

# **La vinculación entre Universidad, gobiernos locales y actores comunitarios. Reflexiones en torno a la experiencia del Proyecto de Extensión “Villa Allende: Conversatorios sobre políticas públicas en clave local”**

**Joaquín Pedro Ambroggio**

[ambroggiojoaquin@gmail.com](mailto:ambroggiojoaquin@gmail.com)

Universidad Nacional de Villa María

**Ornella Cordero Alé**

[ornecorderoale@gmail.com](mailto:ornecorderoale@gmail.com)

Universidad Nacional de Villa María

**Oscar Federico Zuliani**

[fzuliani@ics.unvm.edu.ar](mailto:fzuliani@ics.unvm.edu.ar)

Universidad Nacional de Villa María

**Resumen**

El presente trabajo tiene como finalidad compartir algunas reflexiones y aprendizajes que emergen de la experiencia del Proyecto de Extensión de la Universidad Nacional de Villa María (UNVM), convocatoria 2019-2020, denominado "Villa Allende: Conversatorios sobre políticas públicas en clave local", el cual se llevó a cabo entre los meses de septiembre a noviembre de 2020.

Pretendemos que el artículo sea un disparador y aporte a problematizar el rol de las universidades en su relación con los gobiernos locales y los actores comunitarios. En ese sentido, comprendemos que los proyectos de extensión constituyen una oportunidad para repensar cómo las universidades se inscriben en los procesos territoriales y estos representan una potencialidad para poner en valor dinámicas de co-construcción de conocimientos, las cuales son articuladas a partir de los diálogos y aportes que realizan diversos actores en un territorio determinado.

**Palabras claves:** diálogos multilaterales; políticas públicas locales; desarrollo territorial; universidad; vinculación.

## **La vinculación entre Universidad, gobiernos locales y actores comunitarios. Reflexiones en torno a la experiencia del Proyecto de Extensión "Villa Allende: Conversatorios sobre políticas públicas en clave local"**

El Proyecto de Extensión de la UNVM, denominado "Villa Allende: Conversatorios sobre políticas públicas en clave local"<sup>1</sup>, tuvo como finalidad fortalecer el entramado social y político de la localidad de Villa Allende, a la vez, entamar vínculos que consoliden un trabajo recíproco y sostenido entre la Universidad, el territorio y diversos actores territoriales.

Desde este marco, la presente síntesis procura introducir aspectos conceptuales que orientan al desarrollo de proyecto de extensión y compartir las principales reflexiones e interrogantes que emergen de la sistematización de los encuentros efectuados en el proceso.

### *Encuadre Conceptual ¿Cómo pensamos las políticas locales en su relación con el Desarrollo Territorial?*

Un primer aspecto que explica nuestra inscripción y delimitación en el ámbito de lo local, se vincula con reconocer y poner en valor el rol que tienen los municipios en el diseño y formulación de políticas públicas. A tales efectos, comprendemos que a partir la década del 90', en Argentina, surge una revalorización del municipio, tanto en el campo político como académico, que permite dar cuenta de la emergencia del nuevo localismo en un contexto signado por profundas transformaciones en las relaciones entre Estado y sociedad, enmarcadas en la crisis del Estado de Bienestar y la consolidación del Estado Neoliberal (Cravacuore, Ilari y Villar, 2004). Entre los factores que los autores destacan para el surgimiento del nuevo localismo se señalan la globalización y el proceso de reforma del estado, que implicó una retirada del Estado Nacional en temas que eran asumidos por la agenda privada, la descentralización y la lógica de la eficiencia-eficacia en el sector público que derivó en las perspectivas de innovación en la gestión.

A partir de allí, podríamos argumentar que los gobiernos locales se transforman de un modelo ABL (alumbrado barrido y limpieza) a un modelo que incorpora en su agenda la planificación estratégica del territorio, procesos de desarrollo local y una nueva política social (Cravacuore, Ilari y Villar, 2004).

En este marco, recuperamos los aportes de la gobernanza participativa y de proximidad (Blanco y Gomá, 2003), que ponen énfasis en la discusión de la articulación de actores en el plano local, retomado el rol eminentemente "político que les corresponde jugar tanto a los actores institucionales como a los actores políticos frente a la ampliación de las agendas locales en el contexto globalizado" (Montecinos, 2012, p. 354). En ese

---

<sup>1</sup> El presente artículo es una síntesis elaborada en base al Informe Final del Proyecto de Extensión, pronto a publicarse en su versión extendida.

sentido, el autor explica que las relaciones de proximidad se vinculan con la construcción de redes relacionales en dos niveles distintos. Por un lado, una configuración de redes horizontales entre actores sociales, privados, comunitarios; por otro lado, redes multiniveles entre los distintos estamentos gubernamentales.

Un segundo aspecto central para el desarrollo de nuestro proyecto de extensión se relaciona con los aportes de las perspectivas del Enfoque Pedagógico para el Desarrollo Territorial (Costamagna y Perez, 2013) y la propuesta del desarrollo territorial e investigación acción (Karlsen y Larrea, 2015), que entienden que los procesos territoriales se vinculan con la construcción del saber territorial, efectuado de manera conjunta y en base al aporte que realizan múltiples actores. En este punto, se comprende que ninguno de los actores, enmarcados en relaciones territoriales complejas, cuenta con el poder suficiente para solucionar problemáticas, que consideran críticas, mediante la lógica de ordenar y mandar (Costamagna y Larrea, 2017).

Estos aportes nos permiten pensar dos vectores subyacentes a la formulación y ejecución del proyecto de extensión. En primer lugar, la preponderancia que adquieren los municipios y las políticas locales para dar respuesta y pensar problemáticas sociales complejas. En segundo lugar, la construcción colectiva de saberes entre la universidad, actores gubernamentales y los actores territoriales, reconociendo el aporte relativo de cada uno, como aspecto central para generar espacios colectivos de reflexión y canalización de dichas problemáticas.

## **Aspectos Metodológicos**

El proyecto se desarrolló con una metodología de índole participativa y flexible. En particular, optamos por el formato de Diálogos Multilaterales, que propone un escenario de construcción colectiva de problemáticas y soluciones, con el formato de conversaciones entre actores gubernamentales, comunitarios y académicos (Poggiese, 2011).

En concreto, comprendemos que esta herramienta fortaleció la sinergia entre universidad, gobiernos y organizaciones sociales/comunitarias, siendo representadas en cada encuentro esas tres miradas<sup>2</sup>. En este punto, es relevante destacar que el equipo de la Universidad Nacional de Villa María asumía el rol de facilitación de procesos (Costamagna y Larrea, 2017), orientado a promover dinámicas grupales, moderar los tiempos y distribución de la palabra, con el objetivo de fomentar espacios para la construcción colectiva de saberes, sin que ello signifique una preponderancia del saber universitario.

Desde este marco resaltamos en torno a la ejecución de lo formulado en el proyecto, que, si bien habíamos establecidos objetivos, metas y una metodología, al momento de llevar a cabo el proyecto sobrevino el Aislamiento Social Preventivo Obligatorio (ASPO), adoptado en virtud de la pandemia mundial por SARS-CoV-2.

En ese contexto, se presentaron desafíos en torno a la adaptación de los conversatorios, lo que pudimos lograr con encuentros sincrónicos por Meet, pero también repercutió en la dinámica, en los vínculos posibles, en el modo de participación y en quienes lo pudieron hacer. En este punto, resaltamos que la copresencia física de la

---

<sup>2</sup> Los encuentros tuvieron una duración de 2 hs cada uno. Se estructuraron a partir de tres momentos: presentación de ciclo, primera ronda de conversación y aportes de la comunidad.

metodología es valiosa en tanto genera, previa y posteriormente al encuentro, espacios entre quienes se acercan a participar sobre una temática de su interés, propone otros vínculos con otras densidades que no se lograron con la adaptación de la metodología a instancias virtuales.

No obstante ello, se llevaron a cabo tres encuentros virtuales, los cuales versaron sobre:

1. Problemáticas Ambientales Locales: el caso de la Reserva hídrica, recreativa y natural de Villa Allende (2/09/2020)
2. Los desafíos de la Participación Ciudadana (14/10/2020)
3. El trabajo y la producción en la agenda de los gobiernos locales (24/11/2020)

En el primer encuentro, contamos con la participación de Jorge Foa Torres (Docente, CONICET, IAPCS UNVM) y Silvana Sanchez (Mesa Ejecutiva del Consejo Municipal Ambiente de Villa Allende<sup>3</sup>- CMA); en el segundo, Elena Guerin (Ex concejala, directora de Participación Ciudadana de Villa Allende), Luis Arévalo (Docente Investigador IAPCS- UNVM) y Analía Sacristán (Comisión Directiva Centro Vecinal Cóndor Bajo). Finalmente, en el tercer encuentro, estuvieron presentes Gabriel Suárez Fossaseca (Decano, docente investigador IAPCS UNVM), Marcelo Yornet (director de Equidad y Desarrollo Social de la Municipalidad de Río Ceballos) e Ignacio Basélica Nebreda (jefe de la Agencia Territorial Córdoba del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación).

En los encuentros participaron personas vinculadas a Concejos Deliberantes, Centro de Estudiantes, Juzgados Locales, Consejo Municipal de Cultura de Villa Allende, Centros Vecinales de Villa Allende, funcionarios/as locales, Consejo Municipal de Ambiente, Asociación Civil Estudios Populares (ACEP) y Centro de Jubilados. En cuanto a la cantidad de participantes, destacamos la asistencia aproximada de 30 personas por encuentro sincrónico, constituyendo un total de 89 personas en los tres conversatorios.

En ese sentido, al finalizar cada uno de los encuentros, los facilitadores de la UNVM sistematizaban un documento que era socializado, en primer lugar, con los y las disertantes que habían estado, a los fines de construirlo colectivamente en base a sus aportes; y, en segundo lugar, vía correo electrónico con cada persona que asistió a los encuentros. Esta tarea contribuyó a dar conocimiento y divulgar las distintas reflexiones efectuadas en cada uno de los encuentros, en vistas de construir herramientas para pensar políticas públicas locales.

### *Principales reflexiones efectuadas en los encuentros*

#### *1. Problemáticas Ambientales Locales: el caso de la Reserva hídrica, recreativa y natural de Villa Allende*

##### *1.1. Dimensiones Analíticas: Encuadre Teórico*

En relación al tema propuesto, Jorge Foa Torres aportó sobre su trabajo de investigación, cuyo eje de estudio son las políticas de residuos peligrosos desde un enfoque de la Ciencia Política. Dentro de este marco, identificó a dicho objeto como un

---

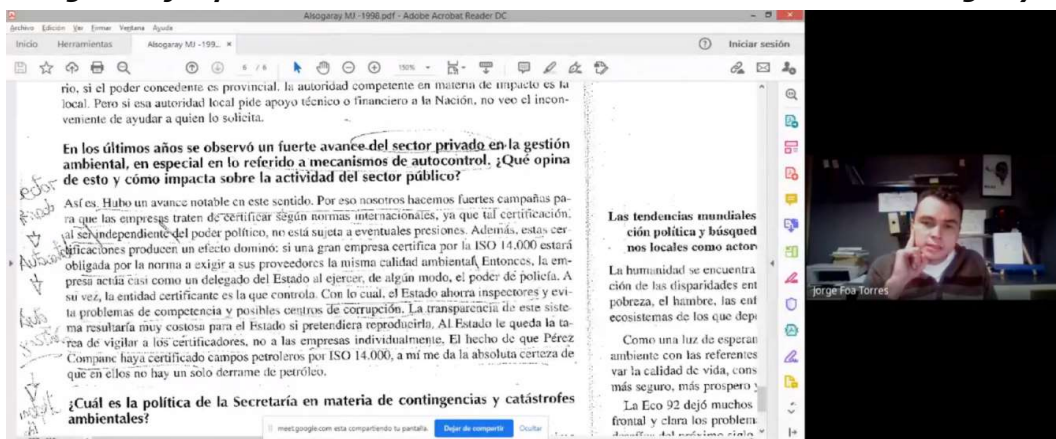
<sup>3</sup> El Consejo Municipal de Ambiente es un espacio de participación no vinculante, institucionalizado a partir del año 2005 en la localidad de Villa Allende.

tema emblemático en la instauración de la política ambiental en Córdoba y Argentina. A partir de allí, nos invitó a efectuar un trabajo de memoria de la política ambiental, tratando de vincular la noción de ecocidio, vigente en las manifestaciones ambientales, con el concepto de genocidio. El punto en común se establece a partir de aspectos fundacionales del Estado de Derecho contemporáneo en Argentina, desde la última dictadura cívico-militar.

Uno de los aportes más significativos del expositor, se vincula con poner en tensión dos ideas del sentido común. En primer lugar, aquel argumento que esgrime que no hay políticas ambientales. En segundo lugar, la lógica de pensar que existen normativas vigentes y la falla se encuentra en los procesos de implementación de la ley.

En la perspectiva del docente, es en los años 90 que se instituye una lógica política ambiental, una tecnología gubernamental y un dispositivo en el marco de un ambientalismo neoliberal. Razón por la cual, se consolidan aspectos fundantes que siguen vigentes hasta el día de hoy, a ser: la priorización de la noción gestión ambiental por sobre política ambiental, imbricada en la corriente de nueva gerencia pública en Latinoamérica; la idea de autocontrol empresarial, que establece que, al ser el Estado ineficiente, debe ceder la posibilidad de control al propio privado; el rol del Estado basado en una intervención registral, inscribiendo operaciones de sectores económicos, y por último, la tendencia a considerar la delegación del Estado a los privados para ejercer el poder de policía.

### **Imagen 1. Ejemplo de certificación de normas. Entrevista a María Julia Alzogaray**



*Fuente: fotografía reunión virtual*

De tal modo, la proposición del expositor se basa en reconocer que existe una concepción de la política pública ambiental, relacionada con la idea del autocontrol empresarial, en la cual el Estado define el juego para que los agentes económicos "compitan en los diferentes mercados". En esta lógica, las instituciones ambientales estatales quedan subordinadas a la concepción económica coyuntural del Estado. A su vez, se privilegia a las corporaciones transnacionales y el sector concentrado del capital nacional como motor del desarrollo sustentable.

A modo de propuesta para pensar las políticas ambientales locales, el investigador expuso que es necesario repensar el rol del Estado por fuera de la lógica de ceder el control o de una intervención registral/punitiva. Una intervención del Estado que pueda distinguir entre agentes económicos, agentes productivos, rol de las organizaciones no gubernamentales. El eje central se vincula con problematizar la normativa ambiental y los

instrumentos de política ambiental, desde la relevancia que adquiere la participación ciudadana.

### *1.2. Análisis de caso: Reserva Hídrica y Natural de Villa Allende*

A su turno, Silvana Sánchez, referente del CMA de Villa Allende, recuperó la idea del trabajo de memoria colectiva y aportó significativamente sobre el caso de la Reserva Hídrica y Natural de Villa Allende. Dentro de este orden de ideas, expuso sobre los criterios a tener en cuenta desde el CMA para considerar la política ambiental local. Entre ellos, la jerarquía del área en el organigrama, el presupuesto y la voluntad política del Ejecutivo Municipal.

Respecto al caso de la reserva, subrayó seis hitos históricos, que permiten reconstruir el proceso. En primer lugar, en el año 2002 se aprueba la creación de la Reserva hídrica, recreativa y natural de Villa Allende por ordenanza, posterior a las inundaciones del año 2000. Producto de ello, se efectúa un acuerdo histórico entre el municipio y 31 propietarios. En el año 2005, se instituye por ordenanza el Consejo Municipal de Ambiente, órgano consultivo no vinculante del Ejecutivo, cuyas tareas se vinculan con el asesoramiento al director/a del área, reconociendo la relevancia del ambiente en la Carta Orgánica Municipal. Durante el año 2011, se efectúan los talleres Pensar Villa Allende, organizados por el grupo TACKU, con alta participación ciudadana. Se destacó la presencia de comerciantes, propietarios de tierra de la reserva, funcionarios/as, profesionales, ONGS y vecinos. En el año 2012, el mismo grupo, organiza la cruzada de las Sierras Chicas, con el objetivo de difundir los valores de la reserva, sistematizados en un documento con problemáticas locales

Asimismo, en el año 2013 comienza a habitarse el Consejo Municipal de Ambiente, a partir de una convocatoria a la ciudadanía. Se determinó que el presidente fuera un funcionario del Ejecutivo Municipal y que estuviera conformado por siete consejeros elegidos por el voto popular.

En octubre del año 2019 emerge un conflicto a partir de la compra de 1.140 hectáreas por parte de la Minera Gran Ombú, en el área protegida de la Reserva; motivo por el cual, se realiza una denuncia y firma de un video, que tuvo una circulación masiva. En la indagación de dicho conflicto, el CMA reconstruye que, en el año 2012, la cantera adquirió 110 hectáreas en el Camino a San Fernando e instaló carteles que declaraban la propiedad privada y el cierre del camino público, que atraviesa la Reserva. En este marco, el CMA desarrolló diversas acciones para instalar el tema de la reserva en la agenda; en particular la solicitud por la reglamentación y el plan de manejo.





## 2. Los desafíos de la Participación Ciudadana

### 2.1. Perspectivas teóricas de la Participación Ciudadana

En relación al tema propuesto, Luis Arévalo aportó sus reflexiones sobre su trabajo de investigación, cuyo eje de estudio consiste en las políticas de participación ciudadana, principalmente con los sectores juveniles, desde una perspectiva sociológica.

En este orden de ideas, planteó que la participación ciudadana implica asumir una determinada concepción frente a los sujetos, es decir supone un posicionamiento de cómo son comprendidos los sujetos frente a la realidad social y política.

En virtud de ello, cobra especial relevancia la distinción entre perspectivas que piensan en términos de destinatarios/ beneficiarios de políticas públicas, o aquellas que entienden a la ciudadanía como parte activa y fundamental de la sociedad, como parte de un entramado social y capaz de incidir activamente en los asuntos comunes que le conciernen.

Esta concepción, por lo tanto, implica reconocer la capacidad de agencia, de actuación protagónica que tienen las personas en la vida comunitaria y la vida política. Desde esta perspectiva, concibe la participación como un derecho, principalmente vinculado a los derechos de ciudadanía.

En segundo lugar, un enfoque, comprendido como una perspectiva de trabajo; un modo de poner en práctica determinados procesos en consonancia con la concepción de sujeto que se maneja. Éste implica una forma de gestionar y vincularse con los sujetos que sea consecuente con la concepción que se maneja. Producto de ello, debe existir una correspondencia entre las formas y prácticas de participación activa de la ciudadanía. Desde la mirada del docente, la participación ciudadana necesariamente requiere un abordaje transversal, que esté estrictamente vinculado con la gestión de las políticas públicas o las organizaciones sociales, y esto implica adoptar un determinado enfoque de trabajo.

Finalmente, en tercer lugar, la adopción de una determinada metodología, entendida como mecanismos, herramientas e instrumentos para materializar la participación. La participación de la ciudadanía se promueve, se facilita y se favorece, y para ello, las herramientas pueden contribuir a ese objetivo.

En ese sentido, destaca que el plano de lo local adquiere relevancia porque se convierte en el ámbito por excelencia para fomentar la participación, debido a la creciente importancia de las perspectivas territoriales y las dimensiones locales. A partir de allí, hay mayores posibilidades de actuar e incidir, constituyéndose como un ámbito estratégico para pensar la participación.

Así, la singularidad e importancia de lo territorial en relación a la participación ciudadana tiene dos dimensiones. Por un lado, una *axiológica*, vinculada con los valores y sentidos de la acción. En este orden de ideas, la participación ciudadana es concebida como ampliación del sistema democrático, de derechos; con sujetos protagonistas, activos y necesarios para pensar la vida democrática y social, para constituir una ciudadanía crítica y responsable consigo mismo y con los demás, es decir para su comunidad.

Por otra parte, una dimensión *estratégica* para promover procesos eficientes y eficaces, que pueda resolver problemáticas y necesidades a partir de incorporar a la ciudadanía en esa definición; soluciones que sean más cercanas y situadas a las demandas territoriales, con el objetivo de romper con formatos centralizados sin

incorporar los saberes de la ciudadanía sobre su ciudad y una manera de profundizar la vida democrática, de avanzar en el traspaso de una democracia representativa hacia una participativa.

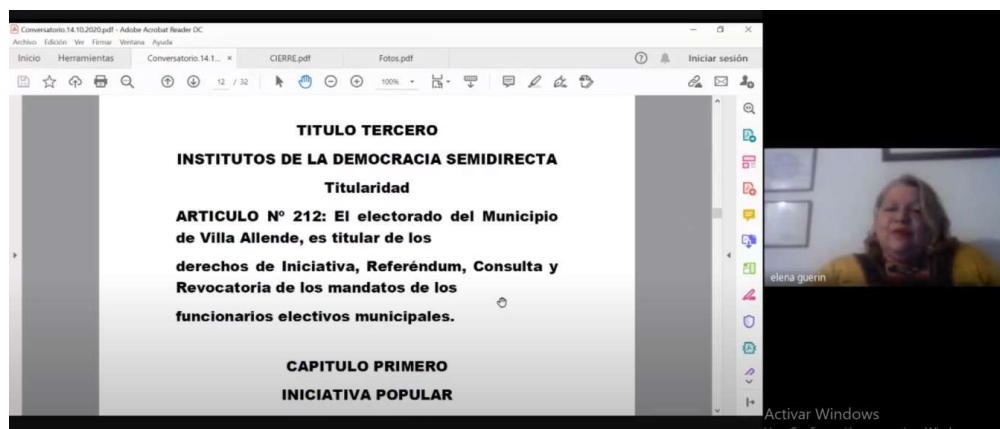
Por ello, la participación ciudadana no es un objetivo en sí, sino que es una condición para la gestión de los asuntos comunes y de interés general, desde una perspectiva inclusiva, que va incorporando paulatinamente la ciudadanía en los asuntos públicos.

## 2.2. *La visión del Ejecutivo Municipal y el rol de la Dirección de Participación Ciudadana*

La abogada Elena Guerin, Directora de Participación Ciudadana, comenzó su alocución desde la importancia del retorno de la democracia para la participación ciudadana, concebida como una decisión que supone relación entre individuos por el beneficio común en función de mejorar el lugar que habitamos. A partir del año 1994, con la reforma constitucional, se reconocen diversos instrumentos de democracia semi directa, entre ellos: iniciativa popular, referéndum y recurso de amparo colectivo.

En tal sentido, los principales aportes de la expositora se relacionan con pensar y divulgar los instrumentos de la democracia semi-directa, plasmados en el título tercero de la Carta Orgánica Municipal (COM) de la Ciudad de Villa Allende. Producto de ello, desde el Ejecutivo Municipal emerge el desafío de trabajarlos, de entender a la participación ciudadana como una decisión para formar ciudadanos en ellos.

### ***Imagen 3. Instrumentos de Participación- Compartida por la funcionaria***



*Fuente: fotografía reunión virtual*

Entre los diversos instrumentos de la mencionados por la directora, se destacan: la iniciativa ciudadana, referéndum, revocatorio, consulta popular y audiencia pública. Motivo por el cual, puso en valor la formación y generación de políticas por parte del Ejecutivo Municipal, como la creación de Centros Vecinales y la conformación de los Consejos No Vinculantes, como el de Cultura, Ambiente y de la Mujer.

### *2.3. Análisis de caso: La experiencia de los Centros Vecinales en la localidad*

Analía Sacristán, referenta del Centro Vecinal de Cóndor Bajo, efectuó su aporte desde la mirada territorial, considerando las herramientas de participación y la realización de actividades en los centros vecinales, desde una concepción de procesos integrales.

A partir de la práctica de gestión introdujo problematizaciones para pensar en claves de desafíos. En primer lugar, la tensión entre las herramientas prácticas y la aplicabilidad de las normativas de instrumentos semi-directos. En virtud de ello, destacó la importancia de la articulación con el ejecutivo municipal y el trabajo en conjunto, a los fines de pensar aspectos de una gestión local que sea cada vez más participativa.

Dentro de este marco, resaltó la necesidad de la formación definitiva del Consejo del Centro Vecinales, cuyo proceso se viene dando a partir de la integración de la Mesa de Centros Vecinales. En este orden de ideas, a los fines de normalizar a los centros vecinales y de ampliar la cantidad, señaló que la reglamentación de la Ordenanza de creación de centros vecinales debe reformularse a partir de un trabajo en conjunto entre los centros vecinales y el Ejecutivo. Finalmente, remarcó la posibilidad de trabajar en el Presupuesto Participativo.

***Imagen 4. Carnavales Barriales. Compartida por Analía Sacristán Centro Vecinal Cóndor Bajo***



## *3. El trabajo y la producción en la agenda de los gobiernos locales*

### *3.1. Perspectivas de análisis situadas históricamente*

En primer lugar, Gabriel Suárez Fossaseca, decano del IAPCS, introdujo disparadores y conceptualizaciones que permitan abordar las políticas públicas locales de producción y trabajo. En este orden de ideas, uno de los aportes significativos efectuados por el docente, se vincula con reconocer y situar a las políticas referidas teniendo en consideración su contexto histórico de surgimiento y desarrollo.

En dicho aspecto, un primer proceso se sitúa en la década del 90, en Argentina, con la descentralización de funciones del gobierno nacional en los niveles estamentales provinciales y locales. Como resultado de ello, funciones del orden nacional pasan al plano provincial y de allí a los gobiernos locales. En ese marco, la concepción del Estado subyacente en la lógica de la descentralización nacional, se relacionaba con disminuir el alcance y las áreas del Estado Nacional, lo que representó mayor cantidad de funciones asumidas para gobiernos locales, con limitaciones y recursos escasos.

Un segundo hito, se sitúa a finales del año 2004 con la impronta de un nuevo gobierno nacional que empieza a pensar en la institucionalización de políticas de producción y trabajo en gobiernos locales. Tal es el caso del programa Más y Mejor Trabajo<sup>4</sup>. Desde esta nueva perspectiva, el objetivo era acompañar a los municipios en la creación de las oficinas de empleo y la construcción de políticas territorializadas. Dentro de este marco, los gobiernos locales fueron beneficiados por el gobierno nacional con transferencias de fondos y recursos, en aras de reconstruir el entramado del trabajo y la producción, signados por un profundo deterioro post crisis del 2001.

En materia de producción, dentro de esta concepción y a modo ejemplificativo, el docente reconoce al programa Manos a la Obra<sup>5</sup>, cuya arista era la producción en el territorio, fortaleciendo con recursos para la inversión en equipamiento.

En particular, como se afirmó con anterioridad, uno de los aspectos paradigmáticos de la territorialización de las políticas de trabajo fue la creación de las oficinas de empleo en distintos territorios y en articulación con gobiernos locales, con acciones relacionadas a la intermediación laboral y empleabilidad, y al fortalecimiento del empleo independiente con el objetivo de mejorar las capacidades de las personas que estaban en situaciones de desocupación.

En este contexto, se reconoce, de igual forma, que los gobiernos provinciales también asumen un rol en las políticas y agendas de trabajo, por ejemplo, el Programa Provincial Primer Paso. No obstante, se remarca que son perspectivas disímiles a las plasmadas en el programa nacional Más y Mejor Trabajo. Por esta razón, estos contrastes entre las políticas nacionales, provinciales y locales nos permiten observar las distintas lógicas que se ponen en juego a la hora de dar respuesta a una problemática similar: el desempleo entre los jóvenes.

A partir de allí, el decano nos introduce en el segundo aspecto de su disertación, relacionado con el sentido de las agendas de producción y trabajo en los gobiernos locales. Debido a esto, remarca la concepción del Estado que subyace en los programas y agendas de la política local.

En este orden de ideas, nos invita a pensar en las limitaciones y debilidades de los gobiernos locales para enfrentar una agenda de trabajo y producción. En la arista de la producción, reconoce que uno de los aspectos más predominantes en la visión de las políticas públicas es la noción de la falta de inversión, cuya lógica se vincula con pensar que para producir más es necesario invertir más; un pensamiento anclado en la teoría neoclásica, que luego se profundiza con la consolidación del neoliberalismo en el país. La solución a la problemática del trabajo y la producción, desde esta mirada, sería facilitar la inversión, generando más producción y por ende, más trabajo.

---

<sup>4</sup> Programa del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

<sup>5</sup> Programa del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

En este sentido, según su mirada, las agendas locales de empleo trabajan focalizadas, en una primera dimensión, en la noción de empleabilidad como aspecto a fortalecer. De manera tal que la situación problemática a atender por parte de las políticas locales estaría relacionada con el mejoramiento de las capacidades instaladas para el empleo. De ahí, se deriva la necesidad de implementar capacitaciones y cursos; es decir, una concepción basada en la idea de "mayor capacitación más posibilidad de empleo". La segunda dimensión es la intermediación entre la oferta y la demanda laboral. En virtud de esto, retoma el caso de las oficinas de empleo y explica que actúan como intermediarias, posibilitando un mejor funcionamiento del mercado de trabajo.

Desde su mirada, la empleabilidad emerge como un buen ámbito para trabajar las capacidades y, a la vez considera, que las inversiones son necesarias para producir. No obstante, eso se presenta como limitado, ya que reproduce situaciones de mercado, y por lo tanto, inequidades. Producto de ello, si las agendas locales solamente se posicionan desde ese lugar, omiten la posibilidad de repensar inequidades que se reproducen hacia el interior del mundo del trabajo. Razón por la cual, nos invita por lo tanto, a conceptualizar el trabajo desde dimensiones amplias e integrales.

Dentro de esas dimensiones, propone pensar en dos lógicas. Una, retomando la tradición de Grannoveter, es reconocer que la producción se encastra o inscribe en las relaciones sociales. Por lo tanto, empezar a pensar que la producción y el trabajo se vinculan con las relaciones sociales que se dan hacia el interior del territorio, en comunidad, que se consolidan como un aspecto sustancial para incorporar en la concepción de agendas locales de trabajo y producción, a diferencia de la teoría neoclásica que parte de la noción del individuo y piensa a la esfera de la producción por fuera de las relaciones sociales.

La segunda lógica es la de la visibilización. En tal sentido, la teoría neoclásica invisibiliza cómo se dan las relaciones sociales hacia el interior de la producción. Motivo por el cual, es necesario visibilizar, problematizar y definir qué entendemos por trabajo. A modo de ejemplo, reivindica a la economía del cuidado y la discusión de las trabajadoras de la economía popular, quienes pelean por salario en reconocimiento de su trabajo.

### *3.2. Las políticas locales implementadas desde la Dirección de Equidad y Desarrollo Social de Río Ceballos*

Marcelo Yornet, Director de Equidad y Desarrollo Social de la Municipalidad de Río Ceballos, nos aportó su mirada desde la gestión del ejecutivo local. Un primer punto de partida que mencionó, es que la pandemia reconfiguró las políticas iniciales que tenían planificadas desde la dirección, ya que hubo un incremento exorbitante de demandas por cuestiones asistenciales. En ese contexto, la dirección reorientó sus prioridades para dar respuestas a estas situaciones.

En un primer momento, consignó datos que surgieron de una caracterización previa a la pandemia. Entre los que se destacan que, para el año 2019, se estimó un 13 a 19% de desempleo, porcentaje que representa aproximadamente de 2500 a 4000 personas de la localidad. Por otra parte, argumentó que el escenario laboral de la ciudad se compone del sector público, integrado por la municipalidad y cooperativa; el sector comercial, industria más grande de la ciudad, y un sector desarticulado, que no tiene producción propia. En adición, destacó una dinámica o lógica de ciudad dormitorio, en la cual 8.000

personas viajan diariamente desde Río Ceballos a Córdoba y que realizan sus consumos en la ciudad capital.

En este orden de ideas, nos introdujo en un marco general de las políticas de producción y empleo, en el cual puso en valor la articulación con la oficina de empleo, que trabajó con la intermediación, capacitación y registro de personas desempleadas o subocupadas; la vinculación con el área de juventud, que implementó un ciclo de capacitación para mejorar empleabilidad, la inserción laboral y los derechos en los/as jóvenes de la ciudad. De igual manera, se avanzó con la política del Parque Industrial, el cual fuera aprobado por ordenanza hace 13 años, con la realización de informes y etapas para ponerlo en marcha, en aras de constituir un polo tecnológico, no contaminante.

Al mismo tiempo, uno de los principales aportes que efectuó el disertante se orienta a problematizar los recursos limitados que tienen los gobiernos locales en materia de políticas de trabajo y producción. De modo tal que se requiere que los municipios articulen con políticas nacionales y provinciales. En este sentido, desde su dirección vienen haciendo un seguimiento de las líneas del Ministerio de Desarrollo Social de Nación con sus ejes de economía del cuidado, construcción, reciclado, desarrollo textil y alimentario.

Específicamente, entre las líneas de la dirección, se destacan: por un lado, la agricultura familiar y comunitaria, y por el otro, la economía popular. Respecto de la primera, se trabajó en el acompañamiento a la agricultura familiar, orientada a generar productores de agroalimentos, con el objetivo de crear circuitos de productores. En este sentido, se impulsó el "Programa Creciendo Huertas", constituido por promotores barriales de huerta que asisten a familias, articulan y se capacitan con el municipio o ámbitos gubernamentales; incentivan y detectan quienes están para desarrollar producciones de nuevas escalas, articulado con la Escuela Municipal de Agroecología, conformada por 4 huerteros, en aras de impulsar a productores y la formarlos en técnicas de producción de escalas superiores.

Respecto a la economía popular, se detectó una cantidad de producciones sin articulación social y vinculada a la producción de subsistencia, con limitaciones en los canales de distribución, comercialización y formalización. Como consecuencia, se articuló con la Mesa del Asociativismo del INAES, permitiendo el relacionamiento entre productores y buscando una salida en vías a una solución del tipo asociativa. Destaca, por lo tanto, que además del trámite de constitución express para cooperativas, es necesaria la consolidación de proyectos sostenibles y sustentables, en aras de una estructura productiva mayor. A su vez, se comenta, a modo ejemplificativo, sobre la experiencia de la Feria Agroecológica que amplió su producción en pandemia a través de la utilización de canales en las redes sociales.

Finalmente, se puso en valor la implementación de la política del Mercado Comunitario, una página online de comercialización de productos de comerciantes y productores de la economía popular. Desde su lanzamiento, la iniciativa tuvo un incremento del 100% de productores, con un total de 130 tiendas registradas y 300 productos, logrando visibilizar la producción de Río Ceballos, fomentar la empleabilidad y acompañar a productores con actividades de promoción.

### *3.3. Articulación Multinivel: La experiencia de la Agencia Territorial Córdoba del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación*

En una tercera instancia, se destacó la disertación de Ignacio Basélica Nebreda, Jefe de la Agencia Territorial del Ministerio de Empleo y Seguridad Social de Nación en Córdoba. A modo de contexto general en el accionar del Ministerio, se menciona que en el inicio de un nuevo ciclo de derechos, tras la elección del año 2019 y la asunción de un nuevo gobierno nacional, sobrevino la situación de pandemia. Producto de ello, se implementaron nuevas tareas en el marco de esa coyuntura específica, reconociendo al empleo como organizador social y el trabajador como actor político esencial en la definición de la estrategia de gobierno. Desde allí, se explica la decisión de jerarquización del Ministerio.

En este marco, reconstruyó los antecedentes normativos vinculados a la legislación liberal del año 57, artículo 14 bis, que reconoce que el trabajo, en todas sus maneras, gozará de protección de las leyes. A su vez, marca como un punto de tensión o contraste la constitucionalidad de los derechos sociales en la reforma del 94, en el auge del neoliberalismo. En consonancia con Suárez, reconoce que detrás de la Ley 24.013, que legisla el mercado de trabajo y sancionada en la década mencionada, subyace un concepto de descentralización y definición de país pensado en términos de regiones viables e inviables. Mientras que, en el año 2004, el trabajo se consolida como el gran integrador social ante el nuevo gobierno, transformándose en políticas pro-activas como el Programa Más y Mejor Trabajo, lo que significó una sustancial modificación conceptual.

Actualmente, remarca que el Ministerio, en el contexto de la pandemia, tiene el objetivo central de garantizar el ingreso de los ciudadanos y ciudadanas. A partir de allí, vuelve a enfatizar en el rol del Estado para pensar políticas de inclusión, reconociendo al trabajo como herramienta principal. Se precisa, por lo tanto, a su entender, discutir el contenido social del trabajo, en contraposición al neoliberalismo, que piensa en términos individuales y del "surgimiento de emprendedor". De este modo, entiende que la pandemia presenta una oportunidad para repensar el rol del Estado en el Trabajo y la Producción.

Según su visión, problematizar la agenda del trabajo y la producción es reconocer y definir cuáles son los intereses que se representan en la sociedad. Por lo tanto, desde la óptica del gobierno nacional, las oficinas de empleo en los procesos de descentralización no implican una tercerización o desprendimiento del Gobierno Nacional sino que es vista como un proceso de federalización.

Desde este lugar, se impulsó el análisis de las situaciones productivas en todos los territorios del país. Uno de los datos más significativos que arrojó la pandemia es que cuando la Región del AMBA entró en aislamiento, se detuvo un 85% de la producción del país. En materia productiva y laboral, este dato refleja una profunda desigualdad territorial y requiere repensar las concepciones implícitas en las políticas de empleo.

En este orden de ideas, se subrayan la trascendencia de las relaciones entre las oficinas de empleo y las realidades locales, capaces de efectuar un análisis situado de la problemática de empleo. Respecto a la realidad de Córdoba, el funcionario remarca una caracterización de diversas zonas: la región Sur, con una matriz agro-extractiva y concentrada; la región Centro, conurbano Industrial; la región Norte, abandonada y la Periferia, expresada en la realidad del Gran Córdoba.

El principal desafío, expresado por el funcionario, es romper la matriz productiva y los procesos de financiarización, incorporando la dimensión del impacto ambiental, y pensar políticas de trabajo y producción que tengan en consideración las distintas realidades del país.

## **Reflexiones inconclusas**

A los efectos de concluir la presente sistematización, pretendemos reconstruir los aportes e interrogantes que se expresaron en el transcurso de los encuentros. En primer lugar, en cuanto a las políticas locales ambientales, el aporte se vinculó con reforzar la lucha por la reserva y su protección luego de los incendios, la importancia de pensar al ambiente y la reserva desde una visión integral. A su vez, se remarcó la relevancia de los organismos de control y el acompañamiento de proyectos de políticas públicas locales.

En relación al eje de participación ciudadana, las intervenciones se orientaron a pensar la ampliación de la ciudadanía y la gobernanza participativa; el rol trascendental de los ámbitos estatales en el diseño de políticas, dispositivos y estrategias como los presupuestos participativos, diseño de espacios participativos, juntas de participación, entre otras; la gobernanza ambiental, la perspectiva de géneros, el fortalecimiento a la participación ciudadana en las elecciones; pensar a la participación como procesos de identidad y pertenencia.

En vinculación con el eje de producción y trabajo, se hizo hincapié en la importancia de la política del Mercado Comunitario, como experiencia implementada por gobiernos locales; los contrastes expresados en los diferentes volúmenes que tienen los niveles estamentales para dar solución a las problemáticas de trabajo y producción; la necesidad de pensar a la producción no solamente como una suma de factores, sino desde la visión de la capacidad empresarial en marcha y la gran tecnología social que requiere; los distintos saberes preexistentes en el territorio; la necesidad de consolidar los eslabones de la cadena de valor en su totalidad en el territorio; el rol de las escuelas en la concientización de nuevas lógicas productivas y el desafío que implica para una ciudad dormitorio pensar políticas de empleo locales.

En ese marco, entre las dos dimensiones significativas que se vieron reflejadas en las distintas exposiciones, se menciona, por un lado, potenciar la perspectiva territorial para pensar las políticas de producción y trabajo; en segundo lugar, la articulación entre diferentes niveles de gobierno y entre los distintos organismos del Estado, del mismo nivel, en aras de construir una visión integral del mundo de la producción y el empleo.

Finalmente, queremos poner en valor los espacios de diálogos entre la universidad, referentes territoriales, funcionarios locales, e instituciones, a los fines de aportar en la co-construcción colectiva de conocimiento, en aras de transformar y vincularse con la realidad social, política y económica. Desde este lugar, remarcamos la trascendencia de la participación ciudadana, el contenido de las políticas públicas locales y la necesidad de que la universidad piense espacios por fuera del auto-centramiento académico.

Para seguir construyendo el proceso, desde la lógica del aprendizaje constante, nos preguntamos: ¿Qué tipos de gobiernos locales queremos?; ¿Cómo se diseñan, implementan, evalúan y monitorean las políticas locales?; ¿Qué metodologías nos ayudan a fortalecer la participación ciudadana en el gobierno local?, y ¿Cómo fortalecer el rol de las universidades en el desarrollo de las políticas públicas locales?



## **Bibliografía**

BLANCO, I. Y GOMÁ R. (2003). La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad, *Gestión y Política Pública*, Volumen 12, N° 1, México D.F, Centro de Investigación y Docencia Económica, pp 5-42.

CRAVACUORE, D.; ILARI, S Y VILLAR, A. (2004). La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.

COSTAMAGNA, P. Y PEREZ R. (2013). "*El enfoque pedagógico del desarrollo territorial: su relación con los espacios de formación (formales y no formales)*". Programa Regional de Formación en Desarrollo Económico Local con Inclusión Social en América Latina y el Caribe. Disponible en [http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2014/01/Costamagna\\_Perez\\_ApuntesEnfoquePedagogico1.pdf](http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2014/01/Costamagna_Perez_ApuntesEnfoquePedagogico1.pdf).

COSTAMAGNA, P. Y LARREA, M. (2017). Actores Facilitadores del Desarrollo Territorial, una aproximación desde la construcción social, Bilbao, Publicaciones Deusto.

KARLSEN, J. Y LARREA, M. (2015). The contribution of action research to policy Learning. *International Journal of Action Research*, 10, 129-25.

KARLSEN, J. Y LARREA, M. (2015). Desarrollo Territorial e Investigación Acción, Innovación a través del diálogo, Bilbao, Publicaciones Deusto.

MONTECINOS, E. (2012). Gestión Municipal participativa: entre la nueva gerencia pública y la gobernanza democrática *en Revista Venezolana de Gerencia*, 17 (58). Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/337267941\\_Gestion\\_municipal\\_participativa\\_Entre\\_la\\_nueva\\_gerencia\\_publica\\_y\\_la\\_gobernanza\\_democratica](https://www.researchgate.net/publication/337267941_Gestion_municipal_participativa_Entre_la_nueva_gerencia_publica_y_la_gobernanza_democratica).

POGGIESE, H. (2011). Planificación participativa y gestión asociada (PPGA): metodologías. 1ed. – Buenos Aires: Espacio Editorial.