

# **FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN MUNICIPAL COMO OPORTUNIDAD PARA EL DESARROLLO LOCAL SUSTENTABLE: EL CASO DE TANDIL (Pcia. de Buenos Aires)**

**Prof. Cecilia Erbiti [1]**

## **Introducción**

El objetivo del presente trabajo es presentar los resultados de una investigación que se desarrolla en el marco de un proceso en marcha: en el Municipio de Tandil, por medio de una estrategia de trabajo articulado con la asistencia técnica del Banco Mundial, se está llevando a cabo una experiencia que persigue el doble propósito de contribuir a la solución de los problemas detectados en la estructura y funcionamiento de la administración municipal y proponer estrategias de desarrollo local sustentable a través de la participación de diversos agentes públicos y privados que construyen la ciudad.

Para alcanzar este objetivo se considera oportuno reflexionar sobre el marco teórico de la investigación, sus hipótesis y supuestos, como así también los alcances y limitaciones del proyecto y la metodología aplicada en el estudio de caso. De acuerdo a lo anterior, en el primer capítulo se tratará de exponer sintéticamente las definiciones conceptuales y las proposiciones directamente implicadas en la comprensión de las hipótesis planteadas. Se intentará explicitar la noción de desarrollo local sustentable, precisar el concepto de ciudad intermedia, atendiendo a que Tandil está categorizada como tal en el sistema urbano argentino y conceptualizar la entidad municipio y los principales aspectos de la gestión urbana. El segundo capítulo destaca la incidencia que la Reforma del Estado y el protagonismo de las nuevas formas de gestión que se están poniendo en marcha en numerosos municipios de la Argentina. El tercer capítulo está destinado al análisis de los cuatro ejes estratégicos que se detectan en base a las demandas sociales que enfrenta el Municipio y, en función de ellos, los programas y proyectos que permitirían adecuar las estructuras municipales a nuevos y complejos requerimientos en el marco de políticas de desarrollo sustentable y equitativo.

Para concluir, se efectuarán algunas reflexiones centradas en los límites y potencialidades del proceso en marcha y las orientaciones futuras del mismo para materializar las estrategias más adecuadas de políticas de desarrollo local.

## I. Desarrollo local sostenible, ciudades intermedias y GESTIÓN MUNICIPAL

### 1. Referencias conceptuales

En general y salvo excepciones no existe en nuestro país una conciencia arraigada, constitucional y social, sobre los problemas de sostenibilidad de las ciudades ya sean éstas grandes, medianas o pequeñas. Ello conduce a la necesidad de seguir trabajando en la divulgación de la importancia de la problemática ambiental local y global [2] y, muy especialmente, en la responsabilidad de los gestores locales en su solución.

Si bien existe una conciencia bastante generalizada sobre los problemas urbanos derivados de los procesos de desigualdad y segregación social, no sucede lo mismo con la consideración sobre el alcance de las responsabilidades ambientales directas de nuestras ciudades. Tiende a cometerse el error de considerar que la resolución de los problemas ambientales es responsabilidad de instancias administrativas superiores y que su materialización está al margen de las políticas locales urbanas, "...lo que es totalmente falso ya que puede afirmarse que el bienestar local y la sostenibilidad global sólo serán posibles en la medida en que las ciudades lo sean." (Prats, F.; 1996, p. 9).

La experiencia indica que trabajar en las ciudades en torno a políticas de sustentabilidad requiere reformular muchas rutinas vigentes (Prats, F.; 1996) en la acción institucional urbana. Sin ánimo de excluir otros aportes y planteamientos teóricos y metodológicos creemos que para poder abordar una estrategia de sustentabilidad para nuestras ciudades es necesario establecer nuevos ejes de reflexión centrados en una renovada filosofía del desarrollo local.

Puede decirse que "el **desarrollo local es un proceso de crecimiento y cambio estructural de la economía de una ciudad, comarca o región en el que se pueden identificar al menos, tres dimensiones:**

Una **económica**, caracterizada por un sistema de producción que permite a los empresarios locales usar, eficientemente, los factores productivos, generar economías de escala y aumentar la productividad a niveles que permiten mejorar la competitividad en los mercados;

otra **sociocultural**, en la que el sistema de relaciones económicas y sociales, las instituciones locales y los valores sirven de base al proceso de desarrollo;

y otra, **política y administrativa**, en que las iniciativas locales crean un entorno local favorable a la producción e impulsan el desarrollo sostenible.”(Vázquez Barquero, A.; 2000)

Reconsiderar la filosofía del desarrollo local incorporando la **dimensión ambiental** y, con ello, la elaboración de nuevos postulados que consoliden los presupuestos teórico-conceptuales del desarrollo local sustentable significa:

a) trabajar con criterios de prevención y de compatibilidad entre ambiente, economía y necesidades sociales, dotándose en cada caso de procesos de información y debate desde perspectivas estratégicas locales integradas y a largo plazo;

b) requiere “conseguir una integración adecuada entre un desarrollo diversificado, rico y complejo y la condiciones del propio entorno local, aprovechando las potencialidades endógenas [...] sin amenazar las ‘capacidades de carga’ correspondientes” (Prats, F.; 1996, p.100);

c) incorporar al análisis el comportamiento de la ciudad como ecosistema, evaluando las entradas y salidas de materia, energía, residuos, información, etc. que facilitaría la delimitación de ciertos problemas;

d) centrar las prioridades de la gestión local en la calidad ambiental y de vida de los ciudadanos aplicando el principio de “reciclaje permanente de la ciudad” frente a la práctica de usar y tirar acumulando residuos permanentemente.

Finalmente, se hace necesario considerar no sólo la problemática intraurbana, sino que también es importante el lugar que cada ciudad ocupa en la red de ciudades ya que cada una adquiere un papel estratégico en los procesos de desarrollo y urbanización. Como consecuencia de nuevos procesos que han potenciado las relaciones y los contactos entre ciudades, cualquiera sea su dimensión, lo interesante es que, en estas transformaciones, las ciudades medias están adquiriendo un nuevo protagonismo resultante de la materialización de los procesos de reestructuración productiva y descentralización política con profundas implicaciones en la organización de los espacios

regionales. En las ciudades medias se observa un dinamismo creciente, ya que realizan funciones "superiores" (relacionadas con la producción y los servicios a las empresas) que en otra época eran características de las grandes ciudades y que tienen una importante proyección regional y nacional y reafirman sus vinculaciones internacionales.

Enraizado en la preocupación por el diseño de políticas de planificación urbana y en la construcción disciplinaria del más amplio espectro, se ha extendido sobre las más diversas geografías, el esfuerzo teórico y metodológico por precisar el concepto de ciudad intermedia, comprensivo de realidades urbanas tan específicas como heterogéneas (Galilea, S.; 1994, 10). Estos esfuerzos se entroncan en la redefinición del rol activo de este tipo de ciudades en los sistemas urbanos nacionales y en la materialización de los efectos de los procesos de reestructuración económica y descentralización política con profundas implicaciones en la organización de los espacios regionales.

Tan diferentes como discutidos han sido los parámetros propuestos para el reconocimiento y la categorización de una ciudad como intermedia. Asumiendo la existencia de mínimos parámetros cuantitativos (tamaño de población, densidad demográfica, extensión física, grado de diversidad económica, contribución a la producción regional y nacional), las dimensiones cualitativas son las que se han revalorizado con el objetivo de enriquecer las conceptualizaciones y captar las especificidades. En este sentido, la trayectoria en la estructuración del sistema urbano, la actuación en los contextos regionales, la identidad histórico-cultural, la capacidad de conducir un desarrollo económico y social autosostenido y los problemas que enfrentan las ciudades de rango medio, se presentan asimismo como las claves para reconocerlas. En fin, asumiendo que la ciudad es el resultado de un conjunto muy variado de procesos económicos, sociales y políticos producidos por diferentes actores sociales, la ciudad intermedia puede definirse en tanto "entidad socio-territorial que tiene un determinado arraigo en el sistema de asentamientos humanos nacional y regional, que posee determinadas peculiaridades culturales que la identifican, que está dotada de un tamaño demográfico-geográfico-económico-social de rango intermedio en el país que se trate, y que posee un conjunto de potencialidades de desarrollo" (Jordan, R.; 1997, 4).

Reconocida la importancia y especificidad de las ciudades medias, los estudios más recientes las incorporan a los marcos analíticos que reconocen a la ciudad como un compromiso sometido a las relaciones de poder entre los diferentes grupos sociales y

donde la memoria colectiva (hecha de objetos físicos convencionales o institucionales) cristaliza a la vez un modo de coordinación entre individuos, pero también de sus relaciones de poder (GRAL/CREDAL; 1994)

Así, el desarrollo urbano se vincula estrechamente a la dinámica de un colectivo social en el que se entrelazan actores múltiples y sus estrategias, implantadas a escala local, regional y nacional, y cuyas relaciones se establecen temporalmente y no de manera definitiva. De esta forma es posible identificar en el juego de poderes y en la regulación social, las permanencias y los cambios, las crisis y las continuidades (Fremont, A.; 1986).

El actor local es un agente político, económico, social y cultural que impulsa situaciones tendientes a capitalizar las potencialidades locales, teniendo un rol más o menos activo en el aliento o en el acompañamiento del proceso de desarrollo urbano. Ligados a la toma de decisiones (gobierno local, agencias de la administración central), a la búsqueda de beneficios (las empresas), a la reproducción de las condiciones de vida (organizaciones sociales) o a la intervención técnica (universidades), el peso de cada actor es cambiante en el transcurso de un proceso de intervención y participación.

En este trabajo se considera que observar los decisores, estudiar sus puntos de vista, sus métodos, sus racionalidades, la tenacidad con la que defienden sus proyectos, es vital, necesaria y determinante para una aproximación integral al desarrollo local y su gestión. En efecto, detrás del discurso y de las estrategias hay una racionalidad y un conjunto de acciones políticas donde se entrelazan y se confunden los intereses del Estado y de las comunidades, los agentes públicos y los agentes privados (Revel-Muroz, J.; 1989, 17), constatándose una cobertura de áreas de influencia de los diferentes actores y una tensión permanente entre la coherencia técnica y la coherencia política (Giblin, B.; 1986)

El proyecto de ciudad es entonces la expresión de un tipo de regulación socio-territorial a partir de la cual los actores intentan imponer sus intereses, valores culturales e identidades colectivas en la elaboración del proyecto, en la definición de las prioridades y en la elección de las alternativas de intervención.

Preparar las instituciones municipales para su conversión en gestores del desarrollo local-regional exige redefinir la estructura, funcionamiento y objetivos de la institución municipal. Los nuevos conceptos en gerencia pública incorporan a su agenda la promoción del crecimiento económico, el desarrollo social y la mejora de la calidad ambiental. Ello requiere una fuerte sinergia social a escala local, expresada en la cooperación entre actores sociales y estatales para el logro de propósitos compartidos.

Antes de considerar las características de las nuevas formas de gestión urbana, es necesario hacer alguna referencia a la naturaleza jurídico-institucional del municipio. La Nación Argentina se organiza bajo la forma federal de Estado en la cual el Estado Municipal es la forma más pequeña de organización estatal. En la estructura jurídica-institucional le sigue el Estado Provincial y corona el proceso estructural de integración política el Estado Federal. No existe en la Argentina un único modelo nacional de municipio ya que la Constitución Nacional deja a las provincias [3] la potestad de establecer los respectivos regímenes municipales.

En este contexto, Hernández, A. (1984) define al municipio como la sociedad organizada políticamente, en una extensión territorial determinada, con necesarias relaciones de vecindad, sobre una base de capacidad económica, para satisfacer los gastos del gobierno propio y con personalidad pública estatal. Por su parte, Herzer (1992, 2) considera que "el municipio expresa el vínculo existente entre la sociedad civil y el Estado en el nivel local. El gobierno local, es una institución política de base representativa, con cierto grado de autonomía en el ejercicio de sus competencias, articulada con el aparato del Estado en sus distintos niveles y se define por tener una organización propia, competencias delimitadas y recursos propios generados y transferidos desde otros niveles estatales."

Ambas definiciones ponen de manifiesto que el municipio tiene como elementos esenciales: el territorio (segmento del territorio provincial legalmente establecido en el que la municipalidad ejerce ciertas competencias [4]), la sociedad local (conjunto de actores y relaciones sociales, económicas y políticas que se dan en un ámbito territorial determinado) y el gobierno (nivel más descentralizado del Estado y más ligado a la vida cotidiana de la población). La interrelación de estos tres elementos confieren al municipio la particularidad de ser el ámbito estatal de gestión de la ciudad.

Sobre la base de estas breves reflexiones, se tratará de plantear qué se entiende por gestión urbana en el marco de los nuevos escenarios donde es necesario reconstruir la ciudad como actor complejo y cambiante que revaloriza la esfera de lo local.

"La gestión urbana hace referencia a un conjunto de procesos dirigidos a operar sobre la ciudad, como articulación de recursos (humanos, financieros, organizacionales, políticos y naturales) cuyo objetivo es producir, mantener y hacer funcionar la ciudad ofreciendo a los distintos sectores de la población satisfactores de sus respectivas necesidades, tanto bienes de consumo individual como colectivo" (Herzer, H.; 1994, 17).

La gestión urbana, en definitiva, es un proceso global de toma de decisiones que orienta las transformaciones de la ciudad, combinando la dimensión política y administrativa que asegure la concreción de un modelo de crecimiento con equidad y sustentabilidad en el marco de objetivos compartidos por los actores sociales, económicos y políticos.

Teniendo en cuenta lo anterior, la gestión urbana adquiere una orientación algo diferente a los enfoques tradicionales: el municipio se constituye en una institución con poder de convocatoria y ejercicio del liderazgo en el marco de un sistema administrativo moderno, profesionalizado e informatizado. La gestión está centrada en la búsqueda de una mayor eficacia-eficiencia en la administración pública, en la asociación con los agentes privados y en la participación y el protagonismo social, todo lo cual viabiliza propuestas de cambio.

## **2. Municipio y Gestión Ambiental**

Como se planteó anteriormente, los nuevos conceptos en gerencia pública incorporan a su agenda la promoción del crecimiento económico, el desarrollo social y la mejora de la calidad ambiental.

En este contexto, es posible advertir que la gestión ambiental municipal está centrada en conseguir un modelo de sociedad armónico que haga compatible el desarrollo económico con el uso racional de los recursos y con la protección de unas condiciones ambientales no perjudiciales para la salud. En definitiva, se trata de definir un modelo de desarrollo sustentable. En este marco, el municipio puede preservar el ambiente local de diversas maneras pero dos niveles parecen ser los más importantes

teniendo en cuenta la realidad económica, institucional y social de nuestro país. Según Victory, C. (1997), estos niveles de actuación son:

1) *Político*: en materia ambiental la política ambiental debería orientarse a la habilitación del territorio municipal como un espacio convivencial y saludable, a pesar de los pocos recursos disponibles

2) *Jurídico*: las municipalidades pueden intervenir en materia ambiental a partir de las competencias que les atribuyen las leyes y todo el cuerpo normativo municipal, las cuales son básicamente las siguientes:

2.1. Regular los usos a partir en materia de urbanismo y ordenación del territorio. Los planes de ordenación urbana que definen el modelo de ciudad que se desea tienen un alto potencial ambiental ya que la definición de los usos del territorio es una precondición de toda política ambientalista realista.

2.2. Prestar servicios relacionados con el medio ambiente: abastecimiento y saneamiento de agua y residuos, gestión de espacios verdes y libres públicos (plazas, parques urbanos, etc.), ferias, etc.

2.3. Limitar mediante ordenanzas las emisiones que provocan contaminación o polución.

2.4. Realizar actividades para sensibilizar a la población

Las competencias que se han mencionado están íntimamente vinculadas con las consecuencias que se pueden derivar sobre la salud y bienestar de los ciudadanos. Esto tiene gran importancia en las ciudades donde es fundamental tomar conciencia de que se vive en un medio muy modificado en el se generan problemas ambientales específicos. Esto hace que la educación ambiental tenga una trascendencia decisiva y, en este sentido, las municipalidades pueden desarrollar una gran labor que estaría dirigida al ámbito formal y no formal, tanto público como privado.

## **II. Breve comentario sobre las transformaciones socioeconómicas en la Argentina de los 90 y su incidencia en los municipios**

Las últimas décadas han estado caracterizadas por los cambios en las reglas de funcionamiento del Estado con el traspaso de competencias a las comunidades locales y regionales, la privatización de empresas públicas y la reducción y simplificación de la regulación de la vida económica y social. Ello ha promovido la competitividad entre regiones y ciudades y ha duplicado los esfuerzos de las comunidades locales por gestionar los recursos humanos y por favorecer la difusión y adaptación de nuevas tecnologías.

Estos procesos son comunes a todos los países de América Latina y particularmente evidentes en la Argentina durante la última década. En este contexto, las ciudades intermedias han comenzado a dar respuestas propias a sus problemas económicos y con sus iniciativas tratan de adaptarse y competir en el marco de la reestructuración de la economía y el Estado. Estos nuevos aspectos presentan características singulares debido a los cambios sustantivos que el Gobierno del Dr. Carlos Menem a instaurado desde 1990, que están transformando la organización socioeconómica territorial y, consecuentemente, las respuestas que las ciudades medias pueden plantear ante el desafío de los cambios.

El conjunto interrelacionado de estos nuevos elementos incide decisivamente en el ámbito espacial e influirá marcadamente la dinámica que está adquiriendo el sistema de ciudades, donde los centros urbanos intermedios comienzan a ser protagonistas de una nueva organización territorial. Dicho protagonismo se está produciendo debido al mayor interés de los ciudadanos por aspectos cercanos y puntuales de la ciudad, a programas de participación de los gobiernos locales con organizaciones de base para ejecución de obras, a asociaciones para generar consorcios o entes de carácter intermunicipal, a la puesta en marcha de planes estratégicos, a presupuestos participativos, etc. Todos estos fenómenos están mostrando una novedosa articulación público-privado, una mayor asociatividad horizontal de los municipios entre sí y la incorporación de nuevos roles económicos y sociales a su gestión. Por un lado, se produce una suerte de revitalización de la esfera local y, por otro, el municipio aparece también como punto de condensación de la fragmentación social, de la crisis de mediaciones y de la falta de recursos (García Delgado, D.; 1994).

El proceso de reforma estructural llevado a cabo desde comienzos de los 90 sobre el Estado central tiene varios impactos sobre lo local. En primer lugar, la estabilización económica a partir del Plan de Convertibilidad posibilita la mejora de la eficacia y eficiencia de la gestión. Esto facilita el cierre de cuentas, mayor control sobre el equilibrio fiscal municipal, presupuestos estabilizados, todo lo cual sería difícil de lograr en economías de alta inflación. En segundo lugar, la reforma del Estado ha provocado cambios importantes en las relaciones entre gobierno y sociedad. Se ha producido un proceso de achicamiento de estructuras, de abandono o transferencia de funciones, básicamente en dos ámbitos. En primer término, el Estado ha transferido actividades al sector privado a través de la privatización de empresas estatales, otorgamiento de concesiones, etc. Por otra parte, las políticas de descentralización, de transferencia de funciones, con o sin transferencia de recursos, desde el gobierno nacional hacia los gobiernos provinciales y desde estos a los gobiernos municipales ha significado mayor presión para las comunas, que han visto notablemente acrecentadas sus incumbencias (especialmente en los sectores de salud, educación y promoción del desarrollo), tienen que dar respuestas más amplias a las crecientes demandas sociales y afrontar exigencias de eficacia y eficiencia muchas veces sin recursos o sin las capacidades técnicas y de gestión necesarias.

Entre las nuevas cuestiones que incumben a los Municipios están las referidas al bienestar de la población (políticas sociales), la puesta en valor de sus territorios a fin de alentar la inversión y el empleo y el mejoramiento de la calidad ambiental; todas funciones que reflejan una reorientación de los gobiernos municipales hacia la gestión del desarrollo local. En definitiva, “en el proceso de reforma del Estado, la descentralización impulsa a los municipios a mostrarse como espacio de reconstrucción política: una renovada gestión basada en la eficacia-eficiencia, en la articulación con las organizaciones de la sociedad civil y en la búsqueda de diálogo y cooperación a nivel microrregional” (García Delgado, D.; 1998).

Todo ello está generando una revalorización de lo local que requiere una renovación de la gestión municipal, hacer más eficiente y transparente la política social y poner en valor las potencialidades económicas locales.

### III. Fortalecimiento DE LA GESTIÓN MUNICIPAL y DESARROLLO LOCAL SUSTENTABLE: el caso de Tandil

#### a. Avances de una experiencia en marcha

La conceptualización hasta aquí realizada se ha operacionalizado metodológicamente a través de entrevistas a informantes claves. La contemporaneidad entre el desarrollo del proceso de renovación de la gestión municipal en estudio y la investigación misma ha determinado que la indagación se circunscribiera a funcionarios del gobierno local directamente involucrados. Conscientes de la necesidad de aproximarnos integralmente al proceso, se pretende incorporar la visión de los otros actores comprometidos y monitorear sus estrategias al tiempo que nuevas posiciones y roles vayan consolidándose. De esta manera será posible superar la instancia descriptiva del proceso reconstruyendo la complejidad de la configuración de actores.

Los servicios de asistencia técnica se han materializado en Tandil a través del Programa Municipios para el Tercer Milenio (M3M), subproyecto del Programa de Desarrollo Municipal II (Banco Mundial) en el que participan las Unidades Ejecutoras Provinciales (UEPs) y las Unidades Ejecutoras Nacionales (Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación). En dicho programa piloto participan además los municipios de Río Grande (Pcia. de Tierra del Fuego), Tunuyán (Pcia. de Mendoza), Chilecito (Pcia. de La Rioja) y Apóstoles (Pcia. de Misiones), seleccionados en base a su representatividad regional, a las características peculiares de cada ciudad, a la continuidad de la gestión del intendente y el compromiso de los actores políticos de impulsar la propuesta.

El proyecto **M3M** tiene como objetivo general "**adecuar las estructuras municipales a nuevos y complejos requerimientos, cumpliendo con pautas de mejoramiento de la calidad de vida urbana en el marco de políticas de desarrollo sustentable y equitativo**". Para alcanzar este objetivo general, los expertos han identificado cuatro temas claves (ejes estratégicos):

1. **Reforma institucional municipal** que responda aun modelo de gestión articulador de las demandas de la sociedad

2. **Desarrollo económico local** impulsando la participación del sector privado

3. Articulación de la **participación comunitaria** en la definición e implementación de las políticas de gestión local

4. **Desarrollo integrado y armónico de la ciudad** como estructura físico funcional y espacio social, garantizando la mejor calidad de vida mediante procesos sustentables y equitativos. (Banco Mundial, 1999, p. 3)

La experiencia comenzó de forma simultánea en noviembre de 1999 y en estos momentos de está implementando la Fase 1: Desarrollo del proyecto hasta su aprobación institucional [\[5\]](#).

Durante los tres primeros meses de implementación del programa, el Equipo de Coordinación (creado en el ámbito de la UEN, coordinadora del proyecto), los técnicos de las Unidades Ejecutoras Provinciales (UEPs) y personal seleccionado de distintas áreas de la gestión municipal (ejecutivas y legislativas) se abocaron a la elaboración de los diagnósticos referidos a los cuatro temas claves antes mencionados [\[6\]](#).

Lograda esta primera etapa de diagnóstico interno, se produjo la convocatoria (19/11/99) de diferentes actores sociales a fin explicar las características de la experiencia en marcha e invitarlos a participar en el análisis de las fortalezas y debilidades del sector productivo y en la identificación de proyectos vinculados al **desarrollo económico local**. Esta primera reunión constituyó el puntapié inicial del proceso participativo donde se explicitaron los métodos y formas de participación posibles, argumentando sobre sus fortalezas y debilidades. Acudieron a la misma representantes del sector agropecuario, industrial y de servicios, como así también agentes vinculados a la cultura, la educación, las ONGs y la Universidad.

Veinte días después se efectuó la segunda convocatoria ampliándose la representatividad de actores de la comunidad. Los objetivos de la reunión fueron identificar agentes, necesidades, dificultades, disponibilidad de información, características de la capacitación y formas de planificación de cada uno de los sectores que constituyen la expresión de la vida económica y social de la ciudad, los que se transformaron en disparadores del debate. Reconocidas las problemáticas sectoriales, se corroboró que muchos de los problemas detectados al interior del Municipio, también se manifestaban en los diferentes sectores de la producción.

Luego de las reuniones participativas, la municipalidad convocó a aquellas instituciones locales que pudieran darle seguimiento y legitimidad al proceso y que tuvieran capacidad técnica para el abordaje conjunto de las problemáticas detectadas. Se conformó una comisión [7] que se reunió en reiteradas oportunidades para trabajar en la identificación y análisis de las fortalezas y debilidades del sector productivo, como así también para la elaboración de propuestas básicas (proyectos de desarrollo local) que atiendan las necesidades detectadas.

Finalmente, se efectuó una convocatoria general con el fin de presentar las conclusiones del diagnóstico y los proyectos propuestos a fin de discutir y consensuar su priorización con los interesados. Los proyectos que se consideraron prioritarios son:

1. Reorganización administrativa y fortalecimiento de la capacidad gerencial de la Municipalidad de Tandil

2. Plan de ordenamiento territorial municipal de Tandil

3. Diseño e implementación de un sistema local integrado de salud

4. Proyectos de desarrollo local

- Desarrollo de una base de datos económicos locales
- Programa Municipal de asistencia al desarrollo emprendedor
- Programa Municipal de promoción de inversiones
- Sistemas de garantías complementarias para micro, pequeñas y medianas empresas
- Programa de capacitación para pequeñas y medianas empresas
- Programa de articulación interinstitucional para el desarrollo económico local

5. Transformación institucional de la dirección de obras sanitarias

No obstante, se originó un intenso debate entre las distintas fuerzas políticas y actores públicos y privados que condujo a que, finalmente, el Consejo Deliberante (Poder

Legislativo) aprobase todos los proyectos a excepción del "Diseño e implementación de un sistema local integrado de salud". Podrían enunciarse diversas hipótesis en cuanto a las razones que llevaron a la exclusión del proyecto de salud, pero no se profundizará en ello debido a que el objetivo del trabajo está centrado en analizar la incorporación de la dimensión ambiental a los restantes proyectos que finalmente han salido a licitación nacional e internacional.

#### **b. Los proyectos del M3M como oportunidad para el desarrollo local sustentable**

En primer lugar es preciso advertir que la incorporación de la dimensión ambiental está en función de la capacidad de gestión del municipio y que la realidad físico-técnica del territorio municipal acusa una serie de problemas ambientales [8]. En segundo lugar, los pasos a seguir para la incorporación de la dimensión ambiental en la gestión municipal pueden sintetizarse en:

a) Elaboración de un diagnóstico de la situación existente tanto en el ámbito de la gestión municipal como en el ámbito del territorio de su jurisdicción.

b) Diseño de la situación deseada en los dos ámbitos antes señalados.

c) Proposición de procedimientos que permitan pasar de la situación existente a la deseada.

Si bien éstas parecieran ser las etapas metodológicas [9] más adecuadas para implementar un modelo de gestión ambiental en el municipio; lo cierto es que en estos momentos los responsables del gobierno del Municipio de Tandil no tienen la decisión política de implementar un sistema de gestión que priorice aspectos ambientales. No obstante lo anterior y desde la perspectiva del desarrollo local sustentable, los proyectos del M3M brindan la oportunidad para incorporar la dimensión ambiental teniendo en cuenta los presupuestos apuntados en el apartado Municipio y Gestión Ambiental de este mismo trabajo.

Para comprender la importancia de cada uno de estos proyectos se debería realizar un análisis más profundo relacionado con los objetivos específicos, los resultados esperados, los presupuestos disponibles, etc., lo que contribuiría a esclarecer ciertos aspectos vinculados con la realidad local. Por razones de extensión y prudencia en el

manejo de la información, se presentarán únicamente los objetivos de cada uno y se mencionarán los aspectos más relevantes en los cuales se puede incorporar la dimensión ambiental.

## **1. Reorganización administrativa y fortalecimiento de la capacidad gerencial de la Municipalidad de Tandil**

### 1.1. OBJETIVO GENERAL:

Mejora sustantiva en la eficiencia de la gestión municipal, con la creación de un modelo de organización y gestión basada en una perspectiva estratégica orientada hacia la calidad de la gestión y de los servicios prestados

### 1.2. ASPECTOS RELEVANTES DE LA DIMENSIÓN AMBIENTAL POSIBLES DE INCORPORAR

- Fortalecer la articulación de diferentes instituciones y actores sociales y conformar un equipo de trabajo interdisciplinario a fin de participar en la elaboración de diagnósticos y actuaciones de gestión ambiental. Implica trabajar en forma descentralizada y coordinada.

- Implementar un marco estratégico de gestión que identifique las competencias centrales del municipio incorporando la dimensión ambiental como un aspecto transversal a las políticas y programas de acción que tengan continuidad en el tiempo, independientemente del partido político que gobierne.

- Disponer de una estructura orgánico-funcional que delimite las misiones y funciones de cada área del municipio, rejerarquizando el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente y dotándolo del equipamiento y recursos humanos que permitan el desarrollo y seguimiento de acciones ambientales.

- Estructurar un sistema integrado de datos georreferenciados municipales que incorpore información ambiental, facilitando de este modo la toma de decisiones en este campo.

## **2. Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio DE TANDIL**

### **2.1. OBJETIVO GENERAL**

Elaborar un Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Tandil, consensuado con todos los sectores que permita la programación y ejecución de las acciones a mediano y largo plazo.

### **2.2. ASPECTOS RELEVANTES DE LA DIMENSIÓN AMBIENTAL POSIBLES DE INCORPORAR**

- Enfocar las problemáticas ambientales desde el punto de vista sistémico, lo que constituye una herramienta metodológica que puede utilizarse en diferentes escalas y permite una aproximación integral a la realidad.

- Elaborar una base legal que corrija las falencias y complemente la legislación existente en materia de ordenación del territorio. Es necesario elaborar una nueva normativa que regule los usos del suelo evitando su incompatibilidad, que consolide la estructura urbana, que controle la áreas de mayor expansión previniendo problemas ambientales, que contemple la dotación de servicios en el área urbana y complementaria, que garantice la disponibilidad y disfrute de espacios verdes y libres públicos, que establezca estándares de protección de determinados espacios naturales, que prevea medidas más estrictas de preservación en espacios verdes de uso público, entre otras.

- Complementariamente a la normativa y actuaciones del plan sería deseable que se revea el cuerpo legal vigente en materia de protección del suelo, el aire y el agua a fin de ejercer un control efectivo sobre las actividades industriales potencialmente contaminadoras del ambiente.

- Asimismo, se hace necesario plantear nuevos objetivos en materia de producción y tratamiento de residuos, posibilitando la incorporación de la recogida selectiva de diversos materiales minimizando el volumen y facilitando su reciclado.

### **3. Proyectos de desarrollo local**

#### 3.1. OBJETIVO GENERAL

Los proyectos de este aspecto están dirigidos fundamentalmente a: incrementar la actividad económica, la generación de empleo y el ingreso de las familias y a promover el desarrollo de las PyMES.

#### 3.2. ASPECTOS RELEVANTES DE LA DIMENSIÓN AMBIENTAL POSIBLES DE INCORPORAR

- Incorporar la gestión ambiental de la empresa
- Incentivar a las empresas a cumplir la normativa ambiental
- Fomentar la implementación de auditoría y evaluación de impacto ambiental.

### **4. Transformación institucional del organismo prestador de los servicios de agua potable y desagües cloacales en la ciudad de Tandil [\[10\]](#).**

#### 4.1. OBJETIVO GENERAL

Satisfacción de la comunidad tandilense en relación con el cumplimiento de las características que debe cumplir el servicio público de agua potable y desagües cloacales: continuidad, regularidad, uniformidad, generalidad, obligatoriedad.

#### 4.2. ASPECTOS RELEVANTES DE LA DIMENSIÓN AMBIENTAL POSIBLES DE INCORPORAR

- Mejorar y promover la expansión del sistema de provisión de agua potable y desagües cloacales, garantizando niveles adecuados de operación que aseguren la calidad, continuidad y regularidad del servicio como así también su razonabilidad tarifaria.
- Elaborar un diagnóstico sobre las cargas contaminantes presentes en las aguas superficiales y subterráneas a fin de plantear medidas correctoras y preventivas.

#### IV. Reflexiones finales

Por el carácter de proceso en marcha y el corto tiempo de desarrollo del programa piloto, sólo es posible realizar algunas reflexiones finales entorno a las fortalezas y debilidades observadas hasta el momento.

En este sentido se han advertido como **fortalezas**:

1. El liderazgo asumido por el Intendente municipal en la renovación de la administración local y en el impulso de propuestas de desarrollo económico local, en el marco de la participación de la comunidad;

2. El compromiso político de los distintos partidos de la escena municipal a darle continuidad al proceso independientemente de los resultados electorales;

3. La identificación de una agenda de problemas como instrumento para la elaboración de nuevas estrategias de gestión y la elaboración de un conjunto de proyectos que materializarían los objetivos y compromisos asumidos.

Entre las **debilidades** se perciben:

1. La falta de ejercicio de los actores locales en procesos de gestión participativa,

2. La escasa disponibilidad de estudios previos y limitaciones de tiempo para la elaboración de un diagnóstico socioeconómico y ambiental del Municipio de Tandil,

3. Escasa incorporación de la dimensión ambiental a los proyectos del M3M y

4. Las dificultades para interpretar los procesos locales en el contexto de las transformaciones globales.

No obstante, es posible elaborar un conjunto de conclusiones preliminares en función del grado de avance de la experiencia. Ellas son:

1. Las nuevas estrategias de gestión posibilitarían a una ciudad intermedia como Tandil, anticipar problemáticas ya presentes en grandes ciudades, actuando preventivamente ante las mismas.

2. Los proyectos del M3M y la existencia, en la UNICEN, de 2 licenciaturas y 2 centros de investigaciones dedicados a las Ciencias Ambientales constituyen una oportunidad para que el Municipio de Tandil encuentre facilitada la tarea de:

2.1. Incorporar la dimensión ambiental a la gestión

2.2. Plantear actuaciones que permitan corregir las disfuncionalidades observadas

2.3. Prevenir problemas ambientales mediante el fortalecimiento y actualización del cuerpo normativo municipal en su conjunto.

3. Asimismo, la existencia de consenso entre los actores participantes y la voluntad política de la administración municipal para continuar el proceso harían viable la elaboración de un plan estratégico en el que la dimensión ambiental esté presente en todas sus fases.

Finalmente, se hace necesario aclarar que esta investigación tendrá continuidad en el tiempo y, en sucesivas etapas, nuevamente nos tendrá como protagonistas del proceso. Somos los ciudadanos de Tandil los que debemos velar por arribar a feliz término en este proyecto y, de este modo, ofrecer una ciudad ambientalmente amable que nos permita afrontar el desafío de las transformaciones globales en marcha.

## V. Bibliografía

CEPAL (1994): *Modelo de gestión ambiental a nivel municipal*, Santiago, Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile/CEPAL.

Clichevsky, Nora (coord.) (1990): *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*, Buenos Aires, IIED-GEL.

Dowdeswell, Elizabeth (1993): *Gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina*, Nairobi, Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), 178 pp.

ERBITI, Cecilia (2001): *"Innovación en la gestión urbana y territorial: la planificación estratégica"* en Roccatagliata, Juan (coord.), *Territorio y gestión. Ciudades, regiones y territorios en el espacio mundial globalizado*, Buenos Aires, El Ateneo.

ERBITI, Cecilia (2001): *"El desarrollo local como política de reestructuración productiva"* en Roccatagliata, Juan (coord.), *Territorio y gestión. Ciudades, regiones y territorios en el espacio mundial globalizado*, Buenos Aires, El Ateneo.

ERBITI, C. y JACINTO, G. (2001): *"Nuevas formas de gestión municipal como oportunidad para el desarrollo local: el caso de Tandil, Argentina"* en Laurelli, E.; *Nuevas territorialidades y desafíos en América Latina frente al siglo XXI. Transformaciones, dinámicas y disputas*; Buenos Aires, Universidad de Quilmes (en prensa)

Galilea, Sergio, (1994): *Modelo de gestión urbana para ciudades intermedias en América Latina*, LC/R.1406 CEPAL, Chile, 33 pp.

GARCÍA DELGADO, Daniel (1997): *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*, Universidad de Buenos Aires, 373 pp.

GARCÍA DELGADO, Daniel (1998): *Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*, Buenos Aires, Espasa Calpe Argentina S.A./Ariel.

GRAL/CREDAL (1994): "Villes intermédiaires, vitalité économique et acteurs sociaux" dans *Problèmes d'Amérique latine. La ville et l'Amérique latine*, Paris, La Documentation Française, n°14 nouvelle série, pp. 127-139.

HERZER, Hilda (1992): *El caso de Córdoba, Argentina: reflexiones metodológicas y conceptuales de investigación*, LC/R.1170 CEPAL, 30 pp.

Herzer, Hilda (1994): *Modelo teórico-conceptual para la gestión urbana en ciudades medianas de América Latina*, LC/R.1407 CEPAL, 50 pp.

Jordan, Ricardo (1997): *Las ciudades intermedias. Políticas y lineamientos para la acción*, LC/R.1715 CEPAL, México, 40 pp.

Jordán Fuchs, Pablo (1994): "Ciudades medianas y gestión urbana en América Latina" en Puncel Chornet, Alfonso (ed.), *Las ciudades de América Latina: problemas y oportunidades*, Universitat de Valencia, pp 35-71

Minoliti, Claudia; Pérez, Pedro (1991): "La gestión municipal en ciudades intermedias en Argentina", en Chirinos, Luis y otros, *Viejos escenarios, nuevos actores. Problemas y posibilidades de la gestión municipal en ciudades intermedias en América Latina*, Quito, CIUDAD, pp 37-55.

Vázquez Barquero, Antonio (1993): *Política económica local. La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*, Madrid, Pirámide, 332 pp.

VICTORY, Catalina (1997): *El medio ambiente en la gestión municipal: objetivos e instrumentos*, Santiago de Chile, ILPES.

---

[1].- Centro de Investigaciones Ecogeográficas y Ambientales (CINEA), Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN)

[2].- No existen problemas ambientales en sí mismos. Lo que existe son problemas humanos que, derivados en acciones sobre el territorio, han ocasionado problemas ambientales que ponen en riesgo la sobrevivencia del mismo hombre.

[3].- En la Provincia de Buenos Aires, el modelo de municipio y grado de autonomía están definidos por la Constitución de la Provincia y por la Ley Orgánica de las Municipalidades.

[4].- En la Provincia de Buenos Aires se admite el municipio "departamento" de modo que todo el territorio de la Provincia se divide para que quede sujeto a un doble poder: el provincial en algunos aspectos y al municipal en otros. Por lo tanto, el Poder Municipal se ejerce en el ámbito rural y urbano de la jurisdicción del Departamento (también denominado Partido).

[5].- El proyecto M3M se completa con la materialización de dos Fases: Proceso de Implementación (contratación de los servicios de consultoría responsables de la implementación de los programas y proyectos de cada uno de los municipios seleccionados, puesta en marcha de proyectos específicos y monitoreo de las actividades realizadas) y Proceso de Evaluación y Difusión (analiza todas las etapas y productos y verifica el cumplimiento de los pasos necesarios programados para lograr los resultados perseguidos y la apropiada utilización de los recursos asignados).

[6].- Se detectaron problemas específicos concernientes a diferentes áreas del municipio y otros que se perciben como los más relevantes que aparecen transversalmente a todos los sectores de la gestión. Estos últimos pueden sintetizarse en: falta de articulación público/privada y local/regional, escasa disponibilidad de información para la toma de decisiones, ausencia o deficiencia en la capacitación de los agentes municipales, dificultades para el financiamiento de planes y proyectos y ausencia de políticas activas orientadas al desarrollo local.

[7].- La comisión de trabajo estuvo integrada por los responsables del proyecto por parte del Municipio, Fundación Universidad-Empresa (FUNIVEMP), profesionales del Instituto de Desarrollo Bonaerense (IDEB) y de las diferentes unidades académicas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN).

[8].- Entre dichos problemas pueden mencionarse: deterioro de recursos naturales, diferentes tipos de contaminación, deficiencia en los sistemas de saneamiento, expansión urbana descontrolada, escasez y manejo inadecuado de áreas verdes, deficiente localización industrial, etc.

[9].- No se han desarrollado cada una de ellas debido a que el trabajo está centrado en la descripción de la experiencia. En la bibliografía que acompaña esta investigación pueden encontrarse varios textos referidos a este tema.

[10].- Los resultados que se esperan alcanzar son: Transformación del organismo prestador del servicio de saneamiento bajo la figura jurídica que se adopte como resultado del estudio de consultoría y Plan Director de agua y cloacas actualizado que contemple los aspectos ambientales y que sea acorde al Plan de Ordenamiento Municipal adoptado.