

---

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ESTADÍSTICA  
MAESTRÍA EN DESARROLLO Y GESTIÓN TERRITORIAL

Tesis de Maestría:

**ENFRENTANDO LOS PROBLEMAS DEL EMPLEO, DESDE  
LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO LOCAL.**

El caso de los Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo en la  
ciudad de Rosario.

Directora: Lic. María Lidia Woelfin.

Lic. Néstor Marcelo Taborda  
Rosario, junio de 2009.

## ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.	2
II. MARCO DE REFERENCIA CONCEPTUAL.	7
II.1. Un nuevo escenario – Lo Global y lo Local.	9
II.2. El desarrollo como proceso territorial.	18
II.3. Trabajo, Empleabilidad, Conocimiento.	32
III. EL CONTEXTO – LA CIUDAD DE ROSARIO Y SU REGIÓN.	39
III.1. Aspectos estructurales de Rosario y su Región.	39
III.2. La reestructuración territorial.	51
III.3. El territorio como construcción colectiva. La planificación estratégica (1995 -2007).	55
IV. LOS ACUERDOS TERRITORIALES DE PROMOCIÓN DEL EMPLEO.	62
IV.1. Una nueva mirada sobre la problemática del empleo.	64
V. LA EXPERIENCIA DE LOS ACUERDOS TERRITORIALES EN LA CIUDAD DE ROSARIO.	68
V.1. El problema Enfrentado.	68
V.2. La experiencia de aplicación de los acuerdos Territoriales en Rosario.	71
V.3. El desempeño de los instrumentos territoriales.	79
V.4. Limitaciones del proceso.	91
VI. CONCLUSIONES.	95
VII. ANEXOS.	101
VII.1. PBG Rosario y su región.	101
VII.2. Pobreza e indigencia en Rosario y su región.	103
VII.3. Tasas Básicas.	105
VII.4. Instituciones que participaron del PEM 2004.	107
VII.5. La ADERR, el PEM y el Polo Tecnológico.	109
VII.6. Resumen entrevistas a empresarios.	112
VII. 7. Estudios sectoriales de demanda. Formulario aplicado a las empresas.	115
VII. 8. Estudios sectoriales de demanda.	119
VII. BIBLIOGRAFÍA.	121

## I. INTRODUCCIÓN

Las estrategias de desarrollo y, particularmente, las políticas orientadas a promover el empleo en Argentina han sido tradicionalmente diagramadas por el nivel central del Estado, desde una visión funcional del espacio y una concepción polarizada del desarrollo.

Este modelo, que signó el período de Sustitución de Importaciones, entró en crisis a partir de las reformas estructurales aplicadas en América Latina en las últimas décadas del siglo XX, la irrupción de las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación y la Globalización.

Tal como explica Oscar Madoery (1999), lo paradójico de este proceso de mundialización es que junto a la constitución de un espacio único de interrelación se configuran territorios relevantes, lo cual indica la emergencia de una nueva perspectiva espacial donde se acentúan los dos extremos, lo global y lo local.

En este marco emerge una corriente de pensamiento, que visualiza al desarrollo como un proceso vinculado a factores locales, es decir, atributos de los territorios, que posibilitan e impulsan los procesos de progreso de las sociedades.

La observación y el estudio de estos procesos conforman el núcleo del paradigma del desarrollo endógeno. El concepto y la teoría que lo sustenta, dan cuenta de los cambios estructurales que se producen en los territorios en el orden económico, como en los aspectos sociales e institucionales.

Tanto en lo que atañe a las problemáticas del desarrollo como en lo que refiere a la comprensión e interpretación de los territorios, se requiere tomar en cuenta una serie de factores que diluyen las fronteras disciplinarias de las ciencias sociales. Existen factores económicos, sociales, culturales, históricos, políticos, tecnológicos, geográficos o demográficos, que inciden en las estrategias de desarrollo de una sociedad así como en los procesos de estructuración y reestructuración territorial.

Se ha comenzado a transitar entonces, un camino que otorga a los territorios un lugar central en el diseño y ejecución de las políticas activas para estimular el desarrollo y el empleo y que se contrapone a las políticas verticales, "de arriba hacia abajo", aplicadas en el pasado. Distintas iniciativas como los Planes Estratégicos, las Agencias Regionales de Desarrollo y los Pactos o Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo son un claro ejemplo de esta nueva perspectiva.

Los Acuerdos Territoriales de Promoción de Empleo tienen como antecedente los Pactos Territoriales de Empleo en el ámbito de la Comunidad Europea. Adaptados a las diversidades particulares de aquel continente, y basados principalmente en el aprovechamiento de la innovación y el descubrimiento de nuevos yacimientos de empleo, son de gran importancia en la generación de empleo y se muestran como una referencia para las regiones que pretenden mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

A partir de estas iniciativas para el desarrollo local y la promoción del empleo, se registran experiencias territoriales que han podido superar sus problemas, replanteando el rol de liderazgo de los gobiernos locales, estimulando el fortalecimiento de los actores locales, y promoviendo el diálogo social como sustento para alcanzar el consenso social local.

En la Argentina, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) definió a los Acuerdos Territoriales como “estrategias impulsadas por los actores locales, con apoyo del MTESS y otras áreas del Estado, para dar respuesta a los problemas de empleo y las necesidades de calificación de las personas, en el marco de los procesos y oportunidades de desarrollo de un territorio determinado” (MTESS - 2004).

El Municipio de Rosario adhirió a los Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo en el año 2005. El proceso se inició con la conformación de la Mesa Territorial para la Promoción del Empleo, ámbito donde a través de la participación de actores públicos y privados se realizó un diagnóstico territorial enfocado en el problema.

Sobre los resultados que arrojó este diagnóstico se planearon las estrategias para aplicar las políticas territoriales. En noviembre de 2005, el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social y la Municipalidad de Rosario formalizaron el Acuerdo Territorial basado en la Propuesta Territorial que elaboraron los actores locales.

De esta forma, se puso en marcha un conjunto de políticas orientadas a mejorar las condiciones de empleabilidad en el territorio, las cuales se articularon con otras estrategias de desarrollo económico local aplicadas en la ciudad de Rosario.

Si bien se trata de un proceso reciente y complejo, transcurridos ya más de cuatro años desde que se iniciara la conformación de la Mesa Territorial resulta oportuno revisar cuál ha sido el desempeño de las políticas destinadas a la promoción del empleo. Por otra parte, la ciudad de Rosario fue una de las primeras y más importantes del país en suscribir e implementar este acuerdo, que constituyó una propuesta realmente innovadora.

Abordar el caso de Rosario en forma analítica, puede dejar algunas enseñanzas para las políticas de desarrollo endógeno vinculadas al empleo, por lo cual el objetivo propuesto para este trabajo es analizar en forma crítica la evolución de los Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo en la ciudad de Rosario en el Marco de la Teoría de Desarrollo Endógeno, tratando de dilucidar qué aprendizajes se pueden extraer de esta experiencia de implementación de los Acuerdos.

En forma genérica se tratará de indagar sobre qué aprendizaje se puede extraer de una experiencia que, para enfrentar la problemática del empleo en un territorio determinado, implementa un abordaje sustentado en la perspectiva del Desarrollo Local y específicamente sobre que enseñanzas se pueden rescatar, desde la perspectiva del Desarrollo Local, de la implementación de los Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo en la ciudad de Rosario.

Para encontrar alguna respuesta es necesario abordar la tarea de investigar en la dinámica de la evolución histórica, poner en tensión las categorías, y observar en forma crítica los distintos dispositivos que componen los Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo en el Municipio de Rosario.

Se parte del supuesto que los Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo son una de las estrategias dentro de la política de Desarrollo Endógeno, que forma parte de la agenda de la gestión de la ciudad de Rosario y, supone un cambio estructural en las políticas de empleo aplicadas anteriormente en el territorio.

La Teoría del Desarrollo Endógeno se ha nutrido fundamentalmente de los estudios de casos, por lo cual ante el abordaje del análisis crítico de una determinada política cabe preguntarse ¿Qué resultado se obtuvo?, ¿Cuáles son los factores (si es que los hubo), que obstaculizaron el proceso?, ¿Por qué algunas ciudades han tenido mejor desempeño que otras?

El estudio de este caso en particular puede dejar enseñanzas en el marco de la Teoría del Desarrollo Endógeno, que contribuyan en el análisis de la dimensión territorial de las políticas de empleo.

La tarea que guía este proceso de investigación es observar en forma crítica el desempeño de esta estrategia y su articulación con los objetivos globales de la gestión del territorio.

Abordar el caso de Rosario puede dejar algunas enseñanzas para las políticas de desarrollo endógeno vinculadas al empleo, en términos de:

- Mejora en la empleabilidad de las personas.
- Fortalecimiento del entramado productivo local.
- Institucionalización de los ámbitos de concertación para la promoción del empleo.

En este contexto es importante registrar la concordancia de los objetivos que se propusieron en los Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo, con los factores que propone Antonio Vázquez Barquero (2005) como impulsores de los procesos de desarrollo endógeno: capacidad para el cambio institucional, organización flexible de la producción, difusión de las innovaciones y dinámica urbana.

Esta investigación es de carácter descriptivo, ya que pretende hacer una descripción de la implementación de una política determinada y reconocer las enseñanzas que el caso ha dejado. Cabe señalar que el autor de este trabajo ha formado parte de dicha experiencia, hecho que lo coloca en un lugar de privilegio para interpretar dicho proceso. Como señala Juan Samaja, (2004) un gran presupuesto de toda investigación científica lo constituye el investigador mismo, con su historia personal, social y profesional y las tradiciones que regulan sus relaciones con la Comunidad de Especialistas en la que interactúa. Desde esta perspectiva la producción de conocimiento científico se sostiene como experiencia, como encuentro del intérprete con la tradición y la institucionalidad en que está incorporado.

Para cumplir con los objetivos propuestos se aborda en primera instancia la revisión del debate actual sobre desarrollo local y su relación con la problemática del empleo.

En el siguiente capítulo se hace una descripción del territorio que es objeto de esta investigación y se divide en tres partes, en una primera se realiza una caracterización de algunos de los aspectos estructurales de la región, focalizando en cuatro dimensiones, económica, social, política e institucional.

En una segunda parte, se hace referencia al proceso de reestructuración territorial iniciado a mediados de la década del '70, que se agudizó en la última década del siglo XX, dando al territorio una nueva configuración, tanto desde la estructura económica como en el orden político y social.

La tercera parte de este capítulo aborda el proceso de planificación estratégica de Rosario y su región entre 1995 y el año 2007, como proceso participativo y construcción colectiva que se constituye en el antecedente inmediato de la implementación del Acuerdo Territorial de Promoción del Empleo.

El cuarto capítulo analiza este instrumento como derivado de un nuevo enfoque para abordar la problemática del empleo mientras el quinto capítulo se centra e en la aplicación de los Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo en la Ciudad de Rosario, territorio bajo estudio.

En el capítulo final se elaboraron las conclusiones del caso.

## II. MARCO DE REFERENCIA CONCEPTUAL

Siendo el objetivo de la presente tesis, como ya se mencionó, el análisis crítico de la implementación de los Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo, en la ciudad de Rosario, el material fundamental para llevarla a cabo son los documentos emanados del proceso efectuado para la ejecución de los mismos.

Se trabaja con información cuali y cuantitativa proveniente de diversas fuentes, tanto primarias como secundarias, así la problemática del empleo se analiza con información proveniente de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) para el Aglomerado Gran Rosario.

Los aspectos cualitativos se basan en diversos estudios realizados por equipos de investigación de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y de la Secretaría de Producción Promoción del Empleo y Comercio exterior de la Municipalidad de Rosario y por información recopilada en entrevistas realizadas.

La actividad económica y de la reestructuración productiva de la región se trabaja a partir del análisis de los datos de la estimación del PBG realizada por el Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNR. Para el fortalecimiento del entramado productivo se toma como indicadores los servicios a empresas en el marco de los Acuerdos Territoriales de Empleo (ATE), para el fortalecimiento del sistema productivo a partir de la incorporación de empleo de calidad, más precisamente la cantidad de empresas que reciben asistencia técnica y la diversidad de sectores económicos que reciben servicios.

Gran parte la información cualitativa que compone la siguiente investigación proviene de dos trabajos de campo realizados: 1) una serie de entrevistas abiertas realizadas por el autor de la presente, a empresarios de diversos sectores de la ciudad; 2) el relevamiento realizado por el Concejo de Capacitación y Formación Profesional de Rosario consistente en una encuesta a 997 empresas de la ciudad.

El análisis propuesto y la forma de enfrentar el problema del empleo se realiza desde la perspectiva del Desarrollo Local. La tarea de abordar la problemática del Desarrollo Local, desde un marco de referencia teórico, impone reconocer la coexistencia de una pluralidad de enfoques en el campo de esta disciplina.

Surgida durante la década del '80, la Teoría del Desarrollo Endógeno, reconoce antecedentes en el modelo de crecimiento endógeno y

confronta con los modelos de crecimiento neoclásico.

Esta Teoría (Vázquez Barquero – 1999 y 2005) considera al desarrollo como un proceso territorial, se apoya metodológicamente en el estudio de casos y entiende que las políticas de desarrollo son más eficaces cuando la realizan actores locales. Asume que los territorios no son el mero soporte físico de los recursos, actividades y procesos económicos, sino que son un agente de transformación social. En ese sentido, la teoría postula una relación entre la planificación territorial y la organización productiva. Premisas de esta teoría servirán como base teórica para la realización del presente trabajo.

Las investigaciones basadas fundamentalmente en estudios de casos en Latinoamérica y Europa, han evolucionado en torno a los denominados “intangibles del desarrollo”, aquellos elementos inmateriales, propios de la estructura territorial que estimulan el desarrollo, como la innovación, la gobernabilidad o el conocimiento.

Las estrategias de desarrollo local encuentran en los actores locales la capacidad transformadora de los territorios, bajo el supuesto de que nadie está mejor preparado para articular las acciones, que impacten positivamente sobre un sistema socioeconómico, como aquéllos que se vinculen por proximidad y conocimiento a los procesos territoriales (Rofman 2006).

Rofman señala que en nuestro país las experiencias se originan con los procesos de descentralización político – administrativo, pero es preciso advertir también que no puede haber estrategia de desarrollo de un territorio o región, si no hay una estrategia nacional de desarrollo.

En este sentido destaca como paradigmático el caso de Rosario, que durante la década del '90 inició un proceso que comprometió a la sociedad y gobierno local en un esfuerzo colectivo por encontrar una nueva manera de gestionar el Estado (Plan Estratégico, sistema de salud pública, políticas sociales activas, diversos programas de inclusión social y de viviendas para los sectores desfavorecidos, etc.), pero que sin embargo no pudo evitar las elevadas tasas de desempleo y subempleo, los niveles de indigencia y pobreza y la desarticulación del sector productivo que fueron consecuencia de las políticas económicas nacionales.

## **II.1. UN NUEVO ESCENARIO: LO GLOBAL Y LO LOCAL**

### **El carácter multidimensional de la globalización**

El concepto de globalización es utilizado reiteradamente para explicar los cambios a escala mundial iniciados en las últimas décadas del siglo XX, sin embargo es difícil encontrar en la literatura un acuerdo sobre el alcance del fenómeno, o un único enunciado teórico que de cuenta del mismo.

En un sentido amplio el término refiere a la creciente gravitación de los procesos financieros, económicos, ambientales, políticos y culturales de alcance mundial en los de carácter regional, nacional y local (CEPAL – 2002).

Esta definición, aunque podría ser asumida como extremadamente vaga, encierra dos cuestiones fundamentales del proceso de globalización: por un lado la certeza de que se trata de un fenómeno de carácter multidimensional y, por otro, la necesidad de abordar la investigación en ciencias sociales desde una nueva perspectiva espacial, donde se enfatizan los extremos, lo que algunos autores denominan como “glocalización”, fusión de términos que da cuenta de la trascendencia que tienen los ámbitos locales en el escenario de las relaciones globales.

Esta idea nos enfrenta además a la posibilidad de establecer, para un sistema económico determinado, una relación espacial concreta que soslaya las representaciones abstractas y pone en cuestión las categorías, sobre un territorio delimitado.

Las relaciones mundiales están determinadas por lo que se conoce como el proceso de globalización. En este sentido los profundos cambios en la percepción de espacio y tiempo generado por las Nuevas Tecnologías de Comunicación e Información (TICs), han aportado nuevas dimensiones que representan transformaciones cualitativas con respecto al pasado.

Este proceso ha animado también cierta polaridad en cuanto a su interpretación, por un lado se sostiene que la globalización otorga más oportunidades para el desarrollo y que los intereses nacionales deben diseñarse hoy, en función de las posibilidades que ofrece y los requisitos que exige una mayor incorporación a la economía mundial.

Por otro lado, se afirma que este proceso plantea riesgos de exclusión, para aquellos países (regiones) que no están adecuadamente preparados para las fuertes demandas de competitividad propias del mundo globalizado, y riesgos de acentuación de la brecha entre sectores sociales y regiones dentro de los países que se integran, de manera segmentada y marginal, a la economía mundial.

Esto refleja un carácter asimétrico e incompleto de la agenda

internacional que acompañaría a la globalización.

### **II.1.1. La dimensión económica de la globalización**

Si bien, como se viene mencionando, la globalización se constituyó como un proceso complejo de múltiples dimensiones, el carácter económico del fenómeno es, sin duda, una de las que ha logrado mayor visibilidad.

Las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación han sido un factor determinante del desarrollo de este proceso, como plantea Saskia Sassen (2003): el espacio electrónico ha surgido no solamente como un medio para transmitir información, sino como un nuevo teatro fundamental para la acumulación del capital y las operaciones del capital global. Esta es una forma muy clara de explicar como el espacio electrónico está incorporado a las dinámicas básicas que organizan la sociedad y, particularmente, a la economía.

El fenómeno se caracteriza por una importante evolución de los flujos comerciales y de inversión, que impactaron en el campo de las finanzas internacionales y de las estructuras macroeconómicas de los países y regiones caracterizadas, a partir de ello, por una alta volatilidad y vulnerabilidad.

Desde el análisis económico, tal como expone Francisco Albuquerque (1998), los principales rasgos de la globalización y sus efectos sobre la economía mundial pueden resumirse en los siguientes aspectos:

a) la espectacular expansión del mercado internacional de capitales en el marco de la desregulación financiera, que hoy supera completamente el valor económico total del intercambio mundial de productos y servicios y que, además, se mueve especulativamente con el objeto de obtener mayores ganancias.

b) la apertura de los mercados a un intercambio de bienes y servicios exento o aliviado de tasas aduaneras, de forma que produce grandes asimetrías entre los países desarrollados y los del Tercer Mundo, pero que genera una dura competencia.

c) la formación de bloques de integración regional, para atender las necesidades y urgencias diferenciadas de las diversas regiones del mundo y también para tratar de equilibrar sus diálogos e intercambios (CEE, MERCOSUR, NAFTA).

d) el crecimiento en tamaño, complejidad y poder de las empresas transnacionales, mediante compras, fusiones y alianzas, mientras al

interior de tan complejas organizaciones se llevan a cabo procesos de descentralización y delegación con el objeto de generar mayores niveles de competitividad.

e) la redefinición, tanto interna como externa, del rol y las incumbencias del Estado Nacional.

f) el desarrollo sustancial de las telecomunicaciones (cadenas de televisión, internet, correos electrónicos, etc.) y del transporte.

De estos conceptos se desprenden básicamente algunas conclusiones importantes a tener en cuenta para la comprensión del fenómeno. En primer lugar el debilitamiento de los Estados y su consecuente pérdida de autonomía sobre la planificación económica, luego la internacionalización de la producción de las empresas que, si bien se remonta a los orígenes del capitalismo moderno, se acentúa en esta etapa transformando a las mismas en poderosos actores de la economía global.

La revolución tecnológica facilita el proceso y surgimiento de sistemas integrados de producción y el aumento de los flujos de intercambio, y junto a esto, la globalización financiera ha sido más rápida que la comercial y productiva. Se puede argumentar con razón, que vivimos en una era de hegemonía de lo financiero sobre lo real (CEPAL 2001 y 2002).

Es necesario mencionar en este contexto, la ausencia de institucionalidad o insuficiencia de la existente para regular, controlar o normar este proceso.

### **II.1.2. Las dimensiones no - económicas de la globalización**

Fuera del orden económico, el fenómeno globalizador presenta otras caras, otras problemáticas y cuestiones en permanente tensión entre sí y vertiginosa evolución, que plantean nuevos desafíos a las sociedades y a la comunidad internacional.

#### La dimensión política: el desafío de la gobernabilidad

Las últimas décadas del siglo XX están signadas por profundos cambios políticos y, particularmente, por el ascenso de la democracia representativa, sobre todo a partir de la caída del Muro de Berlín y del fin de la Guerra Fría.

Estados Unidos de Norteamérica acentuó su primacía mundial mientras Europa se conformó como un bloque político y comercial para contrapesar dicha hegemonía. En Asia, junto a la importancia de Japón, surgieron en los últimos años China y la India, como nuevos actores de peso en la escena global. América Latina por su parte ha consolidado gobiernos democráticos por largos períodos, hecho que fuera bastante inusual durante casi todo el siglo XX, periodo signado en la región por sangrientas dictaduras militares.

Los conflictos sin embargo no han cesado. Por motivos económicos que se combinan con razones políticas, étnicas o religiosas, para su justificación y legitimación, surgen cuestiones que ponen al mundo en riesgo permanente. Las guerras del Golfo Pérsico y Afganistán, el problema israelí – palestino, los atentados terroristas en Nueva York, Londres o Madrid, los conflictos étnicos en Francia, España o Gran Bretaña, los flujos migratorios de América Latina y África hacia Estados Unidos y Europa, por nombrar hechos y circunstancias salientes, generan un estado de alerta casi permanente.

Asimismo, las transformaciones en curso plantean cuestionamientos al conjunto de las instituciones democráticas respecto de su funcionamiento en sociedades donde la información, el peso de la imagen y el poder del dinero desempeñan un papel fundamental (CEPAL - 2002).

Aunque el sistema democrático convoca la adhesión de pensamiento y consenso, es cierto también que la capacidad de respuesta a cuestiones como pobreza, vulnerabilidad y exclusión no ha sido del todo satisfactoria. El descreimiento general hacia los gobiernos, partidos políticos, sistemas judiciales y parlamentos y el debilitamiento de los Estados Nacionales ponen en crisis el esquema de representatividad.

Sin embargo, la comunidad internacional sigue reconociendo que la democracia es la mejor manera de establecer una agenda de desarrollo (Sen –1999 y CEPAL – 2002), el esfuerzo se orienta a reconstituir el vínculo social de representatividad y, sobre todo, a que los procesos nacionales de representación y participación influyan en la determinación de desarrollo económico y social, y ejerzan una mediación eficaz de las tensiones propias de la globalización (CEPAL – 2002).

Aparece, de esta forma, la necesidad de establecer una agenda global que incorpore la cuestión de la gobernabilidad, corrigiendo las asimetrías y desigualdades entre países y bloques, y al interior mismo de las regiones.

En los diversos foros internacionales se reitera la necesidad de concebir

los instrumentos para alcanzar las metas de desarrollo deseadas y que se generen los "bienes público globales" (Kaul, Grunberg y Stern 1999 y CEPAL 2002) que garanticen dichas metas.

### La dimensión social: el desafío de la equidad

La sociedad industrial se caracterizó por resolver el problema de la cohesión social mediante la estructuración de una sociedad salarial que, al menos prometía, la posibilidad de movilidad social ascendente ya sea en forma individual o generacional.

Las transformaciones estructurales que supone el proceso de globalización desplazaron las pautas de integración del período anterior. Surgen así nuevas categorías que dan cuenta del vértigo de la época, "sociedad en red" (Castells - 1998) o "modernidad tardía" (Giddens -1995), son algunas de las denominaciones que dan cuenta de los cambios en la estructura social.

Más allá de los términos propuestos se coincide en señalar lo siguiente: la profundidad de los cambios que afectan el actual orden global, ha producido la reestructuración de las relaciones sociales y, como consecuencia, el desencantamiento de los marcos de regulación colectiva de la época anterior (Svampa - 2003).

El apogeo de la sociedad posindustrial y el nuevo modelo de acumulación vigente no se plantean como la muerte de la sociedad salarial, sino como su metamorfosis y con ello se impone también la metamorfosis de la cuestión social (Castel - 1997).

Esta "nueva cuestión social", que brota a partir del cambio del modelo de acumulación, devela un nuevo orden social. El núcleo de la cuestión social consistiría hoy en día en la existencia de lo que el autor denomina "inútiles para el mundo", sujetos supernumerarios para el sistema, que atraviesan una nebulosa de situaciones signadas por la precariedad y la incertidumbre del mañana.

Este colectivo que quedó al margen, son en verdad no aptos para el modelo de acumulación, quedando desamparados de todo tipo de protección. El surgimiento de este nuevo tipo de estructura social conlleva un carácter extremadamente complicado, que por su naturaleza heterogénea, desafía a asumir el contexto desde su complejidad real.

Los estudios actuales sobre la estructura social introducen una batería de conceptos tales como pobreza crítica, pobreza estructural, nuevos pobres, exclusión o vulnerabilidad, así como diversos indicadores operacionales y la combinación de los mismos, para explicar el

fenómeno: NBI (necesidades básicas insatisfechas), Línea de Pobreza, Línea de Indigencia, etc., lo que da cuenta de un escenario donde parecería más apropiado hablar de distintos tipos de pobrezas, mas que de pobreza.

La pobreza, en términos generales, se considera como la falta de recursos o medios (así como la imposibilidad de acceder a ellos) para sostener una vida digna, de acuerdo a los estándares culturales y sociales compartidos por la sociedad de pertinencia.

La categoría de exclusión es un concepto más amplio que puede abarcar distintos aspectos de la vida social, no es un término absoluto sino relativo, se constituye como la contrapartida de la inclusión, es decir se está excluido de algo cuya posesión implica un sentido de inclusión. Este algo puede significar una enorme diversidad de situaciones o posesiones materiales y no materiales (Bustelo y Minujín - 1998).

El carácter relativo del concepto refiere además, a las variaciones en el tiempo y en el espacio, por lo que tampoco la relación exclusión/inclusión plantea una línea divisoria de grupos o individuos.

Por ello el concepto de exclusión, aunque puede estar vinculado en algún sentido al de pobreza, no necesariamente está asociado en forma permanente a dicha situación y si bien el desarrollo social depende en buena medida del desarrollo económico, aquí entran en juego otras situaciones: laborales, familiares, comunitarias o educativas, en donde se pueden presentar contextos de exclusión.

La exclusión es objeto de las ciencias sociales. Abordada la problemática tanto desde la teoría social como desde la teoría económica, el concepto permite dar operatividad al problema.

Sobre una visión más amplia de lo social, que articula varios factores al factor económico y que lo enuncian dinámico, se permite abordar la compleja heterogeneidad de la realidad social ya que, el estar excluido en una esfera no implica necesariamente estarlo en otras (Bustelo y Minujín -1998).

Una categoría que complementa el par exclusión/inclusión y que ayuda a la comprensión de la totalidad de la problemática es la noción de vulnerabilidad en el sentido de riesgo social. La vulnerabilidad se manifiesta también de diferentes formas, es un concepto dinámico que se articula con el par exclusión/inclusión.

La posible clasificación de grupos de población es entonces incluidos/vulnerables/excluidos. En el primer grupo se encuentran los

estratos altos y medios altos y en el último los pobres estructurales y otros grupos que padecen algún tipo de discriminación social. En el espectro de la vulnerabilidad coexisten sectores pobres que pueden resistir o encontrar alternativas a la adversidad, sectores medios empobrecidos y otros grupos con características sociales o culturales propias (etnia, género, segmentos etarios, etc.).

Estos factores llevan a afirmar que la estructura social se ha vuelto más compleja que en el período anterior, no sólo por la heterogeneidad del fenómeno de la pobreza anteriormente expuesto, sino por la dispersión que esta nueva realidad supone.

### La dimensión cultural: el desafío de la diversidad.

Otro rasgo que desnuda la condición de asimetría de la globalización se vincula a la posibilidad de establecer un mundo enriquecido por la diversidad cultural. Por un lado el fenómeno estrecha relaciones entre las tradiciones culturales y modo de vida distintos, propiciando una pluralidad de interpretaciones sobre el orden global pero, a la vez, segmentos enteros de la humanidad sienten amenazadas las historias irrepetibles y los valores que rigen sus comunidades (CEPAL –2002).

La influencia de los valores del mercado por sobre las relaciones sociales fomenta un desarrollo muy desequilibrado de las industrias culturales, y conlleva un impulso de homogeneización cultural, ampliando la brecha entre los países centrales y sus industrias culturales y las manifestaciones propias de países y regiones periféricas.

En el fenómeno globalizador la noción de popular se hace difusa, las culturas tradicionales y locales que dieron origen a lo que se denomina cultura popular pierden sustancia frente al proceso mundial, lo "popular" ya no es sinónimo de local, no se forma ni se afianza sólo en relación al territorio, no consiste en lo que el pueblo es o tiene en un espacio determinado sino lo que resulta accesible y moviliza su afectividad. Los intercambios mundializados mezclan ropas hindúes, músicas africanas y latinas, rock y pop multilingües; las identificaciones étnicas y nacionales, sin desaparecer enteramente, trascienden sus localizaciones en lenguajes y espectáculos transnacionalizados (García Canclini – 2002).

El dinamismo del proceso no solo plantea nuevos problemas sino la necesidad de optar por abrir un diálogo enriquecedor entre culturas o cerrar el mismo en un monólogo (CEPAL –2002). Las redes sociales, el resurgimiento de las identidades regionales, étnicas, de género, los nuevos movimientos sociales, la valorización de los capitales simbólicos, la rediscusión del concepto de ciudadanía, son algunas de las nuevas

problemáticas a las que nos enfrentamos, que se expresan fundamentalmente en los espacios locales y se proyectan hacia lo global.

### **II.1.3. La tensión entre lo global y lo local.**

Como ya se ha manifestado, la globalización como fenómeno no es sólo la preponderancia del escenario global sino que propone un redimensionamiento espacial donde los territorios, las regiones y las ciudades se erigen como articuladores del proceso productivo. Junto con ello, la competitividad territorial parece estar vinculada tanto a la producción local de conocimientos como a la vinculación entre centros de investigación y/o producción, lo que nos sitúa ante una nueva división del trabajo cognitivo tanto a escala global como local (Becattinni y Rulliani –1996).

El impacto globalizador nos enfrenta por lo tanto a una dinámica de reestructuración, entendida como un proceso de cambio profundo que abarca la totalidad de lo social, tiene un sustento ideológico y económico que lo explica y que progresivamente impone al territorio (Bustos Cara - 2004) es decir, la globalización se manifiesta y desarrolla como reestructuración.

Los territorios se constituyen como tales a través de los ejes de espacio y tiempo, que se articulan como marcos que estructuran el sistema territorial, en una relación diacrónica – sincrónica, que conforman la totalidad del complejo socio – espacio – temporal y que está determinado por la ideología hegemónica y el régimen de acumulación vigente en cada etapa histórica.

El territorio, es el escenario donde se producen estos cambios, los procesos de transformación y transición, las formas de reproducción social y el sistema de regulación (Bustos Cara - 2004).

En el caso de los países periféricos como los de América Latina, a diferencia de los países centrales, la fragmentación y los desequilibrios son consecuencia de la reestructuración impuesta por este nuevo orden mundial

Los territorios se plantean, por lo tanto, como espacios de producción y organización del trabajo cognitivo, en permanente interacción contextual y en una relación dialéctica entre conocimiento generado localmente y los conocimientos adquiridos del espacio global.

El debate sobre desarrollo se inclina de esta forma sobre el territorio, otorgando a la ciencia económica un objeto de estudio relativamente

“nuevo”, pensado anteriormente desde una lógica geométrica del espacio.

Frente a esta nueva relación espacial Hiernaux (1995) puntualiza dos posturas, la que retoma el concepto de distrito industrial de Alfred Marshall, que propone un modelo de acumulación flexible sobre la base de las nuevas relaciones económicas de la esfera local, y la segunda en donde predominan las tendencias globalizadoras con la formación de un espacio y de economías que funcionan en redes.

Este enfoque propone asumir al territorio como un “sistema” (Beccattini y Rulliani - 1996) y propicia un abordaje interdisciplinario del problema asumiendo que factores tradicionalmente exógenos, como la tasa de interés internacional o los flujos de capitales, juegan también un papel importante en el plano endógeno (aunque el comportamiento de estas variables no sea controlable desde el territorio).

Los procesos de autonomía y descentralización adquieren, dentro de este enfoque, una especial relevancia para sostener una estrategia de desarrollo regional endógeno en un contexto de gobernabilidad.

La dimensión espacial del desarrollo requiere restablecer, potenciar, e innovar en la gestión territorial y, por ende, en la planificación, como una herramienta orientadora y al servicio de esa gestión en la construcción de los escenarios deseados y factibles. Esto se justifica aún más teniendo en vista la persistencia de los grandes desequilibrios económicos y sociales intra e interregionales (de Mattos, Hiernaux y Restrepo –1998).

No se postula aquí, y es conveniente establecer esta aclaración, que los Estados nacionales hayan perdido potestad en los procesos de desarrollo. Como se ha sostenido, la globalización produjo una emergencia de nuevas geografías donde aparecen en escena territorios subnacionales o supranacionales que se posicionan respecto a esta nueva realidad, el Estado Nación tiene todavía incumbencia en el proceso de desarrollo de un país, pero en carácter de complementariedad con las estrategias de los territorios.

## **II.2. EL DESARROLLO COMO PROCESO TERRITORIAL**

### **II.2.1. Crecimiento y Desarrollo**

La noción de desarrollo se asimiló durante mucho tiempo a la de crecimiento económico, equiparación que se fundó en las mediciones del Producto Bruto Interno (PBI), en la evaluación de la industrialización

alcanzada por una estructura económica o en la infraestructura disponible.

El PBI representa la suma de todos los bienes y servicios finales producidos en una unidad geográfica, en un determinado lapso de tiempo, por lo que se trata de una herramienta estrictamente cuantitativa, útil para registrar la evolución de la actividad económica de un país.

El PBI *per cápita* es el resultado de relacionar los datos que surgen del PIB, con las estadísticas de población. Pero lo cierto es que ni uno ni otro concepto dan cuenta realmente del grado de prosperidad alcanzado por una comunidad.

Para que una sociedad pueda desarrollarse deberá sin duda registrar indicadores positivos de crecimiento económico, pero el crecimiento económico en sí no indica desarrollo, el cual es un proceso más complejo en tanto incorpora a los factores cuantitativos aspectos cualitativos, que se asocian al bienestar, o mejores condiciones de vida de las personas.

Equiparar los conceptos es caer en la trampa simplificadora de la perspectiva economicista, que propone políticas centralizadoras, donde prevalece la direccionalidad “arriba – abajo” como dinámica del proceso de desarrollo y a las condiciones macroeconómicas como las que posibilitan explotar las potencialidades de las sociedades.

Las políticas de ajuste estructural aplicadas en las últimas décadas del siglo pasado, promovieron esos fundamentos a partir de desplazar el poder de decisión sobre los procesos de acumulación desde los Estados nacionales, hacia los mercados internacionales. Se postula desde esta visión, que el progreso de las sociedades es una consecuencia del crecimiento económico, el efecto “derrame”, donde el bienestar social se produce como resultado de una decantación desde las capas altas de la sociedad hasta las menos favorecidas.

El desarrollo es un proceso complejo que comprende el crecimiento como factor necesario pero no suficiente. Se objeta la calificación de desarrollo a procesos de crecimiento global que concentraran en estratos determinados el grueso de sus resultados, sin ascenso ni mejoras en las condiciones de vida de las mayorías (Castagna – 2008).

Una concepción íntegra del concepto desborda de esta forma, las fronteras de lo económico. Se trata de un proceso que involucra aspectos sociales, políticos, culturales y ambientales, con lo cual demanda abordarlo a partir de un enfoque multidisciplinario y desde

una confluencia de visiones, para obtener conclusiones integrales de los problemas.

Uno de los cambios más positivos de la última década fue el pleno reconocimiento de que el desarrollo tiene objetivos más amplios, y las consecuencias de esta nueva perspectiva son más profundas de lo que las visiones clásicas están dispuestas a aceptar (Ocampo – 2001).

Esto encarna fundamentalmente la idea que para hablar de desarrollo, el sistema económico debe estar subordinado a objetivos sociales más amplios que la acumulación de capital.

El crecimiento es un medio para lograr elevar el nivel de vida de la gente, pero entendido como un aspecto puramente cuantitativo, no puede considerarse como un fin, sino como un medio para el desarrollo. La noción de desarrollo contiene factores cualitativos y estructurales que son los que verdaderamente permiten evaluar el auténtico progreso de las economías y las sociedades (Castagna - 2008).

La idea de desarrollo como crecimiento económico se relaciona con el discurso de la modernidad de las ciencias sociales donde el positivismo continuaba impulsando una visión unilineal y homogénea de las formas de organización social (Rosales Ortega - 2007).

La incorporación del enfoque de capacidades humanas guarda relación con la teoría del desarrollo endógeno en tanto identifica al estudio del cambio humano como el objetivo más importante, se trata de un estudio de la evolución de las capacidades humanas, que considera al hombre como parte de un organismo social localizado en un tiempo y en un lugar determinados, a través del desarrollo de las capacidades humanas el individuo cambia su lugar de vida y, al mismo tiempo, se cambia a sí mismo (Sforzi – 2007).

### **II.2.2. La teoría del Desarrollo Endógeno**

El desarrollo endógeno persigue satisfacer las necesidades y demandas de una población local a través de la participación activa de la comunidad local en los procesos de desarrollo (Vázquez Barquero - 1999).

Este enfoque no considera al territorio como un mero soporte de factores de localización, sino que pone énfasis en la organización del mismo (Madoery -1999).

La literatura sobre desarrollo local de los últimos años ha destacado, en forma reiterada, la necesidad de basar esos procesos de desarrollo en

el conocimiento y utilización prioritaria de los recursos endógenos existentes en cada área (Méndez - 2002).

En este sentido, cobra especial importancia la búsqueda de un desarrollo territorial integrado (Caravaca - 2005), capaz de hacer compatible la competitividad económica (desarrollo económico), el bienestar social (desarrollo social), la sostenibilidad ambiental (desarrollo sostenible) y la reducción de los desequilibrios territoriales (cohesión territorial).

Las ciudades adquieren en el marco de esta teoría un lugar jerarquizado, ya que guardan economías ocultas asociadas con la aglomeración y las externalidades que favorecen el aumento de la productividad y el crecimiento (Vázquez Barquero - 2005).

En el orden de esta relación de proximidad las ciudades medias, escala en que podemos ubicar a Rosario, acentúan las ventajas características de las grandes urbes, al tiempo que impiden muchas de sus desventajas, especialmente desde el punto de vista social y ecológico (Madoery - 2004).

Entre los conceptos más interesantes que se postulan desde esta teoría hay que mencionar lo que Vázquez Barquero (2005) denomina como "caja negra" del desarrollo económico, es decir los mecanismos intangibles del territorio que posibilitan los procesos de desarrollo.

El autor postula en "Las Nuevas Fuerzas del Desarrollo" (2005), que aquellos elementos que pueden promover el proceso de desarrollo endógeno están apoyados en cuatro dimensiones fundamentales que interactúan entre sí, produciendo un efecto sinérgico:

- Cambio y adaptación institucional
- Difusión de las innovaciones y el conocimiento
- Organización flexible de la producción
- Desarrollo urbano del territorio



Elaboración Propia en base a Vázquez Barquero (2005)

El desempeño institucional de los territorios se asocia a los procesos de desarrollo, a la conformación de redes de cooperación y a las condiciones de gobernanza. La difusión de las innovaciones y el conocimiento mejora la competitividad y la productividad de las empresas y de los territorios. La organización flexible de la producción permite la incorporación de las innovaciones tecnológicas y de procesos y la rápida adaptación a los cambios, otorgando mayor eficiencia a los territorios y, por último, como ya se ha mencionado anteriormente las ciudades son las que dan dinamismo a estas iniciativas.

Estos procesos no son lineales y frecuentemente chocan con resistencias institucionales y sociales al cambio.

### Cambio y adaptación institucional:

Para Vázquez Barquero (2005), las instituciones están formadas por el conjunto de normas (formales e informales) y acuerdos que se dan los actores, las organizaciones y los pueblos para regular las relaciones económicas, sociales y políticas y, como tal, condicionan las transacciones y los intercambios entre los agentes económicos y las organizaciones de todo tipo.

En este orden el autor valora a la cooperación y a la confianza como elementos que facilitan estos intercambios y puntualiza que estas relaciones se fundan en acuerdos formales basados en estrategias racionales, pero también en relaciones personales y culturales, por lo que el capital social y el sistema de relaciones se expresan como un dinamizador de los procesos de desarrollo.

El capital social consta de las normas y estructuras que conforman las instituciones de cooperación grupal. No reside en las relaciones interpersonales diádicas sino en estos sistemas complejos, en sus

estructuras normativas, de gestión y sancionadoras.

El paradigma del capital social sostiene que las relaciones estables de confianza, reciprocidad y cooperación pueden contribuir a tres tipos de beneficios: reducir costos de transacción, producir bienes públicos y facilitar la construcción de organizaciones, de actores sociales y de sociedades saludables (Durston - 2000). Su sola presencia no garantiza de hecho la realización de estas funciones, sino que es un factor entre varios más, es un recurso que puede contribuir a aquellos efectos deseables.

El desarrollo es un proceso de aprendizaje sobre las propias capacidades de las personas, grupos, comunidades y sociedades y sus posibilidades de efectivización que se traduce en la categoría de "empoderamiento", que se potencia en tanto hay comunicación, transparencia y participación en la toma de decisiones (Coraggio - 2003).

Se puede entender al capital social como asociaciones horizontales entre la gente y las redes sociales de compromiso cívico y normas colectivas que tiene efectos en la productividad de la comunidad, el aspecto fundamental del capital social es que facilita la coordinación y la cooperación en beneficio mutuo de los miembros de la asociación (Gallicchio - 2007).

Entender las redes como un capital significa comprender la capacidad de facilitar acciones conjuntas en las cuales tanto la confianza y la cooperación, como la reciprocidad, establecen los principios que alimentan los círculos virtuosos y, por lo tanto, condicionan la acumulación de otros capitales incluido el capital social.

#### Difusión de las innovaciones y el conocimiento:

El mismo autor destaca que los efectos económicos de las innovaciones están sujetos a la difusión de las mismas y a las estrategias tecnológicas que los agentes económicos se den para incorporarlas. La innovación es un proceso continuo, endógeno a la actividad productiva y propio del proceso de desarrollo, aparece puntualmente en el tiempo y en el espacio y se difunde por todo el sistema productivo a través de mejoras continuas. Cuando las nuevas ideas sobre productos, métodos de producción o formas de organización se aplican a la realidad productiva se convierten en innovaciones.

La condición que se plantea desde esta definición para interpretar los procesos de innovación, es la aplicación concreta de la idea, lo cual se

asocia con la capacidad de apropiarse, incorporar y desarrollar procesos de conocimiento y tecnología sostenida en la relación dialéctica entre aprendizaje y conocimiento.

El conocimiento tecnológico como factor de producción y el aprendizaje como proceso de acumulación de experiencias, sostienen las estructuras económicas de lo que algunos autores han denominado como “regiones que aprenden” o “regiones inteligentes” que son, en definitiva, los territorios que transitan con ventaja por el escenario global.

El surgimiento de los “distritos industriales” o los “sistemas locales de producción” como repuesta exitosa al declive de la forma de producción fordista, ha originado la observación de estos procesos.

En cierta forma estas experiencias lograron articular una atmósfera propicia para la investigación, la innovación y la difusión de las mismas, es decir, incorporaron tecnología en el proceso productivo local mediante la apropiación y producción de conocimientos, por lo que cuentan con ventajas comparativas para la consolidación de un sistema de conocimiento.

La innovación es un factor constituyente de un Sistema Productivo Local, tal como plantea Ricardo Méndez (2002): “El hecho de que las instituciones públicas y privadas, junto a las empresas locales, puedan cooperar en proyectos comunes de carácter innovador, exige la creación de un clima de confianza - incluso de una cultura solidaria - generalmente difícil de alcanzar, para el que la labor de ciertas personas y organizaciones que trabajan por conseguir la concertación resulta de especial importancia”. En definitiva lograr acuerdos estratégicos es también una forma de innovar.

Existen varias interpretaciones y definiciones sobre la innovación. En cierta forma, al enunciar el término innovación, se asocia a un “descubrimiento”, a algo “nuevo”, una concepción que algunos autores denominan “euristika”. Sin embargo la innovación asociada a la idea de desarrollo, se asemeja mucho más a un proceso que se basa en el trabajo de investigación, desarrollo y difusión (I+D+i).

La definición que propone el Observatorio Europeo LEADER, que es la que más se acerca a una idea dinámica y abarcadora del proceso innovador, plantea tres ejes: aquello que es novedoso en tanto plantea un progreso, “nuevas respuestas ante problemas específicos del territorio”; la investigación como camino para lograrlo “exploración de nuevos caminos para el desarrollo” y la participación como sustento de la acción social “iniciativas prioritarias de los actores locales”.

En este sentido las herramientas propuestas parten de la “elaboración

de un diagnóstico y plan estratégico del territorio”, las competencias y la formación de recursos humanos, el “apoyo a iniciativas que mejoren competitividad de empresas locales” en el ámbito económico, la “protección y uso del patrimonio natural y cultural” y la capacidad de generar alianzas entre los actores públicos y privados para fortalecer la gobernabilidad territorial.

De esta forma, la innovación es un proceso que moviliza las energías de una sociedad creando un entorno que estimula la sinergia entre actores para el desarrollo de un territorio y su posicionamiento a escala global. Un territorio innovador es aquel que conjuga estos aspectos, la participación política y social, el apoyo a las iniciativas de los actores económicos, la equidad como valor compartido, la protección del patrimonio cultural y el equilibrio ambiental, la promoción del capital social y cultural entre otros aspectos.

#### Organización flexible de la producción:

Las redes de empresas (Vázquez Barquero – 2005), ejercen un efecto positivo sobre los procesos de desarrollo de la economía, ya que crean las condiciones para hacer eficiente la organización de la producción, más rentables las inversiones y mejorar la productividad del sistema productivo.

Sobre la base de un sistema territorial, puede estructurarse entonces un Sistema Productivo Local, que se cristaliza en la conformación de redes de interacción. Los actores políticos, sociales y económicos, de un Sistema Productivo Local, conforman una dinámica de organización espacial que propicia la disposición de redes de cooperación, para la solución de problemas comunes.

En cuanto a las relaciones entre empresas y actores que se despliegan en el territorio, entre otros rasgos, destaca los siguientes:

- Una red, que hace referencia a transacciones en un contexto de reciprocidad.
- Las relaciones entre los actores o empresas es de interdependencia.
- La red es un sistema de interconexiones múltiples.
- Aunque los vínculos entre las empresas de la red sean débiles, la interrelación le da fortaleza a la red.
- Las relaciones pueden ser asimétricas, cuando un actor controla alguna actividad o recursos estratégicos de la red.

Por lo tanto, el Sistema Productivo Local está condicionado por el sistema de interrelación que se ejerce al interior de la red y, en ello,

radicará también la solidez del mismo en sus relaciones de interdependencia y reciprocidad.

En este sentido, el desarrollo de alianzas de tipo estratégico, y perdurables, permite que las redes de empresas se conviertan en verdaderas redes que transforman la cultura y práctica de los negocios ya que tienden a reducir la rivalidad y a aumentar la cooperación (Vázquez Barquero 2005).

De la capacidad para abordar estas instancias que las redes de cooperación desarrollen al interior del territorio, depende tanto la constitución de un Sistema Productivo Local como de un territorio innovador.

### Desarrollo Urbano del Territorio:

Desde la perspectiva territorial, en los fenómenos urbanos, se potencian los mecanismos que estimulan los procesos de desarrollo.

La tendencia que impone la globalización, es una nueva arquitectura organizacional que se encuentra parcialmente centralizada, tanto como parcialmente dispersa, (Sassen – 2003a), es decir, por un lado los mercados concentran en las ciudades las funciones de gestión y todo el menú de servicios vinculados a ellos (asesoría legal y contable, finanzas, diseño, planificación, etc.), a la vez que se dispersan por la geografía global con filiales, fábricas y puntos de ventas de servicios. Las ciudades juegan un papel importante en este escenario, especialmente las ciudades globales, que catalizan estas dinámicas transfronterizas.

La ciudad es, en definitiva, un espacio de relaciones e intercambios que permite la formación de redes a través de las relaciones económicas, sociales y políticas. Se trata de redes de proximidad que se caracterizan por su densidad, apertura e informalidad y que estructuran a la metrópoli (Vázquez Barquero -2005).

Se reconoce entonces que el proceso de globalización no sólo ha reformulado el rol de las ciudades sino que, en definitiva, ha impuesto también su influencia a la organización interna y reestructuración del territorio.

Tres son los factores que se destacan como generadores del proceso de concentración y centralidad que propone la globalización para las ciudades (Sassen – 2003a):

a) La importancia de la conectividad social y de las funciones centrales: los centros financieros proveen conectividad social, lo cual se

traduce en un aumento de la perspectiva de las utilidades por conectividad tecnológica.

b) La dinámica de las fusiones y alianzas comerciales transfronterizas: la necesidad de operar una enorme cantidad de recursos en el escenario global, impone a la vez, fuertes centralidades.

c) El papel de las elites y los proyectos desnacionalizados: la desregulación y privatización ha debilitado a los centros financieros nacionales.

En este sentido, las infraestructuras de transporte y comunicación no solo hacen aumentar la productividad de las inversiones privadas y reduce los costes de producción sino que, además, estimula nuevas inversiones privadas (Vázquez Barquero – 2005).

### Redes, planificación y articulación entre actores

Se postula desde este marco conceptual, que los elementos que posibilitan el desarrollo no se comportan como mecanismos autónomos sino que interactúan y relacionan produciendo una función de sinergia.

El desarrollo es posible entonces, cuando el territorio ofrece una atmósfera favorable para el mismo, cuando hay relaciones de confianza mutua entre los actores territoriales, cuando existe el diálogo social y cuando hay posibilidad de concertar para encontrar objetivos comunes.

Sergio Boisier (2002), plantea que la endogeneidad sólo es posible en el marco de una cultura productora de identidad territorial, a partir de la cual los activos intangibles potencian la competitividad territorial.

También Vázquez Barquero (1999), sostiene que el nacimiento y la consolidación de los sistemas productivos locales se ha producido en áreas que se caracterizan por un sistema sociocultural fuertemente vinculado al territorio.

Lo expuesto lleva implícito otros aspectos que, para estos autores, apuntalan el proceso de organización territorial: la articulación entre los actores públicos y privados y la planificación estratégica de los territorios. La gestión del proceso de desarrollo en el marco de este paradigma requiere inevitablemente de estos dos elementos.

El desarrollo de una localidad o de un territorio se organiza a través de las decisiones que toman los agentes públicos y privados (Vázquez Barquero 2000), el asociacionismo permite realizar transacciones entre

estos actores, lo cual impulsa a las instituciones a la cooperación, la generación de confianza para reducir los riesgos y amenazas y a aprovechar las oportunidades.

Desde esta perspectiva, el desarrollo económico logra impulso en aquellos territorios que cuentan entre sus activos con una red institucional densa y compleja. Si las empresas están integradas en territorios que articulan la trama institucional; redes de empresas, instituciones de formación e investigación, representaciones empresariales y de trabajadores, gobiernos locales, etc., podrán mejorar su competitividad y la del territorio, a través de una mejor utilización de los recursos locales.

Como postula Vázquez Barquero (2001), las acciones a implementar son de carácter diverso, unas se dirigen a la mejora de las infraestructuras físicas y al capital social, con inversiones que son indispensables para el funcionamiento del sistema productivo. Otras tratan de suplir las carencias de los factores inmateriales del desarrollo mediante iniciativas dirigidas a mejorar la formación de los recursos humanos, a impulsar el surgimiento y desarrollo de empresas o a favorecer la difusión de las innovaciones y el conocimiento. Otras, por último, se proponen fortalecer la capacidad organizativa del territorio, fomentando la creación y desarrollo de redes de empresas y la coordinación entre instituciones.

Cuando estas acciones operan colectivamente generando sinergias y reforzando el efecto de las mismas sobre el sistema territorial, las ciudades o regiones adquieren mejores condiciones de enfrentar los cambios estructurales y mayores posibilidades de instituir procesos de desarrollo a largo plazo.

De esta forma, el territorio no debe considerarse como algo dado a priori, sino como el resultado de un proceso de construcción, consecuencia de la calidad institucional, de la organización de los actores, de sus estrategias para afrontar desafíos y oportunidades y de los fenómenos de aprendizaje colectivo (Madoery -1999).

Este autor señala que las cualidades de las personas, las instituciones y las empresas, y el tipo de relaciones que logran establecer, le otorgan a un territorio local capacidades de adaptación a entornos cambiantes y capacidades de control del proceso de desarrollo local. En base a estas dos variables, capacidad de adaptación y capacidad de control, propone la siguiente tipología de los territorios:

1. Territorios en camino de consolidar su proceso de desarrollo endógeno.

2. Territorios sometidos a procesos de cambios productivos, pero que necesitan endogeneizar ese proceso.
3. Territorios organizados localmente pero enfrentados a la necesidad de adaptaciones productivas y tecnológicas.
4. Territorios que adolecen tanto de organización como de fuerza innovadora.

Madoery ubica a Rosario y su región en el primer grupo, el tejido institucional, los niveles de desarrollo urbano alcanzado, el sistema de empresas, los procesos de innovación, el entorno organizativo, sus infraestructuras de transporte y comunicación son, entre otras variables, las que justifican esta clasificación.

Estas expresiones de desarrollo local (el otro ejemplo que propone el autor es Rafaela en la provincia de Santa Fe), son también fruto de la planificación, de la fortaleza administrativa y de haber sido receptoras, en distintos períodos, de impulsos exógenos.

Desde esta perspectiva, lo que se plantea es que la clave de consolidación del proceso organizativo territorial, estaría en encontrar la flexibilidad para operar el doble juego de control del proceso y capacidad de adaptación.

Para este tipo de territorios, el principal desafío pasa por dotar de sostenibilidad al proceso de desarrollo, fortalecer los elementos que contribuyen a su gobernabilidad, e incrementar la confianza sinérgica de los actores con incidencia local (Madoery 2008).

El desarrollo endógeno que revierte la perspectiva vertical y la polaridad arriba – abajo, promueve una horizontalidad que se impulsa de abajo hacia arriba, y confiere al territorio protagonismo que lo constituye como agente generador de las capacidades locales. En síntesis, el desarrollo endógeno se produce como resultado de un fuerte proceso de articulación entre actores locales y de variadas formas de capital intangible, en el marco preferente de un proyecto político colectivo de desarrollo del territorio en cuestión (Boisier – 2004).

La acción política en tanto se constituye en compromisos compartidos por el conjunto y cuenta con una estrategia surgida de los consensos, es la base para dinamizar las fuerzas que impulsan los procesos de desarrollo y, por supuesto, se trata de un proceso inestable y complejo.

### **II.2.3. La política de desarrollo Endógeno**

La promoción del desarrollo económico local se plantea como una necesidad, en la medida en que determinadas regiones enfrentan

problemas económicos específicos que dependen de las circunstancias propias de cada territorio (Vázquez Barquero - 1999).

La Política del Desarrollo Endógeno, es la forma en que los territorios se organizan para llevar adelante una estrategia de desarrollo del territorio basada en los factores endógenos.

El Desarrollo Económico Local es un proceso participativo que favorece y estimula la asociación entre los principales actores públicos y privados de un territorio definido permitiendo, de esta forma, el diseño y la implementación conjunta de una estrategia concertada utilizando los recursos locales y las ventajas competitivas en un contexto global, con el objetivo final de crear trabajos decentes y estimular la actividad económica (Di Meglio – 2007).

Una parte sustancial de las investigaciones dedicadas a interpretar las transformaciones socioeconómicas de los territorios incorpora como referente sustancial al espacio conformado por flujos y redes de intercambio y cooperación (Caravaca, González y Silva – 2005).

La organización reticular es una característica común de los territorios donde se han observado procesos de desarrollo endógeno, ya sea redes de empresas, redes institucionales o redes sociales.

En este plano la teoría del desarrollo endógeno otorga a las políticas que van en este sentido un carácter innovador (Vázquez Barquero – 2005), sobre todo por los siguientes elementos:

- se trata de una política diseñada y ejecutada por los actores públicos y privados locales,
- es una política que ha surgido espontáneamente,
- se trata de una política de desarrollo que busca la creación de riqueza y empleo y no solamente redistributiva,
- es una política participativa en la que la sociedad civil organiza, diseña y controla las acciones,

Esta teoría, como se mencionó anteriormente, adquiere sus insumos fundamentalmente en los estudios de casos, por lo cual la mayoría de los análisis críticos hace eje en los territorios con sus particularidades culturales, sociales y políticas.

En muchos casos, los obstáculos para estimular el desarrollo en el espacio local tendrán relación con estos rasgos, sin embargo, para esta teoría hay una cuestión que puede afectar directamente al proceso y es que las acciones e iniciativas deben obedecer necesariamente a una estrategia y política de desarrollo específicas, de cada ciudad o región, que defina los objetivos y las metas prioritarias (Vázquez

Barquero –2005).

Un último rasgo a mencionar es que las estrategias de desarrollo endógeno requieren un carácter descentralizado de las políticas públicas, por lo cual, deben dotarse de mayor horizontalidad, selectividad, territorialidad y capacidad de concertación con los actores sociales (Albuquerque –2002).

La descripción de este marco asume a la Teoría del Desarrollo Endógeno y la Política de Desarrollo Endógeno como un giro sustancial respecto de las políticas de ajuste estructural aplicadas en la década del '90 en la región, sustentadas en el paradigma neoclásico.

En el caso de los países periféricos como los de América Latina, a diferencia de los países centrales, la fragmentación y los desequilibrios sufridos en esa década fueron en buena medida consecuencia de la reestructuración impuesta por aquel orden mundial.

El contrapunto entre estos paradigmas está claramente sistematizado en el siguiente cuadro diseñado por Antonio Vázquez Barquero (2005). El mismo, condensa las diferencias entre uno y otro modelo a partir de los rasgos característicos de cada uno de ellos y suele ser una herramienta común entre los autores de esta disciplina.

	<b>Política tradicional</b>	<b>Política de desarrollo endógeno</b>
Estrategia dominante	Visión funcional Desarrollo polarizado	Visión territorial Desarrollo difuso
Objetivos	Crecimiento cuantitativo  Grandes proyectos	Innovación y mejora del conocimiento Emprenditorialidad Numerosos proyectos
Mecanismos	Movilidad del capital y el trabajo Redistribución funcional de la renta	Movilización del capital endógeno Utilización de los recursos locales para el desarrollo
Organización	Gestión centralizada Financiación a empresas Administración pública de los recursos Jerarquía administrativa  Coordinación administrativa	Gestión local del desarrollo Prestación de servicios a empresas Administración a través de organizaciones intermedias Asociación entre los actores locales Coordinación estratégica de los actores

Fuente: Las Nuevas Fuerzas del Desarrollo - Antonio Vázquez Barquero – 2005 – Página 44

Para el caso argentino, Oscar Madoery (2005), describe una “primera generación” de políticas locales que pone de relieve una serie de indicios, que marcan la posibilidad de pensar la lógica endógena como creación territorial de recursos para el desarrollo y de fomento de prácticas de gobernación local. Temas como un nuevo papel del Estado-nación, nuevas articulaciones entre escalas administrativas y una recreación de lo local, aparecen como los ejes centrales para hacer del desarrollo endógeno una estrategia alternativa.

Sin embargo, el recorrido revela para este autor, que han faltado acciones sobre los sistemas de actores locales que permitan mejorar el desempeño de las empresas y del territorio en su conjunto.

En este sentido, una “segunda generación” de políticas de desarrollo local tendrá como objetivo “construir” el territorio competitivo, superando individualismos espaciales y repensar a las ciudades como actores dentro de una región, es decir mirar fuera de los límites que necesariamente tenemos y que fijan el territorio de cada ciudad.

Lo que aquí se plantea es la necesidad de instituir territorialmente políticas que den integralidad a los procesos territoriales locales. Para el caso concreto de las políticas locales de promoción del empleo, siguiendo a Madoery, podemos ejemplificar como políticas de “primera generación” a las que se instauraron a partir de la oferta en el mercado de trabajo, sobre todo orientadas a la capacitación y aumento de las habilidades y capacidades para el trabajo de la población.

La incorporación de las visiones del sector productivo (demanda de trabajo), de la articulación con las instituciones educativas y de capacitación, así como la idea de intermediación en el mercado de trabajo, son orientaciones que van hacia la formulación de las políticas de “segunda generación”, ya que dan integralidad al abordaje del problema.

Como señala Gallicchio (2007), es necesario dejar de lado las posturas que promueven enfrentar al desempleo a partir de la “mano invisible del mercado”, o bien basado en “la mano visible” del Estado, para iniciar un camino de políticas integrales que articulen el Estado, el mercado y los actores.

### **II.3. TRABAJO, EMPLEABILIDAD, CONOCIMIENTO**

Los conceptos de trabajo y empleo han derivado en transformaciones impuestas fundamentalmente por el impacto de las tecnologías de información y comunicación (TICs) y por la globalización.

En este orden el surgimiento de la noción de empleabilidad es importante para entender el funcionamiento de los mercados de trabajo en los territorios, que vincula al mundo del trabajo y la producción con el aprendizaje y el conocimiento como valores de las sociedades y los territorios. La caracterización de los conceptos asume además, la existencia de un proceso de interrelación entre los mismos que se expresa territorialmente.

### **II.3.1. La evolución de la noción de trabajo**

En la medida en que se profundiza lo que algunos autores denominan como “sociedad del conocimiento” las TICs adquieren cada vez más relevancia en la estructura productiva y, por lo tanto, determinan las relaciones laborales.

La redefinición de los conceptos de empleo y trabajo emergen en el contexto de la globalización, dificultando la tarea de dar una única forma de conceptualizar las categorías.

Si bien todavía prevalece la función social del trabajo como medio para satisfacer las necesidades básicas y reafirmar la dignidad a partir de ocupar un lugar en el que las personas se sienten productivas y útiles socialmente (Somavía -1999), es cierto también que las TICs y los ajustes estructurales de la etapa neoconservadora han sido expulsores de mano de obra e instaurado el fin de la sociedad del trabajo.

Como se ha expresado, esta metamorfosis de la sociedad salarial se construye bajo una premisa hegemónica donde el verdadero recurso dominante y factor de producción decisivo es el conocimiento (Drucker – 1993) concepto que encierra, según este autor, una nueva clasificación de los trabajadores que se relaciona al rol que cumple en el sistema productivo: los trabajadores de conocimiento y los trabajadores de servicios.

Julio Cesar Neffa (2001), explica cómo la “subjetividad del trabajador” es, a partir de esta concepción, fundamental. No sólo porque el trabajo requiere cada vez más contenido intelectual sino porque la polivalencia de tareas es la más marcada exigencia del sistema productivo, en oposición a la especialización que caracterizó al fordismo.

En este marco, hay un desequilibrio determinante entre quienes

(personas y regiones) poseen acceso a los beneficios de las TICs y los que llevan el peso de la exclusión de los procesos de desarrollo económico, sin acceso a la protección social, con ingresos insuficientes o nulos y sin posibilidades ciertas de formación.

Frente a esta problemática emerge la preocupación de gobiernos y sociedades por mejorar el conjunto de factores que caracterizan la situación de trabajo y por lograr mayores niveles de inclusión social, para disminuir la vulnerabilidad de amplias sectores de la población.

Desde la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se acuñó el concepto de trabajo decente en la búsqueda de una definición amplia, que sea inclusiva de aquello que permite a un ser humano poder gozar una vida plena en los ámbitos sociales, culturales y políticos (Di Meglio – 2007).

La definición del mismo, tal como se desprende, plantea incorporar a la variable cuantitativa del empleo los aspectos de calidad, es decir no basta con la creación de más puestos de trabajo sino que es necesario garantizar la calidad de los mismos.

Para tal fin la OIT propone cuatro objetivos que deberían guiar todas las iniciativas de fomento del empleo:

- Promoción de los derechos del trabajador.
- Promoción de las oportunidades laborales.
- Protección contra las situaciones de vulnerabilidad en el trabajo.
- Fomento del diálogo social.

Estos objetivos guardan clara relación con los enfoques de desarrollo local, no sólo porque parten de una visión de la realidad que se impone como compleja y heterogénea, sino porque propone abordar los mercados de trabajo desde una visión integral. Amparada en la noción de desarrollo, la idea de trabajo decente incorpora aspectos cualitativos para la conformación de sistemas económicos y sociales que garanticen el empleo y la seguridad y que, al mismo tiempo, sean competentes para adecuarse a los acontecimientos de vertiginosa evolución que impone la globalización.

### **II.3.2. Empleabilidad y territorio**

La palabra empleabilidad no existe en la lengua castellana. Se trata de la fusión de los términos del idioma inglés “employ”, que se traduce como empleo, y “hability” cuya traducción es habilidad, la condensación de ambas conformó el concepto “employability”, adaptado al español como empleabilidad.

La utilización en ámbitos académicos y políticos del concepto de empleabilidad ha venido ganando espacios a partir de los cambios operados en los sistemas productivos y en los mercados de trabajo.

Una mirada sesgada, por la cual la noción de empleabilidad ha sufrido muchas críticas, sostiene que las políticas contra el desempleo deben cimentar sus acciones en planes de capacitación y formación profesional, para mejorar la empleabilidad de las personas.

Así planteado, se puede identificar la empleabilidad como una derivación de la Teoría del Capital Humano (Schultz Theodore - 1960, Gary Stanley Becker -1964, Samuel Bowles y Herbert Gintis – 1975) donde tanto el nivel de conocimiento formal adquirido mediante la escolaridad, como el conocimiento tácito que se adquiere en las fábricas y talleres, conforman una paleta de habilidades que posee cada individuo para competir en un determinado mercado de trabajo.

Estas posturas enfocan el análisis de los mercados de trabajo a partir de las características de la fuerza de trabajo, es decir de la oferta, aseverando que es viable mejorar ciertos indicadores como la tasa de empleo, o la productividad, a partir de la inversión en educación y conocimiento como atributos que residen exclusivamente en cada individuo.

Un enfoque más reciente propone que las condiciones de empleabilidad de un trabajador “si bien pueden haber sido adquiridas por éste y constituyen un patrimonio personal e intransferible, devienen en definitiva de una inversión social, que le permitió tener acceso a oportunidades diferenciadas. La defensa de ese patrimonio es de responsabilidad del trabajador, en lo que atañe a su capacidad de estar disponible para actualizarlo y mantenerlo vivo. Pero es responsabilidad de todo el colectivo social en lo que corresponde a la construcción y mantenimiento de mecanismos democráticos que garanticen, primero el permanente acceso a las oportunidades formativas y, segundo, a que estas oportunidades formativas sean completadas con oportunidades de empleo, trabajo e ingresos (Weinberg, Pedro Daniel)<sup>1</sup>.

Este enfoque propone asumir la cuestión de la empleabilidad tanto desde la dimensión individual, que se vincula con las capacidades y proyectos de cada persona, como desde la dimensión colectiva, en donde todos los actores territoriales tienen una responsabilidad sobre

---

1

<http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/sala/weinberg>

esas condiciones de empleabilidad.

Frente a la opción que propone observar la empleabilidad desde uno de los extremos del mercado de trabajo, habría entonces otra posible. El concepto de empleabilidad brinda, de esta, forma una mirada más integral, que puede dar cuenta de la complejidad de la problemática y que nos permite enfocar al objeto ya no como una cuestión individual, sino a través de los vínculos con conceptos que implican al colectivo social tales como territorio y desarrollo.

Podría afirmarse que las teorías que practican un análisis de los mercados de trabajo a partir de la fuerza de trabajo (oferta), observan solo una parte del problema, aún para la economía clásica, "todos los mercados tienen un núcleo económico básico común, el modelo de oferta y demanda simplifica la realidad fijándose en estos rasgos clave" (Dornbusch, Fisher y Schmalensee – 1989).

Este enunciado, no sólo deja en claro que el análisis de un mercado debiera observarse desde el juego de relaciones y los flujos existentes entre oferta y demanda, sino que este modelo es una versión simplificada de la realidad, que si bien admitimos puede ser útil para describir algunas situaciones puede no serlo para interpretar realidades complejas.

Siguiendo a estos autores, entendemos a la demanda como "un término general que describe la conducta de los compradores y los potenciales compradores de un bien" y, la cantidad de demanda "depende del precio del bien y de otros factores, incluidos los precios de otros bienes y las rentas y los gustos de los compradores" (Dornbusch, Fisher y Schmalensee, – 1989).

Aquí encontramos elementos subjetivos como "conducta y gustos de los compradores" que inciden en el mercado de trabajo y con ello en la empleabilidad que, de esta forma, ya no se ve determinada sólo por las calificaciones personales, sino por aquellos valores del mercado que se construyen sobre una matriz cultural, social y política, además de la económica.

La figura de la "fila" que algunos autores han desarrollado puede ayudarnos a entender esta dinámica. Los empresarios asignan los puestos existentes entre los postulantes, de acuerdo con sus particularidades en relación con la contratación. Los trabajadores más solicitados son los primeros de la fila, resignando a los que cuentan con menos capacidades a encontrar trabajo en los puestos menos deseables de los sectores marginales de la economía, o a sufrir la situación de desempleo. Ahora, cabe preguntarse, cuáles son los factores que determinan esa selección.

Es obvio que el lugar en la fila no está determinado por un orden de llegada, sino por los atributos que coincidan con los criterios de selección del empleador. El factor económico es un argumento de selección, pero podemos inducir que en esa fila de espera juegan otros factores extraeconómicos que, sin embargo, forman parte del funcionamiento de los mercados, son parte de su institucionalidad y determinan tanto el lugar que el aspirante ocupa en la fila, como la espera inútil de un puesto de trabajo que difícilmente llegue.

### **II.3.3. Conocimiento: el recurso máspreciado**

Como se ha venido planteando, la evolución del sistema capitalista y la globalización han elevado al conocimiento como el recurso más importante del sistema productivo.

Los elementos centrales del debate acerca del desarrollo territorial, centran su expectativa en el desarrollo de las fuerzas endógenas como factor de impulso del mismo, tanto por la implicancia de las nuevas relaciones espaciales que la globalización y el desarrollo de las TICs han impuesto, como por el papel que cumplen el aprendizaje y el conocimiento.

La competitividad territorial parece estar vinculada tanto a la producción local de conocimientos, como a la vinculación entre centros de investigación y/o producción, lo que nos sitúa ante una nueva división del trabajo cognitivo tanto a escala global como local (Becattinni y Rulliani - 1996).

Los territorios se plantean por lo tanto como espacios de producción y organización del trabajo cognitivo, en permanente interacción contextual, y en una relación dialéctica entre conocimiento generado localmente y conocimientos adquiridos del espacio global.

En definitiva, se habla de conocimiento contextual de orden tácito cuando se refiere a una determinada destreza o virtud, producida en un determinado contexto (sistema productivo), para ser utilizado en el mismo mediante la práctica y de conocimiento codificado cuando éste es apartado de su contexto original de producción y trasladado, mediante el proceso de abstracción complejo de la codificación, al plano global.

De esta forma, el rol del conocimiento es fundamental para apuntalar los objetivos de las estructuras económicas en cuanto a productividad y competitividad.

El sistema educativo formal, en general, y las acciones de capacitación y formación, en particular, son los instrumentos de conocimiento más eficaces. Junto a ellos, la producción de conocimiento tácito que impone la praxis y que se relaciona con el concepto de aprendizaje, conforman los argumentos con que cuenta un territorio para mejorar, no sólo su competitividad, sino la calidad de vida de las personas.

Es que si la sociedad del conocimiento es la tendencia más enérgica del presente momento histórico, la misma impone al conocimiento no solo como el articulador de una nueva forma de organización y gestión del proceso productivo, sino como condición necesaria de acceso a la escena global.

La educación y la formación se han constituido como factores fundamentales, no ya para el ingreso a un mercado de trabajo, sino para acceder a un empleo de calidad, con lo cual se establece como argumento básico de lo que la Organización Internacional del Trabajo denomina trabajo decente.

### III. EL CONTEXO – LA CIUDAD DE ROSARIO Y SU REGIÓN

Como se ha sostenido el desarrollo es un proceso multidimensional, con lo cual cabría incorporar en la descripción del territorio aspectos ambientales o culturales para realizar una caracterización más acabada, sin embargo a los fines de este trabajo, parece más conveniente, realizar un recorte operativo a cuatro aspectos: económico, social, político e institucional .

En una segunda parte, se hace referencia al proceso de reestructuración territorial iniciado a mediados de la década del '70, que se agudizó en la última década del siglo XX, dando al territorio una nueva configuración, tanto desde la estructura económica como en el orden político y social.

La tercera parte de este capítulo aborda el proceso de planificación estratégica de Rosario y su región entre 1995 y el año 2007. La planificación estratégica es un proceso participativo mediante el cual los actores territoriales reflexionan y construyen su realidad territorial.

A partir de la visión de los actores locales y, de los acuerdos alcanzados, el territorio se constituye como una unidad de espacio y tiempo, sustentado en un mundo simbólico, y en su capacidad de acción colectiva.

Por ello es útil e interesante, a los fines de este trabajo, revisar aunque sea brevemente esa construcción colectiva, pero además, porque en definitiva, los Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo fueron fruto de acuerdos logrados en proceso de planificación estratégica de la Región Rosario.

#### III.1. ASPECTOS ESTRUCTURALES DE ROSARIO Y SU REGIÓN

La ciudad de Rosario se encuentra ubicada en la zona sur de la provincia de Santa Fe, en una posición geoestratégica en relación al Mercosur. Es cabecera del Departamento homónimo y se sitúa a 300 kilómetros de la ciudad de Buenos Aires y a 150 km de la ciudad de Santa Fe, capital provincial.

Cuenta con una superficie de 17.869 hectáreas y, según el último censo del año 2000, una población de aproximadamente 945.000 habitantes, la ciudad es el centro del Área Metropolitana del Gran Rosario, constituida por Rosario, Villa Gobernador Gálvez, San Lorenzo, Pérez, Capitán Bermúdez, Granadero Baigorria, Fray Luis Beltrán, Funes y Puerto General San Martín que, en total, suma una superficie aproximada de

582 km<sup>2</sup> y una población de 1.200.000 habitantes aproximadamente, concentrando en este territorio más del 55% del total de la población de la Provincia de Santa Fe.

Rosario y su zona han sido tradicionalmente una región de importante presencia industrial y comercial, y forma parte del corredor productivo más importante del país, que se extiende al desde la ciudad de La Plata (provincia de Buenos Aires) hasta Puerto General San Martín.

Ubicada sobre la margen derecha del Río Paraná, posee un extenso complejo portuario que comprende terminales ubicadas desde la localidad de Puerto General San Martín (al norte de la ciudad) hasta Villa Constitución (al sur), siendo uno de los sistemas portuarios más importantes del mundo. Cuenta con infraestructuras de transporte, comunicación y servicios que la destacan como uno de los territorios más dinámicos de la Argentina.

### **III.1.1. La estructura económica de Rosario y su Región**

El análisis de los datos del PBG de la región permite conocer la estructura económica de la misma así como su evolución y los cambios que en ella se producen.

El PBG, es el producto de un territorio estimado a partir de la sumatoria de los valores agregados generados por las unidades económicas residentes en una unidad geográfica determinada.

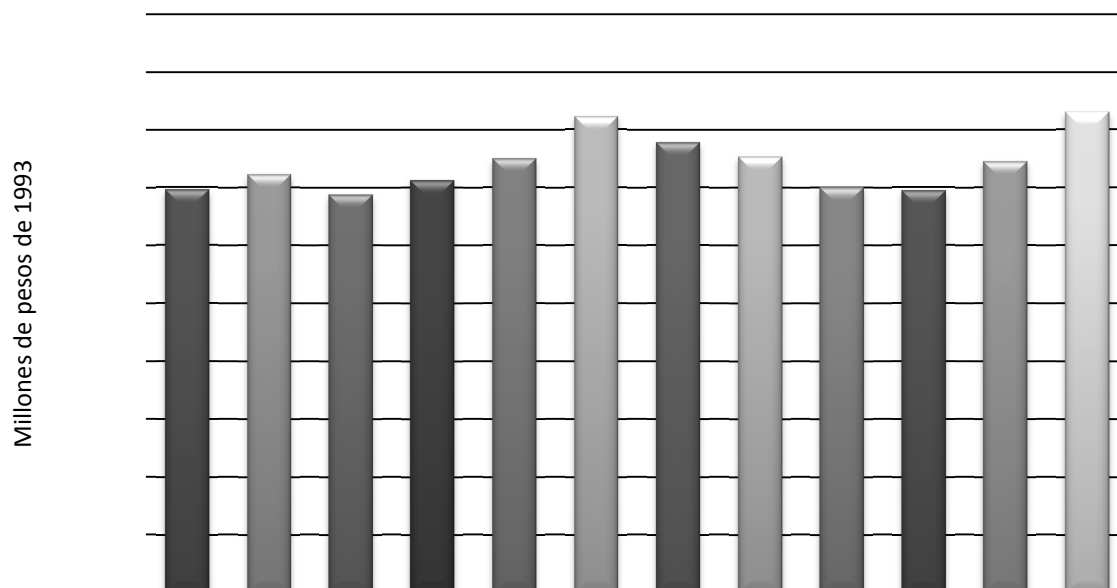
El PBG de la ciudad de Rosario representa más del 40% del PBG de la provincia de Santa Fe y si tomamos el PBG del Aglomerado en su conjunto, éste supera levemente el 50% del total provincial, lo cual revela la importancia económica de la región.

La participación de los distintos sectores en el PBG<sup>2</sup> (VER ANEXO VII.1.), es un dato que convoca a entender el perfil productivo de la región.

---

<sup>2</sup> El PBG del Aglomerado Gran Rosario, no incluye el sector primario. Un análisis más profundo de este agregado se realiza al analizar el proceso de reestructuración por el que ha pasado la región.

### Producto Bruto Geográfico del Aglomerado Gran Rosario, en millones de pesos de 1993



Fuente: Instituto de Investigaciones Económicas FCEyE – UNR.

Analizando los datos del año 2004, último período para el cual se dispone de la estimación, se ve que un 81% del producto correspondía al valor agregado del sector terciario, con lo cual los servicios juegan un rol determinante en la conformación de la estructura económica y la dinámica de la región. El comercio mayorista y minorista, los servicios empresariales e inmobiliarios, el transporte y las comunicaciones, los servicios financieros y de salud, son algunas de las ramas que se destacan en ese sentido.

El sector secundario significó para el mismo año un 19% del PBG, del cual un 72% corresponde a la industria manufacturera, destacándose la industria alimentaria y el sector metalmecánica como las ramas de mayor importancia.

Dentro de la primera es destacable la rama de los aceites vegetales

Debido a la característica netamente urbana del aglomerado, el sector primario tiene escasa o nula presencia en los datos estadísticos, sin embargo la ciudad y la Región son uno de los más importantes enclaves del país respecto al desarrollo de su sector agroindustrial. Rosario cuenta con una ubicación de privilegio en cuanto a la centralidad de la pampa húmeda, como centro logístico y de servicios, para el sur de Santa Fe, sur de Córdoba, norte Buenos Aires y Ente Ríos y es, sin duda, un importante punto de referencia.

El complejo portuario ha despachado en los últimos años más del 60% de las producciones agropecuarias del país, destacándose sobre todo las que corresponden a la exportación de aceites vegetales. En la región se asienta el complejo oleaginoso más importante de la Argentina y el sistema portuario fluvial más importante del mundo.

La coyuntura favorable que atravesaron las unidades económicas agropecuarias a partir del cambio del modelo de acumulación vigente hasta el 2001, generó un dinamismo en la economía regional que se traduce en la fuerte presencia territorial de industrias de maquinaria agrícola, equipos, agronegocios, una incipiente industria biotecnológica y flujos de capitales que fundamentalmente se orientaron a la construcción, pero que intensificaron también el comercio y el turismo en la ciudad. Esta situación está cambiando en la actualidad, ya que políticas económicas adoptadas por el gobierno central, además de la significativa crisis internacional impactan fuertemente en el aparato productivo del área.

Un análisis realizado (Woelflin y otros - 2007) en base a un área más amplia que incluye a los siete departamentos<sup>3</sup> que conforman la región Rosario del Plan Estratégico Metropolitano, reveló que:

Representan el 57,1% de la población de la provincia, y abarcan el 20,5% de la superficie de Santa Fe.  
Poseen el 40% de las explotaciones agropecuarias de Santa Fe, que en términos de superficie significan el 21.9% de la superficie agropecuaria provincial.  
Generaron el 65% de la producción de soja y maíz de la campaña 2004/05 y el 62% de la producción de trigo.  
Representan el 61,5 del VA industrial de Santa Fe y el 68% del VBP según el CNE 1994.  
El VA por el Sector Comercio representa el 65,5% del total provincia, y dicha participación asciende al 68% en el caso de los Servicios relevados en el CNE 94.

Las micro, pequeñas y medianas empresas locales, ostentan una presencia destacada en el sector industrial, y representan más del 90% de las empresas que operan en la región, son asimismo, significativas en cuanto a la creación de puestos de trabajo y poseen un reconocimiento cada vez más extendido en el procesamiento de los recursos regionales. Si bien se orientan fundamentalmente al mercado interno, en los últimos años han ganado escala para posicionarse en mercados globales.

---

<sup>3</sup> Belgrano, Caseros, Constitución, General López, Iriondo, Rosario y San Lorenzo.

Se destaca un conjunto de grandes empresas de origen local, vinculadas a los umbrales del desarrollo agroindustrial de la región, sobre todo en las ramas de oleaginosas, frigoríficos y maquinaria agrícola.

En la región, se asientan además industrias papeleras, madereras, textiles y plásticas, y algunas empresas multinacionales como Cargill o General Motors han localizado sus plantas en la zona.

En los últimos años la inversión pública y privada ha sido importante. Los nuevos emprendimientos comerciales y de entretenimiento no sólo enriquecieron la oferta local sino que impulsaron también a los ya existentes a jerarquizar la propia. Por otro lado, la obra pública jugó un rol fundamental para la reconfiguración urbana, sobre todo en lo que respecta a infraestructura y la revalorización de los espacios públicos.

En cuanto a tecnología e innovación, la región desarrolló emprendimientos de base tecnológica que se orientaron fundamentalmente al software y los servicios informáticos, agrupados en su mayoría en el Polo Tecnológico Rosario. Existe además, inversiones para el impulso de la rama biotecnológica y bioinformática orientadas a perfilar a la región como un centro especializado.

Desde al año 2000, Rosario cuenta con un espacio institucional de articulación público – privada, la Agencia de Desarrollo Región Rosario.

En síntesis, la región Rosario ostenta una estructura económica diversificada, con una fuerte presencia del sector servicios, alta densidad de pequeñas y medianas empresas, una industria agroalimentaria de escala global y un importante desempeño en las ramas metalmecánica, química, plástica y textil indumentaria, por mencionar algunas de las más destacadas.

Paradójicamente algunos de estos rasgos como el peso del sector Mipyme en la estructura económica, o el perfil productivo de la región, que en buena medida fueron inductores de una rápida reactivación económica a partir de la crisis del 2001 y la devaluación en el año 2002, fueron también los factores de vulnerabilidad durante el ajuste estructural que alcanzó su cenit en la década del '90.

El modelo aperturista de los '90 se caracterizó en términos generales por el desmantelamiento de las barreras arancelarias, la fijación del tipo de cambio nominal y la profundización del proceso de integración regional.

Desde el sector industrial, Jorge Robbio (2003) hace una posible distinción entre tres grupos distintos de industrias en relación a las

actividades de (I+D): las basadas en el procesamiento de recursos naturales (ej. aceiteras), las que se distinguen por el uso de trabajo intensivo no calificado localizadas sobre todo en el sector Pymes (ej. textil, calzado, indumentaria) y, por último, las que cuentan con un uso intensivo de servicios de ingeniería (bienes de capital o consumo durables).

El impacto del ajuste estructural repercutió principalmente en los dos últimos grupos, de gran presencia en la región, producto de las importaciones que llegaron de Asia y en algunos períodos del Mercosur. Durante ese período Rosario encabezó las estadísticas mortandad empresarial. El mercado de trabajo también sufrió las consecuencias de estas políticas, reflejadas en indicadores tales como más de 20 % de desempleo.

Ante el nuevo escenario de reactivación las empresas recurrieron a su capacidad instalada y a las horas extras para recuperarse, pero una vez agotado este recurso debieron salir a la búsqueda de trabajadores calificados lo cual significó un inconveniente para el sector productivo, ya que el descuido de la educación técnica formal y la falta de transmisión de conocimiento contextual (el que se genera en los ámbitos de trabajo, fabricas, talleres, etc.) conspiraron para que se agotara rápidamente la oferta de trabajadores calificados.

En este período los niveles de pobreza e indigencia también fueron alarmantes, casi un 50% de la población midió por debajo de la línea de pobreza y más de un 20% bajo la línea de indigencia.

Si bien existen factores de la política macroeconómica, como por ejemplo el tipo de cambio que no son controlables desde los territorios la diversidad de la estructura económica, la posición estratégica de la región, el potencial de los recursos humanos, junto a los distintos centros de producción de conocimiento, entre otros factores, plantean el desafío para la sociedad local de consolidar una estrategia de desarrollo que articule estas ventajas, y fortalezca los distintos eslabonamientos de las cadenas productivas regionales.

### **III.1.2. La estructura social de Rosario y su Región**

Caracterizar la dinámica de la estructura social de la región Rosario, requiere reconocer el impacto de las políticas de ajuste y reforma estructural aplicadas en la región en la década del '90.

Sin entrar en el detalle analítico de la aplicación de estas medidas, se pueden delinear algunas de las principales consecuencias inmediatas

de las mismas: una reestructuración económica, con un fuerte peso del factor tecnológico que profundizó los desequilibrios regionales, la desestructuración del aparato productivo nacional, especialmente en el sector de la pequeña y mediana empresa, y un proceso de reforma de las condiciones laborales, marcadas por una fuerte flexibilización y precarización laboral.

En términos de estructura social se produjo una profunda transformación en el ámbito nacional, que tuvo un fuerte correlato en la región, con la desintegración progresiva del mercado de trabajo y el consecuente aumento del desempleo y subempleo, que generó un círculo vicioso de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social.

La literatura al respecto ha desarrollado ampliamente el tema, advirtiendo la heterogeneidad intrínseca de algunos estratos sociales, fenómeno que se acentúa a partir de la consolidación del proceso de acumulación afianzado durante la década del '90, en donde la pobreza adquiere un carácter más diverso, ante la creciente vulnerabilidad de los sectores medios y medios – bajos (Torrado – 1994).

El altísimo nivel de desempleo y de subempleo constituyen un problema social relativamente inexistente en el pasado, pero hoy puede pensarse como un elemento estructural y económicamente funcional al modelo de acumulación impuesto. El riesgo de descenso social empieza a cristalizarse como nunca antes en una sociedad acostumbrada a la movilidad social ascendente.

Por otro lado, el desmantelamiento de los servicios sociales públicos y los sucesivos recortes del gasto social, agudizaron aún más la situación, dejando en desprotección a amplios sectores de la sociedad.

En este contexto, en diciembre del 2001 se precipitó una crisis sin precedente en el período democrático iniciado en 1985, a partir de la salida compulsiva del tipo de cambio fijo que se ejecutó en el 2002, mediante una devaluación del peso, lo cual: “en el contexto de un inconsistente programa económico, acelera el deterioro económico y social” (Barbeito y Lo Vuolo – 2002).

Desde el punto de vista de las instituciones del Estado de Bienestar se acompañó a este proceso con una serie de reformas en el área social estructurada sobre dos ideas-fuerza: focalización y pobreza extrema, es decir, la identificación de los grupos más pobres y la focalización del gasto social en los mismos (Lo Vuolo, Barbeito y Rodríguez Enríquez – 2002), suponiendo con ello una mayor eficacia, tanto en la asignación del gasto como en diseño y ejecución de las políticas.

Para el año 2003, el sector de población que vivía bajo la línea de pobreza en el aglomerado Rosario superaba el 50% (VER ANEXO VII.2.), y el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2001, registró que 35.950 familias vivían en asentamientos irregulares, es decir sin servicios básicos adecuados.

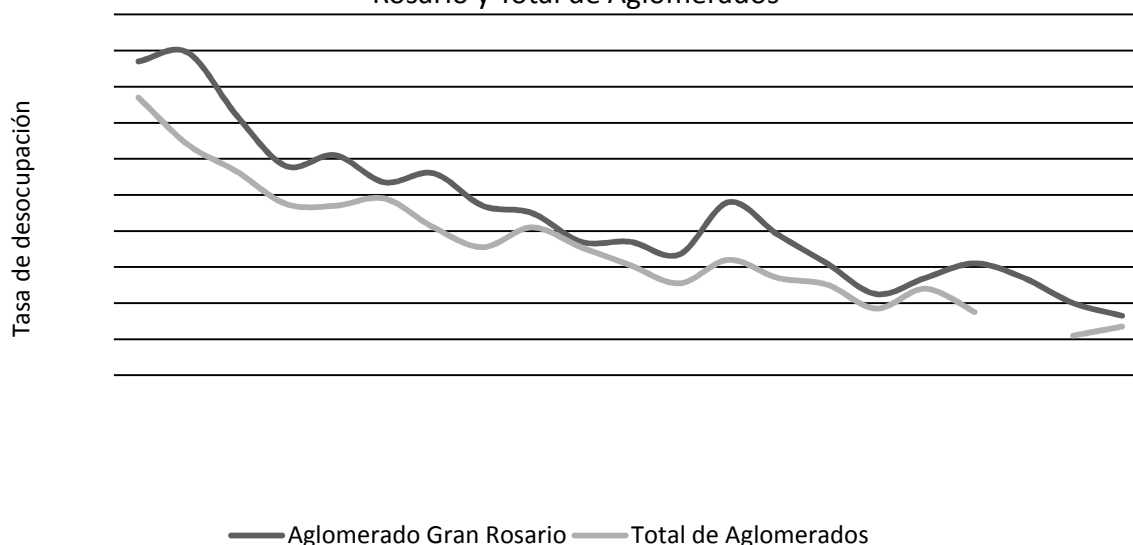
Rosario ha sido, y sigue siendo, contenedora de grandes contingentes de población expulsada de sus lugares de origen por el empeoramiento de las condiciones socioeconómicas regionales que, junto a sectores empobrecidos de la misma ciudad configuran la población de los asentamientos irregulares.

Si bien la noción de irregular refiere a la condición de tenencia de la tierra, las características que prevalecen en esta población, hace que se asocie el termino a otro concepto, el de exclusión que, en el caso de este sector social, se manifiesta en un doble sentido: exclusión urbanística-estructural y exclusión socio-cultural.

El gobierno local desplegó, sin embargo, políticas de contención, el sistema de salud pública es sin duda el logro más importante. Junto a esto, existen otros programas como el Rosario Hábitat, que promueve la incorporación de los asentamientos irregulares a la ciudad, el Programa Crecer que es una intervención integral de atención a la niñez y diferentes programas de promoción de emprendimientos productivos, entre otros.

En el año 2005 el escenario es sensiblemente diferente, de casi un 25% de desocupación en los primeros trimestres del 2003, en el 2005 no superó el 15%, y para el primer trimestre del 2008 la desocupación ya estaba por debajo del 10% (VER ANEXO V.II.3.).

Comparación de la tasa de desocupación entre Aglomerado Gran Rosario y Total de Aglomerados



Fuente: Sistema de Información Metropolitano – en Base a datos EPH -INDEC

Desde distintas posiciones se sostiene por un lado, que la recuperación responde a las condiciones macroeconómicas favorables que viene transitando el país y la región en los últimos años, otras opiniones argumentan que las políticas locales han posibilitado tal despegue, quizá desde una posición intermedia se encontrarán factores de despegue en la suma de los esfuerzos.

Por otra parte la región ostentaba un escenario más equitativo que el resto del país en la distribución del ingreso. El Coeficiente de Gini, que muestra la concentración del mismo, y que compara la distancia entre los ingresos del 10% de la población que más gana, y el 10% de la que menos gana, tenía un valor a mediados de 2005 de 0,42 para Gran Rosario, 0,45 para Gran Córdoba, 0,49 para Gran Buenos Aires, y 0,51 para el total de los aglomerados.

De todas formas, y a pesar de la espectacular recuperación, queda claro que aún hay importantes problemas por resolver y que las características de la región la hacen muy vulnerable frente a los shocks económicos. La situación actual, frente a políticas adoptadas en relación al sector primario exportador dan cuenta de esta característica.

La consolidación de un proyecto colectivo requerirá especialmente tener presente estas cuestiones. Es común encontrar en América Latina, (aún al interior de regiones con potencialidades para competir en el orden global) desequilibrios en la estructura social.

La Región Metropolitana de Rosario, con enormes posibilidades competitivas en el contexto global, deberá simultáneamente, implementar estrategias para morigerar los desequilibrios que aún persisten en su interior.

### **III.1.3. La dinámica política de Rosario y su Región**

Describir la dinámica política de la región Rosario implica reconocer la participación activa de los tres niveles del Estado (nación, provincia y municipio) en el territorio.

Desde el retorno a la democracia en 1983 el partido de gobierno de la ciudad de Rosario nunca había coincidido con el de la Provincia, hasta que en diciembre del año 2007, con la asunción de un ex intendente de la ciudad, Hermes Binner del Frente Progresista Cívico y Social, como Gobernador de la Provincia, esto se revirtió.

Hasta ese momento y durante casi un cuarto de siglo la provincia fue gobernada por el Partido Justicialista y la Municipalidad tuvo al frente del gobierno a la Unión Cívica Radical en el período 1983 – 1989 y luego una sucesión de cinco mandatos del Partido Socialista, Héctor Cavallero, Hermes Binner (dos períodos) y Miguel Lifschitz quien transcurre, en la actualidad, su segundo período.

El mapa político también se modificó en la región ya que importantes ciudades del área metropolitana como San Lorenzo, o Villa Gobernador Gálvez, que habían sido gobernadas por el justicialismo desde 1989, recientemente han cambiado de matiz político con gobiernos afines al provincial y al de la ciudad de Rosario.

Estos cambios, son aún recientes como para poder realizar algún tipo de análisis. Una mirada retrospectiva nos permite reconocer que la particularidad del escenario político previo al 2007, actuó muchas veces como obstáculo para poder asumir decisiones estratégicas, lograr acuerdos, y hacer un óptimo uso de los recursos.

En cuanto al gobierno local, el Partido Socialista, que ha tenido la responsabilidad de conducir el ejecutivo durante casi de veinte años, ha mostrado un cierto nivel de eficacia para interpretar las expectativas de la ciudadanía. Durante el período más marcado del ajuste estructural, la década del '90, se consiguió estructurar una red de contención que amortiguó el impacto de las políticas neoliberales.

La continuidad del gobierno municipal atravesó la crisis del 2001 y supo aprovechar las condiciones favorables de la etapa pos convertibilidad. Desde posiciones cercanas a una social democracia moderada, la

gestión tuvo logros no sólo en cuanto a lo social, sino también en otros aspectos.

Desde lo urbanístico, la ciudad recuperó muchos espacios vinculados a la costa del río Paraná, en el orden político la descentralización y el presupuesto participativo generaron nuevos espacios de participación ciudadana, el gobierno local se destacó por una política muy activa de apoyo a la producción y difusión de la cultura local, y se realizaron esfuerzos para el posicionamiento de Rosario en el orden nacional e internacional, coronados en la realización en la ciudad, del Congreso de la Lengua Española en el año 2004.

En el año 2003 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) otorgó a la Municipalidad de Rosario el premio "Experiencia Ejemplar de Gobernabilidad local en la Región".

En el orden político surgen, ante el nuevo escenario, una serie de interrogantes, por un lado el gobierno local tiene ahora la oportunidad de impulsar algunas de las demandas históricas de la región: en primer lugar, un tema muy sensible al ideario local, como la autonomía municipal con una reforma tributaria que refleje la nueva geografía de responsabilidades, y luego, no menos importante es la institucionalización de alguna instancia de gestión metropolitana.

#### **III.1.4. El perfil Institucional de Rosario y su Región**

En la región se registran una diversidad de organizaciones sociales formadas en relación a los diferentes modelos de acumulación que impactaron en el territorio a través de los años.

La pluralidad y las características de las organizaciones se corresponden fundamentalmente, con los períodos históricos que atravesó la región.

Durante el modelo agro-exportador implementado en nuestro país desde fines del siglo XIX, y en el establecido en la sustitución de importaciones del período comprendido entre los años 1940 y 1975 aproximadamente, el crecimiento económico fue acompañado por una dinámica de conexiones sociales, económicas y urbanas que configuraron la región metropolitana.

También los períodos desfavorables fueron sustento para crear redes de contención y solidaridad que han perdurado en el tiempo, los comedores comunitarios, clubes de trueque, centros barriales, etc., son organizaciones sociales que emergieron como redes de contención social ante las crisis.

La densidad institucional es un componente de los procesos de desarrollo endógeno que requiere una fuerte articulación entre las instituciones del territorio sin superponer esfuerzos o multiplicar acciones.

En general, la región Rosario aparece como un territorio con abundancia de nodos, pero con escasez de vínculos que integre estos nodos.

Además, es reconocible un desparejo grado de fortaleza y representatividad en los actores institucionales, lo cual requeriría asumir que es necesario fortalecer el entramado institucional a partir de vigorizar los lazos.

Desde el sector público se ha actuado con decisión para estimular los espacios de articulación. Si bien se ha encontrado entusiasmo entre los actores privados por acompañar los procesos de integración público-privados, el mismo no se ha traducido constantemente en acciones concretas.

La multiplicidad de agentes de representación de los sectores socioeconómicos es un testimonio manifiesto del amplio tejido institucional local, pero esta densidad institucional es un componente del desarrollo endógeno que requiere una fuerte articulación entre las instituciones del territorio. Rosario cuenta en este sentido con un importante capital social que puede impulsar su proyecto colectivo, pero su sola presencia no garantiza de hecho la realización de estas funciones, sino que es un factor entre varios más. Es un recurso que, si se sabe utilizar, puede contribuir a generar efectos anhelados.

Concebir las redes como un capital significa percibir la capacidad de realizar acciones vinculadas, en las cuales tanto la confianza como la reciprocidad establecen los principios que nutren las perspectivas de desarrollo y, por lo tanto, estipulan la acumulación de bienes comunes, incluido el capital social.

### **III.2. LA REESTRUCTURACIÓN TERRITORIAL**

La década del '90 supuso para la región una serie de profundos cambios, que impactaron en la dinámica económica y social y que se manifestaron como un impresionante proceso de reestructuración territorial.

La implementación del Plan de Convertibilidad<sup>4</sup> produjo una fuerte reestructuración productiva que, en realidad, acentuó el proceso que ya se venía engendrando desde mediados de la década de los setenta y ocasionó en la economía de la ciudad de Rosario y del Aglomerado Gran Rosario fuertes impactos a escala global y sectorial (Woelflin y otros – 2004).

Las consecuencias de estas políticas se manifestaron, en cuanto a lo productivo, fundamentalmente a partir del desmantelamiento del sector industrial que había caracterizado y dado impulso a la región en el período anterior y el surgimiento de un perfil económico mucho más vinculado a la provisión de servicios.

Pero además, es necesario reafirmar el carácter inestable de la dinámica económica del territorio, tal como se ha planteado en numerosas investigaciones del Instituto de Investigaciones Económicas (IEE) FCEyE – UNR: “el comportamiento de la economía rosarina es pro cíclico y, en el caso de algunos sectores, los efectos se manifiestan de manera más acentuada que en el promedio del país” (Woelflin y otros – 2004).

El proceso que se inició a mediados de los años '70, y tuvo su período más comprometido durante el gobierno de Carlos Menen, dejó un saldo negativo, ya que la estructura productiva de la Región Rosario sufrió un deterioro permanente de sus empresas en distintas ramas productivas, que provocó desocupación y subempleo, y salvo algunos grupos de empresas de sectores determinados, la situación se agravó para las PYMES locales, que fueron las que habían permitido un desarrollo considerable hasta la década del 70 (Castagna, Woelflin y Módolo – 2005).

El análisis efectuado por el IEE (Woelflin y otros – 2004) sobre la evolución de la actividad, en base a los sectores productores de bienes y servicios, reafirma que la economía de Rosario y su área entre 1993-2001, se transformó desde productora de bienes (fundamentalmente provenientes de la industria manufacturera) a proveedora de servicios, especialmente, los servicios vinculados a la producción, tales como transporte, financieros, seguros, comunicaciones, entre otros (VER ANEXO VII.1.).

La siguiente tabla muestra la evolución de ambos sectores en cuanto a la participación en el PBG del Aglomerado:

---

<sup>4</sup> El Plan de Convertibilidad basado en el denominado “Consenso de Washington” se aplicó en 1991 mediante la Ley de Convertibilidad.

<b>Período</b>	<b>Participación del Sector Secundario</b>	<b>Participación del Sector Terciario</b>
<b>1993</b>	21,19%	78,81%
<b>1994</b>	21,18%	78,82%
<b>1995</b>	21,12%	78,88%
<b>1996</b>	22,08%	77,92%
<b>1997</b>	21,78%	78,22%
<b>1998</b>	24,00%	76,00%
<b>1999</b>	20,38%	79,62%
<b>2000</b>	17,96%	82,04%
<b>2001</b>	16,90%	83,10%
<b>2002</b>	15,37%	84,63%
<b>2003</b>	18,19%	81,81%
<b>2004</b>	19,44%	80,56%

Fuente: Instituto de Investigaciones Económicas - FCEyE – UNR.

El comercio, una actividad importante en la ciudad y la región, también se vio afectado por las políticas aplicadas, a partir de un intensivo proceso de concentración en el comercio minorista en favor de un grupo de grandes cadenas de comercialización, en su mayor parte propiedad de capitales internacionales, que creció en cuanto a participación en las ventas totales de alimentos y otros consumos (Cafarell y otros – 2000).

Hay que destacar que (si bien con oscilaciones), el nivel de actividad fue aumentando en este período, pero el empleo no acompañó el crecimiento.

Un análisis de la evolución de la mano de obra ocupada en cada uno de los sectores, (Woelflin y otros – 2004) a través de los datos tabulados en la Encuesta Permanente de Hogares entre los años 1993 – 2001 demuestra que:

- A escala global la tasa de desocupación fue creciendo desde el 11% en el primer año, llegando al 21% en Mayo de 1995 para situarse en alrededor del 18% en el último año señalado.
- Por otra parte, la tasa de subocupación era en 1993, similar a la de desocupación, pero comienza a incrementarse a partir de 1998 y se sitúa bastante por encima del 20% en 2001.
- El comercio junto con la industria son los sectores de mayor demanda de mano de obra, en conjunto representan el 50% del empleo total del Gran Rosario. La industria pierde participación en todo el ciclo, alrededor de un 4%, tanto en la generación de empleo como de Valor agregado.

Como plantean las autoras, en base al estudio de los valores absolutos del producto industrial, se determina que durante los años de expansión del sector el aumento de su nivel de actividad no se correspondió con un incremento en los niveles de empleo, por lo que se infiere que el crecimiento registrado se debió, en parte, al aumento de la productividad del factor trabajo.

Desde una mirada territorial, se caracterizó a la situación como “la ciudad posindustrial” donde el eje de disposición espacial urbana en torno a la localización de las industrias en las ciudades (propio de la etapa industrial), se vio afectado definitivamente por los cambios económicos: reestructuración productiva, financiamiento global, uso de las tecnologías, formación de megamercados y grandes corporaciones empresariales, entre otros factores (Pellegrini, Raposo y Módolo – 2007).

En definitiva, más allá de la nueva configuración territorial, lo que dejó el proceso fue un fuerte deterioro en el sector industrial, fundamentalmente, a partir de la crisis económica iniciada en 1999, donde el sector manufacturero pierde 6 puntos porcentuales de participación en el valor agregado de la ciudad. El Relevamiento Productivo 2001 realizado por el IEE, destaca además, la propensión hacia la disminución del tamaño de las empresas (Woelflin y otros – 2004).

En este sentido, el segmento productor de bienes vio disminuido su poder de negociación, con un alto riesgo de restricción de su existencia y una participación limitada en muchos casos a una mera subsistencia para atender mercados marginales (Cafarell y otros – 2000).

A partir de 1999 la situación se agudizó, la recesión que supuestamente se manifestó por factores exógenos, la sucesión de crisis internacionales y la devaluación del real brasileño, quitó el velo también a los desequilibrios de la economía argentina: una situación fiscal muy débil, causa del elevado endeudamiento público, cada vez más difícil de financiar (Castagna y otras - 2002).

Las autoras, remarcan además un rasgo recurrente en la región, tan sensible a los ciclos económicos, la recesión económica tuvo un mayor impacto en Rosario y el aglomerado, que en el total del país, y la caída de la producción del sector industrial fue superior a la observada a nivel nacional.

Finalmente, luego de la crisis desatada en el año 2001, sin duda la más importante en la historia argentina, el cambio de escenario macroeconómico que implanto la devaluación del año 2002, brindó nuevas expectativas para la dinámica económica del territorio.

Desde el sector productivo, se comienzan a pensar nuevas estrategias, de vinculación tecnológica, de asociacionismo, de fortalecer la institucionalidad territorial como factor de competitividad, etc., sin embargo, aún queda un extenso camino por recorrer. Un relevamiento realizado por el IIE, en el año 2001, sobre un universo de 1373 empresas del sector manufacturero, detectó que solo 148 empresas (10,8%) participaban de alguna modalidad de asociación (Liendo y Martínez - 2002).

En cuanto a los vínculos institucionales, si bien en los últimos años se ha generado un ambiente favorable para fortalecer los lazos, el vasto entramado con que cuenta la región no ha sido aún un factor determinante de creación de sinergia. Dos factores se destacan para entender este pausado proceso de articulación, por un lado una cultura individualista del pequeño y mediano empresario, así como la escasa profesionalización de su gestión y, por otro, el modo en que reaccionan las entidades para adaptar su gestión a los constantes cambios en la coyuntura económica (Castagna, Liendo y Martínez - 2007).

La innovación y la vinculación del sector científico y tecnológico con el productivo es una oportunidad para la región, la ciudad cuenta con un 50% más de investigadores por habitante que el promedio nacional, ubicándose en el primer lugar en concentración de recursos humanos altamente calificados dentro del conjunto de ciudades intermedias del país (Castagna, Woelfin y Módolo - 2005).

Un territorio competitivo es aquél en el que las empresas pueden contar con insumos, tecnologías, servicios y actividades suplementarias de forma eficaz. El desarrollo regional en un contexto de integración suprarregional, exige de una participación activa por parte de todos los actores integrantes de la comunidad, y en especial del Estado, que con adecuadas acciones pueden ayudar a la adaptación y articulación de la región con el sistema global, jerarquizando el papel del territorio, como factor estratégico de desarrollo (Castagna, Woelfin, Romero y Módolo - 2002).

Desde esta perspectiva los autores sostienen que el comportamiento de las empresas tiene una estrecha interrelación con el espacio, el ambiente institucional y la industria a la cual pertenecen, por lo que en este nuevo escenario, una política de desarrollo endógeno, se debería fundar en diversos programas orientados a fortalecer eslabonamientos productivos y a innovar, desde la identidad productiva local.

### **III.3. EL TERRITORIO COMO CONSTRUCCIÓN COLECTIVA. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA (1995 -2007)**

Los enfoques actuales caracterizan a la planificación estratégica como un proceso para orientar las decisiones y las acciones hacia los asuntos realmente importantes para el futuro del territorio, contribuyendo a concentrar en ellos las energías del sistema de actores locales o regionales. El impulso dado a la planificación y gestión estratégica, como método capaz de sustentar el diseño de estrategias en un entorno crecientemente complejo e incierto, apoyado en la prospectiva y en la concertación público-privada, surge como uno de los rasgos más característicos del planeamiento territorial más reciente (Bervejillo – 1996).

Desde esta perspectiva resulta atractivo para este trabajo, detenerse en el proceso de planificación estratégica de la ciudad de Rosario por dos motivos:

En primer lugar dado que la planificación estratégica es una práctica participativa, donde los actores locales expresan no sólo su interpretación del territorio sino que lo proyectan a futuro, esta visión es tan importante como lo son los aspectos estructurales descritos anteriormente.

Por otro lado los Acuerdos Territoriales de Empleo, surgen como una respuesta a una necesidad planteada en el marco de los Acuerdos Estratégicos 2004 del Plan Estratégico Metropolitano. Por ello se describe sintéticamente la evolución del proceso de planificación estratégica y focalizará en las conclusiones de los Acuerdos Estratégicos 2004, ya que son insumos útiles para los objetivos de este trabajo.

### **III.3.1. El Plan Estratégico Rosario**

En el año 1995 Rosario fue una de las primeras ciudades de la Argentina que abordó el desafío de planificar estratégicamente el territorio.

El Plan Estratégico Rosario (PER) se planteó como objetivo convocar a los más diversos actores locales en un ámbito de concertación para la formulación de un proyecto común.

Se distinguen cuatro etapas, el diagnóstico, que se realizó entre los años 1996 y 1997, la formulación en el año 1998 y luego la implementación y ejecución. Transversalmente se desarrolló un proceso de evaluación de cada uno de los ciclos.

Fue en 1998 que se presentó el PER, como un conjunto de proyectos que sintetizaban las aspiraciones de los actores locales, representados por casi 150 instituciones de la región.

A partir de allí, se comenzó con la etapa de gestión de los proyectos entre los cuales sobresalen la Agencia de Desarrollo Región Rosario, la profundización del programa de Descentralización del Municipio, el Polo Tecnológico Rosario y el Programa Rosario Hábitat.

Una vez que el PER fue logrando visibilidad, se transformó también en un ámbito natural para el análisis de las problemáticas de la ciudad. En definitiva, el PER fue el primer paso para movilizar las energías sociales en pos de generar acuerdos y compromisos que se cristalizaron en el territorio, para ello se definieron cinco líneas estrategias de actuación, la ciudad del río, la ciudad de las oportunidades, la ciudad del trabajo, la ciudad de la creación y la ciudad de la integración.

Con la presentación, en 1998, del Plan Estratégico Rosario se abrió una nueva dimensión de gestión local. Desde la perspectiva de un enfoque integral, en el ámbito del PER los actores priorizaron un conjunto de proyectos estratégicos, respondiendo a tres áreas claves: Infraestructura y Logística Multimodal, Calidad de Vida, Gestión y Proyección.

Entre estos proyectos se encontraban: la Hidrovía, el Puente Rosario – Victoria, la reconversión del Puerto de Rosario, la gestión del Sistema Vial Metropolitano de Accesos a la ciudad, el Aeropuerto Internacional Rosario, la autopista Rosario – Córdoba, el Sistema Regional de Desarrollo Científico – Tecnológico (Polo Tecnológico) el Plan Rector Ambiental, el Plan de Actuación en Asentamientos Irregulares (Programa Rosario Hábitat), el Nuevo Hospital de Emergencia “Dr. Clemente Álvarez”, la Preservación del Patrimonio Urbano, el Sistema Urbano Regional de Espacios Verdes, la reconversión del Frente Ribereño de la ciudad, la Descentralización y Modernización del Municipio, la Agencia de Desarrollo Región Rosario y el Sistema de Gestión Turística.

El PER logró superar cualquier otro intento anterior de coordinar y movilizar fuerzas hacia objetivos predeterminados, consiguió generar dinámicas sociales de compromiso y acuerdo; proyectos que fueron innovadores y apoyados por la totalidad de los actores locales, como la Agencia de Desarrollo, el Polo Tecnológico o el Programa Rosario Hábitat lograron importantes avances y se consolidaron institucionalmente.

La experiencia puso de manifiesto una apertura del plan de gobierno a una visión más integral y abarcadora que contemplaba la opinión y los intereses de los distintos actores sociales y económicos de la ciudad. Si

bien no se trató de un plan municipal es cierto que el municipio fue un actor fundamental y protagónico, en primer lugar a partir de contar con la voluntad política de habilitar este espacio de participación pero además por contar con un instrumento concreto a través del cual el gobierno local fija sus prioridades.

Las experiencias en planificación estratégica indican que estas iniciativas surgieron en momentos de crisis de las ciudades o territorios, pero también en situaciones que permitían una posibilidad de cambio y transformación. La experiencia de Rosario no escapa a estas características, sin embargo posee algunas particularidades propias de las singularidades que son originales de la ciudad.

### **III.3.2. Una Nueva Escala – El Plan Estratégico Metropolitano**

La finalización de la primera etapa del PER redefinió el ámbito de actuación asumiendo que la escala metropolitana abre un nuevo espacio para encontrar, en forma conjunta, soluciones consensuadas a problemáticas comunes y permitiría proyectar a la región en el Mercosur y en el mundo.

De esta forma desde el Gobierno Local convoca a los gobiernos e instituciones de la región para dar continuidad y profundizar lo actuado por el PER pero desde una visión metropolitana, en el convencimiento que la planificación estratégica es multidisciplinaria, integral, dinámica, participativa y multiescalar (PEM – 2004).

La planificación estratégica se definió en el marco del Plan Estratégico Metropolitano (PEM -2004) como el proceso de concertación de actores locales a fin de establecer objetivos comunes a largo plazo, que transformen la realidad actual, para concretar una estrategia de desarrollo local.

El territorio es considerado en el documento del PEM (2004) como la expresión de la organización y movilización de los distintos agentes locales en pos de su propio desarrollo. Es decir se considera al territorio como actor decisivo del desarrollo.

La región se estructura a partir de una ciudad cabecera, Rosario, y un conjunto de municipios y comunas. Si bien no se conceptualiza como un concepto estático se propone un sistema regional donde fundamentalmente funcionan como estructurantes el sistema ferroviario y el puerto: “en primer lugar el río Paraná y su costa fluvial permiten que Rosario se constituya en una ciudad puerto, a la que se agregan otros puntos de embarque que generan procesos de urbanización como centros de transferencia modal de carga entre el ferrocarril y el medio

fluvial. En segundo lugar, la conformación metropolitana estuvo ligada a la instalación de la red ferroviaria que recorriendo la Región extendía su trazado en forma radiocéntrica convergiendo a la ciudad de Rosario, el gran puerto agroexportador de toda la Pampa húmeda" (PEM – 2004).

De esta forma, desde una perspectiva histórica, se otorga una visión de cómo se conformó la región en torno a su ordenamiento infraestructural y económico.

Se asume además un escenario complejo y heterogéneo en este proceso. "La dimensión urbano territorial del Gran Rosario encierra una contradicción entre la supuesta homogeneidad dada por la presencia de varios centros urbanos y la histórica primacía de la ciudad central, situación que se traduce en una realidad metropolitana heterogénea y fragmentada, con fuertes desequilibrios socioeconómicos entre la ciudad central (incluso dentro de ella misma) y el resto del área" (PEM – 2004), la mención de esta realidad, es ineludible.

El criterio para la delimitación de la región por el cual se optó es el de interdependencia funcional, que incorpora a las localidades que interactúan desde diferentes dimensiones con la ciudad central (económica, social, cultural, urbanística, política, etc.), conceptualizando operativamente a la región metropolitana como "un ámbito urbano rural que se estructura en torno a la ciudad central y se articula con otros centros urbanos que cuentan con mercados de trabajo y ámbitos comerciales propios, vinculados al centro...esta demarcación no es definitiva, su flexibilidad y movilidad está sujeta a las dinámicas económicas, productivas y sociales que involucran a los diferentes actores en el proceso de construcción del territorio metropolitano" (PEM -2004).

De esta forma se plantea la construcción del territorio para el Plan Estratégico Metropolitano Región Rosario, el lugar de la construcción social, el de la resolución de los conflictos y, fundamentalmente, el de la organización productiva y social.

Para definir las políticas regionales se estableció metodológicamente cuatro ejes de análisis:

- El territorio metropolitano
- El sistema económico regional
- La sociedad metropolitana
- Las instituciones metropolitanas

El sentir social quedó expresado en una visión colectiva, que impone discursivamente la mirada de los actores locales: "la región Rosario se constituye en una realidad con identidad, territorialmente integrada,

socialmente inclusiva y políticamente participativa que se proyecta como polo de innovación, conocimiento y producción" (PEM 2004).

En el año 2004 representantes de más de ochenta instituciones de la región (Ver ANEXO VII.4.), distribuidos en cuatro comisiones para cada dimensión de análisis territorial, definieron el nuevo Plan Estratégico Metropolitano que se plasmó en el documento Acuerdos Metropolitanos 2004.

Los objetivos planteados desde los cuatro ejes señalados fueron:

El territorio metropolitano: Desde esta dimensión se planteó consolidar las infraestructuras y regulaciones que permiten integrar la región metropolitana en sus aspectos físicos y ambientales (PEM -2004a).

A partir del análisis de problemas y capacidades se identificó como temas críticos la movilidad de personas y cargas, el sistema ambiental regional y la radicación de actividades.

El sistema económico regional: el objetivo propuesto para esta dimensión fue fortalecer y diversificar el sistema productivo regional y mejorar los niveles de actividad económica y de ocupación en empleos con perspectiva de futuro (PEM - 2004a).

Se identificó como temas críticos el fomento productivo y apoyo a las PYMES, el empleo y la capacitación y las inversiones.

La sociedad metropolitana: mejorar el bienestar y la calidad de vida de la población de la Región Metropolitana fue el objetivo que se trazó para esta dimensión (PEM - 2004a).

El análisis de problemas y capacidades identificó los siguientes temas críticos: significativos índices de pobreza y marginación social, importantes niveles de desocupación y subocupación, escasa calificación de mano de obra en oficios, débil articulación regional en políticas de salud y hábitat, entre otros.

Las Instituciones metropolitanas: para esta dimensión el objetivo fue analizar cómo dotar a la región de instrumentos efectivos de coordinación institucional, sobre la base de una red de cooperación y sinergia entre comunidades (PEM - 2004a).

Los temas críticos que se expresaron entre otros fueron: ausencia de una estrategia compartida regionalmente, deficiencias de articulación entre los sectores público y privado, dispersión y superposición de esfuerzos.

De esta breve síntesis de los Acuerdos Estratégicos se pueden desprender algunas conclusiones.

En primer lugar la conformación del Plan Estratégico Metropolitano constituye la plena conciencia de la sociedad metropolitana de asumir al territorio y la búsqueda de un horizonte común desde el territorio. Si toda la teoría del desarrollo local hace énfasis en la construcción de lazos sociales, es más cierto aún que difícilmente pueda existir un proceso de desarrollo sin planificación.

Un importante producto de este proceso es la visión del territorio y de un objetivo común que se ve expresado en la visión colectiva que, con eficiencia, ha logrado sintetizar una idea de desarrollo, identidad, integración, cohesión social y conocimiento. La síntesis propuesta no se presta a confusión, expresa la voluntad de esta sociedad de hablar de su propio desarrollo.

Hay además claramente un trabajo de redefinición del sujeto, operación que se plantea como un punto de partida básico, el territorio organizado o la comunidad territorial, enfoque estratégico que incluye la construcción del sujeto como parte de su trayectoria (Bervejillo – 1996).

Como interrogante, frente a la fuerte participación de actores públicos, como a la conformación institucional, cabría preguntarse si se ha podido superar un rasgo característico de la Planificación en América Latina donde, la planificación empieza y termina dentro de la esfera de las estructuras y relaciones de poder (Aguilar Robledo-1997).

De lo expresado en los Acuerdos Estratégicos Metropolitanos 2004, es altamente destacable la preocupación por la cohesión social. Hay que recordar, que dos años antes, en el 2002, el país sufrió la crisis socioeconómica más intensa de su historia y, como se ha mencionado, la región fue una de las más castigadas por el ajuste estructural de los '90. Lo que queda claro aquí es que para la sociedad metropolitana el golpe no pasó desapercibido, permaneció vivo en la memoria colectiva.

Una sociedad que parecía recuperar sus energías, fue capaz de plantearse la inclusión como un valor para su proceso de desarrollo, inclusión que además no se fundamenta en políticas de contención social sino que, como claramente queda expresado, se programa a partir de promover el empleo y la producción.

Por otro lado, no era muy común que desde los escenarios locales se planteara que se puede fortalecer el sistema PYME, implementar políticas de formación y capacitación, o generar empleos.

Tradicionalmente estas problemáticas eran abordadas por otras esferas de lo público, los gobiernos nacionales o provinciales. Con esta decisión, la región Rosario, en cierta forma tomó una posición de vanguardia en las políticas de desarrollo local y generación de empleo, que un año después se tradujo en los Acuerdos Metropolitanos de Promoción del Empleo.

#### IV. LOS ACUERDOS TERRITORIALES DE PROMOCIÓN DEL EMPLEO

Los Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo surgen como una iniciativa del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la Nación, inspirada en la experiencia de los Pactos Territoriales implementados en Europa para combatir el desempleo, generado a partir de los procesos de reestructuración territorial.

En Italia, se conceptualizó a los pactos territoriales, como un instrumento de programación negociada, orientado al desarrollo local de un determinado territorio, que se define a través de un proceso de concertación entre las partes, materializado en la redacción de un protocolo de entendimiento (Di Meglio - 2006).

Los pactos territoriales son concebidos no sólo como una política a favor del empleo sino como una estrategia territorial, tal como se expresa en el documento del Pacto Local de Empleo Barcelona 2004-2007 lo que se persigue es "situar a Barcelona entre las ciudades más avanzadas en bienestar y calidad de vida de Europa, apostando por un crecimiento económico que incorpore más valor añadido e innovación y que genere más y mejores oportunidades para todo el mundo y más empleo de calidad".

La iniciativa se funda además en la concepción que las políticas de empleo, ya no son competencia única de los gobiernos sino que incorpora a nuevos actores como las organizaciones sindicales y patronales, las colectividades territoriales y las instituciones (Freyssinet-2007).

En este sentido la experiencia europea de los Pactos Territoriales configura un progreso que se relaciona con otras iniciativas de desarrollo local como los planes estratégicos.

Así como los planes estratégicos simbolizaron un avance en las administraciones públicas, considerando al territorio como un todo económico y social, con una mayor interacción público-privada y una orientación a la acción, los Pactos Territoriales se inscriben en esa misma lógica. Su base es el compromiso conjunto de los agentes locales en su ejecución y gestión.

Desde esta perspectiva, si bien en los países desarrollados las estrategias de los Pactos Territoriales se abocan principalmente a la tarea de recuperar las regiones deprimidas por la reestructuración territorial, mediante la creación de empleos de forma sostenida, en los países de América Latina y especialmente en el caso argentino, el eje de las políticas, es aún el combate a la pobreza y la cohesión social, con la

finalidad de recuperar los niveles de bienestar alcanzados durante períodos anteriores.

Paralelamente, es necesario mencionar otro hecho fundamental en la configuración del escenario: desde finales de la década de 1980, y con mayor énfasis en los años noventa, los Estados municipales han debido afrontar un proceso de descentralización de funciones y responsabilidades, que tradicionalmente estaban concentradas en el Estado Nacional.

A este proceso se lo ha denominado “municipalización” de la crisis del Estado, sobre la idea de que las nuevas realidades del Estado nacional tienen su impacto directo sobre gobiernos locales, que hasta hace no más de una década sólo tenían como funciones primordiales el mantenimiento de la ciudad a través de los servicios básicos como alumbrado, o limpieza. (Arroyo, Daniel – 1998).

Junto a ello la ciudad como espacio va adquiriendo mayor importancia. La competitividad, en este contexto diferente, es una cuestión de territorios, son las ciudades y regiones las que se orientan a encontrar un posicionamiento individual en los nuevos mercados. Una de las mayores consecuencias de la globalización de la tecnología y de la economía, es la reaparición de la ciudad como intérprete del acontecimiento mundial (García Delgado, Daniel - 1997).

Este proceso se enmarcó en un tejido signado por el centralismo de las prácticas políticas, las restricciones económicas y financieras, los problemas organizacionales y la falta de capacidad local para la gestión de políticas públicas activas.

De este modo, los Estados municipales han debido reformular su rol como prestador de servicios básicos para asumir el liderazgo de los procesos de desarrollo local, poniendo en práctica políticas activas que procuren una salida productiva a la crisis social.

Pero la estrategia asume además, que la competencia se desarrolla en términos de instituciones, pero instituciones que no se adaptan pasivamente al denominador común del mercado sino que se organizan y operan para encararlo (Poma – 2000).

#### **IV.1. UNA NUEVA MIRADA SOBRE LA PROBLEMÁTICA DEL EMPLEO**

El enfoque DEL (Desarrollo Económico Local) busca un impulso a los recursos potenciales de carácter endógeno, tratando de construir un

entorno institucional político y cultural favorable para las actividades productivas y la generación de empleo (Albuquerque - 2004).



El recorrido de la propuesta territorial se constituye, entonces, a partir de los problemas identificados, sus causas y evaluando cuáles de ellas se podrán solucionar, planteando los objetivos generales y las estrategias para alcanzarlos. Luego se formulan los proyectos que permitan traducir la estrategia en acciones concretas a implementar.

En el año 2004, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a través de su Secretaría de Empleo, lanzó el Plan Integral Más y Mejor Trabajo como “herramienta de política integral para promover la inserción laboral de trabajadores/as desocupados/as en empleos de calidad y mejorar su empleabilidad” (Programa Área OIT – 2007).

Este plan propone como una de sus estrategias centrales la intervención territorial, que es ejecutada a través de Acuerdos Territoriales de

Promoción del Empleo, para que, en el marco de procesos de desarrollo económico local, se pueda dar respuesta a los problemas de empleo de los territorios, partiendo de considerar las potencialidades y debilidades de los mismos.

Basados en la estrategia DEL de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la metodología propuesta por los Acuerdos Territoriales de promoción del Empleo, se resume en seis puntos:

1. Diagnóstico territorial y Mapeo institucional: El objetivo de esta fase es adquirir conocimiento de la economía local y de sus recursos.
2. Sensibilización: El objetivo más relevante de esta etapa es lograr que los actores locales asuman el liderazgo del proceso de desarrollo.
3. Promoción del ámbito de concertación: La creación de un ámbito de concertación es la continuación del proceso de construcción de consenso iniciado en la fase de sensibilización.
4. Diseño de una estrategia de desarrollo económico local (DEL). La estrategia DEL incluye: visión, objetivos y el plan de acción para el largo, mediano y corto plazo, previendo las responsabilidades relativas y los mecanismos para su implementación.
5. Implementación de la estrategia DEL: Los actores locales de acuerdo a sus competencias, recursos y capacidades implementan la estrategia de desarrollo desde abajo a través del plan de acción DEL.
6. Políticas y productos DEL. El plan de acción de DEL apunta a lograr los objetivos definidos en la estrategia DEL. Por lo tanto el plan de acción DEL deberá incluir y prever productos e instrumentos de desarrollo (Di Meglio 2007).

Para el año 2006, el MTESS había firmado un total de 178 Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo, que involucran a 255 municipios de las 24 provincias del país, entre las cuales se inscribe la ciudad de Rosario, siendo éste uno de los municipios más importantes (por la dimensión de la ciudad) de los que suscribieron dicho protocolo.

Tanto para el MTESS, como para los municipios que adhirieron, la firma del acuerdo supuso un impulso a los procesos de desarrollo local y, se constituyeron en herramientas que promueven la definición local y multiactorial de políticas de creación de empleo y desarrollo de los territorios.

El caso Rosario ha sido una muestra de ello, ya que, como se expresó anteriormente, la necesidad de enfrentar la problemática del desempleo surge no sólo por una iniciativa del gobierno local, sino del conjunto de actores que participaron del Plan Estratégico

Metropolitano, con lo cual existió un panorama más que favorable para la implementación de las acciones.

Por un lado desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), se abre una línea de trabajo que incorpora el enfoque del Desarrollo Económico Local en toda su dimensión, y por otro en el territorio, la sociedad local no sólo identifica el tema como crítico, sino que asume el compromiso en un mismo sentido.

Esto permitió establecer condiciones favorables de partida para el proceso, la expresa voluntad política a nivel central, la energía colectiva y la trayectoria recorrida por la sociedad local en cuanto a la planificación territorial, junto a la potencialidad endógena de la región, conformaron una suma de fortalezas que permitían augurar un alto porcentaje de éxito para las intervenciones.

En la región Rosario, muchos municipios suscribieron acuerdo territorial, San Lorenzo y Villa Gobernador Gálvez entre los más importantes pero a esto se suman Granadero Baigorria, Capitán Bermúdez, Roldán, Fray Luis Beltrán, Puerto San Martín y Carcarañá, entre otros. El Ministerio de Trabajo impulsó estos procesos territoriales pero sin embargo en general los mismos no alcanzaron el desarrollo que el instrumento logró en Rosario.

Los motivos fueron diversos, en primer lugar la falta de equipos técnicos que fue suplida con la participación de otras instituciones como la Universidad Nacional de Rosario, que prestó servicios en la etapa diagnóstica y de diseño de los proyectos, pero por supuesto que una vez culminada esta etapa es necesario iniciar la gestión de los mismos, para lo cual es necesario también contar con equipos de gestión capaces de asumir esta tarea, situación que para los municipios más pequeños fue difícil de afrontar.

Junto a ello, la participación institucional no tuvo el peso que requiere una iniciativa de tal magnitud. Si los Acuerdos Territoriales no cuentan con el apoyo del sector privado y la voluntad del sector público es difícil arribar a objetivos comunes. El instrumento requiere el compromiso de las sociedades locales, gobierno, empresas, sindicatos y otros actores que puedan impulsar las políticas de desarrollo. Si no existe una red institucional que sostenga las iniciativas a través de la participación no hay posibilidad de construcción colectiva, en todo caso serán esfuerzos aislados.

La falta de una institucionalidad regional que pudiera coordinar las estrategias y que empate el territorio con el mercado de trabajo podría haber sido una fórmula para rebasar estos obstáculos y puede ser al futuro un instrumento para abordar estas problemáticas así como otras

que respondan más a las realidades del territorio, que a los límites administrativos.

## V. LA EXPERIENCIA DE LOS ACUERDOS TERRITORIALES EN LA CIUDAD DE ROSARIO

### V.1. EL PROBLEMA ENFRENTADO

Las políticas neoliberales de la década del '90, tuvieron alto impacto en la actividad económica de la región Rosario, pero más fuerte aún fue el deterioro consumado en el ámbito del empleo, donde los problemas ya habían comenzado con anterioridad, a partir de la finalización de la sustitución de importaciones.

El abandono del plan de Convertibilidad, impuso una devaluación del peso que ocasionó un proceso inflacionario con recesión económica, erosionando los ingresos de las familias y acentuando la regresividad en la distribución del ingreso (Módolo 2004).

Una de las consecuencias de la devaluación fue el aumento en el costo de la canasta básica de alimentos que, junto al no incremento de los salarios nominales, llevaron a una caída significativa del salario real con el inevitable empobrecimiento de amplias capas de la población.

El análisis de los ingresos reales por deciles, registró una importante caída de los mismos a lo largo del tiempo, con picos de descenso en los períodos más desfavorables, 1989 (hiperinflación) y 2002 (devaluación), si bien, el deterioro en el poder adquisitivo del ingreso fue general, los más perjudicados fueron las personas cuyos ingresos pertenecían a los deciles más bajos (Lac Prugent y otros – 2003).

La situación se tensó al punto de alcanzar índices récord de desempleo en mayo de 2002, cuando la tasa de desocupación fue del 24,3% en el Aglomerado Gran Rosario. La crisis de dicho año generó una importante reducción de la tasa de empleo como consecuencia de la destrucción neta de puestos de trabajo en el sector privado, en tanto que el papel limitado del sector público en la creación de empleo, impidió contrarrestar esta tendencia. Cabe señalar que el trabajo es la forma exclusiva o principal mediante la cual adquieren sus ingresos la mayoría de la población, ya que un tercio de los habitantes de Rosario percibe ingresos de sus actividades laborales corrientes y sólo un 10% de la misma hace lo propio a través de las pensiones o jubilaciones.

Recién en el cuarto trimestre de 2003, se aprecia el impacto de la recuperación económica en la región, cuando la tasa de desocupación disminuye del 19,4% al 16,6%, respecto al trimestre anterior. En ese momento "... la disminución del Costo Laboral Unitario (que fue del 40% entre 2002 y 2003) ocasionada por la devaluación, permitió una recuperación del empleo mucho más rápida en

comparación con otros períodos recesivos de la economía" (Castagna y otros S/F).

El empleo público tiene una presencia absolutamente minoritaria en la ciudad dado que si bien Rosario es la ciudad más importante de la provincia no es la capital provincial, por lo que el aparato administrativo jurisdiccional reside en la ciudad de Santa Fe.

Este empleo representaba en promedio un 14,9% de la ocupación total antes del 2003 y muestra una participación creciente desde dicho año superando el 20 % en el último trimestre de dicho año. Progresivamente podemos observar que, según los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), la participación de personas que están ocupadas en el sector público comienza a descender, llegando en el último trimestre de 2004 a un valor de 17.8% y en el primer trimestre de 2005 al 17% de la población ocupada.

Con respecto al aumento de la participación pública que se vislumbró en el empleo local durante los años 2002 y 2003, fue consecuencia casi directa de la implementación del Plan Jefas y Jefes de hogar (PJJH). Un claro ejemplo de este fenómeno puede apreciarse en más 37.000 planes otorgados en la región en el año 2003, por lo cual, dada las características de dicho plan (contraprestación laboral de tiempo parcial por parte del beneficiario en el sector público o privado) y la metodología aplicada en la EPH, convierte a estas personas desocupadas en ocupadas.

Más del 90% de los beneficiarios del PJJH, realizaba su prestación en el ámbito público, si se excluye a los beneficiarios del PJJH en los cálculos ocupacionales, puede observarse una destrucción de más de 4000 puestos de trabajo del sector público en el período 1998-2003.

Esto constituye uno de los efectos no deseados del plan, lo que algunos autores denominaron salarización de la exclusión, basado en la certeza de que por un lapso muy largo de tiempo se mantendría una situación de emergencia social y, el reconocimiento de la necesidad de introducir una red de protección social mínima (Módolo – 2004).

La caída en la participación de la ocupación en el sector público durante el 2004 y 2005 se debe principalmente a la mejora en la actividad económica del territorio, manteniéndose en términos absolutos un número aproximado de personas que trabajan en el ámbito público. De esta manera, se puede apreciar que el incremento en la ocupación en el período se registró mayoritariamente en el sector privado.

Para el año 2004 la recuperación económica ya se manifestaba con claridad. A partir de la reactivación económica, se sostuvo con insistencia que existía escasez de mano de obra calificada, sobre todo por la pérdida de algunos oficios como producto del desmantelamiento del sistema productivo del período de sustitución de importaciones, y la debacle de la educación técnica, paralelamente y a pesar de la recuperación subsistía un alto nivel de desempleo.

La generación de puestos de trabajo mostró un comportamiento notablemente expansivo durante el período 2003-2004, acumulando un total de 40.000 nuevas oportunidades laborales en ese período. De esta forma, el crecimiento del empleo permitió absorber a la totalidad de los ingresantes a la Población Económicamente Activa (PEA) y dar ocupación a alrededor de 37.000 personas que un año atrás se encontraban desempleadas.

Este fenómeno se refleja en el marcado incremento de la tasa de empleo, que durante estos dos últimos años se incrementó casi en 8 puntos porcentuales, y en el retroceso experimentado por la tasa de desocupación, cuyo valor se redujo en más de un 23% entre el primer trimestre del 2003 e igual período de 2004 y en casi un 19% entre este e igual período de 2005, acumulando una caída de 37% en los dos años cae del 22,4% en el 1ºtrim/03 al 14,0% en el 1ºtrim/05 (Municipalidad de Rosario -2004).

Durante el 2004, y en el primer trimestre de 2005, según la Encuesta Permanente de Hogares, se observa que el número de personas que cobraban el PJJH cayó en aproximadamente 5000 personas.

Ante este nuevo contexto, las empresas responden disminuyendo su capacidad ociosa, aumentando su capacidad instalada, mejorando su productividad y, por lo tanto, aumentando la demanda de trabajadores. Al mismo tiempo que estas nuevas oportunidades incentivan la creación de nuevas empresas y la reapertura de otras. Como resultado de esta nueva coyuntura comienza un periodo de creación neta de empleo.

La demanda de trabajadores no calificados es cubierta rápidamente por la extensa oferta laboral existente, sin embargo la demanda de personal calificado encuentra dificultad en ser satisfecha en ese mercado laboral, que fue perturbado en su funcionamiento durante el periodo recesivo.

Como consecuencia de los procesos políticos, sociales y económicos vividos, nos encontramos en una situación en la que las empresas no logran encontrar personal calificado en oficios o personal técnico calificado, obstaculizando la senda ascendente de la producción,

mientras que permanecen altas tasas de desempleo y subempleo. Por lo tanto es posible determinar que este tipo de desempleo es generado, principalmente, por calificación insuficiente de la oferta de trabajo en relación a la demanda de trabajo existente.

De todas formas, el problema es más complejo aún cuando se abordan los mercados de trabajo en forma sistémica, y se asumen las nuevas problemáticas, se observa un mercado de empleo que se determina por escenarios de autoempleo, empleo precario, baja productividad, relaciones contractuales de escasa durabilidad, estabilidad y protección (Castagna y otras -2000).

Las mismas autoras, destacan el pasaje a esquemas muy diferentes a los que caracterizaron a nuestro país tan sólo una década atrás, donde se pierde el patrón de trabajo estable, con cobertura social y de larga duración, que fuera característica principal de la práctica laboral en la Argentina.

Junto a ello, las problemática de género, discapacidad, jóvenes, o todas aquellas nuevas situaciones que presentan un panorama más complejo de la situación, requerirían de políticas determinadas de inclusión, orientadas a atender las problemáticas específicas.

## **V.2. LA EXPERIENCIA DE APLICACIÓN DE LOS ACUERDOS TERRITORIALES EN ROSARIO**

En noviembre del año 2004 el Municipio de Rosario y el MTESS suscriben el Acuerdo Territorial para la promoción del Empleo en la ciudad de Rosario, en el marco del 2º Congreso Regional de la Producción "Rosario Activa 2004".

La propuesta territorial fue el fruto de los consensos alcanzados en el marco de la Mesa Territorial de Promoción del Empleo que contó con la participación de más de treinta actores locales entre los que se destacan:

- Plan Estratégico Metropolitano Rosario
- Agencia de Desarrollo Región Rosario
- Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral - Rosario
- Municipalidad de Rosario – Secretaría de Promoción Social
- Municipalidad de Rosario – Dirección de Inclusión para Personas con Discapacidad
- Asociación Industriales Metalúrgicos de Rosario
- Federación Gremial del Comercio y la Industria de Rosario
- Asociación Empresaria de Rosario
- Bolsa de Comercio

- Federación de la Industria de Santa Fe
- Federación Agraria Argentina
- Confederación General del Trabajo – Delegación Rosario
- Asociación de Pequeños y Medianos Empresarios de Rosario
- Centro de Unión de Almaceneros
- Consejo de Capacitación y Formación Profesional de Rosario
- Taller Ocupacional “José Censabella”
- Grupo Trascender
- Fundación Litoral
- Comisión de Producción del Consejo Municipal de Rosario
- Universidad Nacional de Rosario
- Universidad Tecnológica Nacional
- Universidad Abierta Interamericana
- Polo Tecnológico Rosario
- Grupo Voluntariado Civile (GVC)
- Asociación de Dirigentes de Relaciones Industriales del Litoral (ADRIL)
- CIDEHP
- Instituto de Desarrollo Regional
- CARITAS -Rosario
- AMIA – Servicio de Empleo
- Programa AREA (Apoyo a la Reactivación del Empleo en la Argentina – OIT – MTESS)
- Empresas de la región.

El Gobierno local, a través de la Secretaría de Producción asumió el liderazgo de este proceso siendo el convocante para este espacio de concertación pero además, asumió el compromiso mediante la contratación de un equipo técnico profesional que llevó adelante la implementación del mismo.

El espacio de la Mesa Territorial se constituyó en un ámbito de trabajo reflexivo y participativo para realizar el diagnóstico y elaborar una propuesta que expresara las expectativas de todos los sectores

La propuesta territorial propone una batería de políticas activas para enfrentar los problemas vinculados al empleo, tanto desde la perspectiva de aquellas personas desempleadas, subempleadas o que quieren mejorar su situación laboral, como de las empresas que necesitan contar con trabajadores calificados para mejorar su productividad.

De esta forma, a partir de los consensos alcanzados en la Mesa Territorial, se pudo generar una propuesta que contemplaba las iniciativas que surgieron del acuerdo entre actores públicos y privados del territorio.

Como se mencionó, la región ya poseía un alto grado de movilización en cuanto a plantearse una estrategia de desarrollo a partir de sus propias energías y, si bien esto no supone que la tarea haya sido sencilla, sí puede afirmarse que se contaba con un recorrido importante que fue positivamente aprovechado.

El territorio y sus capacidades locales fueron el punto de partida del proceso: la pluralidad de representaciones institucionales, la diversidad de actividades económicas, la vinculación real con una extensa región metropolitana y la planificación estratégica de objetivos y orientaciones de actuación.

Como antecedentes de la propuesta y expresión de estas capacidades se cuentan: la Agencia de Desarrollo Región Rosario, el Plan Estratégico Metropolitano y el Polo Tecnológico Rosario (VER ANEXO VI.5.).

El objetivo planteado era generar e implementar políticas activas e inclusivas de empleo, que promovieran la inserción laboral de los distintos colectivos de desocupados, fomentando estrategias de promoción empresarial a nivel local, sustentadas en una estrategia de articulación y concertación público-privada en pos del desarrollo de la ciudad y la región (Secretaría de Producción – Municipalidad de Rosario 2004).

El diagnóstico territorial, obtenido del análisis elaborado por la Mesa Territorial de Promoción del Empleo, identificó los principales problemas y potencialidades, que se reflejan en la siguiente matriz:

<b>Factores</b>	<b>Potencialidades</b>	<b>Problemas</b>
Calidad de las instituciones	Gran cantidad de instituciones. Instancias de articulación en algunos sectores	Superposición de funciones y de producción de información, en los distintos niveles de la administración pública y entre organizaciones públicas y privadas por falta de articulación.  Poca participación del empresariado.  Baja capacidad de reacción de algunos sectores.
Infraestructura científico – técnica	Instituciones universitarias y terciarias de alto nivel académico.	Fuertes desigualdades entre los niveles de vinculación de diferentes disciplinas.

	<p>Diversidad de oferta educativa en todos sus niveles.</p> <p>Existencia de un Polo Tecnológico.</p> <p>Proyecto de Parque Científico Tecnológico en marcha.</p>	<p>Dispersión y superposición en la producción de conocimiento, difusión de la información disponible (ausencia de espacios de centralización y difusión del conocimiento sobre la realidad de la ciudad).</p>
<p>Calidad de los recursos humanos con acceso a algún nivel de instrucción</p>	<p>Importante concentración de personal de ciencia y técnica.</p> <p>Elevada matrícula universitaria</p>	<p>Falta de articulación entre los actores que integran el sistema productivo y social de la región para la generación de políticas de formación y capacitación.</p> <p>Falta de técnicos calificados en algunas actividades redinamizadas.</p> <p>Desconexión entre la oferta y la demanda laboral calificada.</p> <p>Falta de calificación en la población con discapacidad</p>
<p>Nivel de ocupación</p>	<p>Inserción en emprendimientos productivos y de autoempleo donde se potencian las aptitudes y oficios originales.</p>	<p>Subsistencia de elevados índices de desempleo estructural que se agudizan en el colectivo de personas con discapacidad.</p> <p>Importantes niveles de subocupación y de empleo informal.</p> <p>Bajo nivel de empleabilidad de los beneficiarios de los Planes Jefes y Jefas de Hogar, personas con discapacidad y demás planes sociales</p> <p>Desconocimiento del sector empresarial de los incentivos para incorporar a los beneficiarios de los Planes Jefes y Jefas de Hogar y personas con discapacidad</p>

		Existencia de una forma de pensar a las personas con discapacidad que pone énfasis en sus dificultades y no sus posibilidades, lo que produce una imagen negativa y dificulta su incorporación al mercado formal de trabajo.
Dinámica empresarial	Existencia de una masa crítica de empresas y empresarios innovadores en la región.  Espacio público-privado de articulación (ADERR, Polo Tecnológico, Pro-Rosario, PEM, etc.)	Pocos incentivos para mejorar el grado de asociatividad entre las firmas. Escaso involucramiento de las empresas en las instancias de cooperación interempresarial.  Falta de información para identificar sectores de alto Valor Agregado que puedan llegar a consolidarse como eslabonamientos productivos para el desarrollo de la región.  Insuficiente información en algunos sectores estratégicos con alto potencial de crecimiento y susceptible de generación de empleo inmediato.
Intermediación Laboral	Multiplicidad de instituciones públicas y privadas vinculadas a la temática.  Existencia de un esquema institucional descentralizado (CMD) para el encuentro entre la oferta y la demanda laboral.	Inexistencia de coordinación entre las entidades dedicadas a la temática.  Falta de visualización de un mecanismo institucional ágil y efectivo para la Intermediación laboral.

Fuente: Secretaría de Producción – Municipalidad de Rosario ( 2004).

Como respuesta a las principales problemáticas surgidas del diagnóstico, el equipo técnico diseñó un menú de cinco proyectos, que establecieron los lineamientos de trabajo:

- Sistema de Información Metropolitano / Observatorio de empleo local.
- Unidad de Gestión para la Intermediación Laboral
- Programa Integral de emprendedores locales.
- Capacitación y Formación Profesional / Certificación de Competencias Laborales.
- Educación para el desarrollo/ Diplomatura Universitaria en Desarrollo Local

El Sistema de Información Metropolitano / Observatorio de Empleo Local fue concebido como herramienta para obtener información territorial, frente a la carencia de la misma. Si bien se dispone de algunos indicadores a través de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC y la Encuesta de Indicadores Laborales del MTESS, se consideró deseable contar con información dinámica y actualizada sobre los indicadores territoriales y, específicamente, con aquéllos que tuviesen que ver con el mercado de trabajo.

La Unidad de Gestión para la Intermediación Laboral fue creada con el propósito de dar respuesta al problema identificado como falta de interacción entre los flujos de oferta y demanda laboral, estableciendo como objetivo prioritario promover la incorporación de los desempleados al mercado laboral local, mediante un sistema de información, asesoramiento y asistencia técnica, tanto a trabajadores y emprendedores, como a empresas que demandasen personal calificado.

El Programa Integral de Emprendedores Locales surge a partir de la identificación de la necesidad de apoyo, tanto a los numerosos emprendimientos surgidos en los últimos años, como a las Pymes locales que venían sosteniendo un proceso de reactivación. Se constató la necesidad de institucionalizar un programa que integrara una oferta de servicios del sector público para favorecer la consolidación de los emprendimientos (capacitación, asesoría técnica, apoyo para la primera exportación, financiamiento, etc.).

Frente a los problemas que enfrentaba el sector productivo para contar con mano de obra calificada, a pesar que persistían aún índices de desempleo no deseados, se concluyó en la necesidad de contar con un programa de capacitación que diese respuesta a esta problemática, donde los contenidos de los cursos de capacitación y formación tuviesen su correlato en el sistema productivo, no sólo para incorporar nuevos trabajadores sino también para recalificar a los ya empleados, fortaleciendo el entramado productivo y mejorando, al mismo tiempo, la competitividad de las empresas. Así surge el proyecto

de Capacitación y Formación Profesional / Certificación de Competencias Laborales.

Para afrontar la necesidad identificada de fortalecer el tejido institucional y asociativo local, surgió un proyecto de formación de agentes de desarrollo local, Educación para el desarrollo/ Diplomatura Universitaria en Desarrollo Local, persiguiendo el propósito de acercar a las instituciones gubernamentales y a las organizaciones de la sociedad civil, una alternativa de formación de los funcionarios, innovadora y flexible, para sensibilizar sus cuadros en el paradigma DEL.

Estos proyectos guardaban relación con las aspiraciones señaladas por el Documento Base de los Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo (Secretaría de Producción – Municipalidad de Rosario 2004). Este documento, que en una primera etapa describe el diagnóstico territorial, propone los siguientes objetivos para enfrentar el problema:

1. Generar un soporte de información sistematizada, actualizada y sustantivamente significativa, para la evaluación del comportamiento de las principales variables socio-ocupacionales, y su posible evolución en el futuro inmediato, para la toma de decisiones de los responsables institucionales regionales, tanto públicas como privadas, en la promoción de estrategias para el desarrollo local y la promoción del empleo.
2. Posicionar a la Unidad de Gestión para la Intermediación Laboral como instrumento de Desarrollo Local, promoviendo la incorporación de los desempleados al mercado laboral, mediante un sistema de información, asesoramiento, orientación y asistencia técnica dirigido tanto a desempleados, como a empresarios y emprendedores.
3. Crear emprendimientos productivos y/o consolidar los existentes, como una estrategia para generar empleos de mejor calidad, a través del apoyo de los distintos programas públicos, para brindarles sustentabilidad y autonomía.
4. Satisfacer con programas específicos de capacitación, la demanda creciente de recursos humanos calificados, como así también su progresiva inserción en el mercado laboral, e implementar y difundir un Sistema de Certificación de Competencias Laborales, en diferentes sectores productivos locales.
5. Formar recursos humanos con conocimientos específicos y aptitudes para desempeñar funciones de animación sociocultural

y socioeconómica en su ámbito de actuación territorial, promoviendo procesos tendientes a la creación de riqueza, empleo y mejoramiento de la calidad de vida, a través de la formulación, gestión, evaluación y acompañamiento de proyectos institucionales y / o comunitarios.

De esta forma, a partir del año 2004, el equipo de trabajo que diseñó la propuesta se constituye en el equipo de implementación, ampliado por la contratación de nuevos profesionales y la incorporación de personal de otras Secretarías del Municipio, para así dar una mirada integral a los problemas.

A partir de una evaluación interna realizada por el equipo de trabajo de cada uno de los proyectos, para finales del año 2007, el resultado alcanzado por los mismos era el siguiente:

Sistema de Información Metropolitano / Observatorio de Empleo Local.	Con avances significativos
Unidad de Gestión para la Intermediación Laboral	Con avances significativos
Programa Integral de Emprendedores Locales	Con avances significativos
Capacitación y Formación Profesional / Certificación de Competencias Laborales	Con avances medios
Educación para el desarrollo/ Diplomatura Universitaria en Desarrollo Local	Con avances significativos

Elaboración propia en base a información obtenida en la Secretaría de Producción (Municipalidad de Rosario)

En términos de logros cuantitativos concretos se graduaron más de 120 agentes territoriales en la Diplomatura en Desarrollo Local y se constituyó el Foro Metropolitano. El Programa Integral de Emprendedores Locales (PIEL) capacitó, apoyó y asesoró a 200 emprendedores. El Sistema de Información Territorial (SIM) produjo dos boletines con información territorial y se realizaron, además, cinco estudios sectoriales de demanda. En torno al programa de formación, se capacitó a 1500 desempleados, logrando una inserción de un 30% de los mismos al mercado de trabajo formal.

### **V.3. EL DESEMPEÑO DE LOS INSTRUMENTOS TERRITORIALES**

El análisis de la experiencia se aborda a partir de tres de los instrumentos: el Observatorio de Empleo (OE - SIM), la Unidad de Gestión

para la Intermediación Laboral (UGIL) y el esquema de capacitación y formación profesional.

La elección de estos tres elementos, se funda en que son instrumentos territoriales que por su naturaleza, y por la problemática abordada, operan en interrelación constante.

Sin embargo cabe hacer una breve mención al Programa Integral de Emprendedores Locales (PIEL) y a la Diplomatura en Desarrollo Local.

#### **El Programa PIEL:**

La irrupción de la crisis del 2001 generó el empobrecimiento de amplios sectores sociales, frente a ello entre otras medidas se implementaron diversos programas de apoyo para la creación de microempresas.

En otro orden, una aproximación frecuente a la microempresa la visualiza como una pequeña unidad productiva, diferenciada del resto tan solo por su tamaño, pero una visión más atenta nos enfrenta a que los menores volúmenes de producción, así como el esquema de organización y división del trabajo al interior de la misma, se transforman en barreras para fortalecer su posición en un determinado mercado, es una empresa “incompleta” (Robbio, 2002).

Desde esta concepción, se programó una intervención en que la sustentabilidad de los microemprendimientos se apoya en las externalidades del contexto, como estrategia de superación de dichas barreras.

Caracterizar a las empresas de pequeña escala impone asumir que están en general localizadas en el barrio, y sus dueños o trabajadores son conocidos en el mismo, y las redes interpersonales de confianza e intercambio que maduran en este tipo de situación pueden servir de base para extender las oportunidades locales de ingreso (Roberts – 2002).

El PIEL parte de esa concepción, y su mayor logro está en abordar la asistencia en forma integral, es decir a través del financiamiento, la capacitación y sobre todo el seguimiento de los procesos.

#### **Diplomatura en Desarrollo Local:**

La propuesta de diseñar, aplicar y ejecutar políticas que orienten a crear oportunidades territoriales y entornos favorables, requiere la participación efectiva de los actores locales.

Desde esta concepción se propuso como objetivo promover agentes de desarrollo local capaces de articular las políticas, promover el diálogo social, asegurar la participación de los actores involucrados, fomentar y promover las formas de capital social existente y colaborar en la construcción del proyecto local.

De esta forma, más de 120 funcionarios de gobiernos locales, y representantes de instituciones y organizaciones sociales, realizaron esta diplomatura, que se propuso preparar recursos humanos para abordar técnicamente las problemáticas territoriales, considerando que los agentes de Desarrollo Local promueven acciones desde su ámbito de actuación, para sentar las bases de la generación de riquezas y empleo en el territorio.

### **V.3.1 Políticas e instrumentos de desarrollo local y promoción del empleo en Rosario**

El Observatorio de Empleo, la Unidad de Gestión para la Intermediación Laboral y el Sistema de Capacitación constituyen tres instrumentos fundamentales para enfrentar el problema del desempleo en forma integral, es decir, abordar el problema desde la perspectiva de las relaciones que se ejercen en el mercado de trabajo.

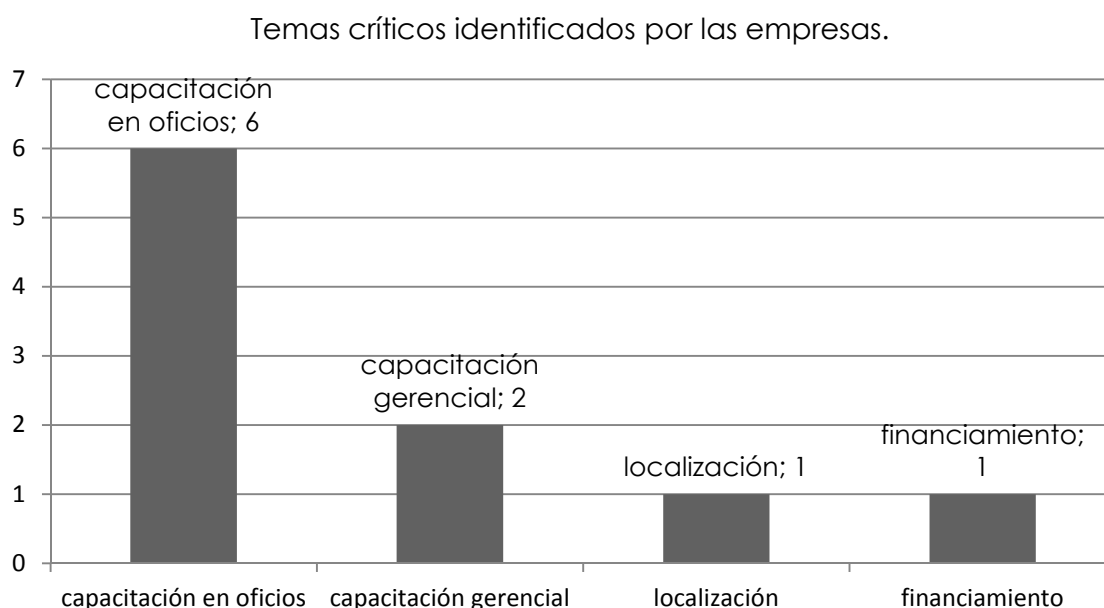
Para ello, es clave el concepto de intermediación. Los servicios en el campo de la intermediación laboral conforman un proceso que se plantea como un nexo entre el trabajador, el empleo vacante y el sistema de formación y capacitación laboral.

Los servicios de intermediación laboral se destinan a mejorar la rapidez y la calidad del ajuste de las vacantes a las personas que buscan empleo. En términos generales, los principales beneficios de los servicios de intermediación laboral son: reducir el desempleo y la rotación en el empleo a corto plazo, aumentar la productividad, mejorar la movilidad laboral, mejorar el bienestar social, aumentar la transparencia del mercado de trabajo y reducir la discriminación (Mazza – 2006).

#### El Observatorio de Empleo

La posibilidad de contar con información territorial en cuanto al mercado de trabajo es fundamental para la toma de decisiones y la articulación de las políticas.

Para identificar los temas críticos que las empresas tuvieron que sobrellevar a partir del 2001 en adelante, desde su propia perspectiva, se realizaron una serie de entrevistas abiertas a seis empresarios<sup>5</sup> de la ciudad, del sector PYMES, que habían mostrado cierto grado de participación comunitaria, que tenían un desarrollo considerable y que representaban a varios sectores (VER ANEXO VI.6). Las empresas pertenecen al sector textil, al alimentario, al sector, metalmecánico y de informática.



Elaboración propia en base a la información surgida de las entrevistas

Si se sumara la capacitación en oficinas, junto a la de mandos medios y gerentes tenemos, en la percepción de estos empresarios, que el gran problema a resolver está ligado a la imposibilidad de contar con mano de obra calificada.

Este tema, si bien se constituyó en un obstáculo muy visible que enfrentó la región ante la reactivación económica se transformó, muchas veces, en un factor común para realizar diagnósticos simples que, junto con la reiteración del enunciado “se perdió la cultura del trabajo”, formó parte del discurso de sectores que, en muchos casos, culpaba a los desempleados de sus propios padecimientos.

---

<sup>5</sup> Las empresas mencionadas son la textil Sonder, la alimentaria La Cumbre, la tecnológica Kretz, la mecánica 3º Millenium y la informática Ksoft. Las entrevistas fueron hechas por el autor de este trabajo.

Por esto, un observatorio de empleo local se basa en la recolección de información más certera de demanda de perfiles; frente al enunciado “hacen falta soldadores”, quizá lo más apropiado sea preguntar ¿cuántos?, ¿con que habilidades?, ¿en que rango de edad?, entre otros posibles interrogantes.

Una de las líneas operativas de los Acuerdos Territoriales fue la institucionalización del Observatorio de Empleo Local que entre sus primeras acciones realizó un estudio de demanda en cinco sectores: metalmecánico, textil, panadería y pastas, madera y mueble y caucho y plástico. La encuesta se aplicó a 997 empresas en total, y arrojó la necesidad de cubrir 795 vacantes. El cuadro que se presenta a continuación muestra las empresas y vacantes discriminadas por sector.

<b>Sector</b>	<b>Empresas</b>	<b>Vacantes</b>
Metalmecánico	542	444
Textil	98	115
Panadería y Pastas	176	104
Madera y Mueble	98	58
Caucho y Plástico	83	74
<b>TOTAL</b>	<b>997</b>	<b>795</b>

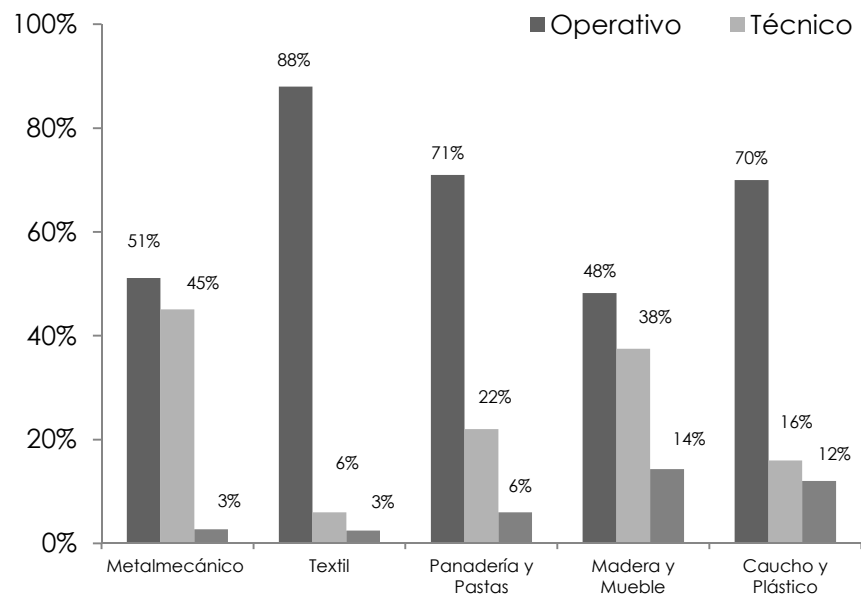
Elaboración propia en base a la información relevada por el Consejo de Formación Profesional de Rosario

El relevamiento fue realizado durante el segundo semestre del año 2005 por el Concejo de Formación y Capacitación Profesional de Rosario, con el apoyo del equipo técnico de la Secretaría de Producción de la Municipalidad de Rosario.

El objetivo fue contar con información eficaz acerca de las necesidades del sector productivo en cuanto a la búsqueda de personal y registró la cantidad de vacantes en un grupo de empresas del sector manufacturero.

Junto a esta información, se consideró también los perfiles requeridos por las empresas, el tiempo de búsqueda, la disponibilidad para capacitar, o las edades requeridas, entre otros aspectos (VER ANEXOS VII.7. y VII.8.).

Uno de los resultados más relevantes fue la corroboración que el déficit estaba muy marcado en el plano operativo, es decir la carencia de operarios calificados era mucho más importante que la de técnicos o profesionales, dato que de alguna forma reafirmó la hipótesis de la falta de mano de obra capacitada en oficios para el sector manufacturero.



Fuente: Elaboración propia en base al estudio de demanda del CCFP - Rosario

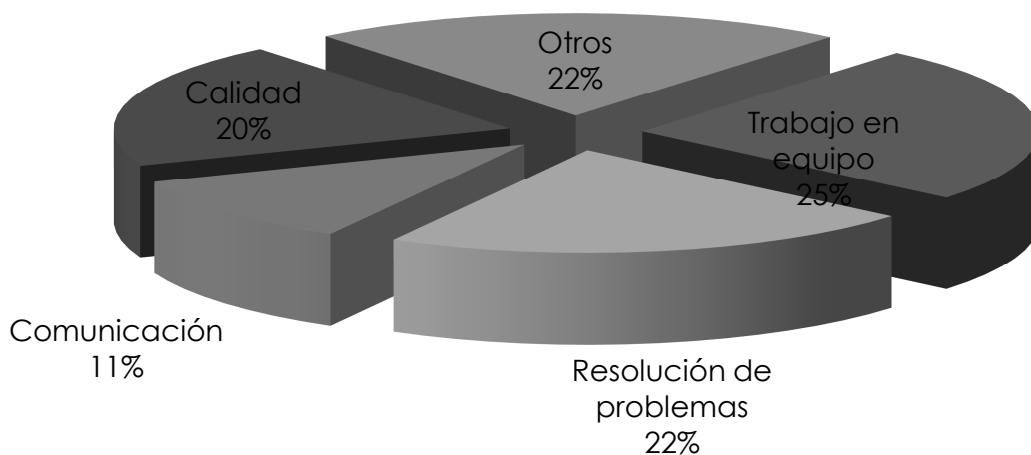
Casi un 50% de las empresas denunciaban que el tiempo de búsqueda se extendía por más de seis meses, casi un 70% demostró disposición a capacitar a sus empleados, aproximadamente un 60% no contaba con restricciones de edad para contratar y un 60% requeriría personal en los próximos meses (VER ANEXO VI.8.).

Es importante tener en cuenta cuales son las nuevas competencias requeridas por el mercado de trabajo, ya que ello es un indicador de la empleabilidad.

Según el estudio un 25% de las empresas valora el trabajo en equipo, 22% la comunicación, 22% la resolución de problemas, 20% los parámetros de calidad y el 11% restante se agrupa en otros, esto reafirma que la capacitación ya no remite a procesos técnicos, uso de herramientas o competencias específicas sino que para implementar un sistema de capacitación que de respuesta a las demandas del sector productivo resulta imprescindible incorporar otros tipos de capacidades,

que se relacionan con procesos de organización flexible de la producción.

### Competencias requeridas por las empresas:



Fuente: Elaboración propia en base al estudio de demanda del CCFP Rosario

### Unidad de Gestión para la Intermediación Laboral y Proyecto de capacitación

Tal como se reconoce, desde la más diversa pluralidad de foros y ámbitos, el empleo constituye el vínculo más importante entre el desarrollo económico y el desarrollo social, por cuanto es la principal fuente de ingreso de los hogares (CEPAL –2002).

Durante la década del '90 surgieron los servicios de empleo municipales como respuesta de contención social de los efectos del ajuste, si bien existían algunas experiencias de bolsas de trabajo del Estado o de

organizaciones civiles, la Argentina no contaba con un sistema más o menos consolidado de servicios de empleo.

Por otro lado, estaba claro que en fases de recesión, el empleo cae más abruptamente que el producto y cuando éste se reactiva, el empleo no lo hace, o lo hace muy lentamente y en condiciones de precariedad. Vale la pena señalar en este sentido que mientras en el periodo 1991-1995 el PIB conjunto de América Latina y el Caribe creció casi un 15% acumulado, la generación de empleos se movió a una tasa mucho menor y, por otro lado un 85% de los nuevos puestos de trabajo pertenece al llamado sector informal, donde las condiciones de precariedad son mayores (Vilas - 1999).

En esta lógica, los servicios de empleo se inscribieron en las áreas de desarrollo social, tendencia que en nuestro país se consolidó como respuesta inmediata a la crisis del 2001, cuando comenzó el Plan Jefas y Jefes de Hogar (PJJH), como paliativo de la situación de quebranto social.

Frente a este escenario, en el año 2002 se implementó un plan que entregaba 150 pesos a los jefes y jefas de familia desempleados. Aunque inicialmente se planteó como una ruptura con el modelo de la década del '90, subsistió, y de alguna manera reprodujo, las prácticas clientelares, fomentando además los bajos niveles de ingresos y el empleo precario.

El PJJHD llegó a más 1.500.000 personas, en una coyuntura de crisis signada por un fuerte incremento del desempleo y la pobreza y una fuerte debilidad institucional del Estado. Se propuso como un programa de amplia cobertura para atender a todas las personas desocupadas, jefes de hogar, con hijos menores a cargo.

Por el contexto en el que surgió, el PJJHD se transformó en un programa de protección social de carácter básicamente pasivo (MTESS – 2005). En ese marco, las oficinas de empleo se convirtieron en meras administradoras de proyectos sociales.

A partir del proceso de recuperación, la economía nacional creció a tasas cercanas al 9% anual. Este crecimiento fue intensivo en empleo. Entre el tercer trimestre del año 2003 y el mismo trimestre del 2005 en la Argentina el empleo creció un 9,7%, cifra muy superior al incremento de la población económicamente activa (3,4%).

En este marco, en el 2005, se lanza un nuevo programa el Seguro de Capacitación y Empleo, para los beneficiarios del PJJHD. Este esquema integra una prestación monetaria no remunerativa con herramientas de política activa de empleo para la inserción laboral. El plan contempló

una serie de asistencias, la monetaria se elevó 225 pesos, por el término de dos años.

En el orden de la prestaciones de apoyo a la inserción laboral, a través de la red de servicios de empleo, del sistema de instituciones de formación y de los acuerdos establecidos con los estados provinciales, los gobiernos locales, los sectores empresarios, sindicales y las organizaciones de la sociedad civil, se garantizaba a los participantes el acceso a servicios de orientación, de formación, de práctica laboral y de apoyo a la búsqueda de empleo (MTESS- 2005). Esta estrategia requirió de una fuerte articulación con los servicios de empleo locales.

La Unidad de Gestión para la Intermediación Laboral surge en ese contexto. Si bien en Rosario la Dirección Municipal de Empleo tiene sede en la Secretaría de Promoción Social, los Acuerdos Territoriales fueron trabajados desde la lógica de la Producción con lo cual hubo que establecer una ingeniería administrativa que contemplara las competencias de las Secretarías involucradas.

Los principales objetivos planteados, como se señala en el decreto de conformación de la Unidad de Gestión para la Intermediación Laboral eran:

- Formular, articular, coordinar e implementar medidas de política de promoción del empleo atendiendo a los objetivos enunciados en el Acuerdo Territorial para la Promoción del Empleo.
- Unificar las bases de datos vinculadas a desempleados y personal capacitado, para conformar registros únicos que permitan garantizar la efectividad de inclusión genuina de mano de obra capacitada.
- Unir y facilitar la demanda de mano de obra relevada del ámbito productivo, con la oferta de personal capacitado asentada en los registros municipales a través de las distintas instancias implementadas por los efectores institucionales públicos y privados.
- Crear 5 oficinas de intermediación laboral a ubicarse en:
  - La Asociación Empresaria de Rosario
  - La Confederación General del Trabajo Regional Rosario
  - La Dirección de Inclusión Municipal
  - En el Centro de Desarrollo Local de Casiano Casas
  - Un Distrito Descentralizado Municipal

La conformación de una Unidad de Gestión para la Intermediación Laboral, es también un instrumento innovador de la propuesta, ya que convoca a las dependencias del gobierno municipal involucradas en la problemática del empleo, a abordar la misma en forma conjunta y sistémica, es decir se integra el trabajo de diversas dependencias en aras de solucionar una problemática específica.

En el marco de la UGIL, y del Proyecto de Capacitación Profesional, se implementaron las acciones de capacitación, consensuadas con las necesidades de los empleadores, para lograr la efectiva inserción de los desempleados.

Pero también es preciso reconocer, que tanto el armado institucional, como el sesgo de atención a un determinado segmento de población, fueron algunos de los obstáculos que la UGIL debió afrontar.

Entre las enseñanzas que ha dejado el proceso, desde el Municipio se ha destacado (López -2007):

- La reafirmación de la articulación público privada como factor del proceso de desarrollo y nueva forma de gestionar las políticas públicas.
- Los planes de capacitación deben ser orientados por los consensos entre actores.
- La información territorial como elemento clave del proceso.

Considerando los riesgos y desventajas del proceso de desarrollo económico local, lo cierto, es que la estrategia aplicada requiere mucho tiempo y esfuerzo (Rodríguez Pose – 2001), por ello, muchas veces los resultados no son inmediatos, lo que conlleva a veces una apatía social que es necesario contrarrestar permanentemente para vigorizar las expectativas sociales.

Para la OIT (2007), una política activa de empleo, es aquella destinada a impulsar la creación de empleo y mejorar la oportunidad y capacidad de los colectivos más desfavorecidos, para insertarse en el mercado laboral. Las políticas activas de empleo, pueden apuntar a tres dimensiones: la formación profesional y capacitación en competencias laborales, la creación directa de empleos y apoyo a nuevas iniciativas empresariales, y el desarrollo de sistemas de ajuste de la oferta y demanda laboral, para mejorar el encuentro entre ambas.

Bajo esta descripción puede conjeturarse que realmente los instrumentos fueron en ese sentido. La OIT destacó la experiencia y enfatizó los aspectos positivos de la misma: la información como punto de partida, la transferencia de conocimiento y el clima de colaboración.

Sobre este último punto, se destaca la aceptación de que la responsabilidad por el desarrollo territorial es tanto de actores públicos como privados, el rol central que juega la confianza en la construcción de capital social y humano, y la necesidad de implementar una estrategia integral, que aborde diversas áreas y complemente los esfuerzos realizados en cada una de ellas (OIT – 2007).

Como síntesis se destaca la apertura de tres oficinas de intermediación laboral en Asociación Empresaria de Rosario, la CGT Regional Rosario, y la Dirección de Inclusión para Personas con Discapacidad. Durante el 2006/2007 iniciaron el proceso de capacitación para el trabajo más de 3500 personas, insertándose aproximadamente un 15%, de los mismos. El esquema de capacitaciones contaba con dos etapas bien definidas, la primera respondía a un aprestamiento para el ingreso al mercado laboral en el cual las personas realizaban los talleres de Orientación Laboral y Apoyo para la búsqueda de empleo. Quienes optaran por un emprendimiento personal realizaban el taller de autoempleo.

La segunda etapa contemplaba la formación específica para el trabajo, respondiendo a la demanda de las empresas locales, este es el listado de los cursos implementados:

SECTOR	CURSO
Madera y Muebles	Carpintería Básica
Panadería y Pastas	Ayudante de Pastelería nivel I
	Ayudante de Pastelería nivel II
Metalmeccánico	Operario Industrial
	Soldadura
	Torno CNC
	Operador Torno Paralelo
Textil	Costurera Industrial
	Diseño y Moldería Industrial
Caucho y Plástico	Operador Industria Plástica
Gastronomía y Turismo	Auxiliar de Cocina nivel I

	Auxiliar de Cocina nivel II
	Mozo nivel I
	Mozo nivel I
	Mucama nivel I
	Mucama nivel II
Construcción	Armador Encofrados
	Ceramista
	Soldadura por Arco
	Pintura de Obra
	Instalación Sanitaria
	Colocación de Revestimiento
	Albañil
	Electricidad de Obra nivel I
	Electricidad de Obra nivel II
Gestión Administrativa	Auxiliar Administrativo
Vendedor y Atención al Cliente	Atención al Cliente
Servicio de Limpieza	Limpieza Institucional, Limpieza Doméstica
Cuidado de Ancianos	Asistente Domiciliario
Mecánica del Automotor	Mecánico Nafta
	Mecánico Diesel
	Electricidad del Automóvil
	Tren Delantero
	Sistemas Electrónicos
Calzado y Marroquinería	Calzado Artesanal
	Aparado
	Cortado
	Armado
	Marroquinería y Atesanía
Informática	Alfabetización Informática

Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Producción (Municipalidad de Rosario)

#### V.4. LIMITACIONES DEL PROCESO

En plena coincidencia con los aspectos que tanto el Gobierno Local como la Organización Internacional del Trabajo han resaltado, es necesario también reconocer que el proceso tuvo algunos obstáculos y limitaciones.

En la evaluación sobresalen como positivas las siguientes definiciones:

- El proceso de articulación entre actores públicos y privados, plasmado en la apertura de oficinas de intermediación laboral en una gremial empresaria y en una representación de los trabajadores, tiene un fuerte peso simbólico y muestra hasta donde se ha avanzado en este sentido.
- El carácter efectivo que la información territorial sobre el mercado de empleo, reviste en la posibilidad de tomar decisiones para ejecutar políticas de capacitación, orientación del sistema de formación y lograr emparejar la oferta y la demanda de trabajo.
- La capacitación como proceso integral, consensuado entre actores locales, eleva los indicadores de empleabilidad de las personas, y hace competitivo al territorio a la vez que se constituye en factor de mejora de la productividad.

En definitiva, son estos rasgos de una política de desarrollo local que se funda en los conceptos más arraigados del desarrollo endógeno. Remitiendo a los postulados de Vázquez Barquero (2005), la ciudad ha sido el centro de esta política de desarrollo, el sector productivo ha demostrado flexibilidad para asumir el proceso, las instituciones han podido sobrellevar los cambios y adaptarse al nuevo escenario y lentamente se va constituyendo a Rosario como un centro donde la innovación tiene un peso específico.

Sin embargo, estos elementos positivos, no deberían obstaculizar la visión general del trayecto. Como se ha sostenido, el Desarrollo Local es un camino arduo que conlleva complicaciones, muchos esfuerzos y sobre todo mucho tiempo.

Para evitar una visión sesgada, reconociendo los logros alcanzados, es útil revisar cuales han sido los obstáculos con que el proceso tropezó, es decir, las restricciones o limitaciones que encontraron los Acuerdos Territoriales en Rosario, ya que a partir de allí también se puede recobrar un aprendizaje.

En el inicio del proceso de los Acuerdos Territoriales de Empleo, existía un alto grado de sensibilidad social respecto a la pobreza y el desempleo.

A pocos años de la crisis, la memoria colectiva todavía tenía muy presente el padecer que amplios sectores de la sociedad habían sobrellevado. La agenda social estaba orientada a revertir esta situación, y a partir de allí se pudo contar con un alto nivel de compromiso de los actores locales.

En la medida en que la macroeconomía fue recuperando su nivel de actividad, el mercado de trabajo se dinamizó y muchas personas se incorporaron al mismo, si bien es cierto también que, en muchos casos, fue bajo condiciones de empleos precarios, salarios bajos o en términos de informalidad.

Esta realidad operó sobre el clima social, desplazando el tema del desempleo y la pobreza de la agenda social (no porque haya sido superado) hacia otras problemáticas emergentes, como la inseguridad.

Este escenario macroeconómico de impresionante recuperación fue sin duda positivo, al analizar las políticas de empleo muchos autores sostienen que la verdadera política de empleo fue justamente esa, la posibilidad de las empresas de reactivarse a partir de un nuevo período sustitutivo basado en un tipo de cambio alto, desdeñando de otros esfuerzos que se hayan realizado.

Es cierto que el escenario macro es condición necesaria para la generación de empleo pero, como se ha revelado a lo largo de este trabajo, la problemática del empleo adquirió una complejidad que requiere de una visión más amplia, como sostiene Freyssinet (2007), las políticas de empleo ya no son solo competencia de los gobiernos sino de una multiplicidad de actores.

El Estado nacional que había apostado fuertemente por las políticas territoriales, también se fue retrayendo a partir del escenario de recuperación y si bien no se retiró, ya a partir del año 2005 hay cambios en las visiones, y sobre todo en la voluntad política.

En el orden político, el complejo tramado de actores operó muchas veces limitando el despliegue técnico. El encuentro de los actores políticos no fue siempre positivo, si bien se logró un alto grado de articulación entre la nación a través del MTESS y la Municipalidad de Rosario, existió la total ausencia de un actor, el gobierno provincial, que hubiera sido fundamental en el proceso de metropolización de la acción.

Un mercado de trabajo responde, no a las fronteras administrativas de una ciudad, sino a las dinámicas socioeconómicas del territorio. Si bien los Acuerdos Territoriales de Empleo surgen en el ámbito del Plan Estratégico Metropolitano, nunca se logró coordinar acciones a escala regional.

Si bien en la experiencia de la Agencia de Desarrollo Región Rosario, el gobierno provincial había participado, para el caso de los Acuerdos Territoriales de Empleo nunca se contó con un apoyo efectivo ni siquiera la presencia de algún representante del estado provincial. Este hecho, podría fundarse en la competencia electoral del año 2007, que condicionó la relación del Gobierno Provincial ejercido por el Partido Justicialista y el municipio gobernado por el Partido Socialista, quienes disputarían el ejecutivo provincial en el proceso electivo.

En la relación con los intendentes de la región Rosario esta situación también se vio reflejada, ya que las ciudades más importantes de la región metropolitana, contaban con liderazgos fuertemente arraigados desde lo carismático, de intendentes del Partido Justicialista.

El socialismo gobernó en forma eficaz el proceso de desarrollo de Rosario durante más de 20 años, pero la variable económica no fue tan efectiva como los aspectos culturales o de salud. Si bien la Agencia de Desarrollo Región Rosario fue creada bajo su impulso, no se logró una plena conciencia del instrumento en cuanto a sus competencias que en muchos casos se confundieron con las de los órganos de promoción y planificación económica del Estado.

Hasta el año 2004, con excepciones, las acciones de capacitación y formación del Municipio tuvieron un sesgo más orientado a la contención social, que a fortalecer la empleabilidad para la incorporación al tejido productivo.

En este sentido es necesario mencionar que si bien la UGIL tenía como misión agrupar la oferta formativa del municipio y unificar las bases de datos, a pesar de los esfuerzos, esto no pudo lograrse.

La UGIL no pudo escapar a la lógica de los planes. El lanzamiento del seguro de Capacitación y Empleo lanzado por el MTESS es sin duda la consolidación de una política realmente activa de acompañamiento de los desempleados para el ingreso al trabajo, pero en realidad hay que mencionar que la implementación del instrumento ocultaba un objetivo político del MTESS que era la disminución de los Planes Jefas y Jefes de Hogar. El MTESS pretendió imponer esta dinámica sobre todo a partir del año 2006, relegando otro tipo de acciones lo cual generó tensión con los objetivos de la UGIL.

Por otra parte los beneficiarios del PJJH son una población estigmatizada. La opinión pública, influenciada sobre todo por operaciones mediáticas, ha aceptado sin mucha reflexión de por medio, que los beneficiarios del PJJH son “vagos”, gente que no quiere trabajar, porque “es más cómodo vivir de un plan social”.

Por supuesto que esta visión ha sido internalizada por muchos empresarios, sobre quienes pudo haber influido el estigma social, a la hora de incorporar a una persona, aunque la misma cuente con las capacidades requeridas.

A la vez, es necesario reconocer que buena parte de la población de los beneficiarios del PJJH contaba con escasas competencias y en general con nula o muy corta trayectoria laboral, por haber atravesado largos períodos de desempleo.

Otro obstáculo que se funda desde lo cultural, y se vincula al anterior, es la visión de que un servicio de intermediación laboral gratuito, por parte del Estado, solo puede ofertar trabajadores de baja calificación. Es cierto que el Estado debe abordar la problemática de las más desfavorecidos, pero de ninguna manera restringir su actuación a esa población, voltear ese prejuicio requiere trabajar tanto con el sector productivo como con la oferta de trabajo.

En definitiva, será un proceso lento, pero necesario, jerarquizar los servicios públicos de intermediación laboral, para constituirlo en una herramienta útil que el Estado puede ofrecer ante los distintos sectores de la sociedad.

## V. LA EXPERIENCIA DE LOS ACUERDOS TERRITORIALES EN LA CIUDAD DE ROSARIO

### V.1. EL PROBLEMA ENFRENTADO

Las políticas neoliberales de la década del '90, tuvieron alto impacto en la actividad económica de la región Rosario, pero más fuerte aún fue el deterioro consumado en el ámbito del empleo, donde los problemas ya habían comenzado con anterioridad, a partir de la finalización de la sustitución de importaciones.

El abandono del plan de Convertibilidad, impuso una devaluación del peso que ocasionó un proceso inflacionario con recesión económica, erosionando los ingresos de las familias y acentuando la regresividad en la distribución del ingreso (Módolo 2004).

Una de las consecuencias de la devaluación fue el aumento en el costo de la canasta básica de alimentos que, junto al no incremento de los salarios nominales, llevaron a una caída significativa del salario real con el inevitable empobrecimiento de amplias capas de la población.

El análisis de los ingresos reales por deciles, registró una importante caída de los mismos a lo largo del tiempo, con picos de descenso en los períodos más desfavorables, 1989 (hiperinflación) y 2002 (devaluación), si bien, el deterioro en el poder adquisitivo del ingreso fue general, los más perjudicados fueron las personas cuyos ingresos pertenecían a los deciles más bajos (Lac Prugent y otros – 2003).

La situación se tensó al punto de alcanzar índices récord de desempleo en mayo de 2002, cuando la tasa de desocupación fue del 24,3% en el Aglomerado Gran Rosario. La crisis de dicho año generó una importante reducción de la tasa de empleo como consecuencia de la destrucción neta de puestos de trabajo en el sector privado, en tanto que el papel limitado del sector público en la creación de empleo, impidió contrarrestar esta tendencia. Cabe señalar que el trabajo es la forma exclusiva o principal mediante la cual adquieren sus ingresos la mayoría de la población, ya que un tercio de los habitantes de Rosario percibe ingresos de sus actividades laborales corrientes y sólo un 10% de la misma hace lo propio a través de las pensiones o jubilaciones.

Recién en el cuarto trimestre de 2003, se aprecia el impacto de la recuperación económica en la región, cuando la tasa de desocupación disminuye del 19,4% al 16,6%, respecto al trimestre anterior. En ese momento "... la disminución del Costo Laboral Unitario (que fue del 40% entre 2002 y 2003) ocasionada por la devaluación, permitió una recuperación del empleo mucho más rápida en

comparación con otros períodos recesivos de la economía" (Castagna y otros S/F).

El empleo público tiene una presencia absolutamente minoritaria en la ciudad dado que si bien Rosario es la ciudad más importante de la provincia no es la capital provincial, por lo que el aparato administrativo jurisdiccional reside en la ciudad de Santa Fe.

Este empleo representaba en promedio un 14,9% de la ocupación total antes del 2003 y muestra una participación creciente desde dicho año superando el 20 % en el último trimestre de dicho año. Progresivamente podemos observar que, según los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), la participación de personas que están ocupadas en el sector público comienza a descender, llegando en el último trimestre de 2004 a un valor de 17.8% y en el primer trimestre de 2005 al 17% de la población ocupada.

Con respecto al aumento de la participación pública que se vislumbró en el empleo local durante los años 2002 y 2003, fue consecuencia casi directa de la implementación del Plan Jefas y Jefes de hogar (PJJH). Un claro ejemplo de este fenómeno puede apreciarse en más 37.000 planes otorgados en la región en el año 2003, por lo cual, dada las características de dicho plan (contraprestación laboral de tiempo parcial por parte del beneficiario en el sector público o privado) y la metodología aplicada en la EPH, convierte a estas personas desocupadas en ocupadas.

Más del 90% de los beneficiarios del PJJH, realizaba su prestación en el ámbito público, si se excluye a los beneficiarios del PJJH en los cálculos ocupacionales, puede observarse una destrucción de más de 4000 puestos de trabajo del sector público en el período 1998-2003.

Esto constituye uno de los efectos no deseados del plan, lo que algunos autores denominaron salarización de la exclusión, basado en la certeza de que por un lapso muy largo de tiempo se mantendría una situación de emergencia social y, el reconocimiento de la necesidad de introducir una red de protección social mínima (Módolo – 2004).

La caída en la participación de la ocupación en el sector público durante el 2004 y 2005 se debe principalmente a la mejora en la actividad económica del territorio, manteniéndose en términos absolutos un número aproximado de personas que trabajan en el ámbito público. De esta manera, se puede apreciar que el incremento en la ocupación en el período se registró mayoritariamente en el sector privado.

Para el año 2004 la recuperación económica ya se manifestaba con claridad. A partir de la reactivación económica, se sostuvo con insistencia que existía escasez de mano de obra calificada, sobre todo por la pérdida de algunos oficios como producto del desmantelamiento del sistema productivo del período de sustitución de importaciones, y la debacle de la educación técnica, paralelamente y a pesar de la recuperación subsistía un alto nivel de desempleo.

La generación de puestos de trabajo mostró un comportamiento notablemente expansivo durante el período 2003-2004, acumulando un total de 40.000 nuevas oportunidades laborales en ese período. De esta forma, el crecimiento del empleo permitió absorber a la totalidad de los ingresantes a la Población Económicamente Activa (PEA) y dar ocupación a alrededor de 37.000 personas que un año atrás se encontraban desempleadas.

Este fenómeno se refleja en el marcado incremento de la tasa de empleo, que durante estos dos últimos años se incrementó casi en 8 puntos porcentuales, y en el retroceso experimentado por la tasa de desocupación, cuyo valor se redujo en más de un 23% entre el primer trimestre del 2003 e igual período de 2004 y en casi un 19% entre este e igual período de 2005, acumulando una caída de 37% en los dos años cae del 22,4% en el 1ºtrim/03 al 14,0% en el 1ºtrim/05 (Municipalidad de Rosario -2004).

Durante el 2004, y en el primer trimestre de 2005, según la Encuesta Permanente de Hogares, se observa que el número de personas que cobraban el PJJH cayó en aproximadamente 5000 personas.

Ante este nuevo contexto, las empresas responden disminuyendo su capacidad ociosa, aumentando su capacidad instalada, mejorando su productividad y, por lo tanto, aumentando la demanda de trabajadores. Al mismo tiempo que estas nuevas oportunidades incentivan la creación de nuevas empresas y la reapertura de otras. Como resultado de esta nueva coyuntura comienza un periodo de creación neta de empleo.

La demanda de trabajadores no calificados es cubierta rápidamente por la extensa oferta laboral existente, sin embargo la demanda de personal calificado encuentra dificultad en ser satisfecha en ese mercado laboral, que fue perturbado en su funcionamiento durante el periodo recesivo.

Como consecuencia de los procesos políticos, sociales y económicos vividos, nos encontramos en una situación en la que las empresas no logran encontrar personal calificado en oficios o personal técnico calificado, obstaculizando la senda ascendente de la producción,

mientras que permanecen altas tasas de desempleo y subempleo. Por lo tanto es posible determinar que este tipo de desempleo es generado, principalmente, por calificación insuficiente de la oferta de trabajo en relación a la demanda de trabajo existente.

De todas formas, el problema es más complejo aún cuando se abordan los mercados de trabajo en forma sistémica, y se asumen las nuevas problemáticas, se observa un mercado de empleo que se determina por escenarios de autoempleo, empleo precario, baja productividad, relaciones contractuales de escasa durabilidad, estabilidad y protección (Castagna y otras -2000).

Las mismas autoras, destacan el pasaje a esquemas muy diferentes a los que caracterizaron a nuestro país tan sólo una década atrás, donde se pierde el patrón de trabajo estable, con cobertura social y de larga duración, que fuera característica principal de la práctica laboral en la Argentina.

Junto a ello, las problemática de género, discapacidad, jóvenes, o todas aquellas nuevas situaciones que presentan un panorama más complejo de la situación, requerirían de políticas determinadas de inclusión, orientadas a atender las problemáticas específicas.

## **V.2. LA EXPERIENCIA DE APLICACIÓN DE LOS ACUERDOS TERRITORIALES EN ROSARIO**

En noviembre del año 2004 el Municipio de Rosario y el MTESS suscriben el Acuerdo Territorial para la promoción del Empleo en la ciudad de Rosario, en el marco del 2º Congreso Regional de la Producción "Rosario Activa 2004".

La propuesta territorial fue el fruto de los consensos alcanzados en el marco de la Mesa Territorial de Promoción del Empleo que contó con la participación de más de treinta actores locales entre los que se destacan:

- Plan Estratégico Metropolitano Rosario
- Agencia de Desarrollo Región Rosario
- Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral - Rosario
- Municipalidad de Rosario – Secretaría de Promoción Social
- Municipalidad de Rosario – Dirección de Inclusión para Personas con Discapacidad
- Asociación Industriales Metalúrgicos de Rosario
- Federación Gremial del Comercio y la Industria de Rosario
- Asociación Empresaria de Rosario
- Bolsa de Comercio

- Federación de la Industria de Santa Fe
- Federación Agraria Argentina
- Confederación General del Trabajo – Delegación Rosario
- Asociación de Pequeños y Medianos Empresarios de Rosario
- Centro de Unión de Almaceneros
- Consejo de Capacitación y Formación Profesional de Rosario
- Taller Ocupacional “José Censabella”
- Grupo Trascender
- Fundación Litoral
- Comisión de Producción del Consejo Municipal de Rosario
- Universidad Nacional de Rosario
- Universidad Tecnológica Nacional
- Universidad Abierta Interamericana
- Polo Tecnológico Rosario
- Grupo Voluntariado Civile (GVC)
- Asociación de Dirigentes de Relaciones Industriales del Litoral (ADRIL)
- CIDEHP
- Instituto de Desarrollo Regional
- CARITAS -Rosario
- AMIA – Servicio de Empleo
- Programa AREA (Apoyo a la Reactivación del Empleo en la Argentina – OIT – MTESS)
- Empresas de la región.

El Gobierno local, a través de la Secretaría de Producción asumió el liderazgo de este proceso siendo el convocante para este espacio de concertación pero además, asumió el compromiso mediante la contratación de un equipo técnico profesional que llevó adelante la implementación del mismo.

El espacio de la Mesa Territorial se constituyó en un ámbito de trabajo reflexivo y participativo para realizar el diagnóstico y elaborar una propuesta que expresara las expectativas de todos los sectores

La propuesta territorial propone una batería de políticas activas para enfrentar los problemas vinculados al empleo, tanto desde la perspectiva de aquellas personas desempleadas, subempleadas o que quieren mejorar su situación laboral, como de las empresas que necesitan contar con trabajadores calificados para mejorar su productividad.

De esta forma, a partir de los consensos alcanzados en la Mesa Territorial, se pudo generar una propuesta que contemplaba las iniciativas que surgieron del acuerdo entre actores públicos y privados del territorio.

Como se mencionó, la región ya poseía un alto grado de movilización en cuanto a plantearse una estrategia de desarrollo a partir de sus propias energías y, si bien esto no supone que la tarea haya sido sencilla, sí puede afirmarse que se contaba con un recorrido importante que fue positivamente aprovechado.

El territorio y sus capacidades locales fueron el punto de partida del proceso: la pluralidad de representaciones institucionales, la diversidad de actividades económicas, la vinculación real con una extensa región metropolitana y la planificación estratégica de objetivos y orientaciones de actuación.

Como antecedentes de la propuesta y expresión de estas capacidades se cuentan: la Agencia de Desarrollo Región Rosario, el Plan Estratégico Metropolitano y el Polo Tecnológico Rosario (VER ANEXO VI.5.).

El objetivo planteado era generar e implementar políticas activas e inclusivas de empleo, que promovieran la inserción laboral de los distintos colectivos de desocupados, fomentando estrategias de promoción empresarial a nivel local, sustentadas en una estrategia de articulación y concertación público-privada en pos del desarrollo de la ciudad y la región (Secretaría de Producción – Municipalidad de Rosario 2004).

El diagnóstico territorial, obtenido del análisis elaborado por la Mesa Territorial de Promoción del Empleo, identificó los principales problemas y potencialidades, que se reflejan en la siguiente matriz:

<b>Factores</b>	<b>Potencialidades</b>	<b>Problemas</b>
Calidad de las instituciones	Gran cantidad de instituciones. Instancias de articulación en algunos sectores	Superposición de funciones y de producción de información, en los distintos niveles de la administración pública y entre organizaciones públicas y privadas por falta de articulación.  Poca participación del empresariado.  Baja capacidad de reacción de algunos sectores.
Infraestructura científico – técnica	Instituciones universitarias y terciarias de alto nivel académico.	Fuertes desigualdades entre los niveles de vinculación de diferentes disciplinas.

	<p>Diversidad de oferta educativa en todos sus niveles.</p> <p>Existencia de un Polo Tecnológico.</p> <p>Proyecto de Parque Científico Tecnológico en marcha.</p>	<p>Dispersión y superposición en la producción de conocimiento, difusión de la información disponible (ausencia de espacios de centralización y difusión del conocimiento sobre la realidad de la ciudad).</p>
<p>Calidad de los recursos humanos con acceso a algún nivel de instrucción</p>	<p>Importante concentración de personal de ciencia y técnica.</p> <p>Elevada matrícula universitaria</p>	<p>Falta de articulación entre los actores que integran el sistema productivo y social de la región para la generación de políticas de formación y capacitación.</p> <p>Falta de técnicos calificados en algunas actividades redinamizadas.</p> <p>Desconexión entre la oferta y la demanda laboral calificada.</p> <p>Falta de calificación en la población con discapacidad</p>
<p>Nivel de ocupación</p>	<p>Inserción en emprendimientos productivos y de autoempleo donde se potencian las aptitudes y oficios originales.</p>	<p>Subsistencia de elevados índices de desempleo estructural que se agudizan en el colectivo de personas con discapacidad.</p> <p>Importantes niveles de subocupación y de empleo informal.</p> <p>Bajo nivel de empleabilidad de los beneficiarios de los Planes Jefes y Jefas de Hogar, personas con discapacidad y demás planes sociales</p> <p>Desconocimiento del sector empresarial de los incentivos para incorporar a los beneficiarios de los Planes Jefes y Jefas de Hogar y personas con discapacidad</p>

		Existencia de una forma de pensar a las personas con discapacidad que pone énfasis en sus dificultades y no sus posibilidades, lo que produce una imagen negativa y dificulta su incorporación al mercado formal de trabajo.
Dinámica empresarial	Existencia de una masa crítica de empresas y empresarios innovadores en la región.  Espacio público-privado de articulación (ADERR, Polo Tecnológico, Pro-Rosario, PEM, etc.)	Pocos incentivos para mejorar el grado de asociatividad entre las firmas. Escaso involucramiento de las empresas en las instancias de cooperación interempresarial.  Falta de información para identificar sectores de alto Valor Agregado que puedan llegar a consolidarse como eslabonamientos productivos para el desarrollo de la región.  Insuficiente información en algunos sectores estratégicos con alto potencial de crecimiento y susceptible de generación de empleo inmediato.
Intermediación Laboral	Multiplicidad de instituciones públicas y privadas vinculadas a la temática.  Existencia de un esquema institucional descentralizado (CMD) para el encuentro entre la oferta y la demanda laboral.	Inexistencia de coordinación entre las entidades dedicadas a la temática.  Falta de visualización de un mecanismo institucional ágil y efectivo para la Intermediación laboral.

Fuente: Secretaría de Producción – Municipalidad de Rosario ( 2004).

Como respuesta a las principales problemáticas surgidas del diagnóstico, el equipo técnico diseñó un menú de cinco proyectos, que establecieron los lineamientos de trabajo:

- Sistema de Información Metropolitano / Observatorio de empleo local.
- Unidad de Gestión para la Intermediación Laboral
- Programa Integral de emprendedores locales.
- Capacitación y Formación Profesional / Certificación de Competencias Laborales.
- Educación para el desarrollo/ Diplomatura Universitaria en Desarrollo Local

El Sistema de Información Metropolitano / Observatorio de Empleo Local fue concebido como herramienta para obtener información territorial, frente a la carencia de la misma. Si bien se dispone de algunos indicadores a través de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC y la Encuesta de Indicadores Laborales del MTESS, se consideró deseable contar con información dinámica y actualizada sobre los indicadores territoriales y, específicamente, con aquéllos que tuviesen que ver con el mercado de trabajo.

La Unidad de Gestión para la Intermediación Laboral fue creada con el propósito de dar respuesta al problema identificado como falta de interacción entre los flujos de oferta y demanda laboral, estableciendo como objetivo prioritario promover la incorporación de los desempleados al mercado laboral local, mediante un sistema de información, asesoramiento y asistencia técnica, tanto a trabajadores y emprendedores, como a empresas que demandasen personal calificado.

El Programa Integral de Emprendedores Locales surge a partir de la identificación de la necesidad de apoyo, tanto a los numerosos emprendimientos surgidos en los últimos años, como a las Pymes locales que venían sosteniendo un proceso de reactivación. Se constató la necesidad de institucionalizar un programa que integrara una oferta de servicios del sector público para favorecer la consolidación de los emprendimientos (capacitación, asesoría técnica, apoyo para la primera exportación, financiamiento, etc.).

Frente a los problemas que enfrentaba el sector productivo para contar con mano de obra calificada, a pesar que persistían aún índices de desempleo no deseados, se concluyó en la necesidad de contar con un programa de capacitación que diese respuesta a esta problemática, donde los contenidos de los cursos de capacitación y formación tuviesen su correlato en el sistema productivo, no sólo para incorporar nuevos trabajadores sino también para recalificar a los ya empleados, fortaleciendo el entramado productivo y mejorando, al mismo tiempo, la competitividad de las empresas. Así surge el proyecto

de Capacitación y Formación Profesional / Certificación de Competencias Laborales.

Para afrontar la necesidad identificada de fortalecer el tejido institucional y asociativo local, surgió un proyecto de formación de agentes de desarrollo local, Educación para el desarrollo/ Diplomatura Universitaria en Desarrollo Local, persiguiendo el propósito de acercar a las instituciones gubernamentales y a las organizaciones de la sociedad civil, una alternativa de formación de los funcionarios, innovadora y flexible, para sensibilizar sus cuadros en el paradigma DEL.

Estos proyectos guardaban relación con las aspiraciones señaladas por el Documento Base de los Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo (Secretaría de Producción – Municipalidad de Rosario 2004). Este documento, que en una primera etapa describe el diagnóstico territorial, propone los siguientes objetivos para enfrentar el problema:

6. Generar un soporte de información sistematizada, actualizada y sustantivamente significativa, para la evaluación del comportamiento de las principales variables socio-ocupacionales, y su posible evolución en el futuro inmediato, para la toma de decisiones de los responsables institucionales regionales, tanto públicas como privadas, en la promoción de estrategias para el desarrollo local y la promoción del empleo.
7. Posicionar a la Unidad de Gestión para la Intermediación Laboral como instrumento de Desarrollo Local, promoviendo la incorporación de los desempleados al mercado laboral, mediante un sistema de información, asesoramiento, orientación y asistencia técnica dirigido tanto a desempleados, como a empresarios y emprendedores.
8. Crear emprendimientos productivos y/o consolidar los existentes, como una estrategia para generar empleos de mejor calidad, a través del apoyo de los distintos programas públicos, para brindarles sustentabilidad y autonomía.
9. Satisfacer con programas específicos de capacitación, la demanda creciente de recursos humanos calificados, como así también su progresiva inserción en el mercado laboral, e implementar y difundir un Sistema de Certificación de Competencias Laborales, en diferentes sectores productivos locales.
10. Formar recursos humanos con conocimientos específicos y aptitudes para desempeñar funciones de animación sociocultural

y socioeconómica en su ámbito de actuación territorial, promoviendo procesos tendientes a la creación de riqueza, empleo y mejoramiento de la calidad de vida, a través de la formulación, gestión, evaluación y acompañamiento de proyectos institucionales y / o comunitarios.

De esta forma, a partir del año 2004, el equipo de trabajo que diseñó la propuesta se constituye en el equipo de implementación, ampliado por la contratación de nuevos profesionales y la incorporación de personal de otras Secretarías del Municipio, para así dar una mirada integral a los problemas.

A partir de una evaluación interna realizada por el equipo de trabajo de cada uno de los proyectos, para finales del año 2007, el resultado alcanzado por los mismos era el siguiente:

Sistema de Información Metropolitano / Observatorio de Empleo Local.	Con avances significativos
Unidad de Gestión para la Intermediación Laboral	Con avances significativos
Programa Integral de Emprendedores Locales	Con avances significativos
Capacitación y Formación Profesional / Certificación de Competencias Laborales	Con avances medios
Educación para el desarrollo/ Diplomatura Universitaria en Desarrollo Local	Con avances significativos

Elaboración propia en base a información obtenida en la Secretaría de Producción (Municipalidad de Rosario)

En términos de logros cuantitativos concretos se graduaron más de 120 agentes territoriales en la Diplomatura en Desarrollo Local y se constituyó el Foro Metropolitano. El Programa Integral de Emprendedores Locales (PIEL) capacitó, apoyó y asesoró a 200 emprendedores. El Sistema de Información Territorial (SIM) produjo dos boletines con información territorial y se realizaron, además, cinco estudios sectoriales de demanda. En torno al programa de formación, se capacitó a 1500 desempleados, logrando una inserción de un 30% de los mismos al mercado de trabajo formal.

### **V.3. EL DESEMPEÑO DE LOS INSTRUMENTOS TERRITORIALES**

El análisis de la experiencia se aborda a partir de tres de los instrumentos: el Observatorio de Empleo (OE - SIM), la Unidad de Gestión

para la Intermediación Laboral (UGIL) y el esquema de capacitación y formación profesional.

La elección de estos tres elementos, se funda en que son instrumentos territoriales que por su naturaleza, y por la problemática abordada, operan en interrelación constante.

Sin embargo cabe hacer una breve mención al Programa Integral de Emprendedores Locales (PIEL) y a la Diplomatura en Desarrollo Local.

### **El Programa PIEL:**

La irrupción de la crisis del 2001 generó el empobrecimiento de amplios sectores sociales, frente a ello entre otras medidas se implementaron diversos programas de apoyo para la creación de microempresas.

En otro orden, una aproximación frecuente a la microempresa la visualiza como una pequeña unidad productiva, diferenciada del resto tan solo por su tamaño, pero una visión más atenta nos enfrenta a que los menores volúmenes de producción, así como el esquema de organización y división del trabajo al interior de la misma, se transforman en barreras para fortalecer su posición en un determinado mercado, es una empresa “incompleta” (Robbio, 2002).

Desde esta concepción, se programó una intervención en que la sustentabilidad de los microemprendimientos se apoya en las externalidades del contexto, como estrategia de superación de dichas barreras.

Caracterizar a las empresas de pequeña escala impone asumir que están en general localizadas en el barrio, y sus dueños o trabajadores son conocidos en el mismo, y las redes interpersonales de confianza e intercambio que maduran en este tipo de situación pueden servir de base para extender las oportunidades locales de ingreso (Roberts – 2002).

El PIEL parte de esa concepción, y su mayor logro está en abordar la asistencia en forma integral, es decir a través del financiamiento, la capacitación y sobre todo el seguimiento de los procesos.

### **Diplomatura en Desarrollo Local:**

La propuesta de diseñar, aplicar y ejecutar políticas que orienten a crear oportunidades territoriales y entornos favorables, requiere la participación efectiva de los actores locales.

Desde esta concepción se propuso como objetivo promover agentes de desarrollo local capaces de articular las políticas, promover el diálogo social, asegurar la participación de los actores involucrados, fomentar y promover las formas de capital social existente y colaborar en la construcción del proyecto local.

De esta forma, más de 120 funcionarios de gobiernos locales, y representantes de instituciones y organizaciones sociales, realizaron esta diplomatura, que se propuso preparar recursos humanos para abordar técnicamente las problemáticas territoriales, considerando que los agentes de Desarrollo Local promueven acciones desde su ámbito de actuación, para sentar las bases de la generación de riquezas y empleo en el territorio.

### **V.3.1 Políticas e instrumentos de desarrollo local y promoción del empleo en Rosario**

El Observatorio de Empleo, la Unidad de Gestión para la Intermediación Laboral y el Sistema de Capacitación constituyen tres instrumentos fundamentales para enfrentar el problema del desempleo en forma integral, es decir, abordar el problema desde la perspectiva de las relaciones que se ejercen en el mercado de trabajo.

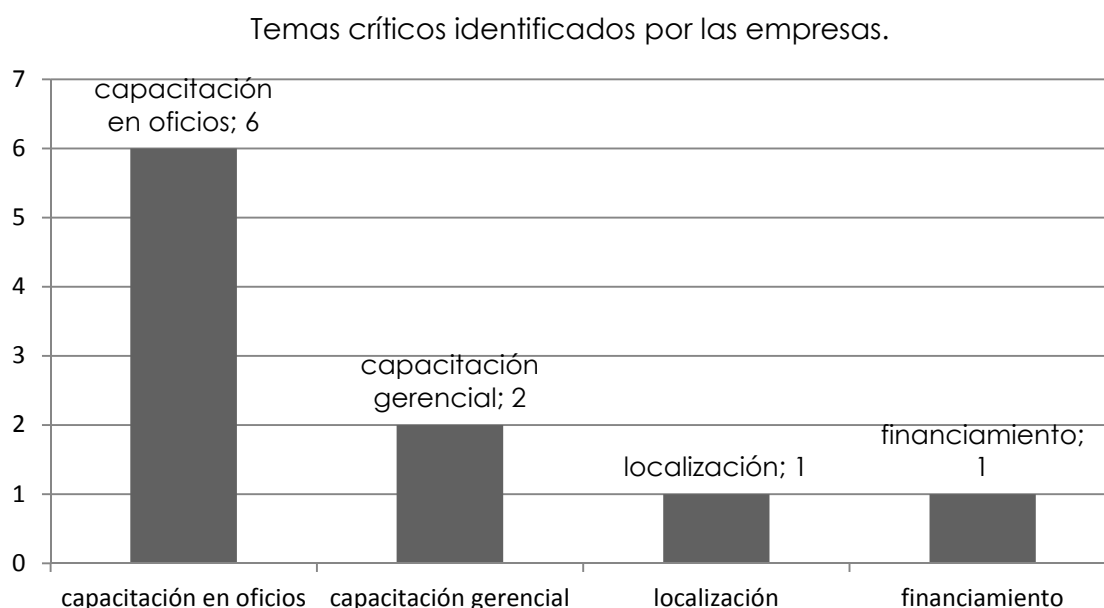
Para ello, es clave el concepto de intermediación. Los servicios en el campo de la intermediación laboral conforman un proceso que se plantea como un nexo entre el trabajador, el empleo vacante y el sistema de formación y capacitación laboral.

Los servicios de intermediación laboral se destinan a mejorar la rapidez y la calidad del ajuste de las vacantes a las personas que buscan empleo. En términos generales, los principales beneficios de los servicios de intermediación laboral son: reducir el desempleo y la rotación en el empleo a corto plazo, aumentar la productividad, mejorar la movilidad laboral, mejorar el bienestar social, aumentar la transparencia del mercado de trabajo y reducir la discriminación (Mazza – 2006).

#### El Observatorio de Empleo

La posibilidad de contar con información territorial en cuanto al mercado de trabajo es fundamental para la toma de decisiones y la articulación de las políticas.

Para identificar los temas críticos que las empresas tuvieron que sobrellevar a partir del 2001 en adelante, desde su propia perspectiva, se realizaron una serie de entrevistas abiertas a seis empresarios<sup>6</sup> de la ciudad, del sector PYMES, que habían mostrado cierto grado de participación comunitaria, que tenían un desarrollo considerable y que representaban a varios sectores (VER ANEXO VI.6). Las empresas pertenecen al sector textil, al alimentario, al sector, metalmecánico y de informática.



Elaboración propia en base a la información surgida de las entrevistas

Si se sumara la capacitación en oficinas, junto a la de mandos medios y gerentes tenemos, en la percepción de estos empresarios, que el gran problema a resolver está ligado a la imposibilidad de contar con mano de obra calificada.

Este tema, si bien se constituyó en un obstáculo muy visible que enfrentó la región ante la reactivación económica se transformó, muchas veces, en un factor común para realizar diagnósticos simples que, junto con la reiteración del enunciado “se perdió la cultura del trabajo”, formó parte del discurso de sectores que, en muchos casos, culpaba a los desempleados de sus propios padecimientos.

---

<sup>6</sup> Las empresas mencionadas son la textil Sonder, la alimentaria La Cumbre, la tecnológica Kretz, la mecánica 3º Millenium y la informática Ksoft. Las entrevistas fueron hechas por el autor de este trabajo.

Por esto, un observatorio de empleo local se basa en la recolección de información más certera de demanda de perfiles; frente al enunciado “hacen falta soldadores”, quizá lo más apropiado sea preguntar ¿cuántos?, ¿con que habilidades?, ¿en que rango de edad?, entre otros posibles interrogantes.

Una de las líneas operativas de los Acuerdos Territoriales fue la institucionalización del Observatorio de Empleo Local que entre sus primeras acciones realizó un estudio de demanda en cinco sectores: metalmecánico, textil, panadería y pastas, madera y mueble y caucho y plástico. La encuesta se aplicó a 997 empresas en total, y arrojó la necesidad de cubrir 795 vacantes. El cuadro que se presenta a continuación muestra las empresas y vacantes discriminadas por sector.

<b>Sector</b>	<b>Empresas</b>	<b>Vacantes</b>
Metalmecánico	542	444
Textil	98	115
Panadería y Pastas	176	104
Madera y Mueble	98	58
Caucho y Plástico	83	74
<b>TOTAL</b>	<b>997</b>	<b>795</b>

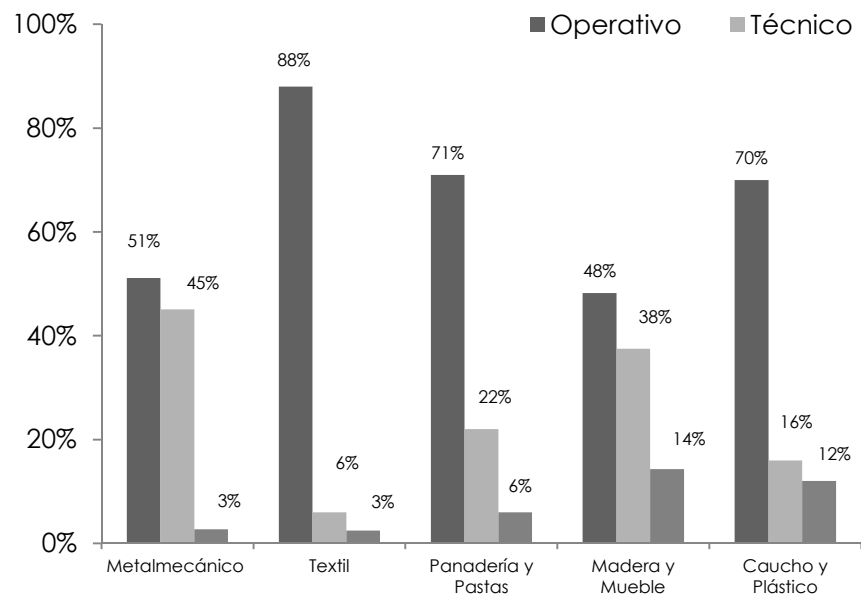
Elaboración propia en base a la información relevada por el Consejo de Formación Profesional de Rosario

El relevamiento fue realizado durante el segundo semestre del año 2005 por el Concejo de Formación y Capacitación Profesional de Rosario, con el apoyo del equipo técnico de la Secretaría de Producción de la Municipalidad de Rosario.

El objetivo fue contar con información eficaz acerca de las necesidades del sector productivo en cuanto a la búsqueda de personal y registró la cantidad de vacantes en un grupo de empresas del sector manufacturero.

Junto a esta información, se consideró también los perfiles requeridos por las empresas, el tiempo de búsqueda, la disponibilidad para capacitar, o las edades requeridas, entre otros aspectos (VER ANEXOS VII.7. y VII.8.).

Uno de los resultados más relevantes fue la corroboración que el déficit estaba muy marcado en el plano operativo, es decir la carencia de operarios calificados era mucho más importante que la de técnicos o profesionales, dato que de alguna forma reafirmó la hipótesis de la falta de mano de obra capacitada en oficios para el sector manufacturero.



Fuente: Elaboración propia en base al estudio de demanda del CCFP - Rosario

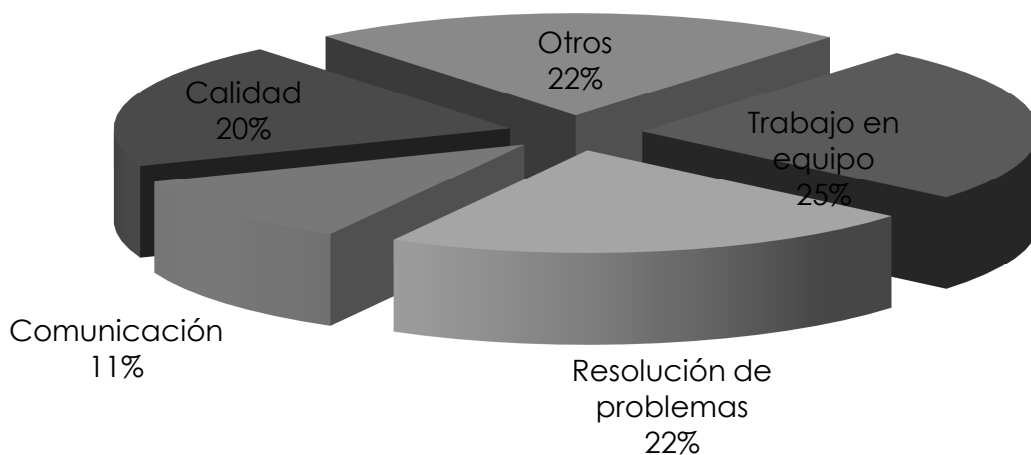
Casi un 50% de las empresas denunciaban que el tiempo de búsqueda se extendía por más de seis meses, casi un 70% demostró disposición a capacitar a sus empleados, aproximadamente un 60% no contaba con restricciones de edad para contratar y un 60% requeriría personal en los próximos meses (VER ANEXO VI.8.).

Es importante tener en cuenta cuales son las nuevas competencias requeridas por el mercado de trabajo, ya que ello es un indicador de la empleabilidad.

Según el estudio un 25% de las empresas valora el trabajo en equipo, 22% la comunicación, 22% la resolución de problemas, 20% los parámetros de calidad y el 11% restante se agrupa en otros, esto reafirma que la capacitación ya no remite a procesos técnicos, uso de herramientas o competencias específicas sino que para implementar un sistema de capacitación que de respuesta a las demandas del sector productivo resulta imprescindible incorporar otros tipos de capacidades,

que se relacionan con procesos de organización flexible de la producción.

### Competencias requeridas por las empresas:



Fuente: Elaboración propia en base al estudio de demanda del CCFP Rosario

### Unidad de Gestión para la Intermediación Laboral y Proyecto de capacitación

Tal como se reconoce, desde la más diversa pluralidad de foros y ámbitos, el empleo constituye el vínculo más importante entre el desarrollo económico y el desarrollo social, por cuanto es la principal fuente de ingreso de los hogares (CEPAL –2002).

Durante la década del '90 surgieron los servicios de empleo municipales como respuesta de contención social de los efectos del ajuste, si bien existían algunas experiencias de bolsas de trabajo del Estado o de

organizaciones civiles, la Argentina no contaba con un sistema más o menos consolidado de servicios de empleo.

Por otro lado, estaba claro que en fases de recesión, el empleo cae más abruptamente que el producto y cuando éste se reactiva, el empleo no lo hace, o lo hace muy lentamente y en condiciones de precariedad. Vale la pena señalar en este sentido que mientras en el periodo 1991-1995 el PIB conjunto de América Latina y el Caribe creció casi un 15% acumulado, la generación de empleos se movió a una tasa mucho menor y, por otro lado un 85% de los nuevos puestos de trabajo pertenece al llamado sector informal, donde las condiciones de precariedad son mayores (Vilas - 1999).

En esta lógica, los servicios de empleo se inscribieron en las áreas de desarrollo social, tendencia que en nuestro país se consolidó como respuesta inmediata a la crisis del 2001, cuando comenzó el Plan Jefas y Jefes de Hogar (PJJH), como paliativo de la situación de quebranto social.

Frente a este escenario, en el año 2002 se implementó un plan que entregaba 150 pesos a los jefes y jefas de familia desempleados. Aunque inicialmente se planteó como una ruptura con el modelo de la década del '90, subsistió, y de alguna manera reprodujo, las prácticas clientelares, fomentando además los bajos niveles de ingresos y el empleo precario.

El PJJHD llegó a más 1.500.000 personas, en una coyuntura de crisis signada por un fuerte incremento del desempleo y la pobreza y una fuerte debilidad institucional del Estado. Se propuso como un programa de amplia cobertura para atender a todas las personas desocupadas, jefes de hogar, con hijos menores a cargo.

Por el contexto en el que surgió, el PJJHD se transformó en un programa de protección social de carácter básicamente pasivo (MTESS – 2005). En ese marco, las oficinas de empleo se convirtieron en meras administradoras de proyectos sociales.

A partir del proceso de recuperación, la economía nacional creció a tasas cercanas al 9% anual. Este crecimiento fue intensivo en empleo. Entre el tercer trimestre del año 2003 y el mismo trimestre del 2005 en la Argentina el empleo creció un 9,7%, cifra muy superior al incremento de la población económicamente activa (3,4%).

En este marco, en el 2005, se lanza un nuevo programa el Seguro de Capacitación y Empleo, para los beneficiarios del PJJHD. Este esquema integra una prestación monetaria no remunerativa con herramientas de política activa de empleo para la inserción laboral. El plan contempló

una serie de asistencias, la monetaria se elevó 225 pesos, por el término de dos años.

En el orden de la prestaciones de apoyo a la inserción laboral, a través de la red de servicios de empleo, del sistema de instituciones de formación y de los acuerdos establecidos con los estados provinciales, los gobiernos locales, los sectores empresarios, sindicales y las organizaciones de la sociedad civil, se garantizaba a los participantes el acceso a servicios de orientación, de formación, de práctica laboral y de apoyo a la búsqueda de empleo (MTESS- 2005). Esta estrategia requirió de una fuerte articulación con los servicios de empleo locales.

La Unidad de Gestión para la Intermediación Laboral surge en ese contexto. Si bien en Rosario la Dirección Municipal de Empleo tiene sede en la Secretaría de Promoción Social, los Acuerdos Territoriales fueron trabajados desde la lógica de la Producción con lo cual hubo que establecer una ingeniería administrativa que contemplara las competencias de las Secretarías involucradas.

Los principales objetivos planteados, como se señala en el decreto de conformación de la Unidad de Gestión para la Intermediación Laboral eran:

- Formular, articular, coordinar e implementar medidas de política de promoción del empleo atendiendo a los objetivos enunciados en el Acuerdo Territorial para la Promoción del Empleo.
- Unificar las bases de datos vinculadas a desempleados y personal capacitado, para conformar registros únicos que permitan garantizar la efectividad de inclusión genuina de mano de obra capacitada.
- Unir y facilitar la demanda de mano de obra relevada del ámbito productivo, con la oferta de personal capacitado asentada en los registros municipales a través de las distintas instancias implementadas por los efectores institucionales públicos y privados.
- Crear 5 oficinas de intermediación laboral a ubicarse en:
  - La Asociación Empresaria de Rosario
  - La Confederación General del Trabajo Regional Rosario
  - La Dirección de Inclusión Municipal
  - En el Centro de Desarrollo Local de Casiano Casas
  - Un Distrito Descentralizado Municipal

La conformación de una Unidad de Gestión para la Intermediación Laboral, es también un instrumento innovador de la propuesta, ya que convoca a las dependencias del gobierno municipal involucradas en la problemática del empleo, a abordar la misma en forma conjunta y sistémica, es decir se integra el trabajo de diversas dependencias en aras de solucionar una problemática específica.

En el marco de la UGIL, y del Proyecto de Capacitación Profesional, se implementaron las acciones de capacitación, consensuadas con las necesidades de los empleadores, para lograr la efectiva inserción de los desempleados.

Pero también es preciso reconocer, que tanto el armado institucional, como el sesgo de atención a un determinado segmento de población, fueron algunos de los obstáculos que la UGIL debió afrontar.

Entre las enseñanzas que ha dejado el proceso, desde el Municipio se ha destacado (López -2007):

- La reafirmación de la articulación público privada como factor del proceso de desarrollo y nueva forma de gestionar las políticas públicas.
- Los planes de capacitación deben ser orientados por los consensos entre actores.
- La información territorial como elemento clave del proceso.

Considerando los riesgos y desventajas del proceso de desarrollo económico local, lo cierto, es que la estrategia aplicada requiere mucho tiempo y esfuerzo (Rodríguez Pose – 2001), por ello, muchas veces los resultados no son inmediatos, lo que conlleva a veces una apatía social que es necesario contrarrestar permanentemente para vigorizar las expectativas sociales.

Para la OIT (2007), una política activa de empleo, es aquella destinada a impulsar la creación de empleo y mejorar la oportunidad y capacidad de los colectivos más desfavorecidos, para insertarse en el mercado laboral. Las políticas activas de empleo, pueden apuntar a tres dimensiones: la formación profesional y capacitación en competencias laborales, la creación directa de empleos y apoyo a nuevas iniciativas empresariales, y el desarrollo de sistemas de ajuste de la oferta y demanda laboral, para mejorar el encuentro entre ambas.

Bajo esta descripción puede conjeturarse que realmente los instrumentos fueron en ese sentido. La OIT destacó la experiencia y enfatizó los aspectos positivos de la misma: la información como punto de partida, la transferencia de conocimiento y el clima de colaboración.

Sobre este último punto, se destaca la aceptación de que la responsabilidad por el desarrollo territorial es tanto de actores públicos como privados, el rol central que juega la confianza en la construcción de capital social y humano, y la necesidad de implementar una estrategia integral, que aborde diversas áreas y complemente los esfuerzos realizados en cada una de ellas (OIT – 2007).

Como síntesis se destaca la apertura de tres oficinas de intermediación laboral en Asociación Empresaria de Rosario, la CGT Regional Rosario, y la Dirección de Inclusión para Personas con Discapacidad. Durante el 2006/2007 iniciaron el proceso de capacitación para el trabajo más de 3500 personas, insertándose aproximadamente un 15%, de los mismos. El esquema de capacitaciones contaba con dos etapas bien definidas, la primera respondía a un aprestamiento para el ingreso al mercado laboral en el cual las personas realizaban los talleres de Orientación Laboral y Apoyo para la búsqueda de empleo. Quienes optaran por un emprendimiento personal realizaban el taller de autoempleo.

La segunda etapa contemplaba la formación específica para el trabajo, respondiendo a la demanda de las empresas locales, este es el listado de los cursos implementados:

SECTOR	CURSO
Madera y Muebles	Carpintería Básica
Panadería y Pastas	Ayudante de Pastelería nivel I
	Ayudante de Pastelería nivel II
Metalmeccánico	Operario Industrial
	Soldadura
	Torno CNC
	Operador Torno Paralelo
Textil	Costurera Industrial
	Diseño y Moldería Industrial
Caucho y Plástico	Operador Industria Plástica
Gastronomía y Turismo	Auxiliar de Cocina nivel I

	Auxiliar de Cocina nivel II
	Mozo nivel I
	Mozo nivel I
	Mucama nivel I
	Mucama nivel II
Construcción	Armador Encofrados
	Ceramista
	Soldadura por Arco
	Pintura de Obra
	Instalación Sanitaria
	Colocación de Revestimiento
	Albañil
	Electricidad de Obra nivel I
	Electricidad de Obra nivel II
Gestión Administrativa	Auxiliar Administrativo
Vendedor y Atención al Cliente	Atención al Cliente
Servicio de Limpieza	Limpieza Institucional, Limpieza Doméstica
Cuidado de Ancianos	Asistente Domiciliario
Mecánica del Automotor	Mecánico Nafta
	Mecánico Diesel
	Electricidad del Automóvil
	Tren Delantero
	Sistemas Electrónicos
Calzado y Marroquinería	Calzado Artesanal
	Aparado
	Cortado
	Armado
	Marroquinería y Atesanía
Informática	Alfabetización Informática

Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Producción (Municipalidad de Rosario)

#### V.4. LIMITACIONES DEL PROCESO

En plena coincidencia con los aspectos que tanto el Gobierno Local como la Organización Internacional del Trabajo han resaltado, es necesario también reconocer que el proceso tuvo algunos obstáculos y limitaciones.

En la evaluación sobresalen como positivas las siguientes definiciones:

- El proceso de articulación entre actores públicos y privados, plasmado en la apertura de oficinas de intermediación laboral en una gremial empresaria y en una representación de los trabajadores, tiene un fuerte peso simbólico y muestra hasta donde se ha avanzado en este sentido.
- El carácter efectivo que la información territorial sobre el mercado de empleo, reviste en la posibilidad de tomar decisiones para ejecutar políticas de capacitación, orientación del sistema de formación y lograr emparejar la oferta y la demanda de trabajo.
- La capacitación como proceso integral, consensuado entre actores locales, eleva los indicadores de empleabilidad de las personas, y hace competitivo al territorio a la vez que se constituye en factor de mejora de la productividad.

En definitiva, son estos rasgos de una política de desarrollo local que se funda en los conceptos más arraigados del desarrollo endógeno. Remitiendo a los postulados de Vázquez Barquero (2005), la ciudad ha sido el centro de esta política de desarrollo, el sector productivo ha demostrado flexibilidad para asumir el proceso, las instituciones han podido sobrellevar los cambios y adaptarse al nuevo escenario y lentamente se va constituyendo a Rosario como un centro donde la innovación tiene un peso específico.

Sin embargo, estos elementos positivos, no deberían obstaculizar la visión general del trayecto. Como se ha sostenido, el Desarrollo Local es un camino arduo que conlleva complicaciones, muchos esfuerzos y sobre todo mucho tiempo.

Para evitar una visión sesgada, reconociendo los logros alcanzados, es útil revisar cuales han sido los obstáculos con que el proceso tropezó, es decir, las restricciones o limitaciones que encontraron los Acuerdos Territoriales en Rosario, ya que a partir de allí también se puede recobrar un aprendizaje.

En el inicio del proceso de los Acuerdos Territoriales de Empleo, existía un alto grado de sensibilidad social respecto a la pobreza y el desempleo.

A pocos años de la crisis, la memoria colectiva todavía tenía muy presente el padecer que amplios sectores de la sociedad habían sobrellevado. La agenda social estaba orientada a revertir esta situación, y a partir de allí se pudo contar con un alto nivel de compromiso de los actores locales.

En la medida en que la macroeconomía fue recuperando su nivel de actividad, el mercado de trabajo se dinamizó y muchas personas se incorporaron al mismo, si bien es cierto también que, en muchos casos, fue bajo condiciones de empleos precarios, salarios bajos o en términos de informalidad.

Esta realidad operó sobre el clima social, desplazando el tema del desempleo y la pobreza de la agenda social (no porque haya sido superado) hacia otras problemáticas emergentes, como la inseguridad.

Este escenario macroeconómico de impresionante recuperación fue sin duda positivo, al analizar las políticas de empleo muchos autores sostienen que la verdadera política de empleo fue justamente esa, la posibilidad de las empresas de reactivarse a partir de un nuevo período sustitutivo basado en un tipo de cambio alto, desdeñando de otros esfuerzos que se hayan realizado.

Es cierto que el escenario macro es condición necesaria para la generación de empleo pero, como se ha revelado a lo largo de este trabajo, la problemática del empleo adquirió una complejidad que requiere de una visión más amplia, como sostiene Freyssinet (2007), las políticas de empleo ya no son solo competencia de los gobiernos sino de una multiplicidad de actores.

El Estado nacional que había apostado fuertemente por las políticas territoriales, también se fue retrayendo a partir del escenario de recuperación y si bien no se retiró, ya a partir del año 2005 hay cambios en las visiones, y sobre todo en la voluntad política.

En el orden político, el complejo tramado de actores operó muchas veces limitando el despliegue técnico. El encuentro de los actores políticos no fue siempre positivo, si bien se logró un alto grado de articulación entre la nación a través del MTESS y la Municipalidad de Rosario, existió la total ausencia de un actor, el gobierno provincial, que hubiera sido fundamental en el proceso de metropolización de la acción.

Un mercado de trabajo responde, no a las fronteras administrativas de una ciudad, sino a las dinámicas socioeconómicas del territorio. Si bien los Acuerdos Territoriales de Empleo surgen en el ámbito del Plan Estratégico Metropolitano, nunca se logró coordinar acciones a escala regional.

Si bien en la experiencia de la Agencia de Desarrollo Región Rosario, el gobierno provincial había participado, para el caso de los Acuerdos Territoriales de Empleo nunca se contó con un apoyo efectivo ni siquiera la presencia de algún representante del estado provincial. Este hecho, podría fundarse en la competencia electoral del año 2007, que condicionó la relación del Gobierno Provincial ejercido por el Partido Justicialista y el municipio gobernado por el Partido Socialista, quienes disputarían el ejecutivo provincial en el proceso electivo.

En la relación con los intendentes de la región Rosario esta situación también se vio reflejada, ya que las ciudades más importantes de la región metropolitana, contaban con liderazgos fuertemente arraigados desde lo carismático, de intendentes del Partido Justicialista.

El socialismo gobernó en forma eficaz el proceso de desarrollo de Rosario durante más de 20 años, pero la variable económica no fue tan efectiva como los aspectos culturales o de salud. Si bien la Agencia de Desarrollo Región Rosario fue creada bajo su impulso, no se logró una plena conciencia del instrumento en cuanto a sus competencias que en muchos casos se confundieron con las de los órganos de promoción y planificación económica del Estado.

Hasta el año 2004, con excepciones, las acciones de capacitación y formación del Municipio tuvieron un sesgo más orientado a la contención social, que a fortalecer la empleabilidad para la incorporación al tejido productivo.

En este sentido es necesario mencionar que si bien la UGIL tenía como misión agrupar la oferta formativa del municipio y unificar las bases de datos, a pesar de los esfuerzos, esto no pudo lograrse.

La UGIL no pudo escapar a la lógica de los planes. El lanzamiento del seguro de Capacitación y Empleo lanzado por el MTESS es sin duda la consolidación de una política realmente activa de acompañamiento de los desempleados para el ingreso al trabajo, pero en realidad hay que mencionar que la implementación del instrumento ocultaba un objetivo político del MTESS que era la disminución de los Planes Jefas y Jefes de Hogar. El MTESS pretendió imponer esta dinámica sobre todo a partir del año 2006, relegando otro tipo de acciones lo cual generó tensión con los objetivos de la UGIL.

Por otra parte los beneficiarios del PJJH son una población estigmatizada. La opinión pública, influenciada sobre todo por operaciones mediáticas, ha aceptado sin mucha reflexión de por medio, que los beneficiarios del PJJH son “vagos”, gente que no quiere trabajar, porque “es más cómodo vivir de un plan social”.

Por supuesto que esta visión ha sido internalizada por muchos empresarios, sobre quienes pudo haber influido el estigma social, a la hora de incorporar a una persona, aunque la misma cuente con las capacidades requeridas.

A la vez, es necesario reconocer que buena parte de la población de los beneficiarios del PJJH contaba con escasas competencias y en general con nula o muy corta trayectoria laboral, por haber atravesado largos períodos de desempleo.

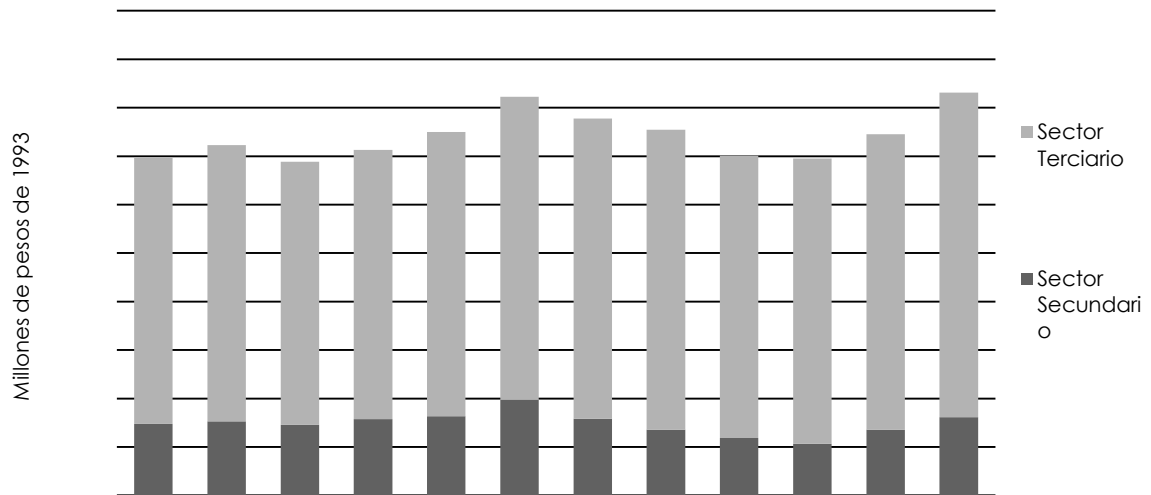
Otro obstáculo que se funda desde lo cultural, y se vincula al anterior, es la visión de que un servicio de intermediación laboral gratuito, por parte del Estado, solo puede ofertar trabajadores de baja calificación. Es cierto que el Estado debe abordar la problemática de las más desfavorecidos, pero de ninguna manera restringir su actuación a esa población, voltear ese prejuicio requiere trabajar tanto con el sector productivo como con la oferta de trabajo.

En definitiva, será un proceso lento, pero necesario, jerarquizar los servicios públicos de intermediación laboral, para constituirlo en una herramienta útil que el Estado puede ofrecer ante los distintos sectores de la sociedad.

## VII. ANEXOS

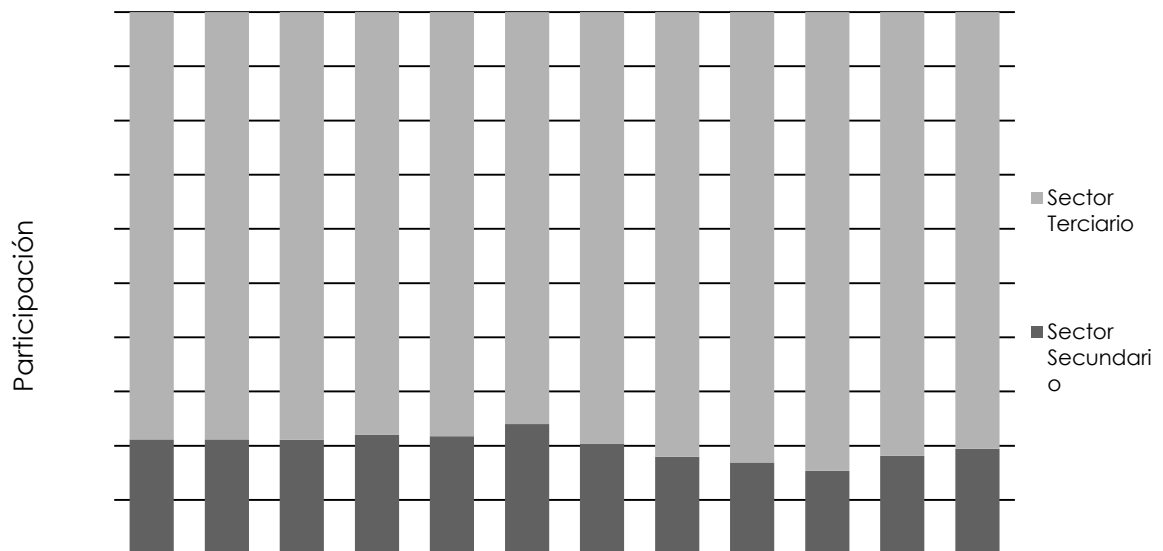
### Anexo VII.1. PBG Rosario y su región.

Producto Bruto Geográfico del Aglomerado Gran Rosario según sectores productivos, en millones de pesos de 1993



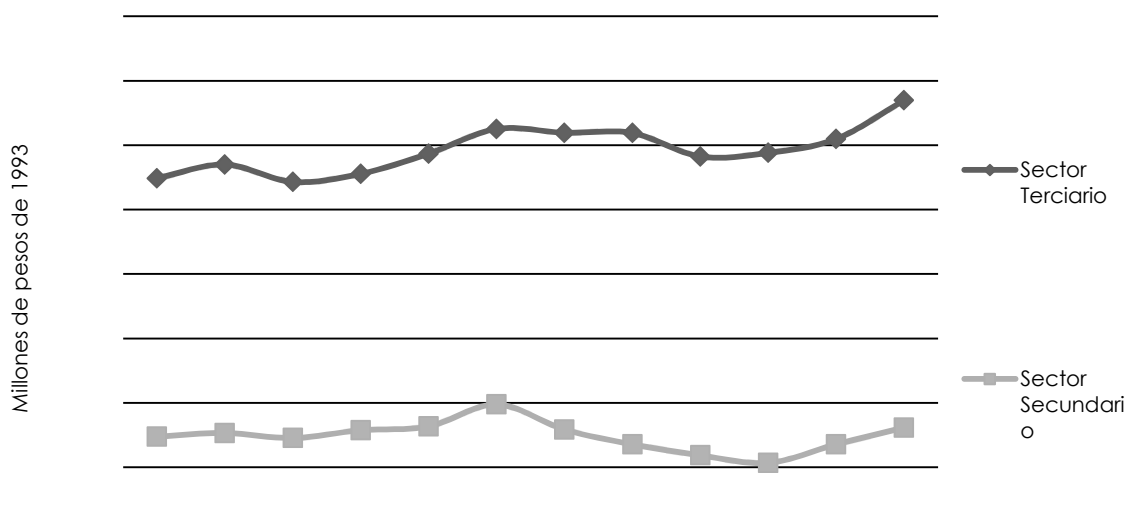
Fuente: Instituto de Investigaciones Económicas FCEyE – UNR.

Participación de los sectores productivos en el Producto Bruto Geográfico del Aglomerado Gran Rosario



Fuente: Instituto de Investigaciones Económicas FCEyE – UNR.

Evolución de los sectores productivos del PBG del Aglomerado Gran Rosario, en millones de pesos de 1993



Fuente: Instituto de Investigaciones Económicas FCEyE – UNR.

**Producto Bruto Geográfico de Rosario y el AGR. 2002-2004 (en miles de pesos).**

	ROSARIO		AGLOMERADO GRAN ROSARIO	
	Precios 1993	Valores corrientes	Precios 1993	Valores corrientes
2002	5.965.046	7.873.268	6.948.349	9.217.868
2003	6368.340	9.287.543	7.451.515	10.919.585
2004	7.099.623	11.130.902	8.312.315	13.025.881

Fuente: Instituto de Investigaciones Económicas FCEyE – UNR.

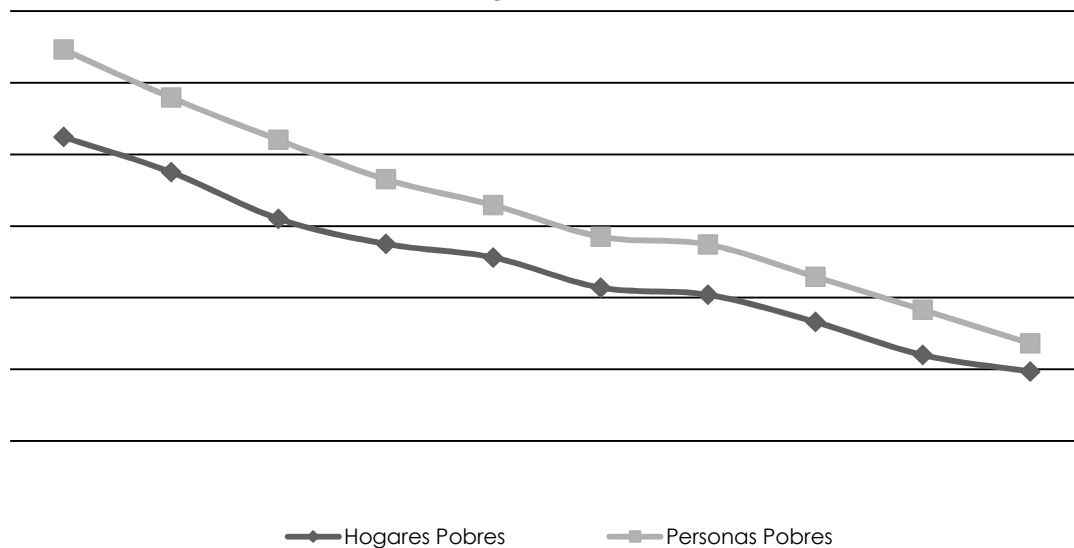
**Participación del PBG de Rosario y el AGR en el PBG de Santa Fe y el PBI de Argentina 2002-2004 (en %).**

	2002	2003	2004
ROSARIO / SANTA FE	39,7	40,5	43,1
AGR/SANTA FE	46,2	47,4	50,5
ROSARIO / ARGENTINA	3,0	2,9	3,0
AGR/ARGENTINA	3,4	3,4	3,5

Fuente: Instituto de Investigaciones Económicas FCEyE – UNR.

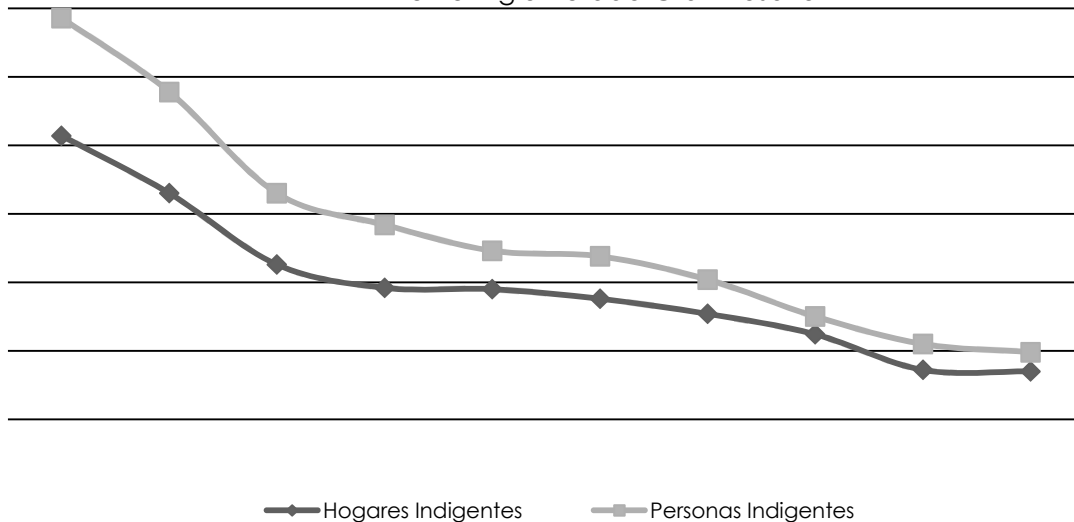
## Anexo VII.2. Pobreza e indigencia en Rosario y su región.

Porcentaje de hogares y personas bajo la línea de pobreza en el Aglomerado Gran Rosario



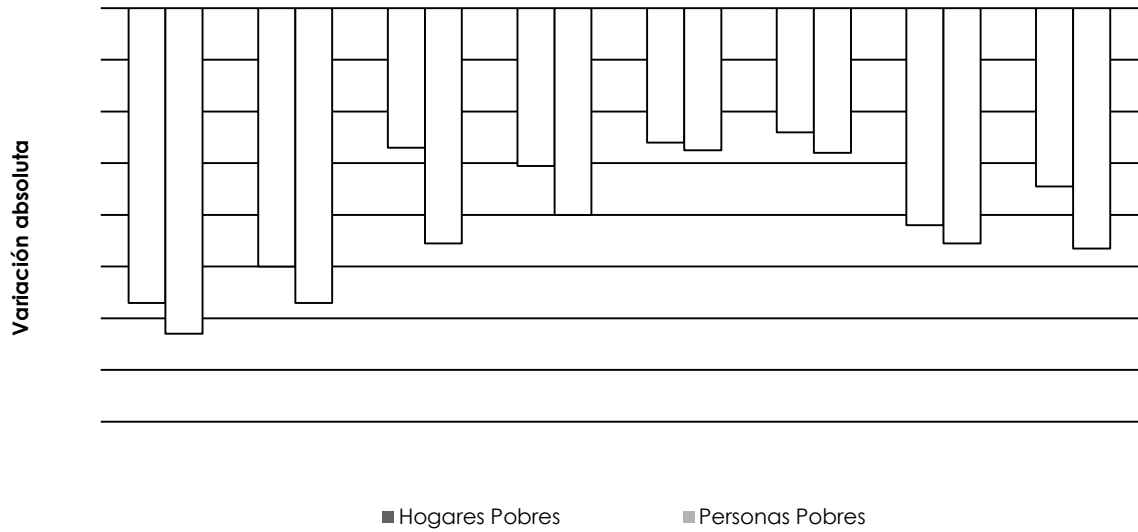
Fuente: Sistema de información metropolitana en base a datos EPH – INDEC.

Porcentaje de hogares y personas bajo la línea de indigencia en el Aglomerado Gran Rosario



Fuente: Sistema de información metropolitana en base a datos EPH – INDEC.

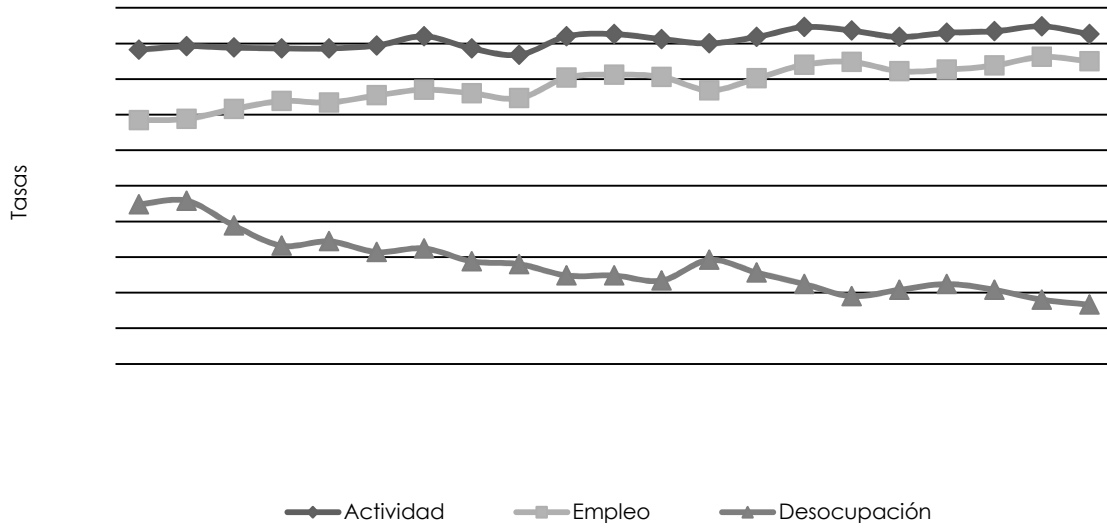
Variación anual absoluta del porcentaje de personas y hogares bajo la línea de pobreza para el Aglomerado Gran Rosario



Fuente: Sistema de información metropolitana en base a datos EPH – INDEC.

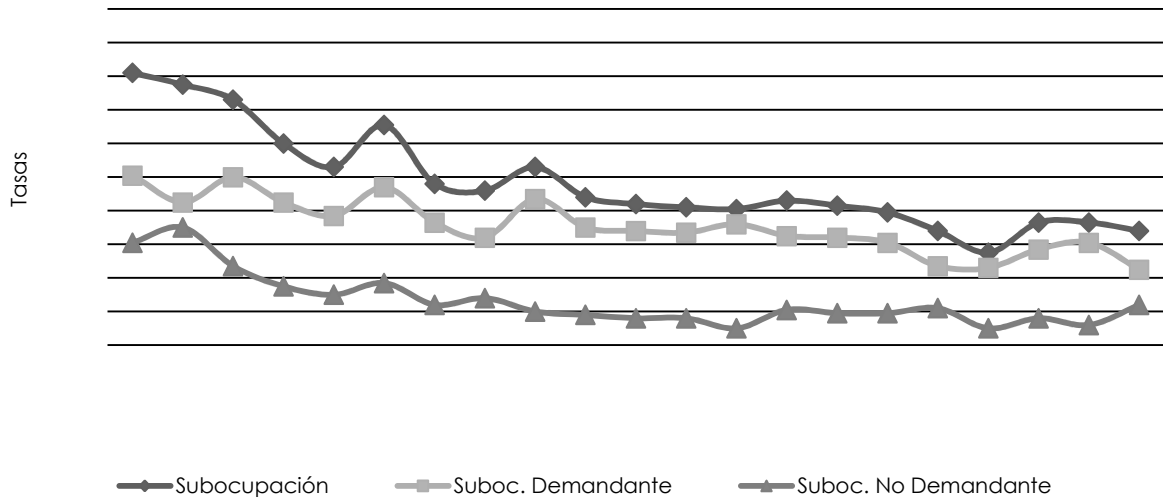
### Anexo VII.3. Tasas Básicas.

Tasas trimestrales de actividad, empleo y desocupación para el Aglomerado Gran Rosario



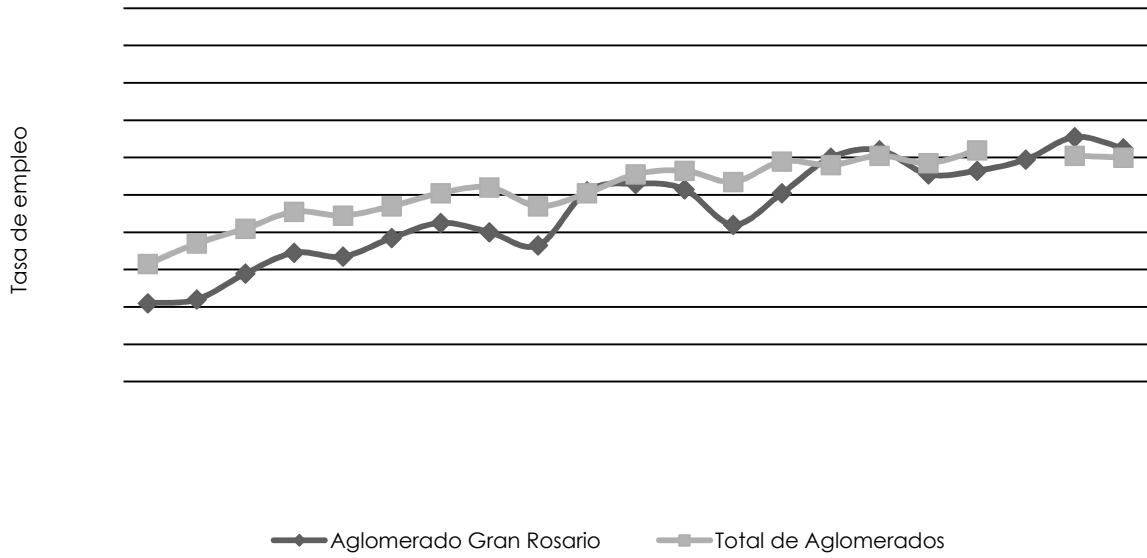
Fuente: Sistema de información metropolitana en base a datos EPH – INDEC.

Tasas trimestrales de subocupación, subocupación demandante y subocupación no demandante para el Aglomerado Gran Rosario



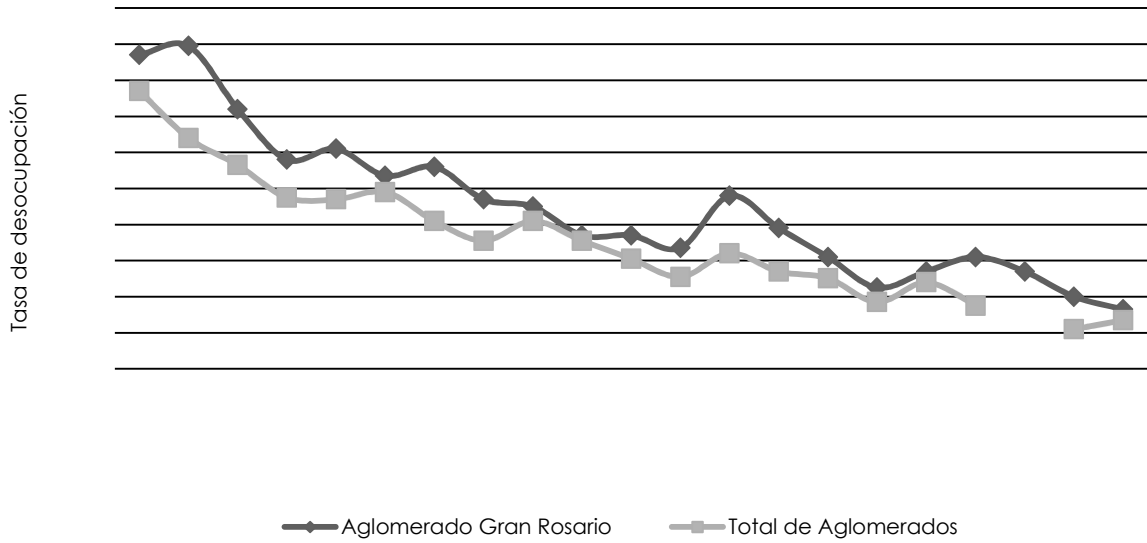
Fuente: Sistema de información metropolitana en base a datos EPH – INDEC.

Comparación de la tasa de empleo entre Aglomerado Gran Rosario y Total de Aglomerados



Fuente: Sistema de información metropolitana en base a datos EPH – INDEC.

Comparación de la tasa de desocupación entre Aglomerado Gran Rosario y Total de Aglomerados



Fuente: Sistema de información metropolitana en base a datos EPH – INDEC.

## Anexo VII.4.

### Entidades que participaron del Plan Estratégico Metropolitano (2004)

- Agencia de Desarrollo Región Rosario
- Asociación Latinoamericana de Estrategia
- AVCD
- Bolsa de Comercio de Rosario
- Cámara de Empresas Informáticas
- Cámara de Exportadores de Rosario
- Centro de Estudios Urbanos de Rosario
- Centro de Ingenieros de Rosario
- Centro Económico Cañada de Gómez
- Centro Económico de Casilda
- Centro Industrial y Comercial de Granadero Baigorria
- Centro Jauretche Capitán Bermúdez
- Centro Regional de Asistentes a la Producción
- Colegio de Arquitectos de Rosario
- Comuna de Alvear
- Comuna de Figuera
- Comuna de Ibarlucea
- Comuna de Oliveros
- Comuna de Timbúes
- Comuna Empalme Villa Constitución
- Comuna General Lagos
- Comuna Pueblo Muñoz
- Concejo Municipal de Capitán Bermúdez
- Concejo Municipal de Carcaraña
- Confederación General del Trabajo – Rosario
- Concejo de Capacitación y Formación Profesional
- Cuerpo de Administradores Provinciales
- Ente Administrador del Puerto Rosario
- Escuela de Diseño del Paisaje
- Escuela de Turismo Pago de los Arroyos
- Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño (UNR)
- Facultad de Ciencia Política y RRII (UNR)
- Facultad de Ciencias Agrarias (UNR)
- Facultad de Ciencias Bioquímicas (UNR)
- Facultad de Ciencias Económicas y Estadísticas (UNR)
- Facultad de Ciencias Exactas, Ingeniería y Agrimensura (UNR)
- Facultad de Derecho (UNR)
- Federación Agraria Argentina
- Federación Gremial de Comercio e Industria
- Federación de Organizaciones Comunitarias
- Foro Regional Rosario
- Fundación América
- Galería Rosario – Asociación Vecinal Calle San Martín
- Grupo Construed

- Hospital Centenario
- Instituto de Desarrollo Regional
- INTA – Oliveros
- Kretz S.A.
- La Favorita Viajes y Turismo
- Municipalidad de Arroyo Seco
- Municipalidad de Capitán Bermúdez
- Municipalidad Funes
- Municipalidad de Pérez
- Municipalidad de Rosario
- Municipalidad de San Lorenzo
- Municipalidad Villa Constitución
- Municipalidad Granadero Baigorria
- Municipalidad de Roldán
- ONABE
- Parque Industrial Alvear
- Polo Tecnológico Rosario
- Programa Área – OIT
- SCIT Cartografía (Catastro Provincial)
- Subsecretaría de Transporte de la Provincia de Santa Fe
- Terminal de Ómnibus Rosario
- Universidad Abierta Interamericana
- Universidad Católica Argentina – Regional Rosario
- Universidad Tecnológica Nacional - Regional Rosario
- Vecinal 1° de Julio – San Lorenzo
- Vecinal Avrose (Rosario)
- Vecinal Capitán Bermúdez

Fuente: Plan Estratégico Metropolitano

## **Anexo VII.5. La ADERR, el PEM y el Polo Tecnológico**

### **La Agencia de Desarrollo Región Rosario**

La experiencia internacional demuestra que las ciudades que han asumido el desafío de la reconversión y adaptación productiva tratan de constituir, con diferentes grados de formalización, un espacio de canalización y concentración de los esfuerzos en pos del desarrollo económico, en un ámbito geográfico determinado. Esos espacios institucionales, por lo general, asumen la forma de agencias regionales o locales de desarrollo, esto es, un tipo de asociación formal y específica, pensada para mejorar la productividad y aumentar la competitividad de las empresas, particularmente pequeñas y medianas.

Ante los nuevos desafíos del desarrollo local, se asume que las unidades de gestión de la administración pública municipal y/o provincial no resultan totalmente adecuadas, ya que carecen de la flexibilidad funcional y financiera necesaria, o están demasiado burocratizadas y sus vinculaciones organizativas presentan problemas, para que el proceso de toma de decisiones sea el adecuado a fin de conseguir los objetivos buscados.

De este modo, surge la figura de la Agencia de Desarrollo como una organización de mediación entre Estado (es decir, los gobiernos locales y las instituciones públicas), el Mercado (las empresas) y la Sociedad Civil (las organizaciones sectoriales). Esta nueva forma de relación público - privado permite aprovechar las ventajas y fortalezas que ambos tipos de administración tienen, ya que frecuentemente se trata de alcanzar objetivos para los que se requiere la colaboración e, incluso, la participación de los interesados y de los afectados por los proyectos.

La ADERR es una institución metropolitana, autónoma, mixta y con mayoría privada (51%) que tiene como objetivos prestar servicios para mejorar el desempeño de las micro, pequeñas y medianas empresas. Su puesta en marcha requirió de un complejo proceso de concertación institucional que tuvo que saldar, a veces provisoriamente, miradas e intereses contrapuestos, como las provenientes del sector público y del sector privado, de las cámaras y las de los empresarios individuales, y controversias sobre cuestiones como la apropiación de los beneficios de la gestión, la superposición de funciones entre distintos niveles de gobierno e instituciones asociadas y sobre la naturaleza y el destino de los servicios.

### **El Plan Estratégico Metropolitano**

La planificación estratégica es un proceso de concertación de actores locales con el fin de establecer objetivos comunes a largo plazo que transformen la realidad actual, superando las debilidades y potenciando las fortalezas. Es un proceso político y social que requiere, para funcionar, el compromiso activo de los distintos actores locales y regionales. Es asimismo, una herramienta que busca optimizar las actuaciones y esfuerzos de una comunidad para concretar una estrategia de desarrollo local.

Esta herramienta concibe el desarrollo desde un nuevo enfoque no vinculado exclusivamente al crecimiento económico, a la atracción de inversiones externas o a la solicitud de ayuda ante las instituciones gubernamentales nacionales. Se trata, más bien, de identificar y dinamizar los recursos existentes y potenciales del territorio, para de este modo, aprovechar los flujos y recursos externos en una estrategia local articulada. Es decir, intentar mejorar las

condiciones de respuesta organizada de la sociedad local ante las exigencias del nuevo entorno. Para ello, se debe visualizar al territorio, ya no como un espacio o soporte físico de las actividades económicas y sociales, sino como la expresión de la organización y movilización de los distintos agentes locales en pos de su propio desarrollo. Es decir, se considera al territorio como factor decisivo del desarrollo.

El marco de actuación del PEM supone un espacio de unidad de la diversidad, de conjunción de varias unidades territoriales, homogéneas hacia su interior, que conforman un espacio más amplio, precisamente, signado por su heterogeneidad. El hinterland del Gran Rosario constituye un punto neurálgico de comunicación entre los países integrantes del MERCOSUR y un paso obligado de las rutas comerciales y centros de prestación de servicios.

Sin embargo, Tal como lo expresáramos en el Diagnóstico Base Territorial, el punto que nos interesa destacar es que en la Región se detecta una lógica de configuración territorial a partir de sus centralidades productivas o especializaciones económicas. En el eje Norte, se despliega el complejo oleaginoso; en el sur se sitúan el polo siderúrgico, del calzado y el agroturismo; hacia el oeste se asienta un polo de maquinaria agrícola, de muebles y agronegocios; y en el área central la predominancia del sector servicios, autopartes y la industria metalúrgica. Esta mirada ayuda a visualizar que el escenario productivo regional tiene múltiples centralidades, su fortaleza radica en detectar que en cada una de ellas hay distintas especializaciones, particularidades, lógicas, actores, empresas que tienen una dinámica que caracteriza cada una de esas subregiones productivas.

### **EL Polo Tecnológico Región Rosario**

El Polo Tecnológico Rosario fue creado en diciembre del 2000, y se encuentra, actualmente, integrado por la Universidad nacional de Rosario; la Universidad Tecnológica Nacional Regional Rosario; la Universidad Abierta Interamericana y la Universidad Católica Argentina; el gobierno municipal de Rosario y Provincial; y fundamentalmente, por empresas de base tecnológicas (EBT's). Rosario y su región poseen capacidades distintivas que ofrecen un entorno propicio para el funcionamiento de Centros de I+D+i (investigación, desarrollo e innovación). Entre ellas, podemos enunciar las siguientes: masa crítica de EBT's; núcleos de desarrollo en biotecnología; liderazgo en calidad de software; trabajo empresarial asociativo; ambiente de negocios; ciudad universitaria; articulación entre sistema de gobierno y sistema científico – tecnológico; etc. El grupo de EBT's de la región, respecto del año pasado, presenta un crecimiento de 100%. Hoy conforman el PTR 90 empresas. Actualmente, el PTR está trabajando en el área informática, la biotecnología y la agrotecnología. En estos años, se conformó un grupo exportador y se han incrementado en 150% la exportación de productos. El Grupo CMMI es una iniciativa única de asociatividad de Pymes tecnológicas de América Latina, y hay en Rosario cuatro empresas evaluadas CMMI nivel 2 y una CMM nivel 3. Otras cuatro empresas tienen fecha de evaluaciones programadas hasta marzo del 2005. De esta forma se constituirá la mayor concentración de empresas evaluadas CMMI de América Latina.

Este año se realizaron dos importantes vinculadas con este sector. En marzo, el primer Encuentro Regional del Foro de Competitividad de la Industria de Software y Servicios Informáticos, y a principios de septiembre, la Exposición de Informática y Tecnología "TecnoAr 2004" en el Patio de la Madera de la

ciudad de Rosario. Además, han participado en la elaboración y formulación del Plan Estratégico de SSI 2004-2014 (Foro de Software y Servicios Informáticos, Ministerio de Economía y Producción).

**Documento Base Acuerdos Territoriales de Empleo – Secretaría de  
Producción – Municipalidad de Rosario (2004)**

## Anexo VII.6. Resumen entrevistas a Empresas

### **Empresa: 3° Millenium**

#### **Entrevistado: Vicente Scorzari (titular)**

**Claves:** Capacitación en oficios/Preservación de talleres independientes

**Resumen:** La Empresa 3er. Millenium actualmente trabaja en un convenio con el INTI, SMATA y FATRA, para capacitación en reparación de vehículos productivos (maquinaria agrícola) en el ámbito de la Región Centro.

La capacitación se desarrolla en las ciudades de Bell Ville, Cañada de Gómez y Nogoyá. En el marco de otro acuerdo con la Dirección de Asesoramiento Tecnológico de la Provincia se desarrolla un plan de capacitación similar para el centro-sur de Santa Fe, que excluye a Rosario.

3er. Millenium a capacitado a más de 500 técnicos de 21 países en la utilización de instrumentos electrónicos y herramientas digitales aplicadas a la industria automotriz y según el titular de la empresa, cuenta además con la única editorial técnica digital de Argentina con 52 productos registrados en el Registro de la Propiedad. Vende sus productos en 36 países y cuenta con una Fundación.

**Temas críticos:** El sector de los talleres independientes junto al de los repuestos automotores representa el 7,2 % del PB provincial frente al 5,5 % de la media nacional. Un relevamiento realizado por la Municipalidad de Rosario en el año 2001, arroja la existencia de aproximadamente 1750 talleres independientes en donde trabajarían un promedio de 4 personas por taller (7000 en total aprox.).

Estos datos se relacionan, al hecho que las terminales y concesionarias de las automotrices sustentadas en el desarrollo tecnológico de los procesos intentan concentrar el mercado, impidiendo el acceso al conocimiento por parte de los talleristas independientes y no entregando repuestos. Esto se podría revertir realizando acciones de capacitación dirigidas a los talleres independientes.

### **Empresa: Kip Machine**

#### **Entrevistado: José Texier (titular)**

**Claves:** Capacitación en oficios – gerencial PYMES/entorno del trabajo/financiamiento

**Resumen:** En Kip Machine trabajan aproximadamente 50 personas, 30 en la planta y el resto en Administración y Desarrollo. La empresa exporta ya desde antes de la devaluación del peso y a partir del 2001 aumento los volúmenes de exportación incorporando algunos destinos de Latinoamérica como Chile y México y logró ingresar al mercado Chino. Esto requiere un conocimiento y manejo de varios sistemas de normas.

A través de un acuerdo con la AMIA ejecutó un programa de capacitación en oficios vinculados a la rama metalmecánica (plegador, soldador, tornero), sin embargo se produjo un muy bajo nivel de retención de los capacitados debido a que, según el entrevistado, los programas deberían fomentar no solo el saber utilizar una determinada herramienta sino promover el compromiso de los individuos con el entorno laboral.

**Temas críticos:** Uno de los inconvenientes actuales por los que atraviesa la empresa vinculado a su política exportadora es la falta de financiamiento, ya que venden al exterior a término y se produce en desfasaje entre los tiempos de producción/venta/cobro. Reclama mayor flexibilidad y dinamismo de los organismos del Estado vinculados a este proceso (fundamentalmente Aduana) y mayor apoyo a las PYMES. En este sentido, por su contacto con

otros empresarios PYMES ha detectado las dificultades que los mismos tienen a la hora de gerenciar sus empresas, ya que muchas veces una o dos personas realizan tareas múltiples sin estar totalmente capacitados.

**Empresa: La Cumbre**

**Entrevistada: Graciela Alabarce (titular)**

**Claves:** Capacitación en oficios – facilidades p/localización de empresas

**Resumen:** La Empresa La Cumbre forma parte del Consorcio Exportador Grupo Empresa Alimentarias de Rosario (GEAR), junto a Ultracongelados Rosario, Yomo y La Fazenda. Actualmente vende sus productos en Uruguay, Chile, Canadá y Angola entre otros mercados.

**Temas críticos:** En la entrevista surgieron algunos temas contextuales y otros específicos.

Entre los temas específicos, como regularmente apareció en las otras entrevistas, la capacitación en oficio es una prioridad. Por otro lado se insiste en que deben lograrse acuerdos entre trabajadores y empresarios para sostener el crecimiento económico. Desde su percepción tiene muchas dificultades al tener que negociar con los grandes Supermercados (Jumbo, Carrefour, etc.) la relación asimétrica de fuerzas le juega muchas veces en contra a las PYMES en ese tipo de transacciones comerciales

**Empresa: Sonder**

**Entrevistada: Mariana Schiratti/Contadora**

**Claves:** Capacitación en oficios

**Resumen:**

La empresa no exporta ya que tiene una capacidad de producción limitada y aún trabaja para el mercado interno. Hasta hace poco tiempo en los talleres solo trabajaban mujeres, en la actualidad hay hombres.

**Temas críticos:** nuevamente el problema de la falta de capacitación en oficio, en este caso en la utilización de las máquinas industriales de costura aparece como el problema más urgente a resolver.

**Empresa: Ksoft S.A.**

**Entrevistado: Carlos Stizza/Director**

**Claves:** Carencia de programadores

**Resumen:** Ksoft forma parte del Polo Tecnológico Rosario. Ksoft produce software farmacéutico para el mercado interno y dada la especificidad de sus productos consideran que es difícil que puedan exportar.

**Temas críticos:** Como en los casos de Pymes de otros rubros, el sector también sufre la carencia de personal capacitado, en este caso programadores. La estructura de la industria del software utiliza Analistas y Programadores para el desarrollo. Un analista es el equivalente a un personal gerencial y un programador un agente operativo. La formación de un analista de sistemas excede el marco de tareas de un programador.

La formación profesional de un programador se realiza en un período de tiempo de entre un año y medio y dos, sin embargo para personas que ya estén familiarizadas (empleados actuales de las empresas) se requeriría seis meses.

**Empresa: Kretz –**

**Entrevistada: Marisel Nievas – Gerente de Comercialización y RR.HH.**

**Claves:** Responsabilidad Social de las Empresas/Capacitación y apoyo a proveedores

**Resumen:** En la empresa trabajan 70 personas, exporta a países América del Sur, y es una empresa líder en su rubro (instrumentos de medición).

**Temas críticos:**

La problemática mencionada en la entrevista se relaciona nuevamente con la capacitación en oficios y la dificultad para encontrar mano de obra calificada, aunque en este caso el foco no es directamente Kretz, sino su línea de proveedores locales. Si hoy la empresa tuviera un pedido extraordinario de 500 balanzas, por ejemplo, no podría asumir el compromiso de entregarlas por este déficit. En este sentido propone acciones para apoyar a estas PYMES que vienen rezagadas en el proceso de recuperación, con planes de capacitación u otras medidas que se consideren pertinentes.

## Anexo VII. 7. Estudios sectoriales de demanda. Formulario aplicado a las empresas.

### A.BÚSQUEDA DE PERSONAL Y CALIFICACIONES REQUERIDAS

1. Indique los principales requerimientos de personal con calificaciones apropiadas que aún no pudieron cubrirse en su búsqueda en el mercado de trabajo (límite de su respuesta hasta 4 (cuatro) puestos de trabajo y complete las otras informaciones con una cruz cuando corresponda).

Nombre del puesto:

Cantidad de personas:

Nivel Requerido:

Operativo	Técnico	Profesional
-----------	---------	-------------

Experiencia requerida:      años

Género:

Femenino	Masculino	Indistinto
----------	-----------	------------

Edad requerida:

Sin restricción	Edad Máxima	Edad Mínima
-----------------	-------------	-------------

Jornada requerida:

Completa	Parcial	Externo
----------	---------	---------

Tiempo de búsqueda sin resultado:                      meses

¿Optaría por capacitar a trabajadores de su empresa en ese puesto?

Sí	No
----	----

2. En función de las perspectivas técnicas y competitivas de su empresa, indique hasta 2 (dos) especialidades u oficios en que anticipa requerirá personal calificado en los próximos 12 (doce) meses.

2.1. Nombre del puesto

Nivel Requerido:

Operativo	Técnico	Profesional
-----------	---------	-------------

¿Optaría por capacitar a trabajadores de su empresa en ese puesto?

Sí	No
----	----

2.2. Nombre del puesto

Nivel Requerido:

Operativo	Técnico	Profesional
-----------	---------	-------------

¿Optaría por capacitar a trabajadores de su empresa en ese puesto?

Sí	No
----	----

### 3. Competencias Laborales Básicas requeridas

Señale las 3 (tres) calificaciones o aptitudes generales más importantes a ser incorporadas por sus trabajadores para la planificación de los servicios, la redefinición de tareas o las necesidades de la empresa:

CALIFICACIONES	Prioritarias (Marque hasta 3 (tres))
a. Trabajo en equipo	
b. Resolución de problemas	
c. Comunicación	
d. Lectura y escritura comprensiva	
e. Escritura comercial	
f. Cálculos aritméticos	
g. Uso de computadoras	
h. Concientización sobre calidad	
i. Conocimiento de idiomas	
j. Desarrollo de las capacidades de auto aprendizaje	

4. En caso de requerir personal semi-calificado, ¿cuál es el nivel mínimo de estudios que usted consideraría para cubrir las vacantes en su empresa? Marque con una X donde corresponda).

Primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Estudios superiores

5. Por favor, si tiene algunas observaciones sobre necesidades de capacitación no cubiertas por las preguntas precedentes, utilice este espacio para consignarlas.

## B. INFORMACIÓN GENERAL

1. Empresa
2. Dirección
3. Responsable de personal
4. Teléfono/ Fax
5. Correo electrónico
6. ¿Cuál es el servicio principal ofrecido por su empresa?
7. Año de inicio de actividades.

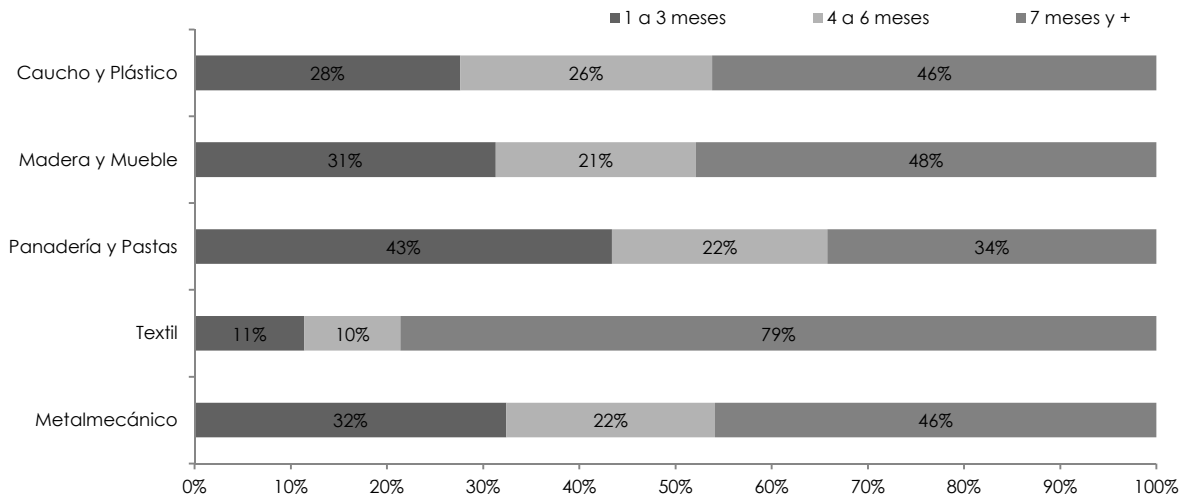
8. Ubique con una X, el rango correspondiente al número de trabajadores de su empresa.

1-5	6-10	11-25	26-50	51 y más

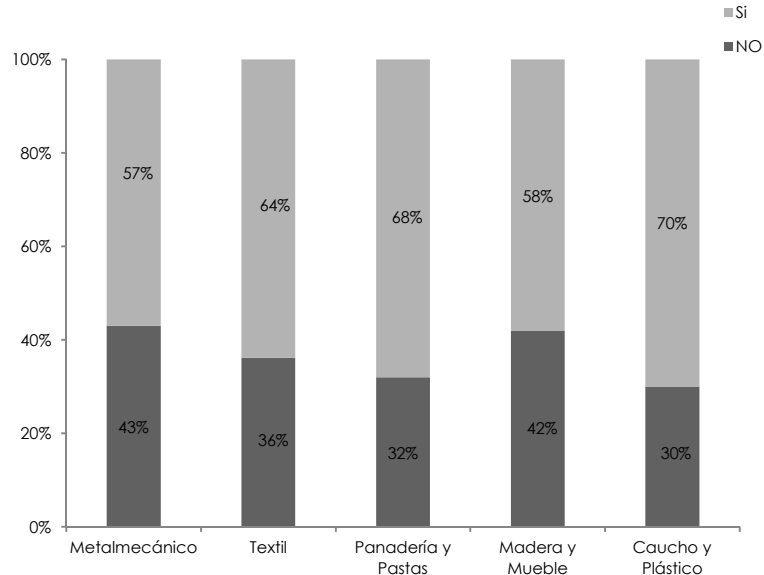
## Anexo VII. 8. Estudios sectoriales de demanda.

Fuente: Elaboración propia en base al estudio de demanda del CCFP - Rosario

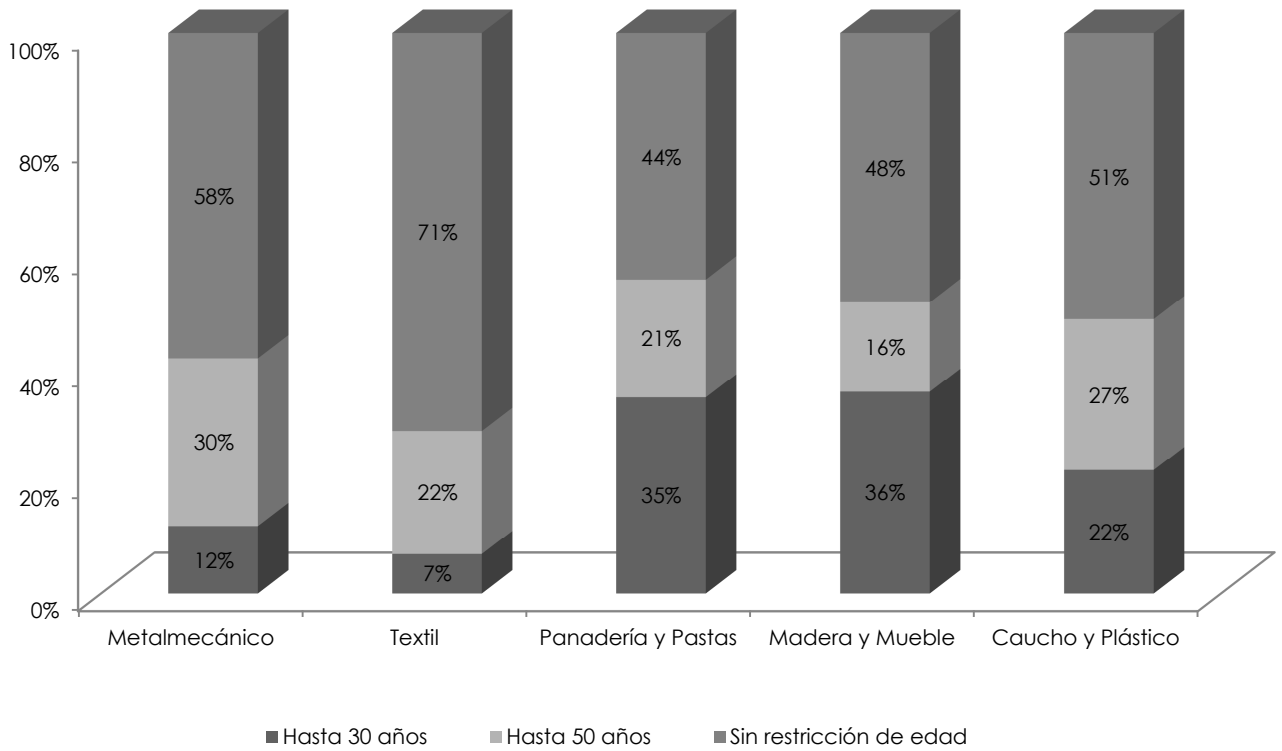
Tiempo de Búsqueda de personal:



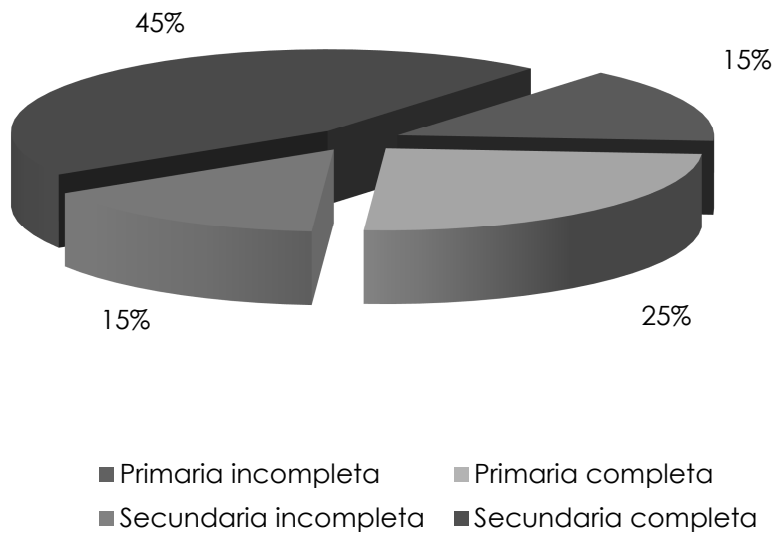
Opciones para capacitar:



Edad de contratación:



Nivel mínimo de estudios requeridos en los cinco sectores:



## VIII. BIBLIOGRAFÍA.

Aguilar Robledo, Miguel (1997): El debate modernidad/postmodernidad y la renovación del discurso de la planificación.

Alburquerque, Francisco (1998): Cambio Tecnológico, Globalización y Desarrollo Económico Local, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, España.

Alburquerque, Francisco (2002): Guía para Agentes de Desarrollo Económico Territorial, Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universidad de Sevilla, España.

Alburquerque, Francisco (2004): El Enfoque del desarrollo económico local. Programa Área – OIT. Buenos Aires Argentina.

Arroyo, Daniel (1998): Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina", en Políticas públicas y desarrollo territorial. Instituto de Desarrollo Regional Rosario – FLACSO.

Ayuntamiento de Barcelona (2004): Pacto Local para el Empleo en Barcelona 2004 – 2007.

Barbeito, Alberto y Lo Vuolo, Rubén (2002): La reconstrucción económica y social después del Consenso de Washington: el ingreso ciudadano en Argentina. Miño y Dávila – CIEPP, Buenos Aires, Argentina.

Becattini, Guillermo y Rullani, Enzo (1996): Sistemas productivos globales y mercado global. ICE.

Bervejillo, Federico (1996): Territorios en la globalización, cambio global y estrategias de desarrollo local. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago de Chile.

Boisier, Sergio (2002): 2001: La Odisea del Desarrollo Territorial en América Latina - La Búsqueda del Desarrollo Territorial y de la Descentralización, Santiago de Chile. Mimeo

Boisier, Sergio (2004): El desarrollo en su Lugar. Santiago de Chile. Mimeo

Bustelo, Eduardo y Minujín, Alberto (1998): Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes – Unicef/Santillana. Colombia.

Bustos Cara, Roberto (2004): Estudios regionales interdisciplinarios (versión final 12-09-04). Reflexiones en torno a la mediación cultural del desarrollo territorial.

Cafarell, Sonia; Castagna, Alicia; Raposo, Isabel; Romero, Lidia y Ángel Sciara (2000): Relaciones interempresariales en la Región de Rosario. Una aproximación desde el sector comercial.

Caravaca, Inmaculada; González, Gema y Silva, Rocío (2005): Innovación, Redes, Recursos Patrimoniales y Desarrollo Territorial, Revista Eure N° 94, Santiago de Chile.

Castagna, Alicia; Lac Prugent, Nora; Gallese, Elda; Fernández, Marina; Martínez, Adriana; Liendo, Mónica (2000): Problemáticas del mercado laboral en el Aglomerado Gran Rosario. Instituto de Investigaciones Económicas – Escuela de Economía. FCEyE – UNR.

Castagna, Alicia; Ghilardi, María; Romero, Lidia; Scagliotti, Eleonora; Yoya, María Alejandra y Woelfein, María Lidia (2002): El nivel de actividad en Rosario y su región en 1999: un análisis a través de la evolución del PBG. Instituto de Investigaciones Económicas – Escuela de Economía. FCEyE – UNR.

Castagna, Alicia; Woelflin, María Lidia; Romero, Lidia y Módolo, Cristian (2002): Las Pymes rosarinas. Indicadores estratégicos para la formulación de políticas locales diferenciadas. Instituto de Investigaciones Económicas – Escuela de Economía. FCEyE – UNR.

Castagna, Alicia; Woelfin, María Lidia y Módolo, Cristian (2005): Dinámica Territorial. Análisis desde la perspectiva de las instituciones innovativas. Instituto de Investigaciones Económicas – Escuela de Economía. FCEyE – UNR.

Castagna, Alicia; Liendo, Mónica y Martínez, Adriana (2007): Vinculaciones interinstitucionales en la Región Rosario. Desafíos para el desarrollo local. Instituto de Investigaciones Económicas – Escuela de Economía. FCEyE – UNR.

Castagna, Alicia (2008): "Crecimiento y Desarrollo" en colaboración con Jorgelina, Ceconi; Marina, Fernández; Silvia, Gutiérrez y María Franco. Mimeo

Castagna, Alicia; Woelflin, María Lidia; Romero, Lidia; Ghilardi, María Fernanda; Secreto, María Florencia y Yoya, María (S/F): Las transformaciones productivas en el Aglomerado Gran Rosario (AGR) a partir de la posconvertibilidad. Instituto de Investigaciones Económicas – Escuela de Economía. FCEyE – UNR.

Castel, Robert (1997): La metamorfosis de la cuestión social (Conclusión) – Paidós, Buenos Aires, Argentina.

Castells, Manuel (1998): La era de la información. Alianza. Madrid.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL (2001): Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años '90, Bogotá, Colombia. CEPAL/Alfaomega

Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL (2002): Globalización y Desarrollo, Santiago de Chile.

de Mattos, Carlos; Hiernaux, Daniel y Restrepo, Darío (compiladores) (1998): Globalización y territorio: impactos y perspectivas. Fondo de Cultura Económica - Instituto de Estudios Urbanos. Santiago de Chile

Di Meglio, Roberto (2006): los Pactos Territoriales en la Experiencia Italiana. OIT, Santiago de Chile.

Di Meglio, Roberto (2007): Desarrollo Económico Local y Trabajo Decente. OIT - Santiago de Chile.

Dornbusch, Rudiger; Fisher, Stanley y Schmalensee, Richard (1989): Economía – Segunda Edición – Editorial Mc Graw Hill

Durston, John (2002): ¿Qué es el capital social comunitario? - Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, Santiago de Chile.

Drucker, Peter (1993): La sociedad poscapitalista. Grupo Editorial Norma. México.

Freyssinet, Jacques (2007): El desafío de las políticas de empleo en el siglo XXI. CGT – CONICET.

García Canclini, Néstor (2002): Latinoamericanos buscando lugar en este siglo. Paidós. Buenos Aires, Argentina.

García Delgado, Daniel (1997): Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión - Instituto de Desarrollo Regional Rosario – FLACSO.

Giddens, Anthony (1995): Modernidad e identidad del yo. Península, Barcelona.

Hiernaux, Daniel (1995): La región insoslayable. Revista Eure, Vol. XXI, 63, Santiago de Chile.

Kaul, Inge; Grunberg, Isabelle; y Stern, Marc (1999): Global Public Goods, New York, Oxford, University Press.

Lac Prugent, Nora; Fernández, Marina; Gallese, Elda; Pacheco, Juan Manuel; Lac Prugent, Verónica; Moneta, María y Musante, María (2003): Pobreza y distribución del ingreso en el Aglomerado Gran Rosario. Un desafío pendiente. Instituto de Investigaciones Económicas – Escuela de Economía. FCEyE – UNR.

Liendo, Mónica y Martínez, Adriana (2002): Asociatividad. Análisis del relevamiento productivo de la industria manufacturera de la ciudad de Rosario. Año 2001. Instituto de Investigaciones Económicas – Escuela de Economía. FCEyE – UNR.

López, Pablo (2007): Desarrollo Económico Local en Argentina. Algunas experiencias promovidas por el MTESS. Programa Área – OIT. Buenos Aires, Argentina.

Lo Vuolo, Rubén; Barbeito, Alberto y Rodríguez Enríquez, Corina (2002): La inseguridad socio-económica como política pública: transformación del sistema de protección social y financiamiento social en argentina. CIEPP, Buenos Aires, Argentina.

Madoery, Oscar: El territorio como factor estratégico de desarrollo. Hacia un espacio de gestión metropolitana en el Gran Rosario. Seminario: Ciudad Futura. Nuevas Modalidades en Planificación y Gestión de Ciudades. Rosario, 3 al 7 de mayo de 1999

Madoery, Oscar (2004): Capacidades Territoriales para el Desarrollo – en Políticas Públicas y desarrollo local – Compilador Juan Carlos Venesia – Instituto de Desarrollo Regional, Rosario, Argentina.

Madoery, Oscar (2005): La “primera generación” de políticas locales de desarrollo en Argentina: Contexto, características y desafíos. Mimeo

Madoery, Oscar (2008): Tesis de Doctorado.

Mazza, Jaqueline (2006): Servicios de Intermediación Laboral: Un análisis para los países de América Latina y el Caribe. BID

Méndez, Ricardo (2002): Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes. Revista Eure N° 84, Santiago de Chile.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2004): Presentación Planes territoriales y Planes sectoriales de Calificación, Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2005): Presentación del seguro de capacitación y empleo. Buenos Aires, Argentina.

Módolo, Cristian (2004): Los peligros institucionales del Plan Jefas y Jefes de Hogar. Instituto de Investigaciones Económicas – Escuela de Economía. FCEyE – UNR.

Municipalidad de Rosario (2006): decreto de conformación de la Unidad de Gestión para la Intermediación Laboral.

Neffa, Julio Cesar (2001): Presentación del debate reciente sobre el fin del trabajo. En El Trabajo del Futuro. El futuro del trabajo. De la Garza Toledo E. y Neffa J. C. (compiladores) CLACSO, Buenos Aires, Argentina.

Organización Internacional del Trabajo (2007): Inserción laboral y fomento empresarial: activando el desarrollo.

Ocampo, José Antonio (2001): Retomar la Agenda del Desarrollo. CEPAL, Santiago de Chile

Pellegrini José Luis; Raposo, Isabel y Módolo, Cristian (2007): Dinámica económica y territorio. Un estudio de las actividades predominantes en la Región Rosario. Instituto de Investigaciones Económicas – Escuela de Economía. FCEyE – UNR.

Plan Estratégico Metropolitano (2004): Documento Base.

Plan Estratégico Metropolitano (2004a): Acuerdos Estratégicos Metropolitanos 2004.

Poma, Lucio (2000): La producción de conocimiento. Nuevas dinámicas competitivas para el territorio. En Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas. Miño y Dávila Editores. Buenos Aires, Argentina.

Programa Área (2007): Documento interno. OIT

Vázquez Barquero, Antonio (1999): Desarrollo, redes e innovación, Lecciones sobre el desarrollo endógeno, Ediciones Pirámide, España.

Vázquez Barquero, Antonio (2000): Desarrollo Económico Local y Descentralización: Aproximación a un Marco Conceptual, Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL - Santiago de Chile.

Vázquez Barquero, Antonio (2001): Desarrollo Endógeno y Globalización. En Transformaciones Globales, Instituciones y Política de Desarrollo Local. Vázquez Barquero, Antonio y Madoery, Oscar (compiladores) Homo Sapiens, Rosario, Argentina.

Vázquez Barquero, Antonio (2005): Las Nuevas Fuerzas del Desarrollo, Universidad Autónoma de Madrid, Antonio Bosch Editor, España.

Roberts, Bryan (2002): Trabajo y Ciudadanía - Los nuevos modelos de Crecimiento y sus desafíos para los derechos sociales y la política Social. Santiago de Chile.

Robbio, Jorge (2003): Elementos para una política industrial alternativa en Argentina, CIEPP/Fundación OSDE, Buenos Aires.

Rodríguez Pose, Andrés (2001): El papel de la OIT en la puesta en práctica de estrategias de desarrollo económico local en un mundo globalizado.

Samaja, Juan (2004): Proceso, Diseño, Proyecto en la Investigación Científica, en Investigación Científica. Cómo elaborar un proyecto sin confundirlo con el diseño ni con el proceso. JVE ediciones, Buenos Aires, Argentina.

Sassen, Saskia (2003): Los espectros de la globalización, Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina.

Sassen, Saskia (2003a): Localizando ciudades en circuitos globales Revista Eure (Vol. XXIX, N° 88), pp. 5-27, Santiago de Chile, diciembre 2003.

Secretaría de Producción – Municipalidad de Rosario (2004): Documento base y propuesta Territorial – Acuerdos Territoriales de promoción del Empleo.

Sen, Amartya (1999): Development as Freedom, New York, USA.

Somavía, Juan (1999): Memoria 87° Reunión de la OIT (Organización Internacional del Trabajo)

Svampa, Maristella (2003): Desde Abajo, La transformación de las identidades sociales. Universidad Nacional General Sarmiento/ Biblos. Buenos Aires, Argentina.

Torrado, Susana (1994): Estructura social de la Argentina 1945 –1983 – Bs. As, Argentina.

Vilas, Carlos (1999): Seis ideas falsas sobre la globalización. Globalización: crítica a un paradigma – México- UNAM-IIEC-DGAPA-Plaza y Janés.

Woelflin, María Lidia; Romero, Lidia; Di Pietro, Sergio; Yoya, María y Franco, María (2007): Un indicador de la actividad económica de la Región Rosario. Metodología y fuentes de información para la estimación del PBG.

Woelflin, María Lidia; Romero, Lidia Adelina; Ghilardi, María Fernanda y Yoya, María Alejandra (2004): El Comportamiento del nivel de actividad en Rosario y su aglomerado durante la Convertibilidad. Instituto de Investigaciones Económicas – Escuela de Economía. FCEyE – UNR.

