización por grado de amenaza y priorización para acciones de conservación (Libros Rojos)

Elaboración de Bancos de Datos relevantes para CBD Consultas (encuentros, minutas y talleres, circulación de documentos)

Involucrar a los institutos, ONG's y universidades en el proceso de planificación y monitoreo de los recursos y las especies no explotados de este ambiente

Prevenir la introducción accidental de especies exóticas transportadas en los barcos, con el agua de lastre (ballast water), adheridos al casco, etc.

Los proyectos de cultivo intensivo de peces o mariscos nativos deben evaluarse cuidadosamente en cuanto a aspectos de contaminación, erosión genética de poblaciones naturales, impacto sobre la actividad de pescadores y recolectores artesanales, etc. Deben prohibirse iniciativas de introducción de especies exóticas para su naturalización y uso como recurso y desalentarse la cría bajo condiciones controladas dadas las altas probabilidades de escapes

Unificar criterios para la aplicación de leyes vinculadas con las áreas protegidas

Aumentar la representatividad de las ecoregiones de la Zona Centro en el SAP.

Acordar entre las provincias que conforman la Región Centro los criterios y una metodología común para llegar a un diagnóstico a nivel regional a partir del grado de implementación de cada área protegida. En base a ello se formulará la propuesta de creación de nuevas áreas que se canalizará a través de los organismos competentes según sean nacionales, provinciales, municipales, etc.

Evaluar el estado de conservación de las áreas protegidas

Establecer presupuestos adecuados para la administración de las Áreas naturales protegidas a nivel provincial.

Promover la participación de las ONGs en la administración conjunta con el Estado de las Áreas naturales protegidas.

Resultados concretos:

Homogeneización aspectos legales nacionales, provinciales y municipales.

Reactivación de la red de cooperación técnica

Crear y/o sistematizar la información existente respecto a colecciones, inventarios, y bases de datos de las áreas naturales protegidas de la región centro.

Cooperación y asistencia técnica interinstitucional para la planificación y manejo de las áreas protegidas nacionales.

Integración ecológica del entorno a través de las áreas amortiguadoras.

Desarrollar programas de conservación de taxa amenazados

Realización del Inventario Biológico Regional (largo plazo)

Integrar el manejo de los sistemas costeros: hoy, hay organismos responsables de la pesca, otros de las ciudades, otros de las explotaciones agrícola-ganadera e industriales de la costa, otros del turismo, etc.

Efectivizar por parte del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires la conservación en las reservas insulares (islas de la Ría de Bahía Blanca y Bahía San Blas).

Creación de un consejo interprovincial para la implementación de programas conjuntos en AP de eco-regiones comunes

Actores

- 1) Administración y organización oficial
- 2) Organizaciones de investigación
- 3) Agencias de extensión
- 4) ONG's y entidades civiles intermedias.

VI.2. La experiencia de Gobierno Regional Moquegua, Perú

Plan Estratégico Regional de Turismo

Moquegua 2005 - 2015

Gerencia Regional de Desarrollo Económico

Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo

Moquegua, Noviembre del 2005

Gobierno Regional Moquegua

PERTUR MOQUEGUA

MOQUEGUA, NOVIEMBRE DE 2005

Gerencia Regional de Desarrollo Económico – Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo

El Gobierno Peruano a través del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, el año 2004, decidió convocar a los principales actores del sector público, privado, ámbito académico y científico que desempeñan un importante rol en la actividad turística nacional para establecer, de manera coordinada y conjunta, las bases del Plan Estratégico Nacional de Turismo del Perú

PENTUR. Con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, se ha trabajado la iniciativa, mediante la contratación de una consultora internacional.

Objetivos y acciones propuestas:

Lograr la sostenibilidad y competitividad de la actividad turística del Perú a nivel mundial, propiciando que el sector turismo contribuya a transformar la realidad local.

Alcanzar el desarrollo de la actividad turística en forma sostenible en la Región Moquegua; derivando en objetivos específicos y estrategias que se orientan a desarrollar una oferta turística competitiva, sostenible y sustentable

Impulsar valores para la buena práctica en la prestación de servicios turísticos

Fortalecer las instituciones vinculadas con la actividad turística

Incrementar de manera sostenida la demanda del turismo receptivo e interno, a fin de generar mayores ingresos y una adecuada redistribución equitativa en la región.

Desarrollar la Actividad Turística en Forma Óptima y Sostenida, como Tercer Eje Estratégico de la Región.

Identificar y consolidar productos turísticos competitivos con participación de todos los actores.

Fomentar alianzas entre la administración pública y privada en la toma de decisiones para su financiamiento.

Promover y garantizar una gestión turística participativa ambientalmente sostenible.

Revalorar, desarrollar y promover, las manifestaciones culturales de la Región con énfasis en la artesanía, gastronomía, folklore y otros.

Resultados concretos:

Desarrollo de una cultura turística que garantiza la seguridad del visitante

Incorporación y desarrollo del equipamiento turístico y la infraestructura existente en los sectores de Agricultura, Minería, Industria,

Pesquería, Artesanía y otros, para integrarlos a los productos turísticos.

Promoción de la accesibilidad aérea hacia la Región Moquegua, desde el exterior y consolidación de la conectividad entre productos turísticos.

Desarrollo de una Oferta Turística Competitiva y Sostenible.

Mejoramiento y optimización de los niveles de bienestar integral de sus ciudadanos, especialmente aquellos que residen en el ámbito rural.¹⁰⁰

VI.3. La experiencia de Zona Maya de Quintana Roo

Plan Estratégico de Turismo Para el Desarrollo Rural Sustentable y Participativo de la Zona Maya de Quintana Roo, México, 2007-2025. Strategic tourism plan for sustainable and participative rural development in the Maya zone of Quintana Roo, Mexico 2007-2025. Universidad Estatal en la Región de la Chontalpa – México.

Ildfonso Hernández - Juana Jiménez - Rebeca Montes - Félix Jiménez: Plan Estratégico de Turismo Para el Desarrollo Rural Sustentable y Participativo de la Zona Maya de Quintana Roo *Ciencias Sociales Online*, julio 2007, Vol. IV, No. 2 (139-168) Universidad de Viña del Mar-Chile *Ciencias Sociales Online*, Julio 2007, Vol. IV, No. 2. Universidad de Viña del Mar – Chile

Objetivos y acciones propuestas:

Elaborar un plan estratégico de desarrollo turístico para la Zona Maya de Quintana Roo, que integre propuestas a corto, mediano y largo plazo para la diversificación de la economía rural y la revalorización de la identidad rural.

Identificar una estructura organizacional específica para el turismo, potenciando el aprovechamiento de las organizaciones que tradicionalmente han existido en las sociedades rurales, para conformar y potenciar cadenas de desarrollo económico.

¹⁰⁰ regionmoquegua.gob.pe/website/index2.php?...&do_pdf=1&id=253. Fuente: Internet. 04/11/2009.

Lograr que el plan estratégico sea utilizado por el gobierno, las comunidades y las personas del lugar, para enfrentar los retos del desarrollo en forma conjunta y coordinada.

Generar un programa de formación y capacitación en desarrollo sustentable dirigido a los productores, servidores públicos y agentes externos del desarrollo.

Resultados concretos:

Incorporación y canalización del capital social, natural, cultural y político-institucional existente en el medio rural

Sustentabilidad en las estrategias que se adoptan para el crecimiento económico y el bienestar social de las comunidades rurales (Desarrollo sustentable).

Plan estratégico participativo dinamizando la estructura organizativa para su puesta en marcha y los elementos para su evaluación y retroalimentación.

Modelo de turismo alternativo, ecoturismo y turismo de naturaleza.

Planeación participativa y desarrollo rural.

Educación ambiental.

Facilitación de procesos de desarrollo (gestores ambientales).

Transparencia y acceso a la información.

Certificación y acreditación en turismo sustentable.

Tomar la decisión política de iniciar un proceso de formación y capacitación para un modelo de desarrollo sustentable que atienda la necesidad de hacer una planeación y ordenamiento territorial participativo en la zona maya para lograr el desarrollo del turismo alternativo y otras actividades. ¹⁰¹

VI.4. La experiencia del Sistema Serrano de Ventania



¹⁰¹ www.uvm.cl/csonline/2007_2/indice.htm. Fuente: Internet. 04/11/2009.

Gestión de Recursos Culturales y Desarrollo Local en las Sierras de Ventania

Caso: Sistema de Serrano de Ventania
(Unidad Análisis y Gestión: Pdo. de Tornquist)

Convenios: Municipalidad de Tornquist (a la firma)

Financiación: ALFA Union Europea (Intercambio académico), Universidad de Buenos Aires -
UBACYT (Funcionamiento básico)

Equipo:

Coord. General: Teresita Núñez

Coord. Académica: Alicia Novick

Coord. Propuesta-Caso: Martin Lopo (hasta Octubre de 2006)

El objetivo general de este trabajo, que se articula con el Proyecto ALFA (II 0271B1FA FCD - FI),

consiste en explorar un campo del conocimiento que emerge en los últimos 15 años, pautado por el paradigma de la sustentabilidad, (desarrollo económico, equidad social y equilibrio ecológico) promoviendo al mismo tiempo una visión integral del territorio. Esta visión integral se corresponde con el concepto de paisaje cultural.

Objetivos y acciones propuestas:

Instrumentar un proyecto de escala territorial, focalizando su interés en el binomio "naturaleza- cultura"

Identificación de los recursos a ser valorizados y transformados por una comunidad para impulsar su desarrollo local y regional.

Gestionar "paisajes culturales" a partir de una especificidad tanto en el componente poblacional y su proceso de asentamiento como en unidad geomorfológico determinada de su territorio.

Resultados concretos:

Programa de Desarrollo Turístico en el marco del plan de Ordenamiento Territorial del Partido de

TORNQUIST

Preservación de los recursos naturales y culturales así como la implementación de un programa de desarrollo.¹⁰²

VI.5. La experiencia de la GESTION DE RECURSOS CULTURALES Y DESARROLLO LOCAL.

Narrativas locales y estrategias de generación de valor en paisajes culturales”.

**Presentación: Antropología y Gestión.
Equipo NAYA
Museo José Hernández.30.10.2004**

En el marco de este trabajo nos parece pertinente la consideración de algunos aspectos relacionados con la evolución de la noción de "paisaje" en el último siglo. La noción contemporánea de paisaje y de paisaje cultural en particular, se corresponde con la evolución de la noción de patrimonio en el marco de instituciones internacionales y nacionales que como la UNESCO, National Park Service y Parks Canada comienzan a propiciar una visión holística del territorio.

¹⁰² www.fadu.uba.ar/sitiosfadu/ciham/pro-man-ges.html. Fuente: Internet. 04/11/2009.

El proyecto " Gestión de recursos culturales y desarrollo local" se encuentra vinculado a una red internacional como es el proyecto ALFA- Unión Europea, y tiene su sede en un centro de la FADU UBA desde el cual se pretende articular: la investigación de base con la asistencia técnica a municipios.

Objetivos y acciones propuestas:

Convertir a los paisajes culturales en instrumento de desarrollo local.

Concebir los paisajes culturales como expresión de prácticas y representaciones sociales en el espacio y en el tiempo, en permanente transformación.

Abordar el paisaje cultural como una elaboración particular de la cultura en interacción con la naturaleza.

Considerar la multiplicidad de demandas que surgen a partir de las lógicas no siempre convergentes planteadas en el escenario mismo de constitución del proyecto, alimentando la producción y desarrollo del mismo.

Articular las demandas surgidas desde el ámbito de la gestión local en el entorno del Municipio de Tornquist (Provincia de Buenos Aires).

Incentivar la acción de un actor transformador (campesino en función productiva, arquitecto

proyectista, paisajista, funcionario político, gestor inmobiliario, comunidad) el cual se sitúa al interior de un proceso de construcción del paisaje en el cual conoce, interpreta, explora y evalúa posibilidades de transformación/conservación y uso

La administración de los recursos en el espacio y el tiempo a través de una propuesta integradora.

Resultados concretos:

La utilización plena de los múltiples recursos culturales presentes en el territorio (monumentos sitios, historia oral, habilidades de la población gastronomía técnicas de utilización del suelo, geografía naturaleza, fiestas, creencias, etc.)

La Canalización de la gestión de paisajes culturales como soporte de un proyecto de gestión territorial sustentable.

El fomento y potenciación de "Excusiones" a la naturaleza (recorridos por las Sierras o visitas al Parque Provincia Tornquist), Turismo Aventura, *Trekking* de alta identificación "deportiva" y *target* particular, Turismo de estancias, Cabañas, o golf, actividades de "descanso / *relax*."

La implicación o el compromiso de estos actores locales/ regionales o nacionales; públicos y privados en relación con el proyecto. ¹⁰³

¹⁰³ MARTIN LOPO - TERESITA NÚÑEZ. "GESTION DE RECURSOS CULTURALES Y DESARROLLO LOCAL. Narrativas locales y estrategias de generación de valor en paisajes culturales". <http://www.fadu.uba.ar/sitiosfadu/ciham/pro-man-ges-des.html>. Fuente: Internet.04/11/09.

VI.6. Experiencia PROYECTO ADEP: Desarrollo, experimentación y líneas innovadoras de desarrollo local para las regiones.

El proyecto europeo ADEP está enmarcado el programa INTERREG IIIC y está cofinanciado por los Fondos FEDER. El proyecto pretende innovar en materia de desarrollo local y establecer un modelo común de desarrollo que sirva de base a la Unión Europea para sus futuras políticas regionales.

Entidades participantes

Gobierno de Navarra: Servicio Navarro de Empleo y Servicio de Acción Exterior (Dirección General de Asuntos Europeos y Panificación)

Siete regiones europeas participan en el proyecto:

España (Navarra)

Francia (Mdi-Pyrénées)

Finlandia (Pohjois-Suomi)

Irlanda (Border, Midland, y Western)

Italia (Toscana)

Polonia (Kujawsko/Pomorskie)

Polonia (Podkarpackie)

Objetivos y acciones propuestas:

Diseñar un modelo europeo para el desarrollo de las zonas rurales (caracterizadas por el aislamiento y su escasa población) a través de la sensibilización, formación y participación de los propios ciudadanos y ciudadanas.

Mejorar las políticas locales y regionales utilizando herramientas que integren los recursos humanos y el desarrollo.

Resultados concretos:

Elementos de innovación y creatividad en el marco local

Constitución de un modelo europeo de desarrollo local "Capacity Building" basado en la participación activa de la ciudadanía.¹⁰⁴

¹⁰⁴ [http://www.adep-europe.com/http://www.navarra.es/home_es/Temas/Empleo y Economía/Empleo](http://www.adep-europe.com/http://www.navarra.es/home_es/Temas/Empleo%20y%20Economía/Empleo). Fuente: Internet. 04/11/2009.

VI.7. Experiencia PROYECTO DE DESARROLLO LOCAL DEL MUNICIPIO DE MICHES AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE MICHES

Santo Domingo, D. N.

Enero 2006

EQUIPO DE INVESTIGACION SOCIAL (EQUIS / INTEC)

El presente informe del Proyecto *“Desarrollo Local del Municipio de Miches basado en el uso sostenible de sus atributos naturales”*, tiene un particular significado para el Ayuntamiento de Miches, pero no solamente para este edilicio, sino para la institución municipal dominicana y para la cooperación internacional que tanto esfuerzo despliega para el fortalecimiento de la descentralización y el poder local en la República Dominicana.

Los principales resultados de estudio han sido expuesto a la comunidad en diferentes reuniones y se realizó un taller de socialización de datos celebrado en horas de la tarde del 9 de noviembre del 2005, en el local del ayuntamiento municipal de Miches, eventos en el que participaron unas 63 personas, representantes de diferentes instituciones y organizaciones locales. En este último evento se introdujeron importantes correcciones a los datos obtenidos para este estudio.

Objetivos y acciones propuestas:

Ampliar el vínculo de los Municipios con las diversas formas de existencia de sociedad civil, para establecer una alianza estratégicas con éstas que les permitan a estos realizar una gestión municipal más eficiente, más eficaz y más participativa y democrática, elementos claves para avanzar en el proceso de descentralización en el entorno dominicano

Aprovechar y optimizar el uso de atributos naturales para propiciar el desarrollo de esta localidad, potenciando las posibilidades de actividades empresariales vinculadas al turismo.

Propiciar el ordenamiento territorial del municipio.

Prevenir los impactos negativos que la actividad turística va teniendo en los cascos urbanos y en las zonas aledañas a los polos turísticos del país y de manera muy específica en las cercanas zonas de Bávaro y Punta Cana.

Desarrollar una concepción de la gestión municipal moderna que se basa en el desarrollo local como forma de poner en tensión a toda la comunidad para que, aprovechando sus recursos genere empleos y mejore la calidad de vida de la población.

Resultados concretos:

Un diagnóstico del municipio de Miches, el cual contiene:

- Los principales datos socio-demográficos del municipio
- Entrevistas a profundidad de informantes claves
- Visitas instituciones del estado (Agricultura, IAD, Salud Pública, Educación, INAPA y el Ayuntamiento municipal) a los cuales se entrevistaron a funcionarios y se recabaron las informaciones un registro de todas las organizaciones comunitarias, empresariales, eclesiales y de propiedad en el municipio

Diseño y publicación editamos un folleto de capacitación para el fortalecimiento institucional del ayuntamiento y para la concienciación sobre el desarrollo local.

Los lineamientos generales para la elaboración en detalle de una propuesta de ordenamiento territorial que contiene:

- los planos temáticos sobre la región donde se encuentra la ciudad, de los bordes donde se establecen los límites del núcleo urbano,
- de altura,

- de materiales envolventes de las viviendas,
- de uso de suelo y master plan,
- planos de los mercados de abasto y de artesanía y actividades relacionadas con el turismo,
- áreas de segundas viviendas,
- calles peatonales,
- de plaza de mercado, de área de segundas viviendas, de calles peatonales.

Propuesta de frente marino para la realización de actividades lúdicas en el casco urbano de la ciudad de Miches

Creación del Consorcio de Turismo de la Ciudad

Calendario anual de las actividades turístico-culturales de Miches

Calendario de Promoción directa del turismo

Creación de Manual de Ventas de Miches (como destino turístico)

Programa de Prácticas y Voluntariado (para el desarrollo turístico del municipio)

Creación de Oficina de Emprendedores

Plan General de Ordenación Urbana (de cara al turismo)

Habilitación y limpieza de playas

Habilitación de las viviendas para la recepción de turistas

Sistema Generales: Agua, Electricidad, Transporte

La reformulación de la debilidad institucional del ayuntamiento y de la fragilidad de las instituciones de la sociedad civil.

Trabajo concertado entre los agentes políticos dificultaron la integración de estos agentes claves para el desarrollo local.

Corrección de los efectos disgregadores del tejido urbano y/o social de ese tipo de turismo en los asentamientos humanos.

Una disminución de la pobreza en las comunidades aledañas a los enclaves turísticos.

Mejoría de los cascos urbanos y de las infraestructuras de servicios y equipamientos que deben ofrecer los municipios a la comunidad que le sirve de ámbito de actuación.

Planteo del desarrollo turístico en el municipio de Miches, partiendo del ámbito territorial donde se asienta la comunidad

Intervenciones de mejoramiento urbanístico y de infraestructuras en el municipio que permiten la promoción y ofertas de residencias y/o habitaciones a turistas, mediante el establecimiento de una alianza estratégica entre la Comunidad, el Ayuntamiento Municipal, el Gobierno Central y el sector privado (capitales y ONGs nacionales y extranjeros) de manera que todos los sectores sean beneficiados de manera equitativa con dicha propuesta.

Generación de infraestructura turística que impacta positivamente en las economías familiares y condiciones de vida de la población en general.

Potenciación de las posibilidades recaudadoras de los ayuntamientos para que estos realicen programas y proyectos de desarrollo comunitario y de mejoramiento urbanísticos de los municipios urbanos.

Constitución de un espacio de acción conjunta entre la sociedad civil organizada, el sector privado y el sector público que sea capaz de desarrollar el patrimonio natural de este municipio en alianza estratégica con los municipios de El Seibo y Sabana de la Mar.

Preservación de las cualidades naturales, espaciales y de organización social que han constituido los atributos de Miches para un desarrollo turístico a escala provincial, preservando el medio ambiente, reglamentado el uso de suelo y potenciando y consolidando el tejido social del municipio.

Conversión de los moradores de Miches en agentes activos de su propio desarrollo económico y social, dándoles a conocer sus derechos políticos y ciudadanos, facilitando su organización en grupos de base y capacitándolos en principios y técnicas de autogestión.

Fortalecimiento de la comunidad para desarrollar y consolidar institucionalmente las organizaciones comunitarias y gremiales contribuyendo a definir su misión social y sus objetivos a corto, mediano y largo plazo y dotándolas de principios y técnicas organizativas y de métodos de trabajo adecuados a sus características sociales.

Desarrollo de las hermandades municipales coordinando y creando recursos materiales y humanos que permitan la explotación conjunta de sus patrimonios naturales y culturales.

Democratización de las estructuras políticas del ayuntamiento de Miches creando mecanismos que permitan la participación multisectorial de las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de los planes y programas de desarrollo locales y en la toma de decisiones y ejecución de las acciones que realiza dicho ayuntamiento.

Instrumentación de programas de capacitación y entrenamiento para la gestión local y para el fomento de actividades empresariales a pequeña escala en los niveles locales.

Promoción del establecimiento de principios, reglas y normas que regulen las actividades empresariales locales para garantizar que el desarrollo económico de la población meta se realice preservando el ambiente y la calidad de vida de los ciudadanos.

Estimulación de las acciones de las organizaciones de las mujeres en el sentido de que sus iniciativas sean tendentes a desarrollar fuentes de empleos y formas de inserción en el proceso productivo.

Incentivación del fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas artesanales que puedan aprovechar el desarrollo local de la zona.¹⁰⁵

¹⁰⁵ <http://www.copdes.gov.do/pueblodelmilenio/documentos/Informe...> Fuente: Internet: 04/11/2009.

**VI. 8. Experiencia de “Desarrollo local compartido”
(Promoción Humana, Empleo y Solidaridad)
San José de Feliciano, Entre Ríos, Argentina (1997 – 1999) "**

El Empleo en EMPLEO y TRABAJO de Entre Ríos de la Región Centro de la Argentina

Una experiencia de Promoción Humana y generación de empleo e ingresos, que se desarrolla en la localidad de San José de Feliciano, ciudad cabecera del Departamento del mismo nombre de la provincia de Entre Ríos. Argentina. La localidad de SJF está a 265 Km. de Paraná, 140 km. de Concordia, 80 Km. de Chajarí; está también ubicada a 28 Km. de la localidad Correntina de Sauce y 220 km. de Paso de los Libres, ciudad fronteriza a la ciudad de Uruguayana, Brasil. Pertenece a la diócesis de Paraná. En ella, un conjunto de personas, instituciones y sectores locales, privados o Gubernamentales, han logrado poner en marcha, en un proceso de varios años de labor, una experiencia que nace y crece con modestia, con acciones puntuales y muy localizadas pero con objetivos de cambio social y productivo muy profundos, dadas las condiciones de las cuales se parte; en este proceso CARITAS cumplió un rol de colaborador activo. Consideramos que esta localidad cumple en la actualidad un proceso muy específico que podría señalarse como un caso de “Desarrollo Local compartido” con una fuerte dosis de novedad para nuestro medio.

La ciudad de San José de Feliciano es cabecera del Departamento del mismo nombre. Este Departamento junto a Federal y La Paz constituyen la zona norte de la Provincia de Entre Ríos, la región de menor desarrollo de Entre Ríos, y con una identidad cultural propia.

Objetivos y acciones propuestas:

Afirmar y desarrollar la labor de CARITAS en aquellas donde son más graves las condiciones de pobreza.

Incentivar una articulación de trabajo entre CARITAS de San José de Feliciano y CARITAS Diocesana, que se plasmará en visitas, contactos, conversaciones, reuniones de trabajo con los diversos actores locales: Municipalidad, INTA, Escuela Agro Técnica, Sociedad Rural, Escuelas, etc.

Pulsar las necesidades y demandas de todos.

Resultados concretos:

Optimización de la problemática de la producción campesina, de la generación y mejora en el trabajo y el autoempleo, otras tendientes a resolver las necesidades de infraestructura para la producción (electricidad), desarrollo de nuevas posibilidades productivas (forestación, producción especializada de cebolla tipo exportación), de acceso al agua de las familias campesinas y de pequeñas localidades, a iniciativas de organización y desarrollo de la Sociedad Civil, de capacitación, etc.

Un análisis de resultados en la perspectiva de la Promoción Humana

Desagregación de aspectos económicos, sociales, culturales, de la realidad social local que nos interesa, tratando de no separar las partes del todo.

Diversificación, intensificación de producciones comerciales, crecimiento del autoconsumo se han logrado totalmente en, por lo menos un 80% de las familias que constituían la población objetivo.

Consolidación de nuevas alternativas productivas complementarias al algodón, tales como: cebolla, alfalfa, durazno, praderas, y horticultura. Se fortaleció el autoconsumo de las familias campesinas (las huertas familiares de la zona rural llegan aproximadamente a 250), hay incremento en los rendimientos de los cultivos e incorporación de herramientas adaptadas a pequeños productores..”

Aumento de la producción hortícola para constituirse en un elemento clave ha sido el denominado Proyecto Frutihortícola; la habilitación de la Feria Franca en el centro de la ciudad y las nuevas oportunidades comerciales (y de trabajo) que ha brindado.

Introducción de tecnologías de manejo de las explotaciones agrícolas, hortícolas y ganaderas, complementariamente la introducción de algunas tecnologías mecánicas apropiadas como por ejemplo equipos de tracción a sangre.

Incorporación de tecnologías en uso muy difundidas que no son de elevado costo en la actualidad, con materiales adaptados al pequeño productor, pero de fuertes efectos en la productividad. (riego por goteo, invernáculos, mediasombras, semillas seleccionadas, etc.)

Un avance interesante de los pequeños productores en materia de organización y participación.

Crecimiento en la participación como grupo en dos sentidos: interna, hacia adentro y participación externa, hacia fuera (en la comunidad).

Institucionalización del funcionamiento del Consejo Asesor de la Sub Agencia del INTA con la presencia de técnicos, productores, organizaciones intermedias y CARITAS Parroquial.

Consolidación de los apoyos que recibe el funcionamiento de la Sub Agencia de INTA.

Provisión a los productores de agua, luz, oportunidades comerciales, nuevos conocimientos, saberes, etc.

Jerarquización la dignidad de las personas tanto en los fines como los medios que se utilizan para plasmar estos avances.

Profundo cambio cultural; un cambio que abre nuevas posibilidades de manifestación, de iniciativas, de creatividad individual y social; por un lado en la medida que imprime un nuevo sello a las relaciones sociales, la producción económica, que hace emerger un recurso nuevo: la solidaridad; por otro en la medida que instala una práctica social superadora del asistencialismo.

Inversión en capital humano y social

Puesta a disposición de los pequeños productores nuevas tecnologías productivas, (relativamente simples) sobre: ¿cómo producir?, ¿qué producir? Cómo aumentar el autoconsumo?.

Creación de entre los productores de una red solidaria de transmisión y socialización de conocimientos y prácticas.

Lazos humanos de colaboración, de ayuda mutua.

Una verdadera reorganización social y técnica de los productores pobres que de una situación de aislamiento y fragmentación pasan a una intensa red de aprendizaje social que mejora la viabilidad económica y social de la pequeña producción.

Sustitución de una parte de la demanda de bienes de consumo que la localidad "importa" desde otros puntos del país. El proyecto está demostrando que ello es posible y que permite crear y mejorar empleos locales.

Una forma de descubrir un mercado cercano, y defender y rescatar la capacidad propia de la localidad en materia de empleos, que a principio de siglo fue importante y que hoy se vuelve a instalar como posibilidad, en otras condiciones y con nuevos desafíos y oportunidades.

Expansión productiva de los pequeños productores, (haciendo un parangón con las etapas de desarrollo a escala global) recorre un camino que se inicia en la sustitución de importaciones locales (estrategia defensiva y primaria) para pasar luego a una estrategia ofensiva y compleja: “ganar mercados externos” inicialmente localidades vecinas, para en algún momento, apuntar “hacia el exterior”, hacia fuera del país, compitiendo en exportaciones que hoy realiza hacia Brasil productores de desde otros puntos del país.

Red solidaria de colaboración social y socialización de prácticas productivas, la constitución del grupo de los productores nucleados en la Feria Municipal, con su red de la solidaridad, y mutuo control, el acercamiento y diálogo entre instituciones que se expresa en el FORO para el Desarrollo

Preocupación concreta por los intereses “colectivos”, y por las cuestiones económicas y sociales locales.

Organización y presencia activa de la sociedad civil; una sociedad civil que “anima” las iniciativas productivas con impacto en el empleo y las condiciones de vida de la población, en particular de menores recursos, que “multiplica el efecto solidaridad”.

Proceso de apoyo a iniciativas de trabajo y empleo, de fortalecimiento de la Sociedad Civil y multiplicación de la solidaridad.

Articulación de la educación con la producción y de la educación con la cultura y la identidad regional y nacional.

El fortalecimiento de la cultura de la solidaridad.

La constitución de una Organización específica de los Pequeños Productores.

La posibilidad de ampliar al ámbito regional (norte de Entre Ríos y Sur de Corrientes).

Mejora en las condiciones de vida para los pequeños productores pobres.

Estrategia global de desarrollo del país, sus regiones y sub regiones.¹⁰⁶

¹⁰⁶ http://www.portalbioceanico.com/er_empleo_empleo_exposicione.... Fuente: Internet. 04/11/2009.

VI.9. Experiencia Proyecto Yaguajay, Cuba: Un modelo de gestión para el desarrollo local basado en la innovación y el conocimiento

Yaguajay es un municipio situado en la región central, al norte de la provincia de Sancti Spíritus. Posee una población de 58007 habitantes con un 34% de población rural y una actividad económica mayoritariamente agropecuaria. Tiene una extensión territorial de 1032.3 km² y está dividido en 16 consejos populares y 111 circunscripciones, distribuidos en 64 asentamientos poblacionales.

Objetivos y acciones propuestas:

Promover el desarrollo en las dimensiones política, económica y sociocultural, consolidando la localidad como un tejido social.

Instaurar un modelo de gestión del conocimiento, de la ciencia y de la innovación donde se han producido interrelaciones entre redes de actores conectados entre sí, para contribuir al desarrollo social basado en el conocimiento.

Poner en marcha una medición inicial, diseño y ejecución de acciones del proyecto de salud y evaluación (segunda medición) del mismo.

Perfeccionar el conocimiento de la situación de salud y sus tendencias a escala de los consejos populares constituyendo la "línea de base" para la actuación más integral y evaluación a posterior del impacto de las acciones ejecutadas.

Implementar el concepto de salud positiva y la multisectorialidad".

Canalizar sistemas de disposición y tratamiento de las aguas residuales.

Recrear estilos de vida saludables.

Integrar en redes de colaboración a otras esferas como la educacional, laboral, cultural, ambiental y productiva.

Movilidad y gestión de algunos recursos materiales, financieros, el incremento de tecnologías, la capacitación de los recursos humanos para la asimilación y transferencia de los resultados y sobre todo la asesoría de unidades de ciencia y técnica que prepararan a las empresas para asimilar todos estos cambios.

Propiciar la incorporación del resto de los sectores y la participación comunitaria en toda la dinámica social, económica y productiva de Yaguajay.

Invertir los papeles de agente central y contexto al comenzar a mover hacia el territorio los centros de investigación, unidades de ciencia y técnica y universidades del país buscando el conocimiento necesario para el desarrollo local.

Proyectar el desarrollo municipal, introduciendo como práctica innovadora en la gestión del gobierno la Dirección por Proyectos.

Activar procesos de desarrollo en el conocimiento y utilización prioritaria de los recursos endógenos existentes en cada localidad.

Contribuir a identificar las organizaciones o personas que pueden aportarlo para luego construir los nexos, las redes y los flujos de conocimiento que permitan la asimilación, evaluación, procesamiento y uso de esos conocimientos.

Inferir un modelo para el desarrollo en el que varias empresas de las existentes en el territorio realizan esfuerzos en el plano de la innovación tecnológica, incorporando mejoras en los diferentes procesos asociados a su cadena de valor y en los productos (bienes materiales/servicios) que ofrecen.

Acciones innovadoras orientadas hacia el capital intelectual, hacia los valores intangibles de la innovación, a elevar los conocimientos de las personas claves en las empresas, la satisfacción de los trabajadores, el know-how de la empresa, la calidad de vida de la población, buscando la cohesión social en la formación y apoyo al espíritu empresarial , en las finanzas al apoyo de aquellas entidades que despuntaban como empresas innovadoras, a través de la gestión por proyectos e implementación de medidas para aumentar la investigación de I+D.

Resultados concretos:

El gobierno como núcleo dinamizador de las redes locales de innovación

Trabajos en equipos de proyectos, enfoque multidisciplinario y generación de conocimientos de forma colectiva en su interacción permanente con la realidad.

Las interconexiones entre las redes que se tejieron en el territorio posibilitaron una estrecha cooperación entre dirigentes, científicos y empresarios, el acceso de las empresas al conocimiento y a la información, la creación de "capacidad absorptiva" en las empresas del territorio para la asimilación de tecnologías; o sea, un espacio interconectado, dinámico, flexible, para adquirir, transferir, desarrollar conocimientos, tecnologías, formas de hacer y aprovechamiento de las capacidades locales.

Redes entre el gobierno y las instituciones científicas provinciales y nacionales,

Redes entre las instituciones científicas y las empresas del municipio.

Redes entre las empresas, entidades y establecimientos provinciales enclavados en el municipio.

Redes sociales de cooperación.(asociaciones nacionales, comisiones de trabajo, organizaciones políticas y de masas, FORUM, ANIR, etc.)

Redes informáticas.

Formación y Desarrollo de Recursos Humanos.

Creación de centros coordinadores de la actividad de capacitación entre los que se destacan: Centro Municipal de Información de Ciencias Médicas, Centro de Desarrollo de la Agricultura en la Empresa Pecuaria Venegas, Centro de Capacitación Asesoría y Control de Proyectos en el Gobierno Municipal, Joven Club Municipal, Sitios de Presencia en los Consejos Populares.

Dirección Integrada por Proyectos.

Cambio de la base socioeconómica del municipio de producción cañera y azucarera a una producción agropecuaria y forestal.

Incremento de las poblaciones de las especies que se han estado monitoreando tanto de la flora como de la fauna. Ej. Carpintero, Jabao, Verde, Bijirita, Tocooro, Cedro, Caoba, Baria.

Recuperación de los suelos.

Concienciaambientalista en las zonas aledañas donde se aplican los proyectos.

Recuperación de los ecosistemas existentes en el área protegida.

Haber reducido al menos en un 12% la presencia de especies invasoras en el área.

Fomento de hasta el 3 % del potencial reforestable del Parque Nacional.

Determinación en un 90 % del área de distribución del catey y la grulla en el área Real Campiña y Ciénaga de Guayabera.

Identificación en un 90 % de los impactos que afectan a estas especies dentro del área protegida.

Puesto en práctica al menos dos alternativas de manejo de las especies manejadas.

Mantenimiento de al menos el 50 % de los carteles.

Disminución de las inundaciones provenientes de las avalanchas producidas por lluvias.

Disminución de la carga contaminante en la bahía de Buenavista con la consiguiente recuperación de las especies marinas.

Construcción y funcionamiento de 4 Vertederos de RSM que benefician 4 comunidades con una población de 13500 habitantes y proporción de 20 empleos de ellos el 33% mujeres.

Fortalecimiento del complejo educación superior, ciencia, tecnología e innovación social para el desarrollo y de los vínculos con los centros docentes y científicos del país.

Beneficio en 382 viviendas y 1348 habitantes con la instalación de equipos de bombeo y cloración de agua.

Mejoramiento de indicadores de salud, bienestar y calidad de vida.

Disminución de las inundaciones en el centro de la cabecera municipal que afectaba a 1213 viviendas, 4011 personas y producían un daño anual a la economía de aproximadamente \$126600.00

Mejoramiento de la infraestructura de treinta consultorios del médico de la familia y centro de higiene, centro de salud mental, cinco locales para la participación de la comunidad dirección municipal de salud y apoyo al resto de las unidades de salud en el municipio.

Disminución de la prevalencia de hipertensión arterial en un 11% según mediciones de calidad de vida realizadas en el municipio.

Elaboración de una página web elaborada por promotores del Proyecto Feria.

Disminución de las incidencias negativas en los sitios Arqueológicos a partir de la contratación de personal para su custodia y de la sensibilización de la población aledaña a los mismos.

Creación del Sistema de Información Geográfica

Incremento de la producción de leche y carne bufalina (están construidas 6 lecherías, de las cuales hay tres activas con 297 animales total, de ellos 88 reproductoras, en el primer semestre se habían producido 17 922 Lts de leche y 87.4 Ton de carne de búfalos)

Incremento sustancial de la disponibilidad de hortalizas directa a la población beneficiándose el 100% de los habitantes del municipio por contar todas las comunidades con este servicio.

Electrificación de los sistemas de riego especializados de la agricultura.

Creación de las unidades para la reproducción y obtención de pie de cría de cerdos de raza.

Montaje de una embotelladora para la producción de Agua Mineral Natural.

Creación y fortalecimiento del taller de producción Local de materiales Alternativos para la producción.

Vinculación de las entidades municipales con instituciones de ciencia y tecnología del país.

Desarrollo de capacidades locales para la asimilación y / o transferencia de conocimientos en las entidades.

Desarrollo de una sociedad del conocimiento capaz de responder a las necesidades básicas propias del municipio, utilizando y coordinando de manera eficiente las potencialidades locales.

Producciones con altos valores agregados del conocimiento, eficientes, saludables y en armonía con el medio ambiente y las políticas de desarrollo de la provincia y el país.

Un municipio que se caracteriza por la conectividad, la asimilación creativa de tecnologías, con altos potenciales interactivos de sus empresas y entidades y con experiencia y cultura de trabajo por proyectos que permita estimular el desarrollo local. ¹⁰⁷

¹⁰⁷ <http://www.monografias.com/trabajos62/proyecto-yaguajay/proy...> -Fuente: Internet. 04/11/2009.

VI.10. Experiencia Proyecto CREES (Construyendo Redes Emprendedoras en Economía Social), Quilmes, Argentina

El proyecto CREES es una iniciativa de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) que impulsa la realización de prácticas solidarias de formación profesional. El eje de la propuesta es la promoción, capacitación y asistencia técnica a emprendimientos socio-productivos de economía social en Avellaneda, Berazategui, Florencio Varela, Retiro y Quilmes. Los destinatarios del proyecto son personas jóvenes y adultas de sectores populares y clase media baja que han atravesado dificultades de empleo, precariedad laboral y bajos ingresos, los cuales como respuesta a esas problemáticas han llevado a cabo emprendimientos socio-económicos de pequeña escala, intentando así mejorar sus condiciones de vida y de inserción social. El proyecto busca colaborar con capacitación y asistencia técnica para el fortalecimiento y sustentabilidad de esas estrategias económicas autogestivas.

Objetivos y acciones propuestas:

Brindar asistencia técnica y tutorías a emprendimientos

Propiciar el fortalecimiento y capacitación de programas de micro-crédito

Canalizar la acreditación a organizaciones administradoras de programas sociales

Promover proyectos de promoción de economía solidaria en el sur del conurbano de la Provincia de Buenos Aires

Resultados concretos:

Formación y capacitación en economía social.

Asistencia técnica y tutorías a 130 emprendimientos de la región

Fortalecimiento y capacitación a integrantes de 12 organizaciones promotoras de microcrédito en el sur del gran Buenos Aires;

Acreditación de organizaciones, realizando un relevamiento institucional de 150 entidades administradoras de programas sociales en el sur del conurbano bonaerense

Inserción del proyecto en la comunidad. ¹⁰⁸

¹⁰⁸ http://www.riless.org/experiencias_desarrollo.shtml?x=38061. Fuente: Internet. 04/11/2009.

VI. 11. Experiencia Proyecto Integrado de Desarrollo Local (PIDL) "TIERRA Y AGUA", Diputación de Zamora, España:

(Proyecto cofinanciado por el FEDER en el marco de la resolución de 7 de noviembre de 2007 de la Secretaría de Estado de Cooperación del Ministerio de Administraciones Públicas)

El 14 de febrero de 2008, la Diputación de Zamora presenta dos solicitudes de ayuda de Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) al Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), para cofinanciar dos proyectos de Desarrollo Local y Urbano:

- El Proyecto VALLE DEL DUERO, con un ámbito geográfico centrado en dicho valle y que cubría, por tanto, la zona sur de la Provincia y
- El proyecto TIERRA Y AGUA, que geográficamente abarcaba la zona norte de la Provincia de Zamora, focalizado en el corredor Tera - Esla Campos.

Por resolución de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial de 13 de junio de 2008, se aprueba una ayuda de 4.980.916,49€ al Proyecto TIERRA Y AGUA.

PROYECTO TIERRA Y AGUA		AYUDA FEDER 70%	
PRESUPUESTO SOLICITADO	7.800.000,00 €	AYUDA SOLICITADA	5.460.000,00 €
PRESUPUESTO APROBADO	7.115.594,99 €	AYUDA CONCEDIDA	4.980.916,49 €

DENOMINACIÓN DEL PROYECTO:

El acrónimo del Proyecto: "Tierra y Agua" refleja el ámbito territorial en que se desarrolla:

- Tierras de Campos, Tierras del Pan ; Tierras de Aliste, Tierras de Tábara y Alba

- Lago de Sanabria, Lagunas de Villafáfila, Ríos de Benavente y Los Valles (Órbigo, Eria) ríos Esla, Valderaduey, Aliste....

Objetivos y acciones propuestas:

Propiciar la dimensión económica, asociada al estímulo de las iniciativas emprendedoras locales a través de la dotación de suelo productivo y la promoción de productos locales: turismo rural, cultural...

Concretar la dimensión infraestructural, asociada a la mejora de la accesibilidad al territorio fluvial y a sus centros productivos.

Resultados concretos:

Adecuación ambiental, recreativa y paisajística del Espacio Fluvial y Estepario Tera- Esla- Campos (Corredor Ecológico Tera- Esla- Campos), al objeto de convertirlo en un activo para el desarrollo socioeconómico de estos territorios.

Desarrollo de una intervención integrada que incorpora las diversas dimensiones del desarrollo local sostenible.

Concreción de la dimensión ambiental, vinculada a la recuperación y revalorización de las riberas de los ríos como espacio para el desarrollo de actividades en la naturaleza, recreativas y deportivas: Lago de Sanabria y Lagunas de Villafáfila, así como los ríos Esla, Tera, Eria, Órbigo, Tuela y Bibey, Aliste, Valderaduey.¹⁰⁹

¹⁰⁹ <http://www.diputaciondezamora.es/index.asp?MP=8&MS=99&MN=3&T>. Fuente: Internet. 04/11/2009.

Bondades del propio proyecto frente a las planificaciones y resultados de las otras experiencias.

En tal sentido la reseña previa de las acciones realizadas da una visión de la dimensión e impacto social que ha cobrado la estrategia de intervención y actividades desarrolladas desde el proyecto. Asimismo, en términos más cualitativos, son de señalar los beneficios percibidos por los propios actores de generación de espacios de interacción, reflexión y planificación con sentido más estratégicos, con iniciativas que apuntaron a la construcción y empoderamiento comunitario, a la sustentabilidad de los emprendimientos, al fortalecimiento y articulación de las organizaciones. En esa trayectoria, algunos factores contextuales que propiciaron la participación de la población destinataria del proyecto fueron un marco socioeconómico más favorable para el desarrollo de proyectos de la economía social; los lineamientos y políticas sociales impulsadas desde el Estado; la imagen, proximidad e inserción territorial positiva en general y del proyecto en particular; la articulación y confianza lograda con actores sociales con los que se trabaja en común. Pero en definitiva con el desarrollo del proyecto se ha buscado reforzar los vínculos preexistentes con las organizaciones socio-comunitarias de la región, así como generar nuevas relaciones asociativas con otras organizaciones de la sociedad civil y con agencias del sector público relacionadas con la promoción de las áreas de intervención del proyecto. En tal sentido, los pasos iniciales que están generando al respecto inducen a ver un camino potencial hacia la conformación de una incipiente red territorial.

El proyecto ha de ser articulado con organizaciones e instituciones con amplia trayectoria en trabajo social y comunitario en la región de intervención. Las mismas trabajan con las problemáticas relacionadas a la crisis económica y a los problemas de empleo e ingresos, impulsando estrategias de promoción o acompañamiento de emprendimientos socio-productivos o desarrollo

económico

comunitario.

VI.13. Previsiones adoptadas en el presente proyecto

La construcción de una valoración global del proyecto deberá considerar los objetivos establecidos, los resultados y las actividades desarrolladas, además, de manera importante deberá tomar en cuenta cuál es el nivel de apropiación de los grupos de actores corresponsables del proyecto.

Se deberá considerar el papel y posición del proyecto en el contexto territorial, es decir, cómo los resultados y las actividades que se ejecutaron afectan el contexto territorial y su impronta estratégica. Por tanto, se deberá abordar el presente proyecto tomando en consideración la variable socioeconómica, política- institucional, simbólica-cultural, la transformación de la base productiva, la sostenibilidad ambiental de las acciones destinadas al crecimiento económico en el espacio local y un progreso social sólido en un entorno participativo y consensuado.¹¹⁰

¹¹⁰ http://www.riless.org/experiencias_desarrollo.shtml?x=38061. Fuente: Internet. 04/11/2009.

CONCLUSIONES

A priori, quiero resaltar los aspectos positivos de la experiencia del trabajo en el entorno de la presente Tesis de Maestría, habiendo percibido el que suscribe la presente la necesidad imperiosa de concebir y formular un desarrollo local articulado, convergente, coordinado, consensuado y con participación decidida de todos los actores territoriales involucrados en el proceso de toma de decisiones de la impronta o variable local.

Preliminarmente, la Planificación Estratégica debe convertirse en un medio e instrumento para aspirar a la promoción y dinamización del territorio -junto con la totalidad de las fuerzas sociales y políticas- que canalice la optimización y la eficiencia en el uso de los recursos del Municipio. Este Plan Estratégico sobrepasa y complementa la capacidad de la Administración como gestora exclusiva de competencias y utilización de recursos, haciendo converger y armonizando las relaciones de cooperación públicas, privadas e institucionales en función de un objetivo de dinamización comercial que responda a los intereses generales y a las necesidades de la ciudadanía, y a la generación de una cultura local común y totalizadora. En definitiva, un Proyecto de Desarrollo Local supone definir el modelo de ciudad que se quiere a medio y largo plazo, pero no sólo en la vertiente urbanística, sino también en la productiva y cultural. Sentar las bases para la elaboración de ese modelo, y arbitrar el mecanismo de participación de todos los agentes sociales locales, para conseguir diseñar la ciudad de todos, la que todos quieren. Complementariamente, las políticas tradicionales se han diseñado, formulado y ejecutado desde el entorno de los Ministerios o las Agencias del Gobierno Central. Consecuentemente, la participación de todos los actores involucrados en la definición de estrategias, se traduce en la nueva visión del desarrollo que canalice un mayor grado de coordinación vertical y horizontal entre todos los agentes (postura o impronta descentralizadora y de coordinación vertical y horizontal).

El análisis referido debe considerar una óptica interna de la propia ciudad, y complementariamente, un enfoque externo o evaluación del entorno o macroambiente acompañado de las tendencias con absoluta y decidida incidencia. Esto debe complementarse con un horizonte espacial determinado y con la consideración de nuevos valores y servicios en el contexto de una estrategia de desarrollo y posicionamiento, con el sustento de una gestión de interdependencias, con la generación de una cultura de gestión en red, y con la compatibilización u homogeneidad del modelo de ciudad pretendido.

A fin de abordar escenarios posibles y determinar la visión del modelo de futuro, es relevante identificar y definir posibles alternativas de desarrollo, consensuar la opción de futuro, y particularmente, divisar las líneas de acción o directrices estratégicas. Complementariamente, no debe imputarse trascendental y exclusiva importancia a la suma de información recogida en el proceso de diagnóstico pertinente, y sí analizar y evaluar para generar las alternativas y curso de acción posibles, identificando dónde hay que actuar y qué proyectos instrumentar –sean sectoriales o globales- Por ello, la definición y concepción de escenarios de futuro se torna inevitable. En correlato, el futuro de la ciudad depende principalmente de las condiciones de los factores de desarrollo existentes, de las tendencias del entorno que constituyen variables controlables para la ciudad, y particularmente, de las acciones, opciones y maniobras estratégicas que los propios actores urbanos implementen en el contexto territorial local con los medios e instrumentos a su alcance.

Es menester considerar una variable interna emparentada con la cualidad y calidad de vida para los ciudadanos, y una dimensión eminentemente externa relacionada con el rol de la ciudad en el territorio, además de abordar la variable territorial y el posicionamiento consecuente de la ciudad en particular en las relaciones físicas. Complementariamente, debe buscarse la concepción de modelos de escenarios futuros de la ciudad, acorde a la centralidad económica y social, identidad histórica y cultural, influencia y peso específico en el proceso de toma de decisiones local, regional y nacional, nivel de competitividad en el mercado nacional e internacional y disponibilidad de corredores y canales productivos, la actitud defensiva u ofensiva asumida, la

cultura elitista o en su defecto la socializada o comunitaria, infraestructuras de acceso y actividad económica, innovación tecnológica y gestión de calidad de los recursos humanos, valor agregado de los productos tradicionales y autóctonos, cualificación y ámbito territorial de los servicios públicos ofrecidos, tasa de dependencia y pérdida de peso demográfico, terciarización del conjunto de la ciudad y del Área Metropolitana a través de nuevas centralidades, bolsones de pobreza, y procesos de dualización y polarización social, poder adquisitivo de la población, calidad ambiental como premisa estratégica, productividad de su economía, formación profesional y ocupacional, formación e investigación imperantes, centros de excelencia y de liderazgo educativos, apertura y extensión universitaria en vinculación y ligazón con la sociedad y las empresas del entorno local, transferencia de tecnologías, factor turístico y comercial, disolución pretendida de la preocupación cultural en el economicismo y el universalismo mercantil, atracción y proyección cultural de la ciudad en particular, innovación y creatividad, política urbana con un progresivo carácter marginal y benéfico-asistencial, dimensión de la acción pública y subsidiariedad con respecto a la iniciativa privada, sector de voluntariado asociado al crecimiento económico, configuración radial, y políticas de promoción social, accesibilidad externa, movilidad interna con prioridad al transporte, carácter de ciudad metropolitana, desarrollo de la economía del conocimiento, base industrial y financiera, constitución como centro logístico y como espacio público de encuentro y convivencia, compromiso ciudadano con la solidaridad; opciones y alternativas éstas que deben ser comunicadas y difundidas ante una eventualidad de constituirse como atributos y fortalezas consolidadas en el entorno del Plan integral de desarrollo local (necesidad de comunicación territorial en el marco de las estrategias tanto de la política nacional como de la global).

La formulación del modelo de futuro será el compendio de una óptima estrategia territorial que debe cumplimentar determinados requisitos: consistente y coherente con un adecuado análisis del territorio, capacidad de innovación y respeto por el pasado y de cómo condiciona el futuro, necesario compromiso y legitimidad política de los promotores y actores con capacidad de obstaculizar el logro pertinente, posicionamiento de la ciudad en el sistema de relación con otras ciudades y con los entornos territoriales en los que se fundamenta la estrategia urbana –posicionamiento territorial futuro-, elección del tipo de desarrollo

económico, direccionamiento del desarrollo social, posicionamiento sobre la adecuación del espacio interno y la dinámica urbana, posicionamiento sobre la cohesión social y sobre el medio ambiente, gestión relacional e impulso de proyectos, desarrollo de una estrategia superadora y fundamentalmente, y finalmente, canalización del modelo de desarrollo sostenible en el entorno local de Tornquist.

Por ello, la ciudad de Tornquist debe tornarse en un espacio de la democracia y de la ciudadanía para propiciar la innovación en la gestión, la armonización y la convergencia entre lo público y lo privado, el desarrollo de conductas autonómicas, y la canalización del desarrollo socioeconómico y de la solidaridad, y la inserción en los circuitos internacionales de orden económico, tecnológico y cultural. En el entorno territorial de la Provincia de Buenos Aires, existe un número acotado de ciudades que posean como lineamiento estratégico potenciar sus recursos y consolidar sus ventajas comparativas y competitivas y su liderazgo en el contexto o alcance. Complementariamente, tampoco se divisa en forma generalizada una óptica que propicie una lógica de utilización de instrumentos del marketing urbano en el entorno territorial, y estimule el efecto multiplicador derivado de la calidad y la optimización en la prestación del servicio público. No se observa un desarrollo de la lógica dual de gestionar y gobernar ni se aborda un enfoque integrado, coordinado, global y totalizador que motive una conjunción de la Gestión de la Intendencia y del Gobierno de la ciudad en pos de la eficacia y eficiencia en la provisión de servicios básicos municipales. Al no instrumentarse una interconexión acabada entre gobierno local, ciudadanos y territorio, se dificulta la participación de los actores no estatales en el proceso de toma de decisiones del actor estatal local y en la consecuente satisfacción de las demandas y requisitorias ciudadanas, ya que las Intendencias se constituyen en meros entes administrativos desconectados de la potenciación del rol de la ciudad en el contexto del fenómeno globalizador.

Por otra parte, se propone que la Administración Pública local desarrolle un planeamiento estratégico integral (y no sectorial), flexible (en contraposición al clásico modelo burocrático), indicativo (no mediante imposición coercitiva o imperativa), concertado,

por inducción o por influenciamiento (a través de los instrumentos o herramientas de aplicación para una política pública), consensuado, declarado (realizado abiertamente con el reconocimiento de quién lo efectúa), general y para el desarrollo (a fin de determinar objetivos, políticas, planes y programas para la evolución institucional y la conducción administrativa del órgano o autoridad pública), y fundamentalmente, impregnado y direccionado en referencia a un proyecto estratégico común. Sin embargo, el planeamiento estratégico adquiere sentido en tanto se traslade en medidas capaces de producir acciones concretas (con la aspiración de lograr determinados objetivos preestablecidos).

Es vital, desarrollar un proceso de toma de decisiones que comprenda la formulación de una política pública local activa en el marco de un modelo de desarrollo nacional, considerando el accionar de actores estatales y no estatales o subestatales como ejes fundamentales en la adopción de una estrategia integral de política pública por parte del Estado municipal en el entorno de Tornquist, y extensivamente en sus diversos niveles jurisdiccionales.

Consecuentemente a esto, la Administración local debe determinar la maniobra estratégica para cada hipótesis de conflicto con el destinatario de la política pública, utilizando como plataforma el objetivo estratégico general, los objetivos estratégicos sectoriales y el empleo de los factores de poder para exteriorizar y canalizar la política pública local.

Por otra parte, se propone desarrollar un planeamiento estratégico integral (y no sectorial), flexible (en contraposición al clásico modelo burocrático), indicativo (no mediante imposición coercitiva o imperativa), concertado, por inducción o por influenciamiento (a través de los instrumentos o herramientas de aplicación para una política local acorde), consensuado, declarado (realizado abiertamente con el reconocimiento de quién lo efectúa), general y para el desarrollo (a fin de determinar objetivos, políticas, planes y programas para la evolución del entorno territorial), y fundamentalmente, impregnado y direccionado en referencia a un proyecto estratégico común. Sin embargo, el planeamiento estratégico adquiere sentido en tanto se traslade en medidas capaces

de producir acciones concretas, con la aspiración de lograr determinados objetivos preestablecidos tendientes al desarrollo de Tornquist, y propiciando la participación de todos los actores involucrados (actor estatal y no estatal o subestatal –sociedad civil-) en el proceso de toma de decisiones del desarrollo integral de Tornquist.

En definitiva, la instrumentación de una gestión local por resultados, participativa, comprometida, comprendida, consensuada y compartida sumada al decidido desarrollo de las actividades económicas en el partido de Tornquist al diversificar y potenciar la actividad económica y productiva no turística en el entorno territorial de referencia, se torna indispensable.

BIBLIOGRAFÍA

AGHON, Gabriel (1993) Descentralización fiscal: marco conceptual. Santiago: Serie Política Fiscal, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL-GTZ, Comisión Económica para América Latina.

AGHON, G., ALBURQUERQUE, F. y CORTES P. (2001), “Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina: Un Análisis Comparativo”, CEPAL/GTZ, Santiago de Chile.

Albavera Sánchez Fernando; Planificación estratégica y gestión pública por objetivos, ILPES, CEPAL, Santiago de Chile, marzo, 2003.

ALVAREZ SOUZA (1994). “El ocio turístico en las sociedades industrializadas avanzadas”. Ed. BOSCH. Barcelona. España.

Arocena J. (1995) *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Centro Latinoamericano de Economía Humana. CLAEH. Universidad Católica del Uruguay. Nueva Sociedad. Primera Edición. Impreso en Venezuela.

AYUSO, S. y FULLANA, P. (2002). “Turismo sostenible”. Ed. Rubes. Barcelona España.

Báez L., Ana y Alejandrina Acuña (2003), Guía para las mejores prácticas de ecoturismo en áreas protegidas, México, CDI.

BOTE GOMEZ, V. (1990). “Planificación económica del turismo: de una estrategia masiva a una artesanal”. Ed. Trillas. México.

Brondolo, Zinder, Campos y Del Pozo, Provincia de Buenos Aires, El espacio geográfico y problemáticas ambientales; editorial Lourdes, Mendoza, 1996.

Brugué, Q., (1996) "La dimensión democrática de la nueva gestión pública" *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nº 5-6, pp. 45-58.

Bull, Adrián; *La economía del sector turístico*, editorial Alianza Economía, edición primera, Madrid, 1994.

Bustos Cara, R. (2002) *Cambios en los sistemas territoriales. Actores y sujetos entre la estructura y la acción. Propuesta teórico-metodológica. II Jornadas interdisciplinarias del Sudoeste Bonaerense*. Bahía Blanca 2002.

CABRERO MENDOZA, Enrique, (2005), *Acción pública y desarrollo local* Fondo de Cultura Económica, México.

Cachón, Lorenzo (1996) "Mandamientos (10) para el desarrollo local desde las experiencias europeas para el desarrollo local", ponencia en el Seminario Nacional políticas de empleo y gestión municipal, Universidad Católica del Uruguay-Agencia Española de Cooperación Internacional, Montevideo, 10 al 12 de septiembre.

Camara Regional do Grande ABC no Brasil", LC/R 1980, Santiago de Chile. (2000), "Descentralizacao, Desenvolvimento Local e Crise da Federacao no Brasil", LC/R 1975, Santiago de Chile.

Castells, Manuel. "La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. I, II y III. España, 1997. Miguens, José Enrique. "La sociedad argentina. La situación social actual : reconstrucción del tejido social y de la sociedad ". IDEA. Octubre, 1990.

Catenazzi, Andrea y Reese, Eduardo, "La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas", documento presentado como material en el seminario GADU 2000.

CEPAL, Naciones Unidas y PNUMA, Oficina Regional para América Latina y el Caribe; La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe; desafíos y oportunidades. Conferencia Regional de América Latina y el Caribe preparatoria de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, Sudáfrica, 2002) Río de Janeiro, Brasil, 23 y 24 de octubre de 2001.

CEPAL/GTZ (2000), "Descentralización y Desarrollo Económico Local: Estudio de Caso de la Ciudad de Córdoba, Argentina", LC/R 2010, Santiago de Chile.

Cernada de Bulnes, Mabel y Bustos Cara, Roberto (compiladores), Estudios Regionales Interdisciplinarios; Editorial de la Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, 1998, ISBN 987-96357-9-5.

Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo (con la colaboración de Daniel Vega) (1998) "Algunas reflexiones sobre el federalismo fiscal en la Argentina, Apuntes para el diseño de un nuevo sistema de Coparticipación Federal de Impuestos", Desarrollo Económico, Número Especial, vol. 38, otoño. Comisión Asesora de Economía del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Córdoba (1999) "Coparticipación Federal de Impuestos: hacia una distribución secundaria más eficiente".

Chávez de la Peña (2005), Jorge, Ecoturismo TAP: metodología para un turismo ambientalmente planificado, México, Trillas.

Clemente, Adriana, "Planificación Estratégica y fortalecimiento institucional. Los cambios en los modelos de gestión de las políticas sociales" en Revista Pobreza Urbana y Desarrollo, Planes y Programas Participativos para el desarrollo local, año 9, nro. 20, abril de 2000, ISSN 0327-6775.

Dachary, Cesar A. y Stella Maris Arnaiz B. (2004), Desarrollo y Turismo en la Costa de Jalisco, México, Coecyt.

Debrott Sánchez, Teoría de la renta y recursos naturales, México, UACH.

Dourojeanni, Axel, Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable ; Naciones Unidas, CEPAL, Serie Manuales, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Santiago de Chile, agosto de 2000, ISBN 92-1-321637-8.

ERCOLANI, Patricia, VAQUERO María del Carmen (2000). Geografía y Turismo: investigación, formación y extensión. Experiencias y resultados. En Contribuciones Científicas GAEA. Sociedad Argentina de Estudios Geográficos. Ediciones Oeste. Buenos Aires. ISBN/SIN: 0328-3194.

ERCOLANI, Patricia (2000). Mercado turístico: concepto y tendencias. En Aprendiendo a conocer mi ciudad. ARSA Gráfica. Bahía Blanca.

ERCOLANI, Patricia; VISCIARELLI, Stella. Cambio Global y turismo: repercusiones en espacios emergentes. (2000) Segundas jornadas platenses de geografía. La Plata. Publicado en actas. ERCOLANI, Patricia. "Evolución de los espacios urbanos destinados al uso industrial y sus repercusiones en la franja litoral con fines turístico recreativos: El caso de Bahía Blanca,

Argentina” (2001) En el 8º Encuentro de Geógrafos de América Latina. Santiago de Chile, 4 al 10 de marzo de 2001. Universidad de Chile – Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Publicado en actas.

ERCOLANI, Patricia; VISCIARELLI, Stella.(2002) “Características de la demanda de un centro turístico del sudoeste de la provincia de Buenos Aires: el municipio de Monte Hermoso”. En V Jornadas Nacionales de Investigación-acción en turismo. Mayo 2002. Mar del Plata. Publicado en actas.

FERNÁNDEZ, M. Del Rosario; ELÍAS, Silvina; LEGNINI, Claudia (2003)"Impacto económico del Turismo: Un análisis empírico sectorial" Anales XXXVIII Reunión Anual A.A.E.P. Trabajo Nº 1796.ISBN 950-9836-11- Mendoza, Argentina, Noviembre, 2003.

FERNÁNDEZ, M. Del Rosario Comentario al trabajo: “Libre Comercio, Igualación del Precio de los Factores y Turismo”, (2003) Departamento de Economía, Universidad Nacional de la Plata. Anales A.A.E.P.

FERNÁNDEZ, M. Del Rosario; ELÍAS, Silvina; CRISTIANO, Gabriela. “Encadenamientos del Turismo como alternativa de desarrollo” III Congreso Internacional de Turismo.2004) Alcuñ Universidad Champagnat. Mendoza, Argentina.

Fernández Güell, José Miguel, Planificación estratégica de ciudades, GG proyecto & gestión, editorial Gustavo Gili, Barcelona 1997.

Foladori, Guillermo (2003), El metabolismo con la naturaleza, En: V. H. Palacio Muñoz y D.

García Delgado, Daniel. “Estado- nación y Globalización. Fortalezas y Debilidades en el umbral del tercer milenio”. Ariel, 2000. Parte I y II.

Garretón, Manuel Antonio. "Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de fin de siglo". Homo Sapiens, 2000.

GETINO, O. (1993). "Turismo y desarrollo en América Latina". Ed. Limusa. México.

Goodstein, Leonard D., Timothy M. Nolan y J. William Pfeiffer (2004), Planeación estratégica aplicada, Colombia, Mc Graw Hill.

Guimaraes, Roberto, Fundamentos territoriales y biorregionales de la planificación; Naciones Unidas, CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, Santiago de Chile, julio 2001, ISBN 92-1-321868-0.

Held, David : " La Democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita". Ed. Paidós. Barcelona, España, 1997.

HERNÁNDEZ, M. (2003). " Turismo y conjuntos monumentales. Capacidad de acogida turística y gestión de flujos de visitantes". Ed. Tirant lo Blanch. Valencia. España.

Hernández S., Ildelfonso P. (2002), Estrategia inicial para desarrollar el plan integral de desarrollo económico-social comunitario en Calderas Barlovento, México, Universidad Autónoma Chapingo.

Israel, Arturo. "El cambiante rol del Estado: dimensiones institucionales". Seminario Internacional "Redimensionamiento y modernización de la Administración Pública en América Latina". México, Noviembre 13-15 de 1989.

Jones, Mark; Sanguinetti, Pablo y Tommasi, Mariano (1998) "Politics, institutions and fiscal

Keohane, Robert O. y Nye Joseph S. "Poder e Interdependencia. La política mundial en transición". Madrid, 1998.

Kliksberg, Bernardo. "Hacia un nuevo paradigma en Gestión Pública". Programa de las Naciones Unidas de Asistencia al CLAD. Bs. As., 1989.

Kliksberg, Bernardo, Más Ética, más desarrollo; editorial Teas Grupo Editorial, Buenos Aires, 2004, ISBN 987-9164-97-0.

KOTLER, P. (2004). Marketing y Turismo. Pearson. Madrid.

Kotler, Philip y otros, Mercadotecnia de localidades. Como atraer inversiones, industrias y turismo a ciudades, regiones, estados y países; editorial DIANA, México, 1992, ISBN 968-13-2665-2.

Lira, Silva; Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local, Dirección de Gestión del Desarrollo Local, ILPES, CEPAL, Santiago de Chile, noviembre de 2003. Naciones Unidas, CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Las nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible; Santiago de Chile, abril de 2002, ISBN 92-1-321986-5. - Objetivos para el desarrollo del milenio, Argentina; la oportunidad para su reencuentro. Presidencia de la Nación Argentina y Naciones Unidas, octubre de 2003.

López Murphy, Ricardo y Moskovitz, Cinthia (1998) "Desarrollos recientes en las finanzas de los Gobiernos Locales en Argentina", FIEL, Documento de Trabajo Número 58, Buenos Aires, noviembre.

Molina E., Sergio y Sergio Rodríguez A. (2002), Planificación integral del turismo, Un enfoque para Latinoamérica, México, Trillas.

Ogliastri, Enrique. Manual de Planeación Estratégica; Tercer Mundo editores, Ediciones UniAndes, 7ma. edición 1992, Colombia.
Organización Mundial del Turismo; El turismo como actividad económica; magnitud y crecimiento de la industria turística, editado por la OMT, Madrid, 1994.

Orlansky, Dora (1998) "Las políticas de descentralización" en Desarrollo Económico, IDES, vol. 38, Número 151, octubre-diciembre.

Piffano, Horacio (1998) "Federalismo fiscal en Argentina: ideas y propuestas sobre el nuevo Acuerdo Fiscal Federal", CEDI-Fundación Gobierno y Sociedad, Documento Número 2, diciembre.

Pinto V., Roberto (2005), Planeación estratégica de capacitación empresarial, México, Mc Graw Hill.

Porto, Alberto y Cont, Walter (1998) "Presupuestos provinciales, transferencias intergubernamentales y equidad", Desarrollo Económico, IDES, Número Especial, vol. 38, otoño.

Prats i Catala, Joan (s/f) "Liderazgos, democracia y desarrollo: la larga marcha a través de las instituciones", Instituto Internacional de Gobernabilidad, Número 10.

Repetto, Fabián (1998) "La administración pública, escenario actual, estudios y perspectivas recientes, ejes para una agenda de investigación", CEDIFundación Gobierno y Sociedad, Documento 12, agosto.

REZK, E. (1998), "Argentina: fiscal federalism and decentralization", en Fiscal decentralization in developing countries, R. Bird y F.

Vaillancourt Eds., Cambridge University Press, United Kingdom. (1995), "Federal Finance in the Argentine, Germany and Brazil", en Anales de las 28 Jornadas de Finanzas Públicas, Córdoba.

RODRIGUEZ, Cecilia; VAQUERO, María del C. " La potencialidad turística de los recursos del área serrana del Partido de Tornquist". (2003)En Congreso GAEA. 18 al 21 de septiembre 2003. Bahía Blanca. Publicado en actas.

Rodríguez Valencia, J. (2005), Cómo aplicar la planeación estratégica a la pequeña y mediana empresa, México, Thomson.

ROSAKE; Paola. "Unidades de paisaje en un área protegida: su aprovechamiento recreativo-educativo". En congreso GAEA. 18 al 21 de septiembre 2003. Bahía Blanca. Publicado en actas.

Rosenau James N. "Exploring Governance in a turbulent world". Cambridge University Press, EEUU, 1997.

Sachse, M. (2005), Planeación estratégica en empresas públicas, México, Trillas.

Schults Silke; Guía conceptual y metodológica para el desarrollo y la planificación del turismo, ILPES, CEPAL, Santiago de Chile, julio de 2003.

Secretaria de Turismo de la Nación; Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable, documento base, Buenos Aires, julio, 2004.

Secretaria de Turismo de la Nación; Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable, Argentina 2016, documento del PETS y anexos regionales, CFI, Buenos Aires, 2004.

Sentias Joseph Font (coord.); Casos de Gestión Cultural, De la planificación estratégica a la gestión por producto, editorial Ariel, España, octubre, 2004, 1ra. edición.

SILI, Marcelo (2000): *Los espacios de la crisis rural. Geografía de una Pampa Olvidada*. Bahía Blanca, EdiUNS.

Smolka, Martim y Furtado, Fernanda (compiladores), Recuperación de plusvalías en América Latina; Universidad Católica de Chile y Lincoln Institute of Land Policy, eurelibros, abril 2001, ISBN 956-14-0620-9.

Steiner, George A. (2005), Planeación estratégica. Lo que todo director debe saber. Una guía paso a paso, México, CECOSA.

Strange, Susan. "El Estado Hueco". London School of Economics en "Postmodernismo y relaciones internacionales" de Carlo Nasi (compilador), 1995.

TORRES BERNIER, Enrique (2003): "El turismo residenciado y sus efectos en los destinos turísticos", Estudios Turísticos, Madrid, Instituto de Estudios Turísticos, Ministerio de Economía, nº 155-156, pp. 45-70.

VAQUERO, ERCOLANI, PASCALE, GORESTEIN, VISCIARELLI, BARBERO, BOVE. Plan de desarrollo turístico del partido de Monte Hermoso. I Jornadas Interdisciplinarias del Sudoeste Bonaerense. Bahía Blanca. Noviembre 2000.

VAQUERO María del Carmen, VISCIARELLI Stella (2000). Turismo y MERCOSUR: su incidencia en la región del Sudoeste de la provincia de Buenos Aires. En Turismo: Desarrollo Local y Regional. EDIUNS. Bahía Blanca. ISBN/ISSN:987-9281-45-4.

VAQUERO, María del Carmen; PASCALE, Juan Carlos; ERCOLANI, Patricia (2000). Diagnóstico integral para el desarrollo turístico y la formación de recursos humanos. En Turismo: Desarrollo Local y Regional. EDIUNS. Bahía Blanca. ISBN/ISSN:987-9281-45-4.

VAQUERO, María del Carmen; PASCALE, Juan Carlos (2002): El turismo y las nuevas herramientas de gestión. En Territorio, Economía y Medio Ambiente en el Suroeste Bonaerense. EDIUNS. Bahía Blanca. ISBN/ISSN: 987-9281-76-4.

VAQUERO, María del Carmen; ERCOLANI, Patricia; PASCALE, Juan (2002). Desarrollo turístico y Formación de recursos humanos: municipio de Coronel Rosales. Pcia. De Buenos Aires. Rca. Argentina. En colección Miscelánea Turismo e sostenibilidad. Un approccio multidisciplinare all'analisi dell movimento e delle strategie di pianificazione territoriale. Editorial Brigati. Genova. Italia.

VAQUERO, ERCOLANI, GORESTEIN. Partido de Coronel Rosales: Diagnóstico integral para el desarrollo turístico y la formación de recursos humanos. I Jornadas Interdisciplinarias del Sudoeste Bonaerense. Bahía Blanca. Noviembre 2000.

VAQUERO, PASCALE, VECCHI. Agenda Estratégica del Partido de Tornquist. I Jornadas Interdisciplinarias del Sudoeste Bonaerense. Bahía Blanca. Noviembre 2000.

VAQUERO, María del Carmen; PASCALE, Juan. "El turismo como factor de desarrollo local y regional y las nuevas herramientas de gestión en los modelos de planificación". En el 8º Encuentro de Geógrafos de América Latina. Santiago de Chile, 4 al 10 de marzo de 2001. Universidad de Chile – Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Publicado en Actas.

VAQUERO, María del Carmen; ERCOLANI, Patricia. "La formación superior en turismo". En Jornadas Nacionales de Investigación y Extensión de Estudios en Turismo. Posadas, Misiones, 22 al 24 de mayo de 2.001. Universidad Nacional de Misiones – Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales – Departamento de Turismo. Publicado en actas.

VAQUERO, María del Carmen; PASCALE, Juan Carlos; ERCOLANI, Patricia. "Plan de desarrollo turístico de Monte Hermoso". En Tercer Congreso Latinoamericano de Investigación Turística". Valdivia, del 30 de octubre al 4 de noviembre de 2001. Universidad Austral de Chile – Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas – Instituto de Turismo.

VAQUERO, M. del Carmen; PASCALE, Juan C. " Turismo y estrategias de desarrollo local: la aplicación de un modelo de planificación participativa." En V Jornadas Nacionales de Investigación-acción en turismo. Mayo 2002. Mar del Plata. Publicado en actas.

VAQUERO, M. del C; ERCOLANI, Patricia. " Turismo en áreas interiores: el sudoeste de la provincia de Buenos Aires". En congreso GAEA. 18 al 21 de septiembre 2003. Bahía Blanca. Publicado en actas.

Van Hemelryck, Libero (2001). "El enfoque sistémico del desarrollo local", Manual Enfoque sistémico y desarrollo local, Escuela de Planificadores Sociales, SUR.

VERA, FERNANDO (coordinador) (1997). "Análisis territorial del turismo". Ed. Ariel. España.

VERA, M. y otros (1997): *Análisis territorial del turismo*, Barcelona, Ed. Ariel.

ZINGER, A. S.; Campos, M.; Santarelli, S. "Los humedales en la costa marítima del Partido de Bahía Blanca: un paisaje a proteger". En Actas de Congreso "Las Áreas Protegidas y la Gente". Universidad Nacional del Comahue. Neuquén. Argentina. En CD., 2003.

ZINGER, A. S. "Transformaciones geoambientales en el centro-norte del Partido de Villarino. Prov. de Buenos Aires". En Grippo, S. y Mantovani, J. M. (Edit.). Actas del I Encuentro de Geografía Histórica e Historia de la ciudad y el territorio. Bahía Blanca. 2003. ISBN 987-544-093-0.

Zingoni, José María (director), Ciclo de Conferencias "La planificación estratégica, un instrumento integral e integrador del desarrollo"; editado por la Municipalidad de Bahía Blanca, Dirección de Planificación Estratégica, Bahía Blanca, 1999.

ANEXOS

Anexo 1: Datos generales del Municipio y sus Localidades

PARTIDO DE TORNQUIST- Fuente: CITAB *Centro de Investigaciones Territoriales y Ambientales Bonaerenses*

LÍMITES:

Limita con 6 distritos en el Sur de la provincia de Buenos Aires, con los partidos de:
Saavedra, Puán, Villarino, Bahía Blanca, Coronel Pringles, Coronel Suárez.

SUPERFICIE DEL PARTIDO

4.183 Km².

DIRECCION DEL MUNICIPIO

Sarmiento 53 (8160) Tornquist.

TELEFONO

(0291) 494-1075 /1105/1204 Fax: Int.102

WEB / CORREO ELECTRONICO

subcom@tornquist.mun.gba.gov.ar

INTENDENTE MUNICIPAL

Gustavo Trankels.

DEMOGRAFIA

POBLACIÓN DEL PARTIDO 1991: 8.134 hab.

POBLACIÓN DEL PARTIDO 2001: 11.759 hab.

DENSIDAD DE POBLACIÓN DEL PARTIDO 2001: 2,8 hab/Km2.

POBLACIÓN LOCALIDADES 2001:

Tornquist: 6.066 hab.

Sierra de la Ventana: 1.514 hab.

Saldungaray: 1.292 hab.

Villa Ventana: 446 hab.

Chasico: 209 hab.

Tres Picos: 98 hab.

Villa Serrana La Gruta: 41 hab.

POBLACIÓN CON N.B.I. DEL PARTIDO 2001: 11.624 Hab. 7,8 %

AGRICULTURA

TRIGO: Campaña 2006/07

Superficie Sembrada: 77.700 ha. Producción: 93.100 tn.

MAIZ: Campaña 2006/07

Superficie Sembrada: 1.500 ha. Producción: 2.340 tn.

GIRASOL: Campaña 2006/07

Superficie Sembrada: 7.000 ha. Producción: 9.800 tn.

SOJA: Campaña 2006/07

Superficie Sembrada: 6.500 ha. Producción: 13.800 tn.

GANADERIA

STOCK BOVINO (2006): 569 cabezas.

MINERIA

CANTIDAD DE: GRANITO TRITURADO (2002): 94.638 tn.

ARENA CANTERA (2002): 24.581 tn.

COMERCIO Y SERVICIOS

TOTAL DE LOCALES - PRODUCCION DE BIENES Y SERVICIOS (CNE 2004/05): 569

SALUD

ESTABLECIMIENTOS CON INTERNACION (2005): 2

ESTABLECIMIENTOS SIN INTERNACION (2005): 7

CANTIDAD DE CAMAS (2005): 48

EDUCACION

CANTIDAD DE ESTABLECIMIENTOS (2005): 49

CANTIDAD DE ALUMNOS (2005): 3.806

DISTANCIAS

CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES A LA CABECERA: 617 Km. ¹¹¹

¹¹¹ www.bapro.com.ar/citab/distritos/distritos.htm. Fuente: Internet. 04/11/2009.

Anexo 2: Previsión de Obra Pública en Tornquist

Fuerte respaldo a Trankels en Obra Pública. El Gobierno Nacional invierte 60 millones de pesos en el distrito. de Tornquist.
16 - 6 - 2009 22:15

En un acto desarrollado en la sala de situaciones de la Municipalidad de Tornquist se presentó formalmente el plan “Obras para todos los Argentinos” con la presencia del Intendente Municipal Gustavo Trankels, el Secretario de Obras Públicas Guillermo Loffler, el Diputado Provincial Marcelo Feliu, el Jefe de Gabinete de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda Gabriel Barotanyi y el Ingeniero Edgardo Bortolozzi, administrador del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento dependiente del Ministerio de Planificación federal, Inversión Pública y Servicios de la Presidencia de la Nación, además de instituciones y vecinos del distrito.

En el anuncio oficial se informó que el Gobierno invertirá casi 60 millones de pesos en obra pública, el propio Intendente no salía del asombro cuando se informó del monto y la inversión que traerá seguramente mejor calidad de vida a los habitantes del distrito de Tornquist.

Se anunció la repavimentación de la ruta Provincial 72 entre Saldungaray y Sierra de la Ventana por 14,6 millones de pesos.

Dentro de las operatorias a iniciar se contemplan 190 viviendas que serán ejecutadas a través del Programa federal de Construcción de Viviendas en las siguientes localidades, Tornquist 150, Saldungaray 20, Chasicó 20 con una inversión total de 15,27 millones de pesos.

Se prevé construir 20 cuadras de pavimento urbano con 2,9 millones de inversión, se iniciarán además obras de cordón cuneta en Saldungaray, Tornquist, Sierra de la Ventana, Chasicó y Villa Ventana con 2,9 millones de inversión.

500 mil pesos invierten en la restauración del Palacio Municipal y otros 3 millones en obras para el Centro de Interpretación Turística de Sierra de la Ventana.

En cuanto a obras de Saneamiento se anunció la construcción del acueducto en la localidad de Villa Ventana y el acueducto en Tornquist por 5,9 millones de pesos, el propio Bortolozzi con respecto a la problemática que vive la localidad serrana dijo que “Si no hay solución en el pozo donde se está trabajando, el ENHOSA financiará el excedente para llegar a la otra fuente que está un poco más distante”.

Con respecto al alumbrado público la inversión será de 3,1 millones de pesos para Tornquist, Sierra de la Ventana y Villa Ventana y se encuentran próximas a iniciar las obras de red de gas para Barrio La Cumbre y Valle Hermoso, Plana urbana de agua corriente en Tornquist, ampliación de la red cloacal y otras previstas.

En síntesis el Gobierno Nacional invierte en el municipio de tonquist en obras terminadas y a iniciar 59,6 millones de pesos.

El Intendente Gustavo Trankels resaltó la importancia que significa este anuncio histórico para un distrito que venía relegado en muchos aspectos.

“Sinceramente desde que volvió la democracia, no tenemos demasiados recuerdos de funcionarios nacionales que se hayan molestado en llegarse hasta aquí para escucharnos y que nos hayan abierto la puerta, allí en Buenos Aires como lo han hecho ustedes, es público mi agradecimiento y el reconocimiento a todo eso, porque realmente nos sentimos muy bien acompañados”

“A toda la comunidad gracias por el acompañamiento y la paciencia de siempre porque nosotros nos sentimos muy bien trabajando para este distrito que nos dio esta hermosa responsabilidad y yo les quiero agradecer eso porque a mí como Intendente me hace sentir muy bien, tener un pueblo que nos demuestra el cariño y el respeto que ustedes tienen y tener funcionarios que nos acompañan de esta manera”

“A disfrutar de este plan de obras que es para todos los argentinos y donde realmente Tornquist tiene un lugar destacado y muy esperado durante muchos años”-concluyó Trankels.

El Ing. Edgardo Bortolozzi dijo “Lo que en estos días está en juego es la continuidad de un modelo de progresismo real, con un estado presencial con recursos que van efectivamente a resolver la problemática de cada uno, o un proyecto de exclusión o para pocos, nosotros entendemos que cuando estamos haciendo este tipo de obras estamos pagando una deuda interna que es una herida abierta que necesitamos resolverla y muy bien, simplemente me resta desearles que en los próximos días, los trabajos, estas obras, realmente tengan el pico de concreción que nosotros necesitamos para que efectivamente tengamos ese sueño de la patria grande con nuestros hijos viviendo en mejores situaciones”. Marcelo Algañaraz. noticiastornquist@gmail.com.¹¹²

¹¹² tornquist.gov.ar/portal/index.php?limitstart=180 –Fuente: Internet. 04/11/2009.

Anexo 3: Apoyo turístico a la región del sudoeste provincial

Buenos Aires: Apoyo turístico a la región del sudoeste provincial

El Secretario de Turismo, Ignacio Crotto manifestó su compromiso de “acompañar a la Región del Sudoeste en el desarrollo de políticas concretas de atracción al turista”, en el marco de una intensa agenda de actividad que desarrolló en Sierra de la Ventana.



La jornada, que se llevó a cabo en el Hotel Provincial, comenzó con la entrega de subsidios a los municipios de Coronel Rosales y Tornquist destinados a la Fiesta del Encuentro que se realizó en Pehuen Co y a un torneo de golf con sede en la comarca serrana. Posteriormente, Crotto firmó un convenio que dio inicio a la puesta en marcha de la Ruta del Sudoeste, cuyo fin es “potenciar los atractivos y cualidades de la región y otorgar a todos los municipios involucrados la misma trascendencia desde el punto de vista turístico”, aseguró el titular del área.

Esta Ruta, que contó con la adhesión de los intendentes de Tornquist, Saavedra y Villarino – y que además integran Guaminí,

Adolfo Alsina, Puán, Bahía Blanca y Patagones – se destaca por generar sinergia entre los diversos destinos sin dejar de lado las particularidades e identidades propias de cada uno.

Al mismo tiempo, se concretó el segundo foro debate por la Ley marco de Turismo provincial que, tal como destacó el Secretario, “permitirá incluir los diversos productos que han quedado fuera de la legislación actual cuya antigüedad excede los sesenta años”.

“Pretendemos que en estos espacios se realicen aportes más que discusiones”, enfatizó y refirió el apoyo legislativo que se recibió desde el inicio de la propuesta al asegurar que la Secretaría “cuenta con el apoyo y la predisposición de la Bicameral”.

Por último, Crotto efectivizó la entrega del Hotel Provincial a Luigi Tassi como apoderado de la empresa concesionaria Recorriendo el Sur que tendrá a su cargo la remodelación del emblemático alojamiento. En ese sentido Tassi informó que dentro de un mes comenzarán a trabajar remodelando el casino para continuar con el histórico hotel: “Estoy convencido de que esto va a generar mano de obra local y crecimiento comercial a la ciudad”, enfatizó el empresario.

Durante la jornada estuvieron presentes también los jefes comunales de Villarino, Raúl Roberto Mujica; de Saavedra, Rubén Carlos Grenada; y de Tornquist, Gustavo Trankels; los directores de turismo de la región; el presidente de la Comisión de Comercio Interior, Pequeña y Mediana Empresa y Turismo del Senado, Alberto Mazza; el presidente de la Comisión de Turismo y

Deportes de Diputados, Daniel Rodríguez; directores provinciales y equipo técnico de la Secretaría, entre otras autoridades de la zona.¹¹³

Anexo 4: Plan para recuperar las pinturas rupestres en el entorno del distrito

En las sierras de Ventania

Plan para recuperar las pinturas rupestres

Resguardar vestigios del pasado

Los municipios del sudoeste bonaerense firmaron un convenio para recuperar el patrimonio arqueológico olvidado o destruido por el turismo. En la zona hay 30 sitios con pinturas rupestres. Habrá una campaña de concientización y capacitación a docentes.

Participan profesionales de la UNLP

En el sistema serrano de Ventania existe una riqueza arqueológica que está a punto de desaparecer a causa de la acción destructiva de los visitantes del lugar. Hay 28 cuevas con arte rupestre, decenas de canteras y vestigios de poblaciones de cuatro mil años de antigüedad que necesitan atención para no perderse para siempre.

¹¹³ www.hostnews.com.ar/despachos.asp?cod_des=5816&ID_Seccion=92 - (Hostnews Contenidos). Fecha Publicación: 07/10/2009|11:02. Fuente: Internet. 04/11/2009.

Con el objetivo de frenar la depredación y comenzar una recuperación de lo ya destruido, se firmó ayer un ambicioso convenio entre la Provincia de Buenos Aires, la Facultad de Ciencias Naturales, el Museo, y los municipios de Adolfo Alsina, Coronel Pringles, Coronel Suárez, Guaminí, Puán, Saavedra, Tornquist y Villarino.

El espíritu de ese convenio es frenar la destrucción del patrimonio, muchas veces descuidado y a merced de quienes se acercan a visitar la zona. Y para ello, el primer paso será el de concientizar a los habitantes. Habrá una campaña de afiches agresiva en todos los distritos involucrados y una capacitación para docentes.

Espíritus

dañados

Uno de los casos típicos que demuestran la destrucción de sitios de enorme valor histórico, es la “Gruta de los Espíritus”, en el partido de Saavedra. Allí, a lo largo de 50 metros, existe una serie de arte rupestre con motivos coliformes que hoy se pierden bajo los graffitis.

Esa cueva fue descubierta en 1880 por el científico Eduardo Holmberg, cuando fue enviado por el gobierno argentino a realizar un relevamiento de las sierras. En ese lugar, el estudioso halló algunas figuras y se asegura que los indios Pampas penetraban en ellas por creerlas mágicas.

La comparación de ese registro con el estado actual de las paredes de la gruta demuestra el grado de destrucción y las dificultades que existirán para lograr la recuperación.

La comparación de aquel registro con un relevamiento realizado en 1989 es elocuente. En la Gruta del los Espíritus, Holmberg dibujó en papel la descripción de nueve imágenes. Ahora no queda ninguno indemne. Según los especialistas, el sistema de la Ventania ofrece lugares donde la naturaleza combina sabiamente toda su generosidad, con el resguardado legado aborígen.

También sostienen que las actividades chamánicas estuvieron directamente vinculadas con manifestaciones artísticas, lo que permite comprender la relevancia del arte rupestre en cuevas y aleros de esta región. Pero en la zona existen otros lugares valiosos, como la cueva del Toro”, el alero de “Corpus Christi”, la cueva de los guanacos, la del Cerro Colorado, y la del Encuentro.

Una de la cuevas más preservadas es la de “Florencio”, en la que se identificaron trece concentraciones y trece motivos aislados. Pero sus coordenadas deben ser reservadas para garantizar su preservación.

El arte encontrado en las cuevas

Las culturas autoras de las representaciones rupestres halladas en lugares como la cueva de “Florencio” desarrollaron actividades chamánicas y de iniciación en sus interiores. Hoy día, es posible observar su legado a través del arte rupestre. En esos lugares también se encontraron pinturas en cuevas y herramientas hechas a mano hace más de 1.500 años por nativos que llamaban a estas tierras Cashuati. Se especula con que ese nombre significaría roca grande o lugar alto de avistaje.

Los orígenes no europeos

El convenio firmado ayer en el Museo Histórico se fijó como objetivos:

Fortalecer la identidad y revertir la visión distorsionada sobre el pasado indígena.

Desarrollar políticas de protección y preservación del patrimonio cultural y natural.

Aportar conocimientos a la comunidad sobre su pasado no europeo.

Acordar medidas tendientes a evitar el deterioro y/o saqueo.

En la firma del convenio estuvieron la Presidenta del Instituto Cultural, María Cristina Alvarez Rodríguez; el Decano de Ciencias Naturales, Ricardo Etcheverry, representantes de los municipios de Coronel Pringles, Guaminí, Coronel Suárez, Puán, Saavedra y Tornquist.¹¹⁴

¹¹⁴ conicet.gov.ar/NOTICIAS/ACTUALIDAD/2005/junio/005.php?. 01-06-05. Diario Hoy.net. Interés general. Fuente: Internet. 04/11/2009.

Anexo 5: Los primeros hoteles ambientales de Sudamérica en la Localidad de Sierra de la Ventana en el Partido de Tornquist

La Provincia categorizó los primeros hoteles ambientales de Sudamérica

En ellos aplican prácticas ecológicas que ya se llevan adelante en otros alojamientos de Estados Unidos, Australia y varios países de la Comunidad Europea.

LA PLATA (Corresponsal).- A través de un nuevo programa del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) la Provincia evaluó y calificó el compromiso con el medio ambiente de 21 hoteles del Corredor Serrano bonaerense.

De esta forma, se otorgó categoría ambiental (cuya calificación va de 1 a 5) a los primeros hoteles de Sudamérica que se adhirieron al Plan de Alojamientos Turísticos Sustentables (ATS) en la localidad de Sierra de la Ventana, del partido de Tornquist.

Con esta medida el gobierno de Daniel Scioli busca proteger el medio ambiente y los recursos naturales, fomentar el desarrollo sustentable de la actividad turística con calidad ambiental y preservar el ecosistema. Otro objetivo perseguido por este plan es potenciar al ecoturismo como nicho del mercado turístico, algo que a nivel global ya acapara más del 8% de los turistas.

En la entrega de las certificaciones y junto a Nicolás Scioli, coordinador ejecutivo del OPDS y hermano del gobernador, estuvieron el intendente de la localidad de Tornquist, Gustavo Trankels, además de Ricardo Moccerro, jefe comunal de Coronel Suárez.

Nicolás Scioli, aseguró que “este sistema de categorización, es pionero en toda la región y hemos tomado como ejemplo las prácticas aplicadas en los Estados Unidos, Australia y varios países de la Comunidad Europea”.

El programa tiene además otros beneficios que apuntan a usar eficientemente los recursos naturales, reducir al mínimo productos químicos tóxicos y potenciar el uso de productos orgánicos, gestionar el uso eficiente de la energía, el agua y los residuos.

De acuerdo a lo declarado por (Nicolás) Scioli, este programa “además de crear conciencia de los problemas relacionados con el ambiente, promueve el ecoturismo y fomenta la creación del consumo y el empleo en la Provincia”.

Según fuentes del Organismo “todos los alojamientos dentro de la Provincia de Buenos Aires están en condiciones de categorizarse”. El procedimiento para poder hacerlo es mediante una evaluación de su “funcionamiento ambiental”, realizada por la Dirección de Producción y Consumo Sustentable del OPDS, que sirve para determinar el nivel de compromiso y sostenibilidad que tiene en relación al entorno.

Este programa cuenta con el respaldo de la Secretaría de Turismo de la Provincia de Buenos Aires, la Unidad de Turismo Sustentable de la Secretaría de Ambiente de la Nación (SAyDS) y la Universidad Nacional del Sur y otorga a aquellos que obtengan la mejor calificación y sean categorizados en el nivel 5 un “certificado exhibible de Alojamiento Turístico Sustentable” ya que su oferta se adecua al ecosistema.

Ya hay 50 hoteles ambientales en la provincia de Buenos Aires

La Plata - Un programa estatal único en Sudamérica los agrupa según el compromiso con el medioambiente y los incluye en un catálogo que se puede consultar por Internet. La Secretaría de Turismo impulsa su promoción.

El secretario de Turismo provincial Ignacio Crotto remarcó que la oferta de alojamiento de la provincia de Buenos Aires “es cada vez más amplia y eso abre las posibilidades a la hora de decidir el destino de las vacaciones” y resaltó la certificación con la categoría de “ambientales” que recibieron unos 50 emprendimientos hoteleros: “Esto genera una nueva conciencia ecológica y

demuestra la responsabilidad empresarial de nuestros oferentes”, indicó.

La Provincia de Buenos Aires, a través de su Organismo para el Desarrollo Sostenible (OPDS) ya otorgó 50 certificados a emprendimientos hoteleros que cuidan el hábitat natural, ubicados en los cordones serranos y en la Costa del sur provincial.

La zona de las sierras es una de las más elegidas en las salidas de fin de semana. Según informó Crotto el último fin de semana largo "los municipios que pertenecen a la comarca serrana vieron sus capacidades colmadas. El resto de la costa tuvo un registro del 75% de plazas en hoteles de menor categoría y del 95% en los de 4 y 5 estrellas, mientras que la región del noroeste provincial tuvo la necesidad de derivar turistas a localidades vecinas”, detalló.

Asimismo se mostró “optimista” de cara a la próxima temporada de verano porque “en estos días muchos turistas se interiorizaron por los alquileres de departamentos, casas y hoteles”, al tiempo que remarcó que los visitantes “eligieron la diversidad de productos que ofrece el territorio de la provincia de Buenos Aires”.

La calificación se realiza a través del Programa “Alojamientos Turísticos Sustentables” (ATS) creado por Gobierno de Daniel Scioli para agrupar hoteles, cabañas y complejos según su grado de compromiso con el ambiente en el que están emplazados.

El programa busca, entre otras cosas, proteger el medio ambiente y los recursos naturales, fomentar el desarrollo sustentable de la actividad turística, la calidad ambiental y la preservación del ecosistema en el que se desarrolla la actividad de la industria hotelera.

La Provincia ya categorizó a los primeros 50 hoteles ambientales de Sudamérica, en los partidos de Tornquist, Tandil, Cnel. Suarez, Bahía Blanca y Pehuén Co. En los próximos días se sumarán otros cincuenta hoteles y establecimientos de la Costa Atlántica. El catálogo puede consultarse en el sitio <http://www.opds.gba.gov.ar/> en el link del programa.

El gobernador Daniel Scioli impulsó el programa desde el primer momento: "tenemos que buscar el equilibrio entre desarrollo económico, progreso y cuidado ambiental. Por eso el programa del OPDS está orientado a poner en valor lo que es fundamentalmente nuestra oferta turística, que tiene que ver con lo que el turista busca, un encuentro con la naturaleza", dijo durante la entrega de los primeros certificados.

Gustavo Cilenta, Director de Producción y Consumo Sustentable del OPDS, remarcó que "además de crear conciencia de los problemas relacionados con el ambiente, este Programa promueve el ecoturismo y fomenta la creación del consumo y el empleo en la Provincia" y aclaró que todos los alojamientos dentro de la Provincia de Buenos Aires están en condiciones de categorizar".

Los alojamientos categorizados podrán exhibir un certificado de Alojamiento turístico Sustentable que garantiza que su oferta se adecua al ecosistema y aporta mediante su actividad al cuidado de nuestros recursos naturales. Las certificaciones tendrán una validez de dos años y los trámites para la obtención de los formularios pueden realizarse a través del sitio web del OPDS.

El Área de Sierras fue la primera en recibir la categoría ambiental, ya que los primeros 21 hoteles sustentables de Sudamérica que se adhirieron al Plan se encuentran en la localidad de Sierra de la Ventana, del partido de Tornquist.

El Gobierno provincial espera con estas acciones mejorar la gestión ambiental del sector hotelero y potenciar al ecoturismo que, a nivel global, ya acapara más del 8% del volumen del negocio, cifra que va en aumento año tras año. Este programa que lanzó el Gobernador Scioli, es único en Sudamérica. Certificaciones similares operan en hoteles de Estados Unidos, Europa y Oceanía.

¿Qué significa estar categorizado?

- Proteger el medio ambiente y los recursos naturales
- Gestionar sistemas de uso eficiente de energía, agua y residuos,
- Atender las necesidades de los turistas ofreciendo calidad de servicio con responsabilidad ambiental.

Áreas Naturales Protegidas para visitar y disfrutar en la Provincia de Buenos Aires
En la actualidad la Provincia cuenta con 18 reservas naturales, y 4 monumentos naturales protegidos con diferentes categorías de manejo. Un total de 1.032.500 hectáreas de tierra y agua que representan el 3.26 % de la superficie del territorio. El sistema de Áreas Naturales de la Provincia de Buenos Aires fue establecido por la Ley 10.907 de 1990 y posibilita la supervivencia de muchas especies de flora y fauna autóctona.¹¹⁵

**Anexo 6: CONSIDERACIONES ANTROPOLÓGICAS EN EL MANEJO DE RECURSOS CULTURALES.
PARQUE PROVINCIAL “ERNESTO TORNQVIST”, PROV. DE BUENOS AIRES, ARGENTINA.**

Parque Provincial “Ernesto Tornquist”.

Sistema de Áreas Naturales Protegidas de la Prov. de Buenos Aires, Argentina.

La publicación presenta las consideraciones antropológicas sistematizadas para la realización de un plan de manejo de los recursos culturales del Parque Provincial “Ernesto Tornquist”, Provincia de Buenos Aires (Iparraguirre 2007), enfatizando lo referido al patrimonio arqueológico.

El propósito del trabajo es dar a conocer los valores socioculturales de esta área protegida desde una perspectiva antropológica, integrando las dimensiones socioculturales, etnohistóricas y arqueológicas. Estas dimensiones refieren a un período cronológico que abarca los últimos milenios, donde se intenta reconstruir los diferentes modos de vida que habitaron la región de Ventania (evidencias del registro arqueológico, información etnohistórica sobre poblaciones indígenas y pobladores actuales).

El trabajo prioriza un cuidado específico en el tratamiento de las construcciones de temporalidad implícitas en la sistematización del conocimiento historiográfico y los registros arqueológicos. Es nuestra noción de tiempo la que configura nuestra relación con el pasado y con el presente, nuestro trato con aquello que consideramos histórico, arqueológico o antiguo, importante o desechable.

¹¹⁵ www.opds.gba.gov.ar/index.php/articulos/ver/315 -Fuente: Internet. 04/11/2009.

Se concluye que para valorizar y resguardar el patrimonio cultural es necesario entender *cómo se construye* el pasado y cómo se piensa el presente de un área protegida en relación a ese pasado.

Finalmente, se propone un modelo de integración para planes de manejo de áreas protegidas pertenecientes a una misma región sociocultural, como podría ser el caso de la región cultural sur bonaerense.

Antecedentes

Se consultaron como antecedentes de modelos teóricos y planes de manejo los artículos de Parques Nacionales sobre los parques El Palmar, Lihue Calel, Perito Moreno y Lanín (Molinari 1992, 1998, 2000, 2001). También se considero la Guía para la Elaboración de los Planes Operativos Bianuales en las Unidades de Conservación de la APN (APN 2000). Como referencia de planes en Provincia de Buenos Aires se considero El Programa de Manejo Agrohídrológico, el Plan de la Isla y Laguna de Puan (Oliva 2003) y la propuesta para el Manejo de Recursos Culturales en el partido de Monte Hermoso (Ferraro 2001). En relación directa al Parque Tornquist, se revisó y consultó el Plan de Manejo General realizado para el Parque en el año 1997 (Fiori-Scorolli-Zalba 1997).

Objetivos

Los principales objetivos de esta investigación fueron:

- Conceptualizar la actividad humana implicada en el área geográfica coincidente con el Sistema Serrano Ventania desde una perspectiva antropológica.

- Integrar conocimientos sobre la espacialidad y temporalidad de los diferentes grupos socioculturales que habitaron este espacio en su devenir temporal.
- Comprender los asentamientos humanos de la región del Parque a partir de los registros arqueológicos, fuentes escritas y trabajo etnográfico con los pobladores actuales.
- Generar instrumentos de interpretación y comunicación del patrimonio cultural del Parque y su relación con los recursos naturales.
- Definir estrategias de difusión y manejo de los recursos culturales a nivel estratégico.

Metodología

La metodología utilizada comprende las siguientes actividades y métodos:

- Relevamiento bibliográfico de las 3 etapas de estudio: Arqueológica, Etnohistórica y Actual.
- Estudio de Planes de Manejo de Parques Nacionales e Internacionales
- Método etnográfico: trabajo de campo en el Parque, observación participante junto a personal del parque, investigadores y turistas.

En cuanto al marco teórico, se propone una interpretación sincrónica de los acontecimientos que comprende tres dimensiones de temporalidad en simultáneo: presente (devenir), pasado (origen), futuro (destino), y una ruptura de la linealidad histórica en favor de la coexistencia de momentos históricos (Iparraguirre 2006).

Introducción

La tierra toda entre las primeras montañas y el Casuhati es una extensa llanura, que los indios, por lo general, cruzan en cuatro días, cuando marchan sin toldos.

Este trabajo propone comunicar el estudio de los recursos culturales del Parque Provincial “Ernesto Tornquist” desde una perspectiva antropológica. La antropología, entendida como disciplina científica dedicada al estudio y comprensión de la diversidad sociocultural, incluye dentro de sus intereses la conceptualización del patrimonio natural y cultural en relación a los procesos sociales que lo producen y resignifican constantemente. Los procesos sociales refieren acontecimientos de la vida de un grupo étnico, pueblo o persona, que es posible conocer a partir de cierta información que se tenga sobre la gestación, dinámica o destino de tales procesos. No siempre se tienen todos estos elementos y por ello es necesario re-construir los faltantes o deconstruir aquellos que soslayan ciertos datos.

Las narrativas construidas por ‘la Historia’, entendida ésta como disciplina hacedora de verdades incuestionables, es el primer elemento teórico a de-construir para que sea posible alcanzar una re-construcción convergente de los procesos relevados. No se trata aquí de referir sólo a la historia que se escribe por los historiadores u otros académicos, sino también a la historia que se reproduce cotidianamente en todo hecho social, es decir, en toda práctica de interrelación humana. Es por esto que metodológicamente esta investigación propone desde su introducción un cuidado específico en el tratamiento de la temporalidad al sistematizar el conocimiento historiográfico que transmiten los documentos escritos y los registros arqueológicos.

De este modo, el recurso cultural entendido como patrimonio factible de ser tanto tangible como intangible, aporta a la comprensión del recurso natural propio de una área protegida, una dimensión de significación complementaria que aquí denominamos *sociocultural*.

Se define aquí “Ventania” como el área geográfica de ocupación humana que abarca el Sistema Serrano. La dimensión sociocultural hace referencia a la actividad humana implicada en esta área coincidente con el Sistema Ventania, la cual abarca un periodo cronológico de más de 6.000 años (Oliva 2000 y Castro, A. 1983). Se trata de una *dimensión* de acuerdo a que se integran

conocimientos sobre la espacialidad y la temporalidad de este espacio conocido como Ventania en su devenir temporal (Iparraguirre 2006).

Esquemáticamente, esta dimensión sociocultural se presenta en tres grupos de información que corresponden a tres etapas cronológicas representativas de procesos sociales que permiten reconstruir los diferentes modos de vida de las sociedades que habitaron la región de Ventania.

La primera se conforma por las consideraciones arqueológicas basadas en el estudio de los registros arqueológicos. La Provincia de Buenos Aires, tiene sitios arqueológicos importantes con variabilidad de registro, abarcando períodos temporales comprendidos desde las primeras ocupaciones del continente americano hasta momentos de contacto de los cazadores recolectores con la sociedad criolla. Específicamente en la Sierra de la Ventana, las primeras ocupaciones de las cuevas se habría producido hace unos 6.000 años y estas ocupaciones se encuentran intensamente representadas desde hace unos 3.000 años en lagunas y arroyos de la llanura adyacente al sistema serrano. En este trabajo se enfatiza la relevancia de las representaciones rupestres y las interpretaciones que permiten acercarse a su significación como recurso cultural.

La segunda etapa corresponde al proceso historiográfico que las fuentes escritas permiten reconstruir. Comienza con los primeros mapas conocidos hacia el siglo XVI y se despliega la información compilada sobre los grupos indígenas que poblaron la región, incluyendo la intervención europea y la del Estado argentino sucesivamente.

La tercera etapa describe las características generales de los pobladores actuales de la región, tomando como hito de referencia el comienzo de las gestiones de Martín Tornquist en la zona para donar las tierras al Estado Provincial.

Se remarca que estas etapas deben interpretarse como *un todo* en tanto no es posible comprender holísticamente una de ellas sin conectarla a las demás. Esta metodología es otro recurso más que intenta enfatizar la relevancia de comprender todo proceso histórico en términos de devenir, de convivencia entre pasado y presente. Asimismo se postula que no es posible comprender los asentamientos humanos de la región del parque sin abarcar toda la zona que transitaban quienes habitaron el *Casuhati*. El Parque Tornquist es según esta dimensión sociocultural, la referencia y representación dinámica en recursos culturales y naturales de todo el Sistema Ventania.

Consideraciones Arqueológicas

Al interior de las consideraciones antropológicas, las consideraciones arqueológicas permiten comprender los asentamientos humanos que habitaron el Sistema Ventania “teniendo en cuenta la región como unidad de análisis para el uso del espacio por parte de las sociedades indígenas”.

Las investigaciones arqueológicas en la Región Pampeana se caracterizan por la construcción de modelos de subsistencia de poblamiento, movilidad y uso del ambiente en relación con diferentes aspectos económicos, sociales y simbólicos. Las líneas de investigación trazadas abarcan el estudio de los sistemas productivos, la relación de las sociedades humanas con el ambiente y el uso de sistemas de comunicación topográfica, como lo son los sitios con representaciones rupestres que el Parque alberga.

El Sistema Ventania constituye al interior de la Región Pampeana un espacio acotado donde se concentran recursos críticos para la subsistencia de grupos con economía sustentada en la caza y la recolección. Esto incluye los recursos líticos, la variabilidad de espacios, y el agua potable segura como lo son las nacientes de los cursos de agua. Además, el Sistema se caracteriza por

presentar pendientes abruptas junto con afloramientos rocosos de distinta índole, los cuales habrían proporcionado a los grupos humanos abrigo, recursos animales y como decíamos recién, rocas para confeccionar instrumentos.

Arqueológicamente, el Parque Provincial Ernesto Tornquist presenta dentro del sistema de Ventania un recurso arqueológico de relevancia ya que en el mismo se encuentran sitios con arte rupestre, sitios superficiales y sitios con estructuras de piedra. La presencia de sitios con arte rupestre es un tipo de registro muy relevante ya que los mismos expresan significados sobre los vínculos sociales e ideológicos de los primeros habitantes del Sistema de Ventania. El hecho que los mismos se ubiquen en una reserva, conlleva un valor agregado ya que la misma garantiza el reservorio de este tipo de registro para las generaciones futuras.

Representaciones Rupestres

Se define representación como “toda representación grafica que materializa una imagen mental mediante el uso de diversas materias primas y técnicas de manufactura, cuya motivación y contenido significativo es específico de cada caso particular”. Por *representación rupestre* se entiende a aquellas que fueron realizadas sobre superficies rocosas elegidas específicamente y en algunos casos preparadas intencionalmente.

Las representaciones localizadas en el Sistema de Ventania se integran tipologicamente en la modalidad *estilística abstracta geométrica simple*, de amplia dispersión, documentada también en la Región Patagónica y en las provincias de Mendoza, San Luís y La Pampa.

Descripción de los sitios con arte rupestre dentro del Parque El Parque Tornquist alberga en varios de sus aleros cuevas con representaciones rupestres datados en más de 1500 años antes del presente por los arqueólogos. Sus características únicas y su valor inestimable, hacen de este patrimonio cultural uno de los recursos culturales más atractivos del Parque.

Los estudios realizados en el Sistema Serrano Ventania han permitido relevar 27 sitios con representaciones rupestres. Al interior del Parque se conocen con precisión 5 sitios: *Alero Corpus Christi*, *Cueva Parque Tornquist 1*, *Cueva Parque Tornquist 2*, *Cueva del Toro* y *Cueva 2 Arroyo San Pablo*.

En general, estas representaciones presentan motivos abstractos, geométricos, rectilíneos y pitados en rojo. Presentan líneas en zig-zag paralelas, formas triangulares y trapezoidal entre otras. Se utilizaron las paredes y la totalidad de las oquedades del alero. Las representaciones son triángulos que forman guardas, posibles líneas zig-zag y un motivo lineal indeterminable.

El intento de interpretar los motivos ha generado diferentes teorías y asociaciones a otros registros factibles de relacionarse.

Así, se han hecho comparaciones con decorados en cerámica, mantos de cuero, pintura facial y elementos grabados como calabazas, placas, hachas y adornos.

La pintura en quillangos (ponchos tehuelches y mapuches) se vincula en muchos casos, de acuerdo al 'estilo de grecas' similar al de algunas representaciones y los motivos abstractos pintados en diversos colores.

A partir de prospecciones y excavaciones en la región se han encontrado huevos de ñandú grabados con motivos geométricos rectilíneos en la localidad de Guaminí, al norte de las sierras, así como también restos óseos pintados en rojo. Todos estos ejemplos evidencian una correlación significativa entre el registro etnográfico y el arqueológico que permiten ser asociados a las representaciones rupestres hallados en las cuevas y aleros del Parque y del Sistema Ventania en general.

Una reciente y muy interesante teoría propone el modelo neuropsicológico como interpretación cognitiva de las representaciones, basándose en consideraciones simbólicas⁴. El modelo plantea que las experiencias provocadas durante el trance shamánico a partir del uso de plantas alucinógenas u otras técnicas del éxtasis se ven reflejadas muchas veces en el arte rupestre. Los estudios demuestran que durante el trance se generan en principio las visualizaciones de patrones geométricos recurrentes como los puntos, cuadrículas, líneas paralelas y otros motivos similares a los encontrados en las cuevas. Luego las visiones del trance toman sentido con asociaciones a recuerdos de la memoria y finalmente aparecen objetos definidos según la representación del sistema simbólico de cada cultura.

En la Región Pampeana existen plantas y especies de hongos con potencial alucinógeno y se han encontrado pipas de fumar que podrían haberse utilizado con fines shamánicos para lograr estados alterados de conciencia. El shamanismo es una práctica ritual predominante en la mayoría de los pueblos cazadores-recolectores de América y el Mundo que busca conectar el orden terrestre y cotidiano de la vida de una tribu al mundo sobrenatural y onírico, a través de su Shaman.

Un factor importante para la interpretación de los sitios con representaciones rupestres es considerar que estos representen un sistema de mensajes, capaz de poder comunicar a diversos grupos indígenas en sucesivas ocupaciones del área, sin que necesariamente estos hayan sido contemporáneos. Estos sitios pudieron haber sido parte de un sistema territorial mayor, llegando a conformar con el conjunto de representaciones presentes en el Sistema Ventania una topografía simbólica, cuyas distribuciones pudieron haber funcionado como portales simbólicos al orden sobrenatural, en función a la significación de los poderes naturales atribuidos al paisaje y reflejados en la organización social. Respecto a esto último, la función de los sitios también puede asociarse al ejercicio de la diferenciación social y las ideas de territorialidad que la proximidad a ciertos lugares importantes implica, como las canteras de obtención de material lítico. A su vez, la selección de determinados motivos específicos por parte del Shaman, lograría

una demarcación del paisaje y de los recursos críticos que recaerían bajo su control, manteniendo así su posición social dentro del grupo.

Todos estos elementos que vinculan shamanismo y territorialidad, si bien no pueden aplicarse a la totalidad de los casos presentes en el Parque, pueden ser considerados al momento de interpretar la dimensión sociocultural de los pobladores originarios de la región y poder así abarcar el mayor espectro posible de información.

El actual Sistema Ventania tiene sus primeras referencias topográficas en los primeros mapas de América del Sur con el nombre "Casuhati". Según lo establece la crónica de Tomas Falkner publicada por primera vez en el año 1735, *el Casuhati*, era el hábitat de diversos grupos indígenas al momento de la llegada de las misiones jesuitas a las tierras conquistadas por la Corona Española.

En "Descripción de la Patagonia" como titula su libro, Falkner describe las costas del virreinato de Buenos Aires que el gobierno español le había encargado reconocer, para lo cual convivió varios años con diferentes grupos indígenas en las misiones ya establecidas.

El autor explica el significado de la toponimia Casuhati: "De este monte elevado deriva su nombre aquella región; porque Casu, en lengua Puel, significa cerro o montaña, y Hati, alto. Los Moluches lo llaman Vuta Calel o Bulto Grande."⁵ Lo describe de este modo: "El Casuhati es el comienzo de una gran cadena de montañas que forman una especie de triángulo, siendo aquél uno de sus vértices; de aquí parte uno de los costados de dicho triángulo y llega hasta la cordillera de Chile, mientras que el otro alcanza hasta el estrecho de Magallanes sin perjuicios de que por trechos se interrumpa por valles y cadenas continuas de montañas que corren de norte a sur con sus muchas sinuosidades. La parte que forma el Casuhati es de lejos la más elevada. En el centro de

ciertas cerrilladas que no tienen la misma altura se yergue un excelso monte; rivaliza con la cordillera, siempre está cubierta de nieve; y rara vez se atreve un indio a treparlo.”

Evidentemente Falkner no llegó a recorrer todo lo que describía; hoy no podría decirse que la Sierra de la Ventana se continúa en la Cordillera de los Andes y que llega hasta Tierra del Fuego, pero ese era el conocimiento geográfico que se tenía en ese entonces y así aparece dibujado en uno de los mapas jesuitas que ahora veremos en detalle.

La pregunta que surge ante esta descripción es a que *monte alto* se refiere Falkner, si está precisando un cerro en particular como se identifican hoy (como bien podría ser el Cerro Tres Picos o el Ventana), o si indica un grupo de cerros o sistema. De todos modos, de acuerdo a la cartografía consultada y a la continuidad del nombre que se sostuvo hasta los primeros mapas de las expediciones militares de 1828, no caben dudas que la región a la que se refiere es el actual Sistema Serrano Ventania.

La región del *Casuhati* ha sido cartografiada desde los inicios de la conquista europea, hacia el siglo XVII. Hacia 1705 aparece en un mapa de América la descripción de la “Terra Magellanica” (actual Patagonia) en la que puede observarse el perfil de la costa de la actual Provincia de Buenos Aires y la zona de Ventania se señala como “Deferta” [desierta]. Es común encontrar en los relatos y mapas de esta época que toda la llanura pampeana se identifique con “el desierto, no solo por las características geográficas de una llanura insondable, sino que también por el desconocimiento y temor que los navegantes tenían de estas *tierras adentro*.”

El primer mapa en el que aparece escrita la referencia a Casuhati es del Padre Cardiel, hacia 1702. En este se detalla una zona de serranías específica que dice “Casuiti Sierras” y al lado la palabra “Serranos”, término con el que los españoles identificaban a los indígenas de la región. Aquí ya aparecen diferenciadas de la “S. del Volcan” (Sierra del Volcán), las cuales están situadas en el mapa sobre el actual Sistema de Tandilia. El siguiente mapa es de 1772, realizado por los Jesuitas –el mismo que aparece en el

libro de Falkner-, forma parte de toda una cartografía sudamericana en la que posicionaban sus misiones. En este puede visualizarse lo dicho por Falkner sobre la continuidad del Casuhati hacia la Cordillera de los Andes. También se detallan el río Sauce y el Colorado, hitos de referencia de la extensión relacionada al Casuhati.

A partir de las guerras por la independencia de la Corona Española en 1810, comienzan las expediciones *a los campos del sud de Buenos Aires* en busca de la *conquista del Desierto*. Las cartas geográficas de 1822 ya nombran la región como “Sierra Ventana” y por lo tanto se deja de usar Casuhati para indicar el entonces punto estratégico para extender la frontera militar en *tierra de indios*. La elección como fuente de referencia primaria para abordar el poblamiento indígena en Casuhati ha sido la obra de Falkner. Luego de haberse leído gran parte de la bibliografía específica sobre la región, se concluyó que remitirse a la fuente era la única forma de no caer en las confusiones generales que reproducen los textos sobre el tema. En su investigación etnohistórica sobre los grupos indígenas del norte de Patagonia, Lidia Nacuzzi enfatiza que la cuestión de las filiaciones étnicas es sumamente confuso y controvertido. “Los estudios disponibles están basados en el análisis de contraposiciones de rasgos culturales y lingüísticos, y en clasificaciones étnicas elaboradas a partir de la información de un conjunto cerrado de fuentes citadas, interpretadas y reinterpretadas prejuiciosamente.”

La autora recorre en su libro las obras de los autores que han escrito sobre grupos indígenas en la región, enfatizando el carácter de las identidades impuestas atribuidas a estos grupos. Es por esto que para no retomar esta serie de confusiones e imposiciones a la diversidad étnica presentada en las primeras crónicas, se opta aquí por no mencionar todos los nombres que usualmente se entrecruzan y que sabemos ya que fueron literalmente impuestos por los *cronistas blancos* primero y luego por los investigadores.

El primer grupo étnico identificado con un nombre específico para esta región son los *Chechehet* según el mapa de Cardiel y el mismo libro de Falkner. Este los sitúa en un área de circulación amplia, recordemos que se trataba de pueblos cazadores-

recolectores nómades: “Los Chechehets que viajan al río Colorado, van directamente al Vuulcan, aproximándose más hacia la costa, y pasan entre el Casuhati y el mar, unas 15 leguas al este de aquel cerro, y otras tantas al oeste del mar; porque así evitan un gran desierto medanoso, que llaman Huecuvu Mapu o el *País del Diablo*, en que podrían perecer ellos y sus familias si llegase a levantarse una tempestad de viento y los tomase en la travesía”. También describe al Casuhati y sus características apropiadas para el establecimiento humano: “Hay riachos y arroyos que se descuelgan de la parte austral de esta montaña a través de profundas quebradas cubiertas de sauzales de que se sirven los indios para encerrar sus haciendas [...] Los excelentes encerraderos que los cerros y arroyos proporcionan para seguridad de las haciendas, y la mucha caza de las llanuras, hacia el oeste, son causa de que siempre se halla aquella región habitada por diferentes naciones de indios, que se suceden unas a otras por la ley del más fuerte, como que las débiles siempre se ven obligadas a desalojar.”

Falkner detalla la interrelación de varios grupos étnicos en esta área que va desde el río Negro hasta el norte de la actual provincia de Buenos Aires, remarcando el *lugar de paso estratégico* en las sierras Casuhati. Explica que los grupos que circulaban en toda esta zona eran identificados como Puelches “o gente oriental así llamados por los de Chile”, en tanto vivían del lado oriental (este) de la cordillera de los Andes, y quienes vivían del lado oeste se denominaban Moluches.

Asimismo, al interior de los puelches “se llaman de diferentes modos, según la colocación de sus tierras, o porque en su origen eran de generaciones diferentes. Los que se hallaban hacia el norte llevan el nombre de Taluhets; al sur y oeste de los dichos están los Diluihets; *al sudeste los Chechehets*, y al sur de estos últimos está la tierra de los Tehuelhets, o sea en su propia lengua, curioso paralelismo entre la interpretación de la supervivencia indígena de Falkner y la teoría de la selección natural de Darwin, quien en su diario de sus viajes por la Patagonia afirma haber leído al misionero inglés.

Tehuel-Kunny, en ningún momento deja en claro cuáles son los puntos de referencia para ubicar a estos grupos, en el mapa es posible visualizar que tomaba como centro de referencia a las sierras Casuhati. En algunos casos aporta datos precisos: “Los Diluihets confinan hacia el oeste con el país de los Pehuenches, desde los 35 hasta los 38 grados de latitud sur, y estos se extienden siguiendo el curso del río Sanquel, Colorado y Hueyque hasta unas 40 millas *del Casuhati* hacia la parte del este.” “El país de los Chechehets, o *gente del este*, en realidad se extiende entre el río Hueyque y el Primer Desaguadero o río Colorado, y desde allí hasta el Segundo Desaguadero o río Negro; están en perpetuo movimiento, mudan sus tolderías de acá para allá, y se separan por cualquier motivo, y muchas veces sin más razón que la natural gana de andar. En la tierra de ellos solo abunda la caza menor, es a saber: liebres, armadillos, avestruces, etc.” Esto último da una idea del grado de movilidad que estos pueblos tenían y que por lo tanto intentar fijarlos en una única región es forzar los datos a una concepción territorial del espacio.

Esta mención a la fauna del Casuhati en el siglo XVIII nos da una idea de las especies que hoy podríamos considerar endémicas de la región. También nos indica cuál era la relación ecosistémica entre los recursos naturales como fuente de vida (ríos, pasturas, animales, plantas) y la ocupación humana que aquí comprendemos como recursos culturales.

Los otros grupos indígenas que Falkner sitúa en cercanía al Casuhati son los Tehuelhets y los Pehuenches. Respecto a los primeros esclarece el autor: “Los Tehuelhets, conocidos en Europa con el nombre de Patagones, han sido llamados Tehuelchus por los que no entienden la lengua, pues *chu* significa tierra o habitación, y no *gente*, que se designaría con la palabra *het* [...]

Estos y los Chechehets son los que los españoles llaman *Serranos*.” Respecto a los segundos dice: “Esta nación [Pehuenches y agrega los Taluhets] y la de los Diluihets son las que los españoles designan con el nombre de “Pampas”, lo cual desvanece la constante confusión sobre la atribución del nombre pampas en gran parte de la bibliografía consultada a todo grupo étnico situado

en la actual Región Pampeana. A su vez, al interior de los Serranos subdivide otros grupos: “los Leuvuches o gente del río y los Calille-Het o gente de la sierra, entre los que figuran los Chulilau eunnees, Sehuaun-cunnes y Yacana-cunnees.

Aquí no esclarece el autor en que lengua *cheche* significa este y el editor Pedro de Angelis hace un llamado sugiriendo que se trata de “la lengua de los antiguos pampas” lo cual es muy impreciso y confuso. A mi entender se trata de la misma referencia que Falkner hace sobre el termino *puelches*, definiendo a la gente que vivía al este de la cordillera.

Son los que los Moluches llama Vucha-Huilliches”, el cual significa según el editor ‘gente grande del sur’ en araucano (mapuche).

Como se puede notar a esta altura, la confusión con los nombres puede ser grave si no se presta atención a las divisiones al interior de cada grupo y la ubicación geográfica en el mapa. Desde nuestra perspectiva, estos diferentes grupos podrían haber sido diferentes familias de un mismo grupo étnico –los chechehet o los tehuelhet por ej.- y que los misioneros segmentaron como diferentes grupos por su manera de concebir el parentesco en Europa. Muchas veces se refieren a “*naciones* de indios”, lo cual es un modo de acercar la extrañeza del modo de vida indígena a nociones ya conocidas como ‘nación’ y que condicionan toda interpretación posterior a las crónicas. Por ejemplo, el misionero Labrador dice en su escrito de 1772: “Llamo Nación a la de los indios Pampas, no porque lo sea distinta de las demás nombradas, *sino por acomodarme* al modo común de los Españoles, que la tienen por distinta [...] no queda duda alguna de que es una misma nación con las otras, o un agregado de muchos individuos de todas ellas. Son, pues, los Pampas, una junta de parcialidades de los Indios, que se reconocen en las tierras australes.”

Llevado a la actualidad, como señala Nacuzzi, los principales autores que han estudiado los grupos étnicos de esta región solo se han puesto de acuerdo en que existió un grupo denominado Tehuelche con subdivisiones según la ubicación geográfica, a pesar de haber utilizados varios nombres específicos cada uno de ellos y que según la autora puede asegurar que para la zona entre los

rió Colorado y Negro y las sierras de la Ventana, se entrecruzan todos los gentilicios enumerados (gununa kune, tehuelches, pampas milcayac, tuelche y otros tantos).

Para la zona de Casuhati no hemos encontrado referencias concretas sobre la incorporación o la intervención de la cultura araucana (mapuche) en los grupos denominados por los españoles “serranos” (chechets y tehuelhets). Se llama ‘araucanización’ al proceso de poblamiento e influencia cultural que los grupos araucanos situados en Chile hacía el siglo XVI emprendieron al desplazarse ‘hacia las pampas’ en busca de nuevos alimentos y alianzas estratégicas en la lucha con el español y otros grupos indígenas. De acuerdo a que este proceso se desarrollo durante más de 300 años, es imposible determinar un comienzo exacto y por lo tanto solo nos remitimos aquí a trazar las posibles vinculaciones con la región aledaña al Parque. El rastreo de la influencia araucana en estas tierras se realiza en general a través de nombres de lugares, registros arqueológicos y consulta de los censos de la época.

En un estudio sobre Araucanos en las Pampas¹⁸, las menciones a Sierra de la Ventana se vinculan al circuito comercial establecido entre los tehuelches del noroeste patagónico (tehuelhet según Falkner) y los grupos radicados en la pampa húmeda, lugar estratégico para la captura y transporte de animales para comerciar: “El cacique Cacapol, llamado Bravo, y su hijo Nicolas Cangapol, que heredo ese título, se instalaron por el arroyo Sauce Grande, al pie de Sierra de la Ventana, y desde allí, cada primavera, lanzaban partidas de caza que se prolongaban en el verano y que, de paso, limpiaban los campos de parcialidades enemigas.”

Según lo narran las cartas de los tenientes al mando de campañas militares del año 1740, “desde el norte de la Patagonia hasta Sierra de la Ventana, los indios de lengua araucana eran ya una presencia regular y sumaban fuerzas no menores que las de los caciques autóctonos Cangapol, Yahati y Calelian”.

Se estima que a fines del siglo XVII los araucanos mantenían un fuerte vínculo con la administración colonial y que aportaban a los mercados coloniales, además de sus manufacturas locales, elementos de la región pampeana como sal, caballos y vacas. El tránsito de este comercio de ganado se realizaba por rutas definidas llamadas 'rastrilladas' y muchos de los lugares de encierro se establecían en las llanuras colindantes con las sierras. "El viaje a esta llanuras tenía además de un interés por ganado y prestigio, el atractivo de una 'vertiente iniciática' en una cueva de Cura Malal, en Sierra de la Ventana. Allí era posible 'retobarse', hacerse mágicamente invulnerable a las armas del enemigo."²⁰ El autor supone que se trata de la Gruta de los Espiritus (Holmberg 1884) y postula que se trata de pictografías hechas por sociedades indígenas bonaerenses prehistóricas, denotando que se trata de habitantes previos a todos los conocidos a través de las fuentes historiográficas.

Hacia fines del siglo XVIII, los mapas y crónicas comienzan a marcar un cambio topográfico, ya no se trata de Casuhati, sino de Sierra Ventana o Sierra de la Ventana, evidenciando la presencia física y semiótica del europeo superpuesta a la indígena. El cambio en el lenguaje no solo puede leerse a nivel simbólico, implicó un cambio poblacional, medioambiental y conservacional. Antiguamente la sierra de la Ventana era uno de sus puestos favoritos y hace tres o cuatro años se ha peleado mucho en este sitio. Mi guía estuvo en uno de esos combates, donde muchos indios perdieron la vida. Las mujeres lograron llegar a la cima del monte y allí se defendieron con bravura, haciendo caer grandes piedras sobre los soldados. Muchas de ellas lograron ponerse a salvo.

La Sierra de la Ventana ya no era un lugar indígena cuando se le atribuyó este nombre de acuerdo a la formación natural de un hueco de ochos metros de ancho por cinco metros de alto en la cima del actual Cerro Ventana. Aunque la presencia del europeo en las sierras se remonta como veíamos a los primeros cronistas que estuvieron en contacto con los indígenas, la intervención en la región se hace efectiva a partir de las guerras que buscaban adentrar la 'frontera civilizatoria' hacia la Patagonia, más allá del río Salado.

Un excelente ejemplo sobre el tema aparece en un capítulo del libro sobre la historia de la provincia de Buenos Aires a principios del siglo XX titulado *La Lucha con los Indios en la Época Colonial*. Allí se describe la ‘población aborigen de la pampa’ como una constante amenaza para las inmediaciones de Buenos Aires y los pueblos que comenzaban a expandirse en la llanura. “En partidas errantes, siempre al lomo de sus fogosos potros, recorrían la llanura a su albedrío, cazando venados, caballos y vacas de las grandes manadas silvestres y fijando sus tolderías, temporariamente, donde más abundaba la caza.” La distinción entre los grupos indígenas de la provincia se reduce en el texto solo a serranos y pampas, remarcando el autor que se trata de clasificaciones geográficas y no étnicas. Los pampas dice “eran gentes pacíficas que entraban en acuerdos con los españoles, llegando a acatar cuando se los oprimía [...] los serranos, eran gente de guerra que vivía en continua actitud bélica.”

Entre los tantos enfrentamientos que se narran en este período colonial, encontramos uno que tuvo como escenario el mismo Casuhati. Las fuentes indican que hacia 1741 la corona española estableció un tratado de paz con el “cacique Bravo”, también llamado por varios autores como Cangapol. El entonces virrey Ceballos envió una campaña militar para firmar el tratado hacia “las sierras de Cayrú (Sierra Chica) y de Casuati (Sierra de la Ventana) por donde los indios tenían sus guaridas, y donde nunca habían llegado los españoles, por la distancia y fragoso de las sierras.” Falkner narra que esa época Cangapol era el Cacique de mayor autoridad entre las tribus de sur pampeano y uno de los mayores impedimentos al avance de la frontera detenida precisamente en las sierras Casuhati.

Nacuzzi plantea basándose en las cartas de Viedma y Zizur hacia 1780 que el cacique que residía en las Sierras de la Ventana se llamaba Lorenzo Calpisqui y a su grupo se referían los blancos como “indios de las sierras”, sin dar importancia a la especificidad del grupo. Podían ser “pampas” o “aucas”, según el documento que se tenga entre manos²⁵. Es por esto que la autora habla de identidades impuestas y es la razón por lo cual es tan complicado definir quienes habitaban el área actual del Parque y de

Ventania. “Ni ‘auca’, ni ‘pampa’ ni ‘tehuelche’ eran usados como gentilicios sino como meros rótulos [...] se trataba de imponer identidades con fines puramente prácticos administrativa y políticamente.”

Las cartas de esta época abundan en datos sobre los grupos residentes en las sierras y el vínculo que tenían con los informantes de la corona española. Solo me remito aquí a mencionar que otros caciques ubicados en cercanía a las sierras eran Alcaluan, Chulilaquini, Quiliner.

En su diario de 1822 “Diario de la expedición a los campos del sud de Buenos-Aires, desde Morón hasta la Sierra de la Ventana”, el Coronel Pedro Andrés García narra su experiencia de internarse en la pampa en busca de tratados de paz y alianzas comerciales entre indígenas y el estado argentino. Su propósito era ampliar la línea de fronteras *por detrás* de las Sierras de la Ventana: “Ellos no deben desconocer que la fuerza de nuestras poblaciones los va a acercar a la pérdida de las faldas de la Sierra que ocupan.”

La fundación del Fuerte Argentino en la cuenca del río sauce chico en 1876 y el establecimiento de una nueva línea de frontera significó la conquista de los campos al oeste de las sierras de la Ventana. La mayoría de estos campos fueron adquiridos en 1886 por Ernesto Tornquist, quien inició la formación de una colonia agrícola fraccionando los campos para la llegada y adquisición de nuevos colonos. En 1905 se crea el partido de “Las Sierras”, situando el pueblo de Tornquist sobre la estación del ferrocarril para el asiento de las autoridades y en 1910 se renombra al partido también como Tornquist, nombre actual.

Desde el comienzo de la explotación ganadera en forma extensiva, el desarrollo de la agricultura y la consecuente llegada del ferrocarril para transportar las mercaderías, la región y sus pobladores transicionaron. El advenimiento de la industrialización, las reglas de mercado y la consolidación del Estado impusieron a sus habitantes un modo de vida ‘oficializado’, regionalizado, que es

el que hoy conocemos (Iparraguirre 2006). El tránsito sobre una misma región, de una población *nómada y ecológica* a una población *sedentaria y económica* conlleva, según narran los hechos y las fuentes, una relación no-sustentable con el medio.

Los pobladores actuales de Ventania se concentran en los pueblos y ciudades de los cuatro partidos que delimitan el ámbito rural donde se ubica el Parque. Las principales ciudades cercanas al Parque son Pigue, Tornquist, Saavedra, Coronel Suarez, Sierra de la Ventana y Coronel Pringles, con poblaciones entre 5 y 20 mil habitantes. Las actividades económicas primarias de esta región son la agricultura y la ganadería. Sus principales cultivos: trigo, girasol, cebada, maíz, avena y sorgo. En ganadería se explota el ganado bovino, ovino y porcino, y también existe la producción apícola y avícola. El turismo ocupa un importante lugar dentro de la economía de los partidos que delimitan el Sistema Serrano, siendo una de sus principales actividades que mantiene el carácter de la región más allá de sus límites políticos.

El sector de mayor afluencia de turistas se denomina hoy “Comarca Serrana”, pretendiendo integrar todos los centros de atracción dentro de un mismo circuito turístico que amplíe el espectro de actividades a realizar y paisajes culturales a conocer.

Consideraciones Finales

A modo de conclusión, se sintetizan los resultados obtenidos y las recomendaciones a tener en cuenta para aplicar en el manejo de los recursos culturales del Parque Tornquist:

- Integración de la dimensión sociocultural a la interrelación de los discursos sobre naturaleza y cultura. Esto permite comprender las consideraciones que hacen a la convivencia, el hábitat y la transformación del medio.

- El pasado del Parque se hace presente si entendemos que ese devenir que ya no está, hace posible que pasado y actualidad coexistan en nuestra interpretación.
- Es posible otra interpretación no-lineal del paisaje cultural y de los recursos que conforman esta área protegida, construida a partir de procesos sociales realizados por grupos dinámicos y no por actores individualizados.
- Esta tierra que hoy se conoce por área protegida y que históricamente se visita por su carácter natural único, fue también y lo sigue siendo aún, un espacio de intercambio cultural, de comunicación social, de formación de identidades. Esto también debe protegerse.
- Fomentar la investigación interdisciplinaria. Planificación y objetivos.

En cuanto a las propuestas de Manejo en particular se propone:

- Desarrollar estrategias de desnaturalización de la interpretación oficial sobre el paisaje cultural.
- Continuidad de las investigaciones arqueológicas. Producción de conocimiento y prácticas de conservación.
- Reestructuración del Museo y diseño de un nuevo guión museográfico (en proceso).
- Integración de los contenidos de la nueva sala de interpretación a los recorridos turísticos y servicios que ofrece el Parque.
- Articulación de contenidos con el Programa de Educación Ambiental del Parque.
- Desarrollar un proyecto de investigación sobre las construcciones de temporalidad en relación al patrimonio arqueológico de Ventania. Esto permitiría generar modelos de interpretación e intervención sobre los recursos para establecer políticas de manejo a largo plazo.¹¹⁶

¹¹⁶ www.ceitt.com/publicaciones.html. II Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas. Bariloche, 2007.F. Oliva - G. Iparraguirre.

Fuente: Internet. 04/11/2009.

Anexo 7: Historia, orígenes, fundación, nombre, denominación, heráldica, simbología, logo municipal del Partido de Tornquist y sus localidades.

HISTORIA DE SIERRA DE LA VENTANA

La extensa región serrana conocida genéricamente con el nombre de Sierra de la Ventana, está ligada en forma decisiva al proceso histórico de nuestra zona. La fertilización de sus valles, la completa red de arroyos que bajan de las altas cumbres y el natural abrigo de las sierras determinaron la preferencia de los indios pampas para establecerse aquí y proyectar sus malones desde este refugio tan extraordinario. A su vez la imponente de sus altos cerros, destacando el perfil sobre la gran llanura pampeana, despertó la curiosidad de los primeros viajeros que exploraron la región y fueron quienes publicaron las primeras descripciones de estas zonas.

Hacia 1748, el insigne misionero J. Cadriel escribió sobre esta zona y en 1770 lo hizo el capitán José Antonio Hernández, con motivo de una expedición científica a estas sierras. En 1774, el célebre jesuita y médico inglés Tomas P. Falkner escribió sobre la Sierra de la Ventana llamada Casuhatí, que se traduce: Casu-cerro, montaña y hatí-alto; en su interesante obra "Descripción de la Patagonia y de Las partes contiguas de la América del Sur". En julio de 1782, el Virrey Juan José de Vértiz logra firmar un tratado de paz con el cacique pampa Lorenzo Calpiski quien tiene sus tolderías entre las Sierra de la Ventana y Tandil. Dos años después, Juan de la Piedra enviado por el virrey Loreto a Patagones y acompañado por el afamado marino B. Villarino, llega hasta las inmediaciones de la Sierra de la Ventana y ataca las tolderías más cercanas, pero fue sorprendido por los indios que después de arrebatárselo el ganado lo obligan a retroceder y lo matan. Lo reemplaza el Alférez Gómez, quien se resguarda a orillas del río Sauce y allí se le presenta Calpiski quien le ofrece la paz. En 1810, la Primera Junta encomienda al Coronel Pedro Andrés García

el reconocimiento de una amplia zona. Este demarca la Sierra de la Ventana en noviembre de 1810, vuelve a Buenos Aires y escribe sus "memorias". En 1814, el Coronel García eleva al Director Supremo G. Posadas un nuevo plan, donde proyecta un avance general de la frontera hasta el río Colorado. Para ello se levantarían cuatro fuertes. En 1815 García se encuentra reuniendo los materiales para el establecimiento del primer fuerte, pero se produce el derrocamiento de Alvear, su proyecto queda trunco y es encarcelado. En 1822 García parlamenta con los indios. No logró los objetivos previstos: cumplimiento de tratados y devolución de cautivos, debido a Las exigencias de Los salvajes.

En 1823, Martín Rodríguez acompañado por Francisco de la Cruz y Rondeau, organiza una expedición para despojar a los indios, explorar los campos de Tandil y Bahía Blanca y fundar un pueblo fortificado, pero esta expedición no tuvo el éxito esperado ya que fueron sorprendidos por los indios. Entre 1826 y 1827, bajo el mandato del Presidente Rivadavia el Coronel Rauch realiza una nueva expedición que culmina con una batalla de exterminio de la indiada, salvándose sólo el Cacique Lincol y unos 200 hombres. Esta lucha se realizó en la llanura que existe entre lo que es hoy la Administración del Parque Provincial E. Tornquist y la Estancia "Las Vertientes". En 1833 el Gral. Juan Manuel de Rosas proyecta una nueva campaña al desierto y para desorientar a los indios avanza por un camino nuevo situado más al oeste. Logra llegar a orillas del Sauce Grande. Permanece allí unos días y luego continúa rumbo a Bahía Blanca. En 1868 se instaló la Colonia inglesa "El Sauce Grande", al sur de lo que actualmente es el Dique Paso de Las Piedras. Ocho años más tarde es proyectado el avance general de las fronteras por el Ministro de Guerra y Marina de la Nación, a cargo de fronteras por el Ministro de Guerra y Marina de la Nación, a cargo de Adolfo Alsina quién determinó en 1876 la fundación del Fuerte Argentino por la división Bahía Blanca, en el lugar conocido como Paso de los Chilenos. Este fuerte, ubicado a cinco leguas de la ciudad de Tornquist tuvo el propósito de apoyar el proceso de colonización de las tierras que ya se preparaban. Es importante destacar que el edificio de la comandancia del Fuerte Argentino aún se mantiene en buenas condiciones de conservación.

Por aquí pasaba la famosa Zanja de Alsina partiendo de la Fortaleza Protectora Argentina (hoy Bahía Blanca) seguía por la margen oriental del Sauce Chico hasta el Fuerte Argentino, donde se reiniciaba el otro lado de este arroyo para continuar en dirección a Puán. Tenía tres metros de ancho por dos de profundidad y un parapeto de tierra en su lado exterior con el objeto de dificultar el transporte de ganado por los malones indígenas facilitando la acción de las tropas gubernamentales. También durante la campaña de las tropas expedicionarias al desierto comandadas por el General Julio A. Roca en tierra de nuestro partido actuó la División Sur que en 1879, al comando del Coronel Vintier, realizó acciones desde Nueva Roma llegando al punto de los derrames de Chasicó (actual laguna Chapalcó) donde fue capturado el Cacique Catriel. El ejército expedicionario al mando del General Roca acampó en Nueva Roma en mayo de 1879 en marcha al sur y, desde entonces queda liberada la tierra de indios creando las bases de seguridad necesarias para la gran obra colonizadora que ha continuado hasta nuestros días. La necesidad de iniciar el proceso de colonización en "las vastas soledades del lejano sur" al decir del general Mitre, determinó la radicación de una Colonia Agrícola de Nueva Roma. Fueron sus bases, legionarios italianos que habían luchado con Garibaldi que vinieron a Argentina para trabajar la tierra y llegaron a este lugar elegido por su Comandante el Coronel Silvino Olivieri. El campamento italiano instalado sobre la más alta colina del paraje servía tanto de defensa contra el indio como de base para iniciar los trabajos agrícolas. Circunstancias diversas que determinaron el fracaso de este intento colonizador y que culminaron al producirse el asesinato de Olivieri, a manos de sus oficiales el 28 de Septiembre de 1856. El avance general de la frontera y la fundación del Fuerte Argentino y la llegada del Ferrocarril en 1883 determinaron las condiciones de seguridad necesarias para la radicación de nuevas colonias de agricultores, en su mayoría suizos y alemanes que se establecieron en tierras compradas por Don Ernesto Tornquist al Estado, hacia 1886. Ernesto Tornquist fraccionó parte de los campos en pequeños lotes acordando facilidades a los colonos. Posteriormente esta colonia fue administrada por una sociedad anónima: Estancias y Colonos Tornquist. Hacia 1890 la firma Tornquist y Cía. solicitó al Gobierno la autorización para fundar un pueblo o colonia en tierras de su propiedad ubicada para fundar un pueblo o Colonia en tierras de su propiedad ubicada en las inmediaciones de la Estación de su nombre F.C.S. . En Mayo de ese año fueron aprobados los planos que había diseñado el Agrimensor Eugenio Moy. Dos circunstancias, permitieron sostener que la

fecha de fundación de la ciudad de Tornquist fuese el 17 de Abril de 1883: la apertura de la primera casa de comercio (que abarcaba todos los ramos), y el paso del ferrocarril. Contando con la existencia del ferrocarril, Tornquist había iniciado la formación de una colonia agrícola por lo cual fraccionó parte de sus tierras en pequeños lotes que puso a la venta otorgando grandes facilidades para los adquirentes. Posteriormente la colonia pasó a ser administrada por una sociedad que tomó el nombre de "S.A. Estancia y Colonia Tornquist". En 1887 ya eran varias las personas que habían establecido negocios de ramos generales, siendo sus propietarios ex empleados de la casa de comercio de don Ernesto Tornquist, quien patrióticamente cerró las puertas del negocio para que los nuevos emprendedores del rubro prosperaran. La colonia fue creciendo, sus necesidades se diversificaron y era evidente el perjuicio de todo orden que le surge a los vecinos que debía realizar trámites en Bahía Blanca y por otra parte no le prestaban atención a la zona. Finalmente por ley sancionada el 15 de Septiembre de 1905 por la Legislatura Provincial y promulgada por el gobernador Don Marcelino Ugarte con el número 2926, el 28 de septiembre dispuso la creación del partido de Las Sierras, en campos que hasta entonces pertenecían a Bahía Blanca, Puán, Villarino y Saavedra, estableciendo como asiento de las autoridades al pueblo de Tornquist, por corresponder al centro geográfico de nuestro partido. Posteriormente por Ley N° 3288, promulgada el 4 de Noviembre de 1910, se cambió de nombre de "Las Sierras" por el de "Tornquist", en homenaje al estadista y hombre público que tanto había luchado por el progreso de la zona.

Debe destacarse que el primer COMISIONADO MUNICIPAL, fue Don Manuel Lainez, entonces Senador Nacional y autor de Leyes fundamentales para el progreso de la República que a lo largo de cinco años se ocupó personalmente y con la colaboración de su secretario Don Santiago Carbone; debe proyectar las normas legales y administrativas que dieron base a nuestra vida comunal y encargando también el estudio de los más importantes problemas regionales, como vialidad, forestación, turismo, hotelería, etc.

FUNDACION DEL PUEBLO DE SIERRA DE LA VENTANA

EL ORIGEN DE LAS TIERRAS

El 20 de junio de 1879 el Superior Gobierno de la Provincia vende a Don Jorge E. Catty, un campo en el entonces partido de Bahía Blanca, de ocho mil metros de frente al nordeste sobre el río Sauce Grande, con el fondo correspondiente para completar la superficie de ocho mil hectáreas o sean dos leguas cuadradas y nove cientos sesenta y tres milésimos de otra legua cuadrada.- El 19 de septiembre de este mismo año, Don Jorge E. Catty vendió este campo a Don Teófilo Bordeu ante el escribano público Don José A. Castillo.- En este año el agrimensor Tomás Dodds practicó mensura del campo de don Teófilo Bordeu, la que fue aprobada por el Departamento de Ingenieros en 5 de marzo de 1880. - (mensura N° 35 de Tornquist.)- El 23 de abril de 1881 don Teófilo Bordeu por ante el escribano don Julián S. Aranda declara por escritura pública que con fecha 17 de septiembre de 1879 había comprado a don Jorge E. Catty, un campo de pastoreo compuesto de ocho mil hectáreas o sean dos leguas cuadradas con novecientos sesenta y tres milésimos de otra situada en el partido de Bahía Blanca, sobre el Sauce Grande, cuya escrituración se hizo ante el escribano don José A. Castillo. Habiendo efectuado esa compra el señor Bordeu en condominio por partes iguales con don Justo María Villanueva y Doña Juana Casco de Villanueva deciden cesar el mencionado condominio dividiendo el campo en tres lotes iguales con frente al Sauce Grande, correspondiéndole al señor Teófilo Bordeu el lote número uno con una superficie de dos mil seiscientos sesenta y seis metros con sesenta y seis centímetro.

El 18 de diciembre de 1883 el señor Bordeu vende a don Manuel R. y don José R. Patiño un campo de su propiedad situado frente al Sauce Grande. Es condición especial del contrato que esta venta, el pacto de retroventa, es decir que el señor Bordeu queda con el derecho de rescatar la propiedad dentro del plazo de dieciocho meses contados desde la fecha de venta.

El 29 de Abril de 1886 los señores Manuel R. y José R. Patiño venden a don Justo María Villanueva el campo que les pertenecía por compra a Teófilo Bordeu, hacen presentes los vendedores que aún cuando la escritura de compraventa contenía cláusula de retroventa establecía por el término de dieciocho meses contados desde la fecha de la escritura el vendedor señor Bordeu no usó

el derecho para recuperar el campo quedando por consiguiente nula y sin ningún valor aquella cláusula y totalmente consumada la enajenación hecha. La escritura a favor de los señores Patiño se realizó por ante el escribano de La Plata don Joaquín E. Malarino en la ciudad de La Plata.

El 13 de julio de 1895, ante el escribano Alberto M. Haedo, don Juan Carlos Bancalari vende a don Septimus Leishman, la fracción de campo situada frente al Sauce Grande. En esta misma escritura consta que el vendedor señor Bancalari adquirió esta propiedad por compra efectuada a don Justo María Villanueva bajo el pacto de retroventa cuya escrituración fue efectuada con fecha 12 de julio de 1895 por ante el escribano de Barracas al sud don Tulio Méndez. (Mensura N°56 de Tornquist). En 1896, habiendo solicitado el señor Leishman por intermedio de su apoderado don Diego Pettigrero al Juez de Primera Instancia la mensura del campo de su propiedad, la misma fue encomendada al agrimensor Patricio Z. Fernández. El citado profesional luego de recibir las instrucciones correspondientes en el Departamento de Ingenieros de la Provincia, realizó la operación topográfica comenzando por la mensura general del campo que había pertenecido a Jorge E. Catty, para luego medir la fracción N° 1 correspondiente a don Teófilo Bordeu, propiedad que para esa fecha pertenecía a don Septimus Leishman. Termina dos los trabajos en agosto de 1896, los presentó al Departamento de Ingenieros, que la aprobó el 11 de setiembre de ese mismo año. Judicialmente fue aprobada en 19 de setiembre de 1896. (Mensura N° 56 de Tornquist). - El 18 de abril de 1904 se inscribe la venta realizada por don Septimus Leishman a don Diedrich Daniel Meyer bajo el número 10932/B/904. El campo vendido situado en Bahía Blanca lindaba con el Sauce Grande tenía los siguientes contratos de locación a favor de los señores Santiago Bini, José Echevarría, Modesto Acosta, Vicente Zega y Antonio Liberati a quienes el comprador se obliga a respetar (Inscripción 10932/B/1904). -

EL FERROCARRIL

El 8 de julio de 1903 se dicta el decreto autorizado a librar al servicio público el ramal del ferrocarril del Sud de Olavarría - Pringles - Bahía Blanca.- En el Km 73,553 de este ramal se establece una estación con el nombre de "Sierra de la Ventana", que tiempo después cambiará su nombre por Saldungaray, como veremos más adelante.

Con fecha 6 de Agosto de 1908 se firma la escritura de venta a favor del ferrocarril del Sud, realizada por don Diedrich Daniel Meyer, ante el Escribano Cayetano Ugarteche, de una fracción compuesta por setenta mil cincuenta y siete metros cuadrados, lindera a la zona vía del mismo ferrocarril, tierras del vendedor y el Río Sauce Grande. El precio de venta fue de cuarenta y dos pesos con seis centavos nacional al contado (Inscripción 8070/ Pares/1908). - En esta fracción comprada al señor Meyer establece el ferrocarril la estación Sauce Grande frente a la cual se traza en ese mismo año la "Villa Tívoli Argentino se establece luego el Hotel "Sierra de la Ventana". - Por resolución del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires de 16 de abril de 1912, se cambia el nombre a la Estación "Sauce Grande" por el de "Sierra de la Ventana" para evitar la confusión que se creaba para la correspondencia la dualidad de nombres del Hotel "Sierra de la Ventana" y la estación así denominada que se encontraba en el Km 73,553 de la que se designó como dijimos anteriormente con el nombre de "Saldungaray". El nombre de "Sierra de la Ventana" que la estación tomó del Hotel ubicado frente a ella, prevalecería años más tarde al de la "Villa Tívoli Argentino" que diera Meyer al pueblo trazado en tierras de su propiedad.

VILLA TIVOLI ARGENTINO

En 1904 don Diedrich Daniel Meyer establece su estancia "El Retiro" en la doble horqueta que forman el río Sauce Grande y el arroyo San Bernardo, en tierras que había comprado a don Septimus Leishman. Ya para ese año se encontraba habilitado el ramal del Ferrocarril del Sud de Olavarría - Pringles - Bahía Blanca, que cruzaba los campos del "Retiro". Años más tarde el señor Meyer decide dividir una pequeña fracción de su propiedad en lotes de distintas dimensiones que ubica a ambos lados de una calle de 50 metros que corre entre los cursos del río Sauce Grande y el arroyo San

Bernardo y desemboca frente a las vías del ferrocarril a un costado de la Estación y se prolonga luego de cruzarlos, hasta el casco de "El Retiro". El plano, cuya copia se acompaña a las 10 fue realizada por el ingeniero civil Juan Marreins encontrándose el original agregado a la inscripción N° 10932 B/1904, con la denominación de "Villa Tívoli Argentino". Los lotes trazados en esta " Villa Tívoli Argentino ". eran 26 (Veintiséis) y fueron vendidos a partir del año 1908, como consta en las inscripciones que contiene el plano cuya fotocopia se acompaña. En cuanto al nombre dada a la Villa se debe seguramente por la semejanza del paisaje con el de la antigua ciudad romana de Tívoli ubicada cerca de las colinas que rodean a la capital de Italia.-

PRIMERAS VENTAS EN "VILLA TIVOLI ARGENTINO"

En el año 1908 como ya dijimos anteriormente, el señor Diedrich Daniel Meyer, vendió las primeras fracciones de tierras a los siguientes compradores: Barniwell Steven, Donald Guiney, Leonard Evans, Evigh Juan Jorge. - Inscripciones N° 426/908, 427/908 y 437/908. -

_ Silva D. Herbill Mario - Inscrip. N° 1265/908 1265/908 . -

_ Richard Rodolfo - Inscrip. N° 1173/1908.-

_ Pettignero Ricardo - Inscrip. N° 702/908 y 705/908.-

_ Salerno Salvador. Inscrip. N° 704/908.-

_ Eugh Juan Jorge - Harriman Arthur - Inscrip. N° 701/908.-

_ Guarrodrina Hilario Carminatti Valdora y Celestino R. Inscrip. N° 703/908.-

_ Casanova Eliseo - Inscrip. N° 1868/908 1868/908 .-

_ Burckhardt Alfredo - Fichter Alfredo - Inscip. N° 429/908.-

_ Bossio Domingo. Inscip. N° 1174/908.-

REMATES DE TIERRAS

Los remates de fracciones de tierras y chalets en la "Villa Tívoli argentino" aparecen registrados a partir del año 1946, encontrándose la propaganda de los mismos archivadas en las carpetas de planos del partido de Tornquist existentes en este Departamento. El primero de estos remates fue efectuado el día 27 de enero de 1946 y su propaganda se encuentra agregada al folio 52 de la Carpeta de Planos N° 3 del partido de Tornquist, según la misma en esa fecha salieron a remate judicial 99 fracciones y dos chalets. Las condiciones de venta fueron las siguientes:

De las fracciones: desde \$ 0,30 hasta \$ 1,35, 75 dm (vara)

Bases

De los chalets: \$ 7.289,33 Cada uno.-

El remate se realizó en el Hotel "Belvedere" de Sierra de la Ventana a las 16 horas; había sido ordenado por el señor Juez Raúl Losada Echenique, Secretaría del Doctor Collazo, en los autos sucesorios del Doctor Mario José Camilo Silva D'herbil - Rematados Lusi Guaraglia.- El 29 de noviembre de 1946, se produce el remate de 27 quintas arboladas y 2 chalets nuevos, en el

Barrio Residencial "Parque Delfino " en el Valle encantado de Sierra de la Ventana.- El remate fue realizado por la firma Ungaro y Barbará en su salón de ventas de la calle Lavalle 649 de Capital Federal, a las 16 horas.-

Quintas: \$ 0,75 cada 75 dm2.-

Bases

Chalets: N° 1 \$ 22.000 N° 2 \$ 24.000.-

La propaganda de este remate se encuentra archivada a fojas 53 de la Carpeta de Planos N° 3 del partido de Tornquist. Con fecha 25 de enero de 1953 se realiza el remate de la "Antigua Quinta de Díaz" situada en Sierra de la Ventana, que había sido subdividida en 66 lotes en su mayoría arbolados, y salían a la venta además 1 chalets y 1 caseta. Realizaron el remate sobre los mismos M Y P. González y Martínez, rematadores con oficinas en Bs. As. Avda. Presidente Roque Saenz Peña 730 y en Bahía Blanca, Belgrano 150.-

Las condiciones de venta fueron:

Chalets: \$ 200.000 edificado en el lote 11 Mz B. Se vende junto a lotes 10, 9 y 8

Sup. total 8.845,37 m2

BASE

Casita: \$ 18.000 edificada lote 4 Mz B Sup. 620 m2 Lotes o solares: \$ 7 el metro cuadrado. El plano confeccionado por el agrimensor nacional Carlos A. González lleva la característica 106-22-52 106-22-52 .- La propaganda de este remate se encuentra agregada a la Carpeta de Planos Nº 9 del partido de Tornquist .- Los tres remates a los que se ha hecho referencia corresponden a la subdivisión de Quintas de la primitiva "Villa Tívoli Argentino" origen de la localidad hoy conocida como "Sierra de la Ventana".-

EL NOMBRE

Como se puede ver a través de lo relatado anteriormente la denominación de "Sierra de la Ventana" que hoy lleva esta localidad bonaerense, proviene en primer término del Hotel establecido frente a la Estación "Sauce Grande" del Ferrocarril del Sud, ubicada frente al trazado de la Villa Tívoli Argentino. Fue el nombre de aquel hotel el causante del cambio de nomenclatura de la estación ferroviaria ya que la denominada "Sierra de la Ventana" se encontraba más al sur y creaba confusión al correo, por ello el Ministerio de Obras Públicas dictó la resolución del 16 de Septiembre de 1912 por la que la Estación "Sauce Grande" pasa a denominarse "Sierra de la Ventana" designándose "Saldungaray" a la ubicada en el Km 73,553. A partir de entonces el pueblo fundado por don Diedrich Meyer con el nombre de "Villa Tívoli Argentino" fue absorbido por el de la estación ferroviaria hasta suplantarlo por completo, pasando a ser conocido por "Sierra de la Ventana".

LA FECHA DE FUNDACION

Como hemos visto por todo lo anteriormente expuesto este pueblo se formó en 1908 a consecuencia del trazado de la "Villa Tívoli Argentino" realizado por el señor Meyer en tierras de su propiedad conocidas por "Estancia El Retiro". Como no existe documentación referente a su acto de fundación realizado por el propietario de la tierra, se han analizado los distintos documentos que se poseen para establecer una fecha significativa de inicio de este centro de población, y se ha llegado a la conclusión que la misma debería de ser, si la comunidad de Sierra de la Ventana estuviera de acuerdo, la del 17 de enero de 1908, fecha en que se

extendieron las tres primeras escrituras de fracciones de tierras de la "Villa Tívoli Argentino". La fecha de 17 de Enero de 1908, marca el inicio del centro de población.

TORNQUIST

HERÁLDICA

Forma: cuadrilongo con el borde inferior redondeado y el superior elevado en arco semi calzado, timbrado, filiera de gules

Trae en el cuartel superior sobre tapiz de azur la ventana de la sierra de gules rodeándola.

Trae en el cuartel inferior sobre tapiz de plata en campo único a cada flanco una espiga de trigo de oro, en el centro el contorno de un mapa cargado en la prolongación superior con un arbusto foliado de sinople, un fuerte de su color sobre sinople inferior y azur celeste superior a la diestra y a la siniestra con un mangrullo de sable sobre plata (gris) y azur celeste y plata superior, arriba del mapa a la diestra un ovino de plata pasante orientado a la siniestra, un ciervo de plata cornamenta de oro sobre dos sierras de su color a la siniestra; en el medio a la diestra del mapa un pez de plata, en la punta un caballo pasante de su color a la diestra enfrentado con un toro de plata y sable orientado a la diestra

Ornamentos: como timbre un sol naciente de oro con diecinueve rayos rectos de lo mismo. Debajo de la punta una cinta ondeada terciada en faja de azur celeste y plata con un nudo simple central

SIMBOLOGÍA

El escudo se halla coronado por un sol naciente que simboliza el porvenir de un distrito pujante; le sirve de base los colores patrios.

En el campo superior, enmarcada por dos diagonales, se encuentra el hueco de la Ventana, Casuhatí lugar de mirar alto, accidente geográfico, distintivo de nuestro cordón serrano y uno de los principales atractivos turísticos del distrito. El color rojo representa la sangre de los indígenas masacrados en la última batalla (1779), de la Conquista del Desierto, contra el cacique Lincol, al pie de dicha sierra.

En el campo inferior, se hallan representadas las principales características, tanto naturales como socio-económicas, de nuestro partido.

La producción agrícola ganadera representada por el ganado lanar y vacuno y por las espigas de trigo que enmarcan el contenido del mismo.

El caballo y el ciervo representan la riqueza natural, contenida en el Parque Provincial "Ernesto Tornquist" como así también la trucha que simboliza la riqueza ictícola de nuestras aguas.

Todo esto se encuentra dispuesto de tal manera que rodean un mapa del distrito y en el interior del mismo, a la izquierda, una especie vegetal autóctona (Achira có- Achira representa la matanza de indígena sucedida en los márgenes de los arroyos y en el centro y a la derecha, un rancho y un mangrullo que representan los fortines que consolidaron la llegada del blanco. (Fortín Pavón, al este y Fortín Fuerte Argentino al oeste).

LOGO MUNICIPAL

Representados con líneas rectas paralelas verticales u horizontales la M y Tornquist con una T y dos líneas rodeándola, debajo la inscripción completa. Como fondo dos sierras en verde con una ventana de plata, sobre ellas un sol pleno y al fondo tres cuartos de un círculo en amarillo. Representan el monumento de la plaza la sierra de la Ventana y los médanos de la región.

EL ESCUDO DEL DISTRITO DE TORNQUIST FUÉ DISAÑADO POR EL Sr. ORLANDO CAPELLA Y APROBADO POR LA ORDENANZA

Constituyó una región preferida por los indios Pampas que, al abrigo de las sierras y con abundantes valles fértiles, excelentes aguas y una rica fauna, proyectaban sus malones. Las primeras descripciones de la zona fueron hechas por el misionero J. Cardiel (1748). Años más tarde fueron asesinados en una emboscada –a orillas del Sauce Chico- el Comandante Juan de la Piedra y el Capitán Basilio Villarino. Los indios tuvieron su primera gran derrota en 1827 a manos del Coronel Federico Rauch, pero cayeron finalmente en 1879 cuando el cacique Catriel fue capturado. .El proyecto del Ministro de Guerra y Marina, Adolfo Alsina, de avanzar la frontera con los indios determinó en 1876 la fundación del Fuerte Argentino por la División Bahía Blanca, en el paraje conocido con la denominación "Paso de los Chilenos", punto estratégico a orillas del río Sauce Chico.

La región donde en la actualidad se levanta la población de Tornquist, constituía en 1874, una de las más avanzadas en su penetración al desierto. Durante ese año el Gobierno Nacional dispone la instalación de Fuerzas del Ejército, a la cual denominaron Fuerte Argentino, cuya función era la de proteger a los habitantes de las frecuentes incursiones de los aborígenes. A partir del emplazamiento del Fuerte, se inicia la época en que comienza a tomar incremento la población de los campos aledaños. Para entonces se forma en Buenos Aires una sociedad para dedicarse a la cría de ganado, en la que interviene Don Ernesto Tornquist, quien tenía especial predilección por el sur de la Provincia y adquiere 150 leguas pertenecientes al Fuerte Argentino.

Posteriormente, funda diferentes estancias: estancias y Colonias Tornquist y Estancias y Colonias Curamalal.

Se puede decir, que con la inauguración de la línea ferroviaria (año 1883), junto al plan colonizador de Tornquist, queda fundado el pueblo y se establecieron las primeras colonias fecha Don Ernesto Tornquist establece la primera Casa de Comercio de los variados ramos. Más adelante Don Ernesto Tornquist encarga al ingeniero Pablo Mayer, la confección del plano de la localidad y se inicia la venta de tierras en las que comienzan a levantarse las primeras casas. Tornquist donó la iglesia, la escuela y dispuso la donación de determinados lotes para los futuros desarrollos urbanos. En los comienzos la población, constituía una pequeña colonia agrícola - ganadera, que se convirtió en pueblo tiempo después, gracias a los impulsos del trabajo y de la fe. Se llamó partido "Las Sierras" hasta 1910 en que cambió el nombre por el de Tornquist en honor a su fundador.

En junio de 1908, fallece Don Ernesto Tornquist en la Ciudad de Buenos Aires; no faltaron pedidos que quisieran perdurar su nombre y rendirle un justo homenaje. Debido a ello, el 4 de noviembre de 1910, por Ley Nº 3288, la localidad se denominará Tornquist, en reconocimiento a la gran labor que éste realizara. Corría el año 1886 y un pionero de esos tiempos, Ernesto Tornquist, formó varios establecimientos dedicados a la explotación ganadera. Ayudado en gran medida por el advenimiento del Ferrocarril (1884), fundó una colonia agrícola, a cuyo efecto dividió los extensos campos de su propiedad, acordando grandes facilidades para su adquisición. Posteriormente la misma pasó a ser administrada por una sociedad anónima, que tomó el nombre de S.A "Estancia y Colonia Tornquist". Con motivo de la importancia alcanzada por ésta y atendiendo a la solicitud de los vecinos, el 3 de junio de 1892 el Poder Ejecutivo decretó la creación de un juzgado administrativo. En el año 1900 la citada sociedad gestionó la mensura y delineación de la colonia, la que fue ejecutada por el agrimensor Eugenio Moy. Al respecto, merece destacarse que ya por ese entonces contaba con un centro de población importante, nucleado en torno de la estación ferroviaria. La creación del partido data de 1905, por ley sancionada el 15 de setiembre, estableciéndose que el antiguo partido de "Las Sierras", que era como se lo denominaba, estaría integrado por tierras hasta entonces pertenecientes a los partidos de Bahía Blanca, Puán, Villarino y Saavedra. Asimismo, se fijó como asiento de las autoridades el pueblo de Tornquist, ubicado sobre la estación del ferrocarril Sud. Ante la necesidad de designar juez de paz y no habiéndose constituido la municipalidad, el Gobierno, en uso de sus facultades nombró un juez de paz suplente en comisión. Hasta el 4 de noviembre de 1910, en que recibió el actual nombre de Tornquist, conservó el antiguo de "Las Sierras". Por su parte, en marzo de 1911 se constituyó el Concejo Deliberante y se designó y se designó intendente municipal a Eugenio Otto Lutz.

DENOMINACIÓN

Su nombre recuerda al prestigioso economista Ernesto Carlos Tornquist. Fue propulsor de empresas en diversos ramos como el azúcar, la carne, petróleo y madera. Fue asesor del Gobierno Nacional, y propulsor de la agricultura y ganadería y las potencialidad del interior del país, y propició el afincamiento de criollos e inmigrantes, en sus tierras. Creó colonias y contribuyó a la fundación de pueblos.¹¹⁷

¹¹⁷ www.ceitt.com/publicaciones.html. II Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas. Bariloche, 2007.F. Oliva - G. Iparraguirre.

Fuente: Internet. 04/11/2009.

**Anexo 8: Esquema de Erogaciones del Municipio de
Tornquist.**

MUNICIPIO: TORQUINST AÑO : 2007

Conceptos	HCD	FINALIDAD1	FINALIDAD2	FINALIDAD3	FINALIDAD4	FINALIDAD5	TOTAL GENERAL
Erog.Ctes	435.040	6.915.643	4.912.914	5.806.409	1.159.355	2.301.594	21.530.955
Personal	415.975	3.963.973	3.973.048	3.468.530	576.978	1.147.330	13.545.834
Bienes Y Serv.	9.065	2.612.246	936.544	2.337.879	582.377	476.878	6.954.989
Int y Gastos		49.755					49.755
TC	10.000	289.669	3.322			677.386	980.377
Erog.de Cap	2.904	807.348	97.384	3.097.521	16.643	23.619	4.045.419

Bienes	2.904	182.017	97.384	89.473	16.643	23.619	412.040
TP		55.967		3.008.048			3.064.015
IF		287.997					287.997
Amort.		281.367					281.367
TK							
Total	437.944	7.722.991	5.010.298	8.903.930	1.175.998	2.325.213	25.576.374
Deuda flot							4.581
dev. Tributo							496
Total	437.944	7.722.991	5.010.298	8.903.930	1.175.998	2.325.213	25.581.451

118

¹¹⁸ Fuente: Dirección de Evaluación y Análisis de Gestión de la Dirección Provincial de Programación y Gestión Municipal del Ministerio de Jefatura de Gabinete y Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Anexo 9: Presupuestos de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires

COD.	MUNICIPIO	2008
1	ADOLFO ALSINA	22.297.824
2	ALBERTI	12.208.587
3	ALMIRANTE BROWN	184.000.000
4	AVELLANEDA	264.735.982
5	AYACUCHO	35.462.030
6	AZUL	78.302.056
7	BAHIA BLANCA	364.882.766
8	BALCARCE	50.340.985
9	BARADERO	31.816.022
10	ARRECIFES (ex B. Mitre)	24.000.000
11	BERAZATEGUI	127.929.594
12	BERISSO	46.173.700
13	BOLIVAR	51.063.097
14	BRAGADO	69.252.210
15	BRANSEN	18.968.291
16	CAMPANA	74.712.916
17	CAÑUELAS	31.637.418
18	CAPITAN SARMIENTO	11.570.000
19	CARLOS CASARES	24.217.316
20	CARLOS TEJEDOR	23.279.839
21	CARMEN DE ARECO	8.010.450
22	DAIREAUX	31.296.464
23	CASTELLI	13.185.166

24	COLON	34.119.366
25	CORONEL ROSALES	38.964.639
26	CORONEL DORREGO	27.511.440
27	CORONEL PRINGLES	31.543.543
28	CORONEL SUAREZ	48.182.415
29	CHACABUCO	53.820.294
30	CHASCOMUS	78.795.191
31	CHIVILCOY	69.305.578
32	DOLORES	22.276.500
33	ENSENADA	41.672.849
34	ESCOBAR	96.252.000
35	ESTEBAN ECHEVERRIA	118.053.674
36	EXALTAC. DE LA CRUZ	36.861.833
37	FLORENCIO VARELA	118.497.712
38	GENERAL ALVARADO	60.366.126
39	GENERAL ALVEAR	14.881.828
40	GENERAL ARENALES	18.062.105
41	GENERAL BELGRANO	21.961.531
42	GENERAL GUIDO	7.637.440
43	GENERAL LAMADRID	24.202.906
44	GENERAL LAS HERAS	13.968.414
45	GENERAL LAVALLE	10.241.745
46	GENERAL MADARIAGA	19.189.477
47	GENERAL PAZ	17.352.085
48	GENERAL PINTO	27.791.365
49	GENERAL PUEYRREDON	540.852.095
50	GENERAL RODRIGUEZ	28.803.500
51	GENERAL SAN MARTIN	267.500.000
52	GENERAL SARMIENTO	

53	GENERAL VIAMONTE	20.010.000
54	GENERAL VILLEGAS	53.833.683
55	GONZALES CHAVES	23.070.019
56	GUAMINI	23.328.102
57	HIPOLITO YRIGOYEN	15.145.000
58	BENITO JUAREZ	38.803.236
59	JUNIN	80.076.424
60	LANUS	200.820.602
61	LA PLATA	334.464.132
62	LAPRIDA	19.089.264
63	LAS FLORES	23.054.303
64	LEANDRO N. ALEM	16.131.499
65	LINCOLN	47.540.250
66	LOBERIA	34.857.094
67	LOBOS	20.370.000
68	LOMAS DE ZAMORA	243.000.000
69	LUJAN	73.115.789
70	MAGDALENA	25.428.942
71	MAIPU	18.646.710
72	MAR CHIQUITA	37.388.793
73	MARCOS PAZ	24.520.000
74	LA MATANZA	514.061.162
75	MERCEDES	40.499.026
76	MERLO	242.591.872
77	MONTE	15.429.748
78	MORENO	169.103.258
79	MORON	211.330.639
80	NAVARRO	21.832.501
81	NECOCHEA	75.500.023

82	NUEVE DE JULIO	32.183.785
83	OLAVARRIA	107.800.000
84	PATAGONES	38.000.000
85	PEHUAJO	46.995.766
86	PELLEGRINI	11.438.808
87	PERGAMINO	63.014.500
88	PILA	10.760.730
89	PILAR	142.695.337
90	PUAN	31.034.529
91	QUILMES	275.653.482
92	RAMALLO	33.649.334
93	RAUCH	23.085.394
94	RIVADAVIA	35.186.515
95	ROJAS	34.801.688
96	ROQUE PEREZ	12.400.000
97	SAAVEDRA	37.452.246
98	SALADILLO	24.882.308
99	SALTO	26.948.431
100	SALLIQUELO	13.633.037
101	SAN ANDRES DE GILES	23.062.208
102	SAN ANTONIO DE ARECO	21.095.441
103	SAN CAYETANO	17.361.041
104	SAN FERNANDO	159.748.515
105	SAN ISIDRO	300.403.000
106	SAN NICOLAS	73.296.173
107	SAN PEDRO	42.990.542
108	SAN VICENTE	34.000.000
109	SUIPACHA	13.490.855
110	TANDIL	109.915.681

111	TAPALQUE	21.100.000
112	TIGRE	256.789.000
113	TORDILLO	5.049.128
114	TORNQUIST	26.429.310
115	TRENQUE LAUQUEN	63.912.173
116	TRES ARROYOS	53.385.423
117	TRES DE FEBRERO	204.199.867
118	VEINTICINCO DE MAYO	44.616.553
119	VICENTE LOPEZ	298.985.737
120	VILLARINO	41.573.050
121	ZARATE	73.050.200
122	LA COSTA	114.469.389
123	PINAMAR	50.769.177
124	VILLA GESELL	50.590.744
125	MONTE HERMOSO	19.761.301
126	TRES LOMAS	19.503.000
127	FLORENTINO AMEGHINO	15.179.401
128	PTE.PERON	21.640.000
129	EZEIZA	92.083.364
130	SAN MIGUEL	130.738.849
131	JOSE C.PAZ	272.282.253
132	MALVINAS ARGENTINAS	216.345.184
133	PUNTA INDIO	11.829.520
134	HURLINGHAM	75.986.000
135	ITUZAINGO	79.619.141
TOTALES		10.207.919.544

Anexo 10: Coparticipación percibida por los Municipios de la Provincia de Buenos Aires

MUNICIPIOS	Acumulado 2007	Acum. Estimada (*1) 2008
LA MATANZA	215.685.019	259.551.557
MERLO	110.009.889	140.746.796
MALV. ARGENTINAS	96.155.786	124.738.872
LA PLATA	97.894.034	116.808.714
ALMIRANTE BROWN	74.175.921	91.991.242
LOMAS DE ZAMORA	82.205.063	98.314.539
GENERAL PUEYRREDON	77.487.702	92.172.915
FLORENCIO VARELA	65.745.698	81.281.183
QUILMES	73.229.467	86.811.229
SAN ISIDRO	72.497.010	86.135.047
MORENO	60.612.014	73.484.538
PILAR	50.589.450	63.490.206
GENERAL SAN MARTIN	64.973.683	76.123.879

¹¹⁹ Fuente: Dirección de Evaluación y Análisis de Gestión de la Dirección Provincial de Programación y Gestión Municipal del Ministerio de Jefatura de Gabinete y Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

LANUS	58.566.390	69.290.020
SAN MIGUEL	56.471.478	66.541.441
ESTEBAN ECHEVERRIA	43.214.627	54.239.007
LA COSTA	38.251.820	49.570.731
BAHIA BLANCA	51.219.449	61.347.333
BERAZATEGUI	49.464.016	59.437.031
TIGRE	44.284.293	54.269.939
VICENTE LOPEZ	61.852.554	69.806.846
JOSE C. PAZ	43.213.330	52.828.697
AVELLANEDA	47.976.726	56.957.438
MORON	47.756.570	54.885.824
TRES DE FEBRERO	37.319.629	44.582.570
OLAVARRIA	38.029.066	45.158.127
TANDIL	36.878.664	43.844.526
CAMPANA	23.573.502	30.719.476
PATAGONES	26.145.046	33.031.884
NECOCHEA	28.355.384	34.170.469
CHACABUCO	24.351.353	30.398.025
SAN FERNANDO	27.644.003	33.381.525
ESCOBAR	27.051.616	32.685.767
VILLARINO	15.998.619	22.379.772

HURLINGHAM	24.626.632	30.216.744
AZUL	28.271.728	33.249.578
SAN PEDRO	23.861.749	29.212.848
EZEIZA	22.445.471	27.730.103
CHASCOMUS	25.510.508	30.461.846
CHIVILCOY	24.133.138	29.093.429
LUJAN	26.972.502	31.633.320
BERISSO	24.713.526	29.378.859
CORONEL SUAREZ	26.563.960	31.057.371
LINCOLN	21.823.256	26.712.894
TRES ARROYOS	22.824.507	27.347.182
BRAGADO	19.358.712	24.190.232
TRENQUE LAUQUEN	23.920.436	28.046.855
GENERAL VILLEGAS	20.454.641	24.784.191
PEHUAJO	21.242.868	25.288.097
SAN ANDRES DE GILES	12.430.364	17.244.002
MERCEDES	19.699.489	23.754.844
BOLIVAR	19.766.606	23.797.130
SAN NICOLAS	20.574.286	24.474.095
SAAVEDRA	19.724.129	23.288.134
BALCARCE	18.510.503	22.173.041

BENITO JUAREZ	16.128.640	19.933.459
ITUZAINGO	19.327.262	22.791.276
ZARATE	18.141.844	21.563.421
VILLA GESELL	14.548.945	18.048.216
AYACUCHO	18.423.609	21.411.896
PUAN	17.041.050	20.039.565
PERGAMINO	15.335.551	18.444.450
MARCOS PAZ	14.129.379	17.206.806
ADOLFO ALSINA	12.317.856	15.511.458
VEINTICINCO DE MAYO	14.967.214	17.843.051
CORONEL ROSALES	14.619.630	17.446.426
JUNIN	14.788.881	17.599.908
NUEVE DE JULIO	14.462.700	17.240.087
CORONEL PRINGLES	16.302.432	18.807.794
CORONEL DORREGO	14.385.527	17.049.409
MAR CHIQUITA	11.861.649	14.739.742
RIVADAVIA	13.105.433	15.736.982
LEANDRO N. ALEM	8.916.908	11.859.999
DOLORES	14.029.839	16.497.736
TORNQUIST	12.482.567	15.038.875
EXALTAC. DE LA CRUZ	11.358.430	14.015.793

GENERAL LA MADRID	13.663.774	16.062.740
CARLOS CASARES	17.045.912	19.101.838
ARRECIFES	13.430.644	15.796.887
COLON	14.951.652	17.086.605
DAIREAUX	14.267.507	16.401.026
GENERAL RODRIGUEZ	10.451.209	12.854.107
SAN VICENTE	12.631.395	14.830.578
GENERAL BELGRANO	11.378.209	13.672.808
MAIPU	10.954.428	13.226.066
PINAMAR	8.868.595	11.321.638
GUAMINI	10.397.384	12.637.197
RAUCH	10.283.253	12.525.217
LOBERIA	13.292.195	15.255.394
BARADERO	11.468.671	13.532.246
GENERAL VIAMONTE	10.269.309	12.267.587
SALADILLO	10.216.134	12.210.031
LAPRIDA	10.483.632	12.444.561
GENERAL MADARIAGA	9.456.767	11.381.543
RAMALLO	8.816.393	10.777.403
LAS FLORES	9.126.691	11.012.325
ADOLFO GONZALES CHAVES	9.825.752	11.638.781

ROJAS	10.124.049	11.888.189
PTE. PERON	16.916.543	18.044.692
GENERAL PINTO	8.238.923	10.089.867
GENERAL PAZ	9.364.358	11.078.494
CAÑUELAS	11.255.648	12.780.890
MAGDALENA	8.088.152	9.867.084
GENERAL ARENALES	7.954.242	9.732.004
SALTO	8.390.668	10.101.613
SAN ANTONIO DE ARECO	8.458.758	10.154.079
CARLOS TEJEDOR	10.879.852	12.353.725
GENERAL ALVARADO	8.782.349	10.379.212
ROQUE PEREZ	7.151.101	8.892.160
NAVARRO	7.361.531	9.045.251
TAPALQUE	9.247.631	10.718.673
ENSENADA	8.961.327	10.454.778
GENERAL LAS HERAS	6.387.193	8.011.989
SAN CAYETANO	8.836.172	10.215.942
MONTE HERMOSO	5.162.538	6.836.991
F. AMEGHINO	5.376.539	6.861.266
SUIPACHA	6.220.857	7.618.887
BRANDSEN	6.669.928	8.004.158

HIPOLITO YRIGOYEN	6.660.852	7.896.877
GENERAL ALVEAR	7.001.300	8.153.333
SALLIQUELO	6.117.424	7.230.484
TRES LOMAS	5.081.481	6.271.223
LOBOS	5.635.280	6.724.229
GENERAL LAVALLE	4.154.804	5.264.977
PILA	4.764.051	5.742.258
CAPITAN SARMIENTO	3.758.259	4.719.959
PELLEGRINI	4.896.663	5.749.306
PUNTA INDIO	5.338.600	6.139.667
CASTELLI	7.146.562	7.763.755
ALBERTI	4.193.062	5.040.235
GENERAL GUIDO	3.862.662	4.676.499
MONTE	4.281.583	5.051.981
CARMEN DE ARECO	3.299.460	3.983.090
TORDILLO	2.110.799	2.641.298

TOTAL 134 MUNICIPIOS	3.242.393.935	3.915.354.000
-----------------------------	----------------------	----------------------

Aclaraciones:

(*1) *Estimada Año 2008: Coparticipación estimada en base a \$ 3.915.354.000 según Ley Provincial de Presupuesto 2008.*

¹²⁰ Fuente: Dirección de Evaluación y Análisis de Gestión de la Dirección Provincial de Programación y Gestión Municipal del Ministerio de Jefatura de Gabinete y Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Anexo 11: Esquema de Recursos y Erogaciones Municipales del Municipio de Tornquist

RECURSOS MUNICIPALES 2002 - 2006

TORNQUIST

I - Ingresos Corrientes y de Capital

(En Pesos Corrientes)

CONCEPTO	2002	2003	2004	2005	2006
TOTAL DE RECURSOS	7.690.676	10.269.857	12.140.865	14.900.382	18.616.205
Total de Ingresos Corrientes	7.378.178	9.932.075	11.949.774	14.675.439	18.299.422
Tributos Municipales.	3.146.359	4.124.989	3.866.788	4.302.052	5.025.233
Otros Ingresos de Jurisd.Municipal	593.095	820.263	843.759	938.734	870.357
Regímenes de Coparticipación	3.103.069	4.358.096	6.296.912	7.867.889	10.436.188
Aportes.no Reintegrables	499.655	568.727	756.752	988.115	1.760.199
Otros Ingresos	36.000	60.000	185.563	578.649	207.445
Total de Ingresos de Capital	312.498	337.782	191.091	224.943	316.783
Uso del Crédito					
Reembolso de Prestamos	312.498	337.782	191.091	224.943	316.783
Venta de Activo Fijo					
Otros Ingresos					
Saldos Transferidos					

II - Tributos Municipales

CONCEPTO	2002	2003	2004	2005	2006
TOTAL DE TRIBUTOS	3.146.359	4.124.989	3.866.788	4.302.052	5.025.233
Tasa de Alumb.Limp.y Cons.del Ej.	656.734	778.072	790.816	857.533	1.196.646
Tasa de Alumb.Limp.y Cons.de Ej.Ant.	494.986	699.440	550.475	660.039	637.894
Tasa de Seguridad e Higiene del Ej.	62.299	95.736	119.148	151.624	237.860
Tasa de Seguridad e Higiene de Ej Ant.	47.352	58.693	69.647	81.768	85.665
Inspección Veterinaria	6.653	10.068	27.520	29.939	34.596
Derechos de Oficina	28.170	40.234	45.608	45.538	46.117
Derechos de Construcción	12.816	68.196	87.073	104.809	121.483
Marcas y Señales	181.369	261.397	319.777	349.168	357.031
Cons.R.y Mej.de la Red Vial del Ej.	608.165	955.305	912.233	1.060.337	1.045.818
Cons.R.y Mej.de la Red Vial de Ej.Ant.	683.015	658.545	448.451	371.019	293.292
Derechos de Cementerio	29.522	36.920	34.451	33.089	36.796
Servicios Asistenciales	62.348	112.060	90.662	106.099	269.613
Contribución de Mejoras					
Servicios Sanitarios del Ej.	163.316	194.457	198.268	229.628	342.735
Servicios Sanitarios de Ej.Ant.	81.959	89.551	78.959	121.428	97.797
Resto de Tributos del Ej.	27.655	66.315	93.700	100.034	221.890
Resto de Tributos de Ej.Ant.					



SUBSECRETARIA DE ASUNTOS MUNICIPALES
Gobierno de la Provincia de Buenos Aires

Dirección Provincial de
Programación y Gestión Municipal

EROGACIONES MUNICIPALES 2002 - 2006

TORNQUIST

I - Erogaciones Corrientes y de Capital

(En Pesos Corrientes)

CONCEPTO	2002	2003	2004	2005	2006
TOTAL DE EROGACIONES	8.042.726	10.642.787	12.143.461	15.367.448	18.318.556
Total de Erogaciones Corrientes	6.331.341	9.219.533	10.249.381	13.353.146	14.848.316
Personal	3.373.322	4.858.543	5.374.646	7.108.104	8.804.706
Bienes y Servicios	2.665.522	3.713.905	4.255.377	5.487.043	5.399.029
Intereses y Gastos de la Deuda	70.246	150.350	118.128	88.229	68.682
Transferencias Corrientes	222.251	496.735	501.230	669.770	575.899
Total de Erogaciones de Capital	657.589	1.051.397	1.505.295	1.579.490	2.519.024
Bienes	80.264	418.816	186.526	300.461	356.826
Trabajos Públicos	67.190	285.039	994.421	933.220	1.861.811
Inversion Financiera	134.842	41.772	17.721	4.782	17.836
Amortización de la Deuda	375.293	305.770	306.627	341.027	282.551
Transferencias de Capital					
Deuda Flotante	1.053.714	371.422	388.785	434.812	951.216
Devolución de Tributos	82	435			

II - Erogaciones por Finalidad

CONCEPTO	2002	2003	2004	2005	2006
TOTAL DE EROGACIONES	8.042.726	10.642.787	12.143.461	15.367.448	18.318.556
Honorable Concejo Deliberante	197.432	242.641	226.353	301.273	339.431
Finalidad 1	197.432	242.641	226.353	301.273	339.431
Departamento Ejecutivo	7.845.294	10.400.146	11.917.108	15.066.175	17.979.125
Finalidad 1	2.249.469	3.279.931	3.252.953	4.495.783	5.077.306
Finalidad 2	1.182.502	1.725.468	1.707.705	2.462.208	3.304.042
Finalidad 3	1.942.169	3.202.453	3.879.898	4.699.796	5.857.893
Finalidad 4	415.042	246.576	1.175.984	1.204.757	1.121.418
Finalidad 5	1.002.316	1.573.861	1.511.783	1.768.819	1.667.250
Deuda Flotante	1.053.714	371.422	388.785	434.812	951.216
Devolución Tributos	82	435			

121

¹²¹ Fuente: Dirección de Evaluación y Análisis de Gestión de la Dirección Provincial de Programación y Gestión Municipal del Ministerio de Jefatura de Gabinete y Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Anexo 12: Los símbolos del poder local en el entorno de Tornquist

1. Introducción.

El presente trabajo constituye una aproximación al estudio de los símbolos del poder local y sus expresiones materiales relacionándolas con las manifestaciones orales de los habitantes en el pueblo de la Provincia de Buenos Aires. Nos referimos al pueblo y colonia Tornquist que fuera motivo de una investigación más amplia en el marco de los Incentivos a la Investigación. De manera tal que este trabajo surgió como una inquietud adyacente a aquella, pero, como se verá, tampoco hubiera sido posible sin el previo conocimiento acumulado durante más de dos años de trabajo y sin la colaboración del equipo citado. Por entonces, nos planteamos de manera genérica si los elementos que intervienen en el funcionamiento de esta comunidad rural pampeana, tales como, las diferencias sociales y económicas, los símbolos del status, los consensos y disensos que generan algunos personajes, las identidades colectivas o cerradas, la política y las creencias religiosas; en definitiva, todas las manifestaciones de la vida individual y colectiva, tenían un correlato en tres áreas bien definidas del otrora pueblo y colonia Tornquist. Ellas son: la colonia y sus campos linderos; la estación del Ferrocarril Sud junto con las primeras manzanas del pueblo en donde se radicó su población; y, el cementerio. Nos proponemos entrar en esos tres lugares con varios interrogantes sobre los cuales estimamos posible dar respuesta tan solamente a unos pocos.

Para abordar el estudio de las áreas mencionadas hemos trabajado con numerosas fuentes entre las que se destacan las siguientes: registros fotográficos tanto históricos como actuales del Teatro Funke, de la plaza central y de la parroquia construida dentro de la misma, de la Municipalidad de Tornquist, de las tumbas del cementerio, etc; y, testimonios orales recogidos en varias

entrevistas dado que nos interesa analizar “lo que manifiestan” espontáneamente los pobladores más antiguos sobre los años de la fundación y sobre los personajes más destacados.

Antes de comenzar el análisis, es necesario conocer, aunque de manera general, el ámbito de estudio y, fundamentalmente, algunas de las características de aquellos pobladores. En el año 1883 fue fundado el pueblo y colonia Tornquist al margen oeste de la Sierra de la Ventana en el por entonces partido de Bahía Blanca.

Recién en el año 1906 fue constituido el partido de Las Sierras con cabecera en el mencionado pueblo para tomar en el año 1910, el nombre que lleva en la actualidad (a partir de aquí lo mencionaremos como partido de Tornquist sea cual fuere el período de referencia). Los terrenos de la colonia fueron ocupados originalmente por familias rusas, rusas-alemanas, suizas, dinamarquesas, austriacas y francesas. El partido en su conjunto observa un patrón similar respecto de su población original. Pero el período en el que fue fundado coincide con el de la gran inmigración por lo cual, muy pronto se advierte la llegada de italianos y españoles al pueblo y al partido. No debemos olvidarnos tampoco de la presencia de familias argentinas que también se radicaron allí. Podemos decir que tanto la población del pueblo y de la colonia, como el partido, se caracterizaba por un fuerte cosmopolitismo. Las diferentes identidades culturales tuvieron su expresión institucional en el pueblo a partir de la década de 1920, cuando surgieron las sociedades italiana, alemana y cosmopolita que, con el paso de los años, dejaron de existir. El establecimiento de las autoridades locales en 1906 en el pueblo de Tornquist y la creciente urbanización, como así también en los incipientes núcleos urbanos del partido, generaron una demanda de mano de obra, una nueva dinámica en el área de servicios y en el comercio. Pero el grueso de la población se dedicaba a las actividades generada por la producción agropecuaria. Aún hoy el Partido continúa siendo una región de producción mixta, exceptuando la zona de Sierra de la Ventana y Villa Ventana donde se ha concentrado una importante infraestructura destinada al turismo.

Debe tomarse en cuenta para el análisis que el inicio del período que estudiamos coincide, entre otras cuestiones, con la incorporación definitiva de las tierras que se hallaban en posesión de los aborígenes, con la culminación del proceso de consolidación del Estado Nacional en la Argentina, con la expansión en las comunicaciones (léase Telégrafo y, fundamentalmente, Ferrocarril), con la gran inmigración y, con el despliegue de las potencialidades económicas en materia de producción agropecuaria. Sobre este último punto en particular, tal fue el éxito del modelo agro exportador del país que recién a partir del año 1930, comenzará a cuestionarse fuertemente como consecuencia de la crisis internacional. Con la potencialidad productiva intacta, la Argentina debía pensar en cómo salir de un modelo que tan buenos resultados había obtenido y que concitaba fuertes adhesiones. El partido de Tornquist no escapó a esa realidad. Mientras la producción agropecuaria se halló en expansión no se sintieron graves conflictos sociales, al menos esta es la inferencia que se desprende de las fuentes consultadas sobre dicho partido. En la primera etapa en estudio (desde la fundación hasta 1930 –y aún después de esa fecha-) se comprueba que no era indispensable poseer un título de propiedad para convertirse en un productor rural. Los numerosos arrendatarios de campo así lo atestiguan, pero, de no ser ello posible, existían alternativas laborales siempre, o generalmente, vinculadas a aquella actividad. Amén de los pequeños productores rurales como los lecheros, quinteros o aquél que poseía una chacra, eran numerosos los peones de estancia, jornaleros contratados en las épocas de las cosechas, jornaleros estibadores del Ferrocarril y carreros. Asimismo, el desarrollo de las áreas del comercio y de los servicios en el pueblo de Tornquist estuvo estrechamente vinculado al desarrollo de la producción agropecuaria. Respecto al comercio, el signo más visible de su relación con el campo, son el establecimiento de los llamados Almacenes de Ramos Generales, así como también las semillerías y los aserraderos. En el caso de los servicios, se ha observado en Tornquist que los esfuerzos municipales apuntaban a la conservación de los caminos y accesos al pueblo y a su estación ferroviaria, a la prohibición del ganado suelto en las inmediaciones del pueblo y, a la conservación de su plaza central. En la conservación de esta última por ejemplo, se vieron involucrados algunos de los grandes propietarios de estancias (Ernesto Tornquist y su esposa Rosa Altgelt, aportaron dinero para ello así como también para la construcción de la parroquia). De manera tal que al período que llega hasta el año 1930 podemos caracterizarlo de manera

general, como: 1º, un proceso fundacional en el que participaron numerosas familias de inmigrantes y argentinas nucleadas (en un primer momento) por un proyecto empresarial privado (como lo fue la fundación del pueblo y colonia Tornquist); 2º, un período de fuerte dinamismo poblacional y de expansión de las actividades agropecuarias; y 3º, una etapa de consolidación de un sistema de producción en la que todos los sectores de esta sociedad rural se encontraban involucrados. En otras palabras, tanto los grandes propietarios de estancias, los medianos y pequeños productores rurales (propietarios o arrendatarios), como los trabajadores rurales que vendían su fuerza de trabajo, etc. obtenían los beneficios de un modelo hegemónico sustentado y legitimado por los índices positivos de la macroeconomía argentina.

Sin embargo, el modelo agroexportador tenía límites para su desarrollo y la crisis de 1929-1930 los tornó visibles. Para el caso de la región que nos ocupa, un dato evidente de los efectos negativos de la misma es el comienzo paulatino pero constante del despoblamiento del partido y del pueblo de Tornquist. Proceso inverso al período anterior: ahora las personas se desplazan a los grandes centros urbanos de la Provincia de Buenos Aires, fundamentalmente a la ciudad de Buenos Aires y a lo que será su conurbano y a la ciudad de La Plata. Quien advirtió muy bien este flujo migratorio del campo a la ciudad fue el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires Manuel Fresco (1936-1940). Conspicuo representante del Partido Conservador de la Provincia y ferviente defensor e ideólogo del fraude electoral, su acción de Gobierno estuvo marcada por los grandes proyectos de obra pública en el interior de la Provincia. Uno de sus objetivos era (entre otras cuestiones) frenar el flujo migratorio porque señalaba la falta de trabajo en las ciudades y la frustración de quienes obtenían un título académico sin posibilidad de ejercer luego su profesión.

Enemigo de la enseñanza superior incentivó la enseñanza práctica en los pueblos de la provincia, planteando una vuelta al campo. Fresco representaba a un gran sector de la población que se resistía a los cambios de hecho operados en la economía argentina, y que todavía esperaban una vuelta a la normalidad, es decir, a los años de oro de la Argentina Moderna. Pero esta espera no

significaba para Fresco inacción, sino todo lo contrario: el interior de la Provincia se vio remozado por el mejoramiento de caminos, construcción de edificios municipales, mejoramiento de plazas, construcción de las fachadas de los cementerios, establecimiento de mataderos municipales, etc.

2. El escenario.

A la ciudad de Tornquist puede arribarse por dos vías: por el sudeste, desde la ruta 33 o por el noroeste, desde la ruta 76. Utilizando esta última vía, a pocos kilómetros de la ruta mencionada nos encontramos con la última manzana de la planta urbana y, al mismo tiempo, con su cementerio. Éste forma parte de la vida de la ciudad o, si se prefiere, siempre está presente en la cotidianeidad ciudadana, ya que está ubicado en una de las arterias más transitadas. El cementerio no está lejos, está allí mismo, es imposible desconocer su ubicación, incluso para el visitante. No obstante, si fuera por los signos visibles usualmente utilizados para indicar los campos santos pasaría inadvertido, porque no presenta ninguna evidencia de lo que es. En efecto, su fachada, por ejemplo, no tiene ninguna inscripción indicativa, ningún monumento ad-hoc, ninguna figura religiosa usual en otros cementerios, etc. Su arquitectura externa es sumamente modesta, carente de alguna construcción digna de ser subrayada, lo que lo diferencia sustancialmente de otros cementerios del Partido por ejemplo. Se halla perimetrado por un tapial de unos tres metros de altura en su parte más baja, elevándose en la zona ocupada por los nichos.

Como dijimos, encontrarse con el Cementerio significa también entrar a la Ciudad de Tornquist. A unas diez cuadras transitando la misma arteria nos cruzamos con la avenida principal que corta a la ciudad en dos, pero no puede transitarse por la misma de punta a punta, ya que dicha arteria es interrumpida por la plaza central cuya superficie está formada por las cuatro manzanas centrales de la ciudad. A un lado de la arteria principal, frente a la plaza, se erige el edificio municipal construido durante la Gobernación de Manuel Fresco dentro del plan general de obras de infraestructura anteriormente citado. Dicho edificio se destaca entre las construcciones de la ciudad tanto en relación a sus dimensiones como por el hecho de contar con una torre que se levanta por

encima de todo como símbolo de su existencia. Frente a la Municipalidad, dentro mismo de la plaza central, se construyó el edificio Parroquial del pueblo con fondos provenientes del estado pero también con recursos privados como es el caso de Rosa A de Tornquist. Al otro lado de la Plaza se encuentra el Teatro que lleva el nombre de su fundador y principal accionista en la obra: Rodolfo Funke. Entre la manzana donde está emplazado el teatro y la estación del Ferrocarril se encuentran las manzanas del pueblo que fueron en donde se levantaron las primeras construcciones, fundamentalmente, las cercanas al ferrocarril. Fuera de las construcciones descritas queda por mencionar que el edificio de la Sociedad Germánica es el único que se destaca de la época hasta 1950.

Saliendo del trazado de la planta urbana del pueblo, nos encontramos con la colonia. En la actualidad resulta muy difícil establecer los contornos de la misma dado que no están abiertos todos los caminos necesarios para una posible recorrida.

Por lo tanto, la individualización de las chacras y las posibles construcciones edilicias se complica. Además, desde los primeros años se dio un fenómeno de compraventa que les permitió a algunos propietarios anexar chacras de la colonia a sus estancias, quedando por este motivo desdibujado el plano original de la colonia.

Precisamente los caminos “vecinales” más importantes en la actualidad conducen a las estancias involucradas en el citado proceso. Desde cualquiera de los lugares de Tornquist citados arriba (campo, colonia o ciudad), el visitante puede observar hacia un lado el paisaje apenas ondulado de la llanura pampeana y, en el extremo opuesto, la bellísima Sierra de la Ventana, paisaje que, sin lugar a dudas, hizo que muchos inmigrantes añoraran su país de origen.

3. Algunos testimonios claves.

Contamos con varias horas de grabación recogidas durante las entrevistas con los que denominamos testigos claves. Su elección estuvo determinada básicamente por el tiempo de radicación en Tornquist, sus edades, lucidez y disposición a conversar frente al grabador. Hemos aquí de sintetizar el resultado de las entrevistas en la medida en que el testimonio resulta pertinente para este

estudio. El testimonio de las fuentes orales giran en torno a tres cuestiones centrales que nos permiten trazar unas pinceladas sobre cómo transcurría la vida en el pasado del pueblo. La primera es el hecho de que la historia más antigua del pueblo se vincula indefectiblemente a la colonia de inmigrantes, cuyas familias como lo hemos señalado, eran de origen ruso y ruso-alemanas en su mayoría. Sin embargo los testigos consultados (como así también el conjunto de los ciudadanos de Tornquist) manifiestan que los precursores, los pioneros fueron “*los alemanes*”, a secas. Tampoco se olvidan de los suizos, italianos y españoles pero, los alemanes ganan por lejos en el recuerdo local.

La segunda cuestión surge de la opinión que merecen determinados personajes del lugar. En el caso del Fundador Ernesto Tornquist poco se dice en tanto que manifiestan “Los que tenían plata no estaban mucho tiempo acá...están todos en Buenos Aires, nunca vinieron acá, ni vinieron a la escuela”; “...a vivir acá en el pueblo, no. No, no se trataron nunca con la gente. La vieja (se refiere a Rosa A de Tornquist) solía venir a misa...”. Dada las múltiples ocupaciones de Tornquist resulta muy difícil imaginar una permanencia por largos períodos en su propiedad de Sierra de la Ventana. Además de su estancia y de las propiedades en el partido de la Sociedad que comandaba dando cuenta con ello de su interés por la producción agropecuaria, se dedicó a varias actividades industriales: Fundó el primer Ingenio Azucarero en la Argentina; la primer industria del vidrio, loza y cerámica del país; varios frigoríficos; entre otras. La imagen de los lugareños es que éste personaje hizo sus negocios y nada más. Sin embargo el testimonio de allegados a la familia indican que amaba junto a su esposa profundamente al lugar y la prueba de ello, es que construyó su pequeño palacio en medio de un valle entre las sierras linderas al pueblo. E Tornquist murió en Buenos Aires en el año 1909 y el traslado de sus restos en los años 1980 a la parroquia de su ciudad, fue para algunos importante pero, para muchos algo completamente intrascendente: “no sé para qué lo trajeron”; “...dicen que la familia estaba quebrada y no tenían donde ponerlo...nadie se hacía cargo y aquí lo mostraron como un gran regreso” son éstas algunas de las manifestaciones de los antiguos pobladores. Al mismo tiempo la familia es vista con cierto despecho: “...hace mucho tiempo antes, los Tornquist que eran una familia importante, venían con trenes especiales a Tornquist, de Buenos Aires venían con trenes especiales, el tren paraba ahí

en la Estación y se quedaba ahí 3, 4, 5 días con sus vagones dormitorio y la gente iba toda a parar allá al chalet, a la Estancia Tornquist. Un movimiento bárbaro había en la Estancia”; “...No, acá cuando venía Rosa Tornquist, yo la conocí, venía con algunos de los hijos y los nietos... venían en un tren especial, se desviaba en la estación y se quedaba ahí hasta que ella se iba. Venía con el tren con comedor, dormitorios... iban derecho para allá, para la estancia... Está cerquita, 15 Km...”. Rosa Altgelt de Tornquist, la misma que durante años solventó los gastos de mantenimiento y cuidado de la plaza del pueblo y que por cierto se hizo cargo de su estancia a la muerte de su marido. “La vieja” como la llaman, encarna el símbolo de una clase social minoritaria en el ámbito local, y que en público manifiesta su opulencia, su riqueza. Evidentemente ello molestaba a los pobladores que no tienen un buen recuerdo de la familia.

Contrariamente a aquél resulta el recuerdo de otro personaje ligado al pasado fundacional: nos referimos a Rodolfo Funke. De nacionalidad alemana donó el Teatro que hoy lleva su nombre y contribuyó a la realización de otras obras. Todos los pobladores tienen un recuerdo grato de él. Vinculado comercial y económicamente a Ernesto Tornquist puesto que entre otras actividades que realizaron en conjunto establecieron el primer Almacén de Ramos Generales del lugar, transitó un camino distinto a aquel. Funke permaneció más tiempo en el pueblo, compró numerosas chacras de la colonia, adquirió miles de hectáreas en el partido, fundó una estancia sobre las sierras, creó la Barraca Funke, fundó el Hogar Funke (residencia veraniega para ancianos alemanes), es decir, cimentó una posición poderosa desde el punto de vista económico dentro del partido de Tornquist. La producción agrícola y ganadera de sus tierras debió ser muy importante⁽¹⁹⁾ a juzgar por los dichos de los testigos: “...había gente con plata y que daban mucho trabajo, en la época en que no había cosecha igual tenían 3 o 4, después tenían puesteros... tenía como 18 puestos y tenía 18 familias”; “...Acá por ejemplo en aquella época, en la estancia Funke siempre había 50, 60 empleados y había épocas que se peleaba la gente por ir a trabajar allá, porque los Funke a los artesanos como yo, pintor o un plomero, herrero, carpintero, en aquella época en el pueblo ganaban 4 pesos por día, se ganaba más o menos bien, allá el viejo Funke pagaba 10 pesos y *más la*

comida...” La idea de que era una buena persona, que cuidaba al trabajador y que hizo algo por el pueblo ronda en la memoria colectiva.

Finalmente la tercera cuestión es la imagen o el recuerdo “glorioso” ligado a la expansión de las actividades agrícolas o ganaderas. Los más antiguos pobladores señalan que “...tenía peones, siempre con peones. Y, no se podía uno solo; mirá con la herramienta que hay ahora sí, pero en aquellos tiempos no. Atábamos 8 o 10 caballos a un arado a la mañana, a las 12 se soltaban, se agarraban otros hasta que caía el sol, qué va a hacer un hombre solo!”; “...cada chacarero tenía sus peones y después estaban los estibadores de la estación que eran gente acá del pueblo que se dedicaban a la estiba, era el trabajo de ellos...”; “...en verano había un movimiento bárbaro, cosa que ahora no se ve nada, empezó la cosecha y terminó y no se vio nada. Antes había frente a la estación 10, 15, 20 carros grandes, uno más grande que el otro y continuamente entraban y salían” ; “...la mayoría de la gente trabajaba en la cosecha, que era muy distinto que hoy, se ganaba mucha plata, había que trabajar desde ya, iban a trabajar con la máquina cosechadora y otros iban a levantar bolsas y a ponerlas en pila, otros a cargarlas en los carros y la traían al pueblo y había gente en la estación que descargaba y cargaban vagones y había trabajo todo el año...”; “...Cuando éramos pibes ganábamos plata ayudando a embarcar (ovejas en el tren). Siempre alguna cosita había...”. Evidentemente la estación ferroviaria concentraba la mayor parte de la actividad del pueblo, razón por la cual, en sus alrededores aparecieron las primeras construcciones: se construyeron los primeros hoteles y las primeras casas que albergaron a numerosas familias de trabajadores temporarios. Los mismos testigos manifiestan que cuando se produjo la crisis del año 1930, muchos se fueron porque “...ya no era lo mismo. Algunos no podían pagar el alquiler. Pero nadie se moría de hambre. En el campo siempre hay algo para comer”.

Por otro lado los entrevistados más jóvenes, quienes nacieron después de los años '30, hacen referencia a un tío, abuelo o padre como productor rural. Ya sea como propietario de una o varias chacras o como arrendatarios de campo en diferentes zonas del partido: “...mi padre fue un inmigrante que vino con 20 centavos en el bolsillo, a los pocos años compró 100 has, el año 1929

compró 200 has, el año 1947 compró 140 has... Cuando falleció papá nos dejó 60 has a cada uno, yo le compré la parte de mi hermana... yo luchando, alquilando 400 has de tierra, me fui un año a sembrar trigo en L.; 10 años le alquilé el campo a Don A. F., ..., allí estuve 10 años yo sembrando...”; “...hubo mucha gente que trabajó fuerte y juntaba unos pesos y compraba un campito y tuvieron la suerte de que les fue bien... trabajaron y les tocó esos años buenos. Supieron guardar, administrarse. Y después trabajaban mixto, agricultura y ganadería, el que se largó directamente a la agricultura se fundió, duraron 2 años y a la miércoles...”

Los testimonios nos remontan a los años previos y posteriores a la crisis de 1930 y es notable como el discurso está impregnado de la idea del progreso derivado del esfuerzo personal, del trabajo duro, y de la ayuda de la suerte, porque es evidente que sin ella no todos lograban progresar. Pero la razón del fracaso no se atribuye a los males de un sistema o a la estructura de una sociedad que de hecho se describe como desigual. No es casual que haya sido así. Consideramos, siguiendo a Williams, que el capitalismo agrario en la Argentina había logrado “...transformar su medio de un modo dramáticamente productivo, utilizando a los seres humanos y la naturaleza misma como instrumentos de un propósito dominante. ...el capitalismo siempre fue un proceso ambiguo que aumentaba la riqueza real, pero la distribuía de manera desigual; que permitía a un número mayor de la población crecer y sobrevivir, pero que dentro de esa población consideraba a los seres humanos solo como productores y consumidores, sin pretender de la sociedad otra cosa que esas capacidades abstractas”. Para el autor, el capitalismo tiene consecuencias negativas que son propios del resultado “del crecimiento económico y social”, es decir, las consecuencias que nuestro último testimonio destaca al decir “el que se largó directamente a la agricultura se fundió, duraron dos años y a la miércoles”. No obstante persiste en el recuerdo de los ancianos, que es el del conjunto de una comunidad rural, la idealización de un período particular de su propia historia (toda una cultura) en el que “...creció una estructura real de valores que se inspiró en varios sentimientos profundos y persistentes: una identificación con las personas entre las cuales crecimos; un apego al lugar, al paisaje, en el cual comenzamos a

vivir y aprendimos a ver". Un lugar, un paisaje que el trabajo del hombre ha transformado y se ha aprendido a querer en el inexorable vínculo con las actividades rurales.¹²²

ANEXO 13: MAPAS GEOGRÁFICOS¹²³

¹²² Quinteros, Guillermo O. Mundo Agrario. Revista de estudios rurales, vol. 3 n° 5, segundo semestre de 2002. Centro de Estudios Histórico Rurales. Universidad Nacional de La Plata. Explorando los símbolos del poder local. El pueblo y colonia Tornquist, 1880-1950. scielo.org.ar/scielo.php?...&lng=es&nrm=iso. Fuente: Internet. 04/11/2009.

¹²³ www.educar.org/comun/mapas/Suramerica/index.asp.., [es.wikipedia.org/wiki/ Gran_Buenos_Aires](http://es.wikipedia.org/wiki/Gran_Buenos_Aires) - 66k, www.paraisoserrano.com.ar/tornquist.htm, 22/03/2010







División administrativa



Provincia de Buenos Aires

Mapa



Escudo



Bandera



Capital

La Plata

Superficie:

- Total

307.571 km²

- Partidos

134

Población:

- Total

13.827.203 (2001)

- Densidad

45,0 hab./km²

- Analfabetismo

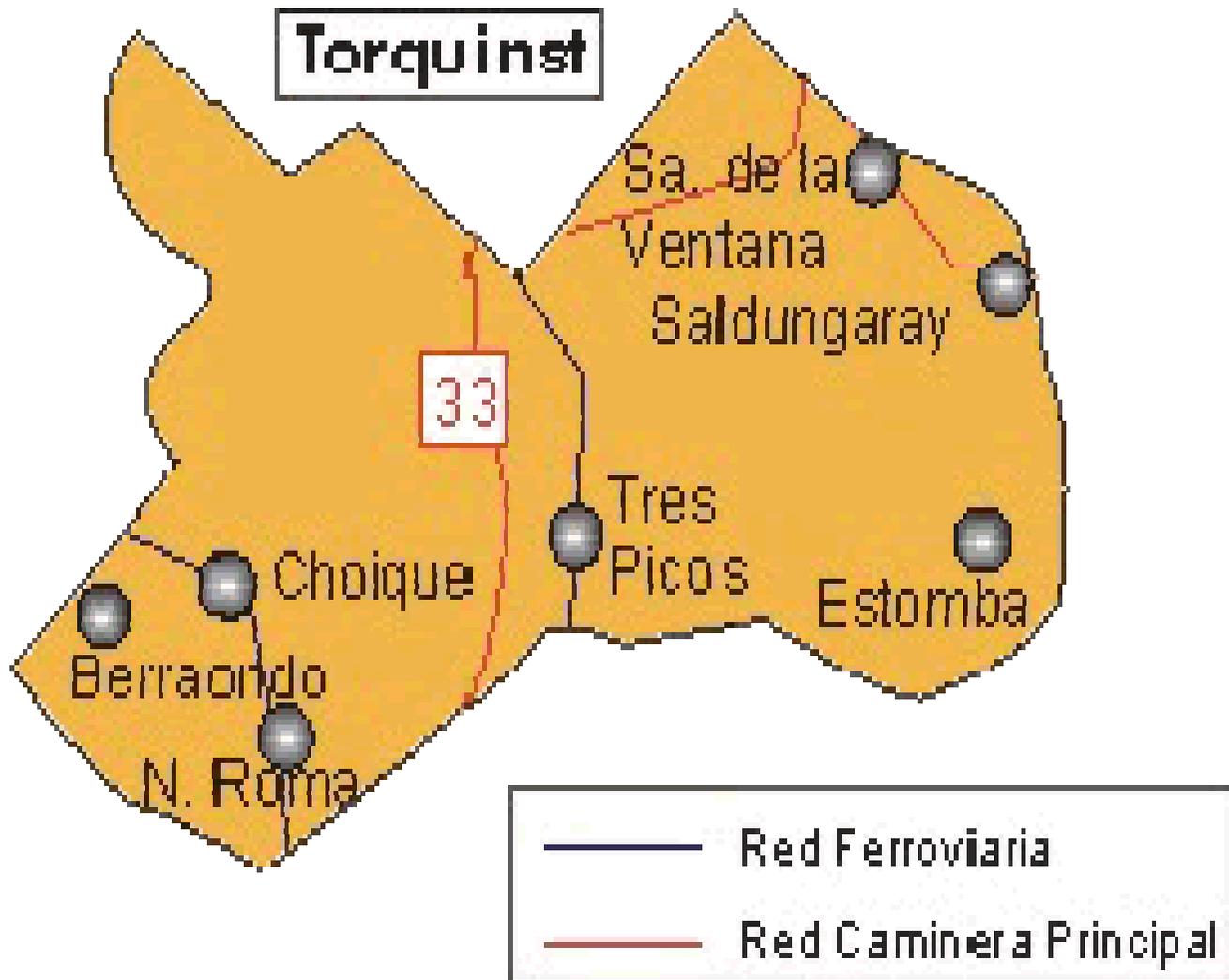
2,4%

Gentilicio

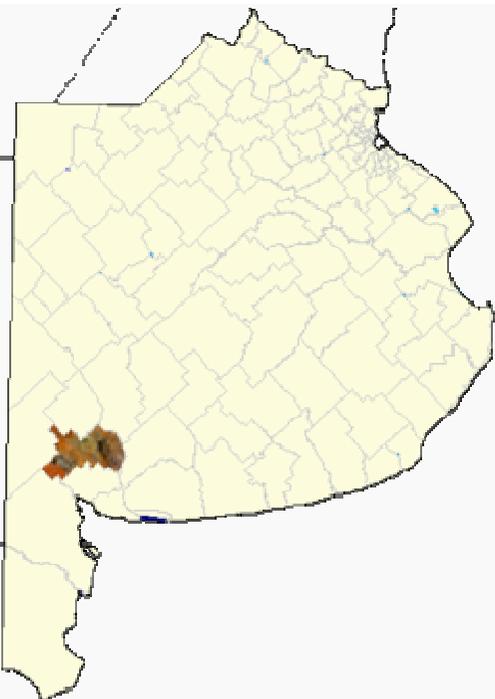
bonaerense

Huso horario

GMT-3



Tornquist



País

 **Argentina**

• **Provincia**

Buenos Aires 

• **partido**

Tornquist

Ubicación

 **38°06'00"S**
62°13'60"O-38.1,
-62.23333 
38°06'00"S
62°13'60"O-38.1,

	-62.23333	
• Altitud	276 msnm	
Fundación	1883	(por Ernesto Tornquist)
Población	6.066	hab. (INDEC, 2001)
• Crec.intercensal	+7,6 %	
Código postal	B8160	
Pref. telefónico	0291	
Información oficial	IFAM BUE125	

124

Desarrollo urbano

En torno a la plaza principal Ernesto Tornquist se desarrollan las actividades municipales y comerciales más relevantes de la ciudad. Dentro de la misma, se encuentra emplazada la iglesia de estilo neogótico que domina el paisaje y gran parte de su

¹²⁴ <http://www.mapasdeargentina.com.ar/esp/mapas-argentina.php> - 50k; http://www.voyagesphotosmanu.com/mapa_provincia_buenos_aires... - 4k ; <http://www.argentinaturistica.com/sveiresenia.htm>; -<http://www.lasierradelaventana.com.ar/>; http://www.zonu.com/argentina_mapas/Mapa_Partidos_Prov_Buenos_Aires_Argentina.htm. Fuente: Internet, 13/04/2010, 19:30 hs..

superficie está ocupada por un importante lago artificial en donde conviven poblaciones de patos, gansos, nutrias y peces, todos ellos sin cerco, favorecidos por la existencia de islotes artificiales y el respeto de sus vecinos que garantizan su delimitada territorialidad.

ANEXO 14: FOTOS Y DESCRIPCIÓN DE ATRACTIVOS TURÍSTICOS DEL PARTIDO DE TORNQUIST



BALNEARIO PARQUE NORTE:

Situado sobre el río Sauce Chico. El embalse ocupa una superficie de 7.000 metros cuadrados con profundidad media de 120 centímetros.

Este bello lugar, está acompañado de buena forestación y adecuada ornamentación, convirtiéndose en el sitio ideal para

gozar de una jornada en pleno contacto con la naturaleza.

El predio dispone de todas las comodidades exigibles por los campamentistas.





PLAZA ERNESTO TORNQUIST:

Es la plaza más importantes de la ciudad, un amplio espacio verde de cuatro manzanas , hermosamente parqueizado y con agradable ornamentación.

Posee además un lago artificial, y se erigen la Iglesia Santa Rosa de Lima y el monumento a Ernesto tornquist.



LAGUNA LAS ENCADENADAS:

Este espejo de agua se encuentra ubicado a 45 km. al NO de Tornquist.

Es el lugar elegido por los amantes de los deportes náuticos y el ámbito ideal, para la pesca deportiva del pejerrey.

A la vera de la laguna, se encuentra emplazado el Club de Pesca y Náutica de Tornquist, que cuenta con sectores para acampar, servicios sanitarios y hostería.







TEATRO MUNICIPAL RODOLFO FUNKE:

El edificio de agradables líneas arquitectónicas, fue remodelado en el año 1978, con el objetivo de perpetuar su estilo original.

Han desfilado por las salas de este bello predio, importantes artistas de toda la Argentina.

PALACIO MUNICIPAL :

Se encuentra emplazado frente al principal paseo público de la ciudad, la plaza Ernesto Tornquist.

Es una verdadera pieza arquitectónica, de gran belleza artística.





MONUMENTO HISTORICO NACIONAL "FUERTE ARGENTINO":

Ubicado en las márgenes del Río Sauce Chico, a 19 km. de la ciudad.

Fue fundado en 1876 y formó parte de la línea de frontera preparada por Adolfo Alsina.

Funcionó también como asiento de la Comandancia de Costa Sud.

El 5 de abril de 1968, fue declarado Monumento Histórico.

IGLESIA SANTA ROSA DE LIMA:

Se encuentra enclavada dentro de la plaza principal de la ciudad. La arquitectura es de estilo neogótico y la construcción está íntegramente realizada en piedra.

El 26 de abril de 1907, fue bendecida por el obispo de La Plata, Monseñor Nepomuceno Terrero, con la presencia de la familia Tornquist y el señor presidente de la Nación General Julio Argentino Roca.



ESTANCIA CHICA:

Se encuentra a 15 km. de la ciudad. El casco tiene rasgos característicos de los castillos , de estilo normando. Posee 92 habitaciones y con el tiempo se han ido añadiendo elementos de confort.

El parque -diseñado por Carlos Thais-en el año 1906, cuenta con una superficie de 120 hectáreas y tiene una importante diversidad de especies. Esta variedad le confiere al paisaje distintos matices de colores en cada estación. Surcan el parque los arroyos Ventana y San Juan.

CERRO VENTANA:

Su nombre fue designado por los indígenas, CASUATI (lugar alto desde donde se mira).

El Cerro de la Ventana, posee 1.136 metros de altura caracterizado por una formación rocosa que forma un orificio en la piedra de 5 metros de ancho por 8 metros de altura, a través del cual es posible apreciar uno de los paisajes más bonitos del lugar.

Fue declarada Monumento Natural en el año 1959.





SISTEMA VENTANIA:

El Sistema de "Ventania", conocido geográficamente como Sierras Australes del Sur Bonaerense , está compuesto por los "cordones" (Pigüé, Puán, Tres Picos y las estribaciones de Pillahuincó) que se aprecian desde la transitada Ruta Nacional 33, luego de pasar por la ciudad de Pigüé y que acompañan (por el noreste) al casual viajero hacia la ciudad de Bahía Blanca.

Los pliegues, alternan en formas y colores (esto último, es el resultado de la oxidación de las partículas metálicas en la roca, por acción del agua que divaga en forma de "hilos de agua").

Las sierras se suceden a lo largo de 175 km de NO A SO, siendo las más altas de la Provincia de Buenos Aires y más antiguas de la Argentina.

Los cerros más importantes son Cura Malal Chico (1.000 mts), Cura Malal Grande (1.037 mts.), Napostá Grande (1.108 mts.), La Ventana (1.134 Mts.), Destierro Primero (1.172 mts.) y el más alto de la provincia de Buenos Aires, Tres Picos (1.239 mts.).



SIERRA DE LA VENTANA:
 Una ventana abierta para mirar a las Sierras.
 En el sur bonaerense, próximo a Bahía Blanca, trekking, caminatas, mountain bike y cabalgatas con perfume a lavanda.
 Sierra de La Ventana está a 550 kilómetros de la Capital y es una buena opción para visitarla en Semana Santa.
 El ferrocarril y un majestuoso hotel son parte esencial del pasado del lugar.
 En los mapas satelitales se ve sólo una cicatriz oscura y vertical que atraviesa la provincia de Buenos Aires al este de Tornquist. Cuando esa cicatriz cobra las tres dimensiones de la realidad, se convierte en el Sistema de Ventania, que esconde entre pliegues y abras algunos de los paisajes mas interesantes y sorprendentes que pueda deparar la finalmente no tan llana región pampeana.

La principal particularidad se ve a simple vista, sin necesidad siquiera de bajarse del auto, cuando se atraviesa el cordón por la ruta: en los altos de uno de los cerros campea un hueco que deja ver el cielo del otro lado. Es, naturalmente, el Cerro Ventana, y ese mismo agujero que desde abajo parece apenas más grande que el ojo de una aguja se convierte en una gran abertura capaz de dar albergue a varias personas cuando se lo ve de cerca, después de haber escalado unos 1000 metros hasta la cumbre de la montaña en cuestión. La cercanía respecto de ciudades como Buenos Aires (550 kilómetros) y Bahía Blanca (125 kilómetros), que pone el ambiente serrano y su clima agradable al alcance de la mano, convirtieron a Sierra de la Ventana en una de las mecas del turismo de fin de semana largo o de Semana Santa, cuando la capacidad hotelera de la villa se desborda casi inexorablemente.

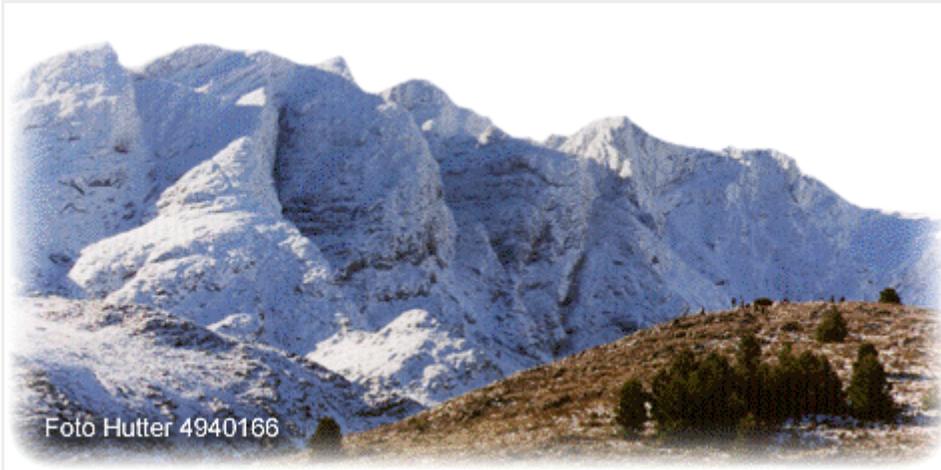
PASEOS

SERRANOS:

El aire libre es la principal compañía para encarar una travesía a pie, en mountain bike o caballo. Para los que estén en condiciones de enfrentar un trekking algo más que moderado, lo tradicional es encaminarse rumbo al hueco del Cerro Ventana, un ascenso en diez estaciones hasta unos 1000 metros de altura. El equipamiento necesario es el mismo que para cualquier excursión de este tipo, mochila liviana, calzado fuerte y protección para el sol, además de la cámara para sacarse la foto-símbolo en este particular alfeizar de roca. A lo largo del recorrido, sin embargo, no hay que dejar de prestar atención a las señas naturales de este paisaje: los pinos y eucaliptos ornamentales plantados en la base, los pastizales típicos que cubren la ladera a medida que se asciende, los pinos plateados, exclusivos de estas sierras -, los líquenes y helechos que nacen en las grietas, el abrigo de toda

contaminación.

Según el entrenamiento, llevará entre cuatro y seis horas el ascenso hasta el hueco, a través del cual se divisan los retazos de campo de distintos colores, un poco difuminados por el resplandor del sol o la niebla. Los aborígenes llamaban casuhati (el mirador) a esta ventana que mide unos ocho metros de alto por cinco de ancho y diez de profundidad, y que parece haberse formado al derrumbarse - por la acción erosiva del agua y del viento durante cientos de miles de años- la pared del fondo de una gruta en la cumbre de la montaña. Este ascenso se realiza sin guía, así como la caminata hasta La Garganta Olvidada (una cascada de unos cinco metros de altura) y el paseo hasta los piletones naturales que se forman en la naciente del arroyo que atraviesan el cerro.



OTRAS

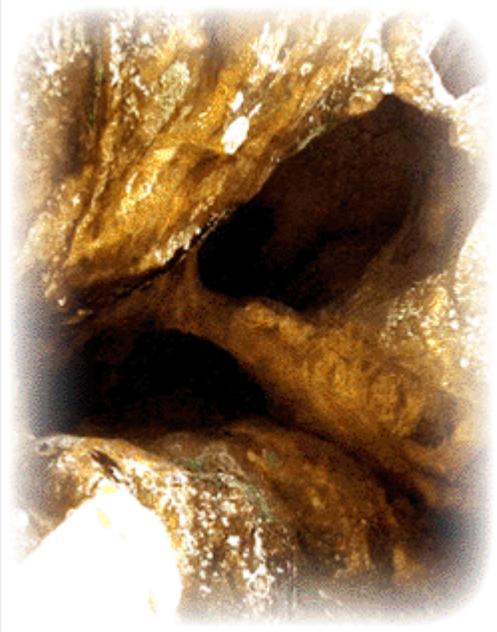
EXCURSIONES:

Sólo se puede hacer con guía, en cambio, la visita a la Garganta del Diablo, donde el arroyo se ve encajonada entre altas

paredes verticales: se trata de trekking que lleva alrededor de cinco horas y permite acceder hasta El Balcón, un lugar donde la caída de agua alcanza los 15 metros de altura. Desde las cercanías se pueden iniciar otras excursiones a las sierras, con distintas exigencias. Entre ellas, el paseo a la reserva de pastizales y la zona de cuevas, dentro del cual se pasa por la Piedra de la Mesa, el Alero de Corpus Christi (arte rupestre) y la Piedra de los Mil Ecos, y otros lugares de nombre sugestivo y paisaje agreste. Más lugares para visitar son la Fuente del Bautismo, un gran piletón natural de unos dos metros de profundidad, y la Cueva de los Helechos, una gran cavidad natural cubierta de estas plantas típicas de la región. Estos recorridos se realizan a pie, pero la geografía de las sierras ofrece también varios faldeos y valles aptos para mountain bike, cabalgatas y escaladas (estas últimas restringidas a las paredes de la Garganta Olvidada). En las cercanías de Sierra de la Ventana se puede visitar, finalmente, otros lugares de interés: la estación de piscicultura (tomando la salida por Villa Arcadia), donde se crían truchas arco iris, y el eco-parque cercano a Saldungaray, donde hay llamas, ciervos y antílopes en libertad.

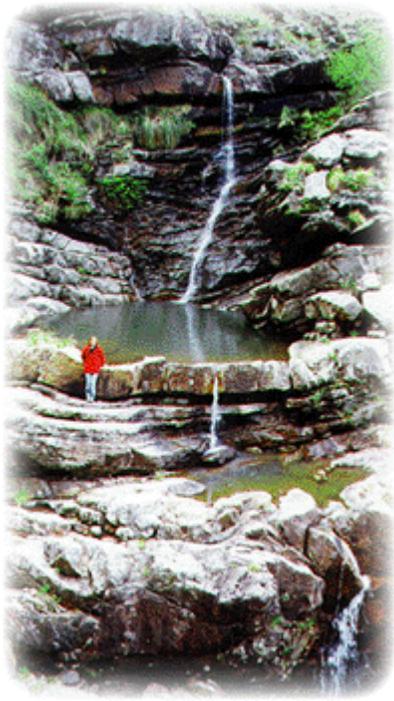
















PARQUE

PROVINCIAL

ERNESTO

TORNQUIST:

Este pintoresco parque se sitúa a 22 km. de la localidad, por RP N° 76. Fue creado en 1936 y abarca una superficie de 6.700 hectáreas. Los senderos del Parque Provincial Tornquist se encuentran emplazados en la zona del Sistema de Ventania.

Posee un importante vivero forestal, donde se cultivan gran cantidad de plantas para transplante en las laderas de las sierras.

El entorno inigualable de las sierras crea un atmósfera privilegiada de indescriptible belleza. Se pueden realizar en el lugar distintos paseos en auto, bicicleta o a pie o a caballo. Cuenta con un Centro de Interpretación Ecológica y un museo.





125

¹²⁵ taringa.net/posts/info/1615578/Partido-de-Tornquist,-Pica_-de... Fuente: Internet, 3/04/2010, 13:32 hs.