



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ESTADÍSTICA

CARRERA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DESARROLLO Y GESTIÓN TERRITORIAL

**Tema: METAMODELO DE CALIDAD ORIENTADO A UNA GESTIÓN PARA
EL DESARROLLO TERRITORIAL**

Autor: Arq. Eduardo Leopoldo Hönig

Director: Ing. Armido Isidoro Pablo Bonelli

Noviembre de 2013

<u>ÍNDICE</u>	Pág.
<u>Resumen</u>	2
<u>Introducción</u>	3
<u>Marco teórico</u>	6
Antecedentes y conceptos de calidad	6
Modelos de calidad	13
Calidad territorial	24
Marca de calidad territorial	30
Modelo de gobernanza territorial	41
Evaluación de calidad	43
Introducción al Metamodelo de calidad territorial	45
Desarrollo del Metamodelo de calidad territorial	58
<u>Marco empírico</u>	72
Desarrollo de Criterios y Subcriterios	74
Calificación de Criterios y Subcriterios	81
Tablas de puntajes máximos	88
Informe de calidad territorial de Formosa	90
Evaluación de calidad territorial de Formosa	137
<u>Conclusiones</u>	140
<u>Bibliografía</u>	145
<u>Anexo</u>	147

RESUMEN

El presente trabajo trata sobre la evaluación de calidad en un territorio determinado, la ciudad de Formosa, para contribuir a una gestión para su desarrollo.

Considerando la evolución que el concepto de calidad ha tenido desde los productos y servicios a las organizaciones e instituciones, y su actual verificación en territorios, se analizaron los modelos organizacionales existentes para poder formular un metamodelo referido a la temática específica del objeto de esta investigación.

Tal formulación se basó en la estructura de dimensiones y criterios existentes en los modelos organizacionales, considerando las analogías conceptuales que permitieron su utilización y aplicación en la generación de un modelo de calidad territorial.

Formulado el metamodelo, y seleccionada la ciudad de Formosa como unidad territorial de análisis, se aplicó el mismo para la evaluación de calidad en este territorio realizando al efecto un Informe de Calidad que resume en sus criterios y subcriterios, el grado de calidad implantado en el territorio de acuerdo a la información disponible.

Analizado dicho Informe fue posible calificar el grado de calidad expuesto en base a los parámetros de evaluación que integran el metamodelo, y establecer prioridades en las líneas de acción necesarias para la mejora de la gestión orientada al desarrollo del territorio analizado.

INTRODUCCIÓN

La necesidad de evaluar calidad en el territorio de la ciudad de Formosa, constituyó la principal motivación para la realización de esta Tesis de Maestría, enmarcada en el contexto general de la temática de la misma y particularmente en uno de sus objetivos que es el de generar conocimientos y reflexión teórica orientada a la acción en temas vinculados al desarrollo territorial, con énfasis en los procesos de descentralización y globalización.

Esta necesidad, originada en las condiciones objetivas del territorio de referencia y la potencial posibilidad de poder contribuir a la gestión de su desarrollo, implicó formular el interrogante acerca de qué instrumento se consideraba válido para evaluar calidad en un territorio.

Entendiendo los modelos como representaciones simplificadas de la realidad, la respuesta al interrogante, generó la principal hipótesis de trabajo: los modelos de calidad organizacional sirven como base para formular modelos aptos para evaluar calidad territorial realizando la adaptación necesaria a tal fin.

Esta hipótesis tiene su fundamento en la analogía observada en la estructuración dimensional de la calidad organizacional: Liderazgo, Gestión y Resultados, y en la de la calidad territorial: Gobernanza, Acción y Desarrollo.

Al haberse verificado la evolución de la aplicación del concepto de calidad desde los productos y los servicios hacia las organizaciones e instituciones y desde éstas hacia los territorios, puede, análogamente, proponerse la adaptación y aplicabilidad de los modelos de calidad específicos en este último nivel, que es lo que esta Tesis pretende demostrar.

Tales analogías se sustentan en las definiciones conceptuales y significantes de las dimensiones, las que a su vez se pueden replicar en definiciones para los criterios, subcriterios y factores que integran el metamodelo.

Quedó establecido, por consiguiente, el objetivo general de esta Tesis que fue el de formular un metamodelo de calidad y aplicarlo a la evaluación de un territorio determinado.

De este objetivo general se desprenden objetivos específicos: determinar el grado de calidad alcanzado por la ciudad de Formosa, contribuir a la gestión para el desarrollo territorial, diseñar una herramienta para la evaluación de calidad territorial y generar conocimiento acerca de los conceptos de gobernanza, gestión

y desarrollo.

El cumplimiento de estos objetivos permitirá, asimismo, la formulación de las denominadas políticas de Estado que trasciendan la temporalidad de los gobiernos y garanticen el establecimiento de una gestión de mediano y largo plazo orientada al desarrollo territorial.

Nos referimos a metamodelo ya que se pretende que de acuerdo a las características particulares de cada territorio, se formule y adapte un modelo específico derivado del metamodelo para su aplicación.

En el caso específico seleccionado para esta Tesis y en otros en los que se aplicare el metamodelo, se podrá determinar el nivel de calidad global del territorio y seleccionar los criterios y subcriterios en los cuales resulta necesario fortalecer la gestión.

El territorio seleccionado fue el correspondiente a la ciudad de Formosa, capital de la provincia homónima y cuyas características principales se describen al inicio del Informe de Calidad que forma parte de este capítulo.

Este territorio presenta a priori, indicadores que lo posicionan en una situación expectante con respecto a acciones que puedan mejorar los niveles de calidad y que guíen el desarrollo de un territorio en crecimiento; en este sentido se considera que este trabajo contribuirá efectivamente a dicha mejora.

La metodología para la realización del trabajo comprendió:

1- El estudio de los modelos de calidad organizacional más relevantes, tomando como principal antecedente las Bases, los criterios y subcriterios de uno de los modelos de calidad organizacional más aplicados en nuestro país, el del Premio Nacional a la Calidad, enriqueciendo el análisis con los aportes provenientes de los otros modelos de calidad analizados: Baldrige, EFQM y Premio Iberoamericano, ya que los mismos presentan similitudes análogas con criterios referidos a la gestión y el desarrollo territorial.

2- La formulación del Metamodelo de Calidad Territorial a partir de las analogías ya mencionadas con el establecimiento de criterios, subcriterios y factores pertinentes a la temática de estudio.

3- La recopilación de información referida al objeto de estudio que es la ciudad de Formosa mediante los requerimientos a las fuentes específicas y las consultas a los documentos correspondientes.

4- La elaboración del Informe de Calidad como principal insumo para la

evaluación de calidad territorial, Informe basado en la información recopilada.

5- La evaluación calificativa de los criterios y subcriterios componentes del Metamodelo como resultado del análisis y evaluación del Informe de Calidad y las conclusiones emergentes de tal evaluación; esta acción comprendió una asignación valorativa de los Criterios y Subcriterios del Metamodelo que se justifica a partir de la ponderación y aplicación de los parámetros de evaluación a las dimensiones componentes: Gobernanza, Gestión y Desarrollo Territorial.

El cuerpo central de la Tesis quedó integrado por esta introducción, el marco teórico, el marco empírico, las conclusiones y la bibliografía utilizada.

En el marco teórico se analizó el concepto de calidad y su evolución desde su aplicación a productos y servicios, a organizaciones, y a territorios, la estructura de los modelos de evaluación de calidad organizacional, el análisis del modelo del Premio Nacional a la Calidad como referencia sustantiva para la formulación del metamodelo de calidad territorial, los antecedentes referidos a calidad territorial incluyendo los conceptos de gobernanza y actores territoriales como elementos esenciales y las experiencias referidas a marca de calidad territorial, se establecieron las pautas para la formulación del Metamodelo de calidad territorial y se establecieron las consideraciones a tener en cuenta para el desarrollo de los criterios y subcriterios componentes.

En el marco empírico, se formuló el metamodelo de calidad territorial mediante el desarrollo de los criterios y subcriterios componentes, se determinaron los puntajes máximos de tales componentes, se elaboró el informe de calidad del territorio analizado y se aplicó el metamodelo calificando los resultados de la evaluación de calidad como consecuencia de la valoración de los criterios y subcriterios componentes del metamodelo que se desarrollaron en el informe mencionado.

En las conclusiones se expuso el grado de verificación de la hipótesis y cumplimiento de los objetivos en contraste con los resultados, los avances logrados en la temática investigada, las dificultades encontradas a lo largo del recorrido de este trabajo, y los campos de investigación y acción que se generan a partir de esta Tesis y finalmente, en la bibliografía, se enumeraron las fuentes consultadas y citadas a lo largo de la Tesis.

Marco teórico

Antecedentes y conceptos de calidad

Aseverar sin lugar a dudas, cuál es el concepto de calidad, no resulta una tarea fácil, a pesar que a primera vista así pudiera inferirse.

Es que con la calidad, sucede lo que con muchas acepciones, que se han universalizado y que por tan común y normal que deviene su uso, se amplían tanto sus alcances que finalmente queda difusa su definición.

Distintas organizaciones que están en el campo de la certificación y acreditación tales como la International Organization for Standardization ISO: Organización Internacional para la Estandarización, la American Society of Quality Control ASQC: Sociedad Americana para el Control de Calidad, el Deutsches Institut für Normung DIN: Instituto Alemán de Normalización, la European Organization for Quality Control EOQC: Organización Europea para el Control de Calidad y el actual Instituto Argentino de Normalización y Certificación IRAM: antes Instituto Argentino de Racionalización de Materiales, han establecido definiciones de calidad que giran alrededor del concepto referido a la capacidad y conjunto, de características, atributos y propiedades inherentes de un producto, servicio, sistema o proceso, y el grado de cobertura de las exigencias del cliente para satisfacer requerimientos, necesidades determinadas y cumplir las exigencias del mercado al cual va destinado con base en el conocimiento y la aplicación de la normalización.

Es decir que por un lado, el término refiere a las cualidades de un objeto y por otro a las expectativas que los sujetos tienen con respecto al modo en el que, con tales cualidades, el objeto va a satisfacer tales expectativas.

En línea con esta relación entre cualidades de objetos y necesidades de usuarios, debemos mencionar a los principales expertos en calidad con cuyos aportes se fue desarrollando lo que se denomina cultura de la calidad y que en principio, fuera aplicada a la producción de bienes y servicios; tampoco podemos dejar de lado la percepción generalizada de la asociación intrínseca entre calidad y mercado, motivada por la orientación de competencia empresarial, certificación a través de consultoras y difusión restringida a un círculo mercadotécnico,

percepción que de a poco fue superando esta barrera cultural, para afianzarse como una filosofía de vastos propósitos y aplicación en diversos campos.

Podemos mencionar a William Edwards Deming, nacido en 1900 y fallecido en 1993, impulsor de la calidad y la productividad en la industria japonesa, base del resurgimiento económico de ese país luego de la Segunda Guerra Mundial. Deming instituyó, entre otras ideas fuerza, la del ciclo Planificar, Hacer, Chequear y Actuar, y también los catorce puntos para la gestión y eficacia empresarial.

La síntesis de los catorce puntos elaborados por Deming para su aplicación en el Japón de posguerra, en 1950, y su adaptación contemporánea, son los siguientes:

1 - Constancia, 2 - Adaptación al cambio, 3 - Calidad en el producto, 4 - Evaluación integral, 5 - Mejora continua, 6 - Capacitación, 7 - Liderazgo, 8 - Eficacia, 9 - Trabajo en equipo, 10 - Enfoque sistémico, 11 - Objetivos cualitativos, 12 - Orgullo por la acción, 13 - Educación y auto-mejora, 14 - Sinergia
(Deming, 1986, P. 20)

Estos catorce puntos estaban referidos a un contexto de producción industrial, en el que claramente Japón comenzaba a sacar ventajas con respecto a Estados Unidos, en el posicionamiento mundial como proveedor de productos manufacturados, lo que incluso llevó a Deming a afirmar taxativamente que “los Estados Unidos pueden que sea, hoy día (1982-1986), la nación más subdesarrollada del mundo” (Deming, 1986, P. 5)

Sin embargo, podemos notar que varios de estos puntos y sus soportes conceptuales, resultan de aplicación en ámbitos que exceden ampliamente la mera producción de bienes y servicios, y justamente, esa excedencia es la que, hacia finales del siglo pasado, permitió que la cultura de la calidad pudiera implantarse en organizaciones tanto del sector público como del sector privado, y en las denominadas del tercer sector u organizaciones no gubernamentales ó de la sociedad civil.

Joseph Moses Juran, nacido en 1904 y fallecido en 2008, enfocó sus aportes teóricos al tema del control de la calidad con énfasis en los procesos conducentes a los resultados de los productos, más que a los resultados en sí mismos; reconvirtió el principio de Wilfredo Federico Dámaso Pareto, nacido en 1848 y fallecido en 1923, referido a la proporcionalidad en la distribución de la propiedad, en la que el 20 % de la población posee el 80 % de los bienes y viceversa,

aplicándolo a la calidad y enunciando que el 80 % de los problemas se origina en el 20 % de las causas.

Kaoru Ishikawa, nacido en 1915 y fallecido en 1989, desarrolló un diagrama que permite realizar el análisis de los problemas que conspiran contra la calidad de productos y servicios, a través de la conformación de grupos de mejora orientados a entender la naturaleza, esencia y causas de un determinado problema y avanzar, de ese modo, en sus posibles soluciones.

De esta manera se fueron sentando los principios de lo que posteriormente se conocería como Calidad Total o Gestión de la Calidad Total, en inglés Total Quality Management ó TQM, y los desarrollos conceptuales del Cero Defecto y la Mejora Continua, entre otros.

Todas estas corrientes de desarrollo del concepto de calidad fueron confluyendo hacia lo que actualmente conocemos como Normas de Calidad bajo cuyos preceptos se certifican productos y servicios a través de Entidades Acreditadoras que auditan y evalúan procesos y resultados, y validan la confiabilidad de lo que se ofrece al cliente.

Precisamente, la conjunción de los conceptos de calidad, calidad total, enfoque sistémico, exigencias del mercado, satisfacción de necesidades, grupos de mejora, mejora continua, estandarización, normalización, control, evaluación, acreditación, certificación, validación, etc. fue llevando y ampliando los alcances de la calidad desde los productos y los servicios, a los derechos básicos de una comunidad y por ende a las organizaciones e instituciones encargadas de su materialización.

Algunos de los principios de una gestión de calidad en una determinada organización son, de acuerdo a la opinión de un especialista en la temática:

- La calidad la determina el ciudadano
- Implicación de la Dirección en la administración
- La calidad es responsabilidad de todos
- Todos en la organización son proveedores y clientes
- Los errores deben ser prevenidos
- El trabajo debe ser en equipo y sin barreras
- Deben reconocerse y comunicarse los éxitos alcanzados
- Las cosas deben hacerse bien y en la primera oportunidad

(Gadea Carrera, 2000, P. 15)

El enfoque sistémico y holístico, que aplica al concepto de calidad total, se define en una frase que expresa que la calidad de una organización equivale, o queda

determinada, por la menor calidad registrable en alguna parte de esa misma organización; es como el principio que establece que la fortaleza de una cadena es equivalente a la de su eslabón más débil.

CALIDAD EN EDUCACIÓN

Profundizando un poco más respecto a lo que sucede con la calidad en las organizaciones e instituciones, veamos algunos conceptos de aplicación en el campo educativo y más específicamente en la educación superior:

Según Orozco Silva¹ ...el espectro de acepciones transita desde:

a) aquellas en las cuales la calidad hace referencia o bien, a algo excepcional, superior; o bien, como a aquello que reviste cierta excelencia reconocida socialmente; o bien a aquello que llena los estándares mínimos definidos previamente;

b) aquellas posiciones para las cuales la calidad alude a situaciones en las que las cosas se hacen bien, con cero defectos;

c) en otros casos, a la capacidad de alcanzar los objetivos propuestos por parte de una institución;

d) finalmente, a la capacidad para generar conocimiento estructural en la organización, del tipo que ocurre en las organizaciones inteligentes.

Cada una de estas acepciones, privilegia la mirada sobre ciertos aspectos y deja en la penumbra otros.

En la perspectiva de la teoría de sistemas, también es considerada la calidad como un vector sincrónico en el espacio social, que es el entorno socio-cultural, económico y político en el cual se inserta el proceso educativo, buscando con ello hacer explícita la calidad como un proceso omnidireccional, cuyos resultados difieren dependiendo de los patrones de referencia; como los patrones de referencia pueden variar de persona a persona, o de grupo a grupo, el significado de un cambio de calidad apunta a referentes distintos...

Según Dias Sobrinho²: el concepto de calidad es una construcción social, colectiva y gradual que debe ser elaborada a través de consensos y negociaciones entre los actores. No es un concepto único y fijo.

Según Diaz Barriga³: la idea que se impulsa se refiere más a lo formal, mejores indicadores formales, mayor calidad de la educación, que a lo sustantivo de los procesos académicos.

En el Informe nacional educativo de Ecuador se menciona que la calidad debe ser contextualizada en función de realidades institucionales y regionales.

Para el Informe nacional educativo de Colombia, implica el despliegue continuado de políticas, acciones, estrategias y recursos, y según el

¹ Experto colombiano en Educación Superior

² Experto brasileño en Educación Superior

³ Experto mexicano en Educación Superior

Informe nacional educativo de Cuba, la calidad se define por su pertinencia: relación con las necesidades de una sociedad justa y sostenible.

Finalmente, para la UNESCO, calidad es la adecuación del ser y quehacer de la educación superior a su deber ser.

A partir de esta definición, el informe nacional educativo de Venezuela de los años 2003-2005 relacionó estos aspectos, ser, quehacer y deber ser, con los criterios de evaluación aplicables a cada uno de los elementos institucionales que componen la definición de calidad; así por ejemplo, la misión, y los planes, programas y proyectos de ella derivados, es evaluada en cuanto a su pertinencia, o sea el ser; el funcionamiento en cuanto a su eficiencia, o sea el quehacer, y los logros y resultados en cuanto a su eficacia, o sea el deber ser.

Según los actores académicos, son los saberes, para el Estado, la eficiencia-costo-capital humano, para los empleadores, las competencias, para los estudiantes, la empleabilidad, para la sociedad, los ciudadanos responsables y competentes.

(Lic. Fernández Lamarra, 2009).

La idea de la variabilidad de la acepción del concepto, resulta sumamente útil si es que, tal como el objetivo de este trabajo lo pretende, tratamos de elaborar un metamodelo cuya aplicabilidad deberá necesariamente atender a las variaciones que las gestiones para el desarrollo de diversos territorios demanden.

También resulta sumamente interesante la idea de la omnidireccionalidad de la calidad como proceso, lo cual habilita a explorar las posibilidades de su aplicación en ámbitos tan variados y diversos como los que proponemos, cuando incorporamos la idea de su implantación en un territorio determinado.

Es decir, que el desafío consiste, justamente, en resolver la dualidad generada a partir de la pretensión de elaborar un modelo de carácter genérico pero que a su vez pueda derivar en modelos de aplicación ajustados a las disímiles realidades territoriales.

Tal dualidad deberá inscribirse en un marco de flexibilidad que permita resolverse a sí misma.

En este sentido, resulta pertinente la afirmación acerca de que “una determinada concepción de la calidad está necesariamente condicionada por sus referentes contextuales: políticos, económicos y socioculturales.” (Fernández Lamarra, 2007, P. 39)

Siguiendo la misma corriente de pensamiento, en cuanto a la necesidad de observar y respetar el contexto en el cual se intenta implantar calidad, y las consecuencias de esta acción, tales como el control, la evaluación, la

acreditación, la certificación, etc. leemos, siempre con referencia al ámbito educativo, que:

Para Roa Varelo⁴, la idea de calidad responde a necesidades y problemas muy particulares de las sociedades en momentos y situaciones específicas; lo que para un país puede ser prioritario, para otro puede significar un capítulo ya superado.

Para el modelo TAM, Technology Acceptance Model, Modelo de Aceptación de Tecnología⁵ la idea de calidad tiene múltiples y contradictorios significados y varían según los actores involucrados en los procesos políticos de su definición.

(Lic. Fernández Lamarra, 2009).

Notemos como no sólo el espacio sino también el tiempo actúan como dimensiones decisorias al momento de plantear la idea de la incorporación de la calidad en la estructura y dinámica de un territorio determinado.

Siguiendo con la acepción del concepto de calidad:

La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de México, intenta delimitar el concepto a partir de entender la calidad de la educación superior como la eficiencia en los procesos, la eficacia en los resultados, y la congruencia y relevancia de estos procesos y resultados, con las expectativas y demandas sociales, es decir el impacto y el valor de sus contribuciones con respecto a las necesidades y problemas de la sociedad.

(Fernández Lamarra, 2007, P. 39)

Para José Días Sobrinho el concepto de calidad es una construcción social que varía según los intereses de los grupos de dentro y de afuera de la institución educativa, que refleja las características de la sociedad que se desea para hoy y que se proyecta para el futuro.

No es un concepto unívoco y fijo, sino que debe ser construido a través de consensos y negociaciones entre los actores.

(Fernández Lamarra, 2007, P. 41)

CALIDAD EN SALUD

En el área de Salud, la definición de calidad, elaborada por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), es:

Conjunto de características de un bien o servicio que logra satisfacer las necesidades y expectativas del usuario o cliente.

Calidad de una prestación en salud implica:

alto grado de competencia profesional, eficiencia en la utilización de los recursos, riesgo mínimo para los pacientes, satisfacción de los pacientes, efecto favorable en la salud

⁴ Experto colombiano en educación superior

⁵ Teoría de sistemas de la información

(http://dinamica.saludmanagement.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=56:i-calidad-en-salud-&catid=36:preguntas-frecuentes&Itemid=58, 28/05/2010)

En cierta forma, los cinco puntos precedentes se están refiriendo a formación y capacitación, productividad, enfoque en el paciente, cumplimiento de sus demandas, efectividad, todo lo cual redundando en impacto social.

“Calidad de la atención de la salud, es el grado en que los medios más deseables se utilizan para alcanzar las mayores mejoras posibles en la salud.”

(http://sisbib.unmsm.edu.pe/bvrevistas/anales/v58_n1/casalud.htm, 28/05/2010)

Por su parte, la Organización Mundial de la Salud OMS, World Health Organization WHO, ha establecido ya desde hace varios años, directrices de calidad en aspectos íntimamente ligados al territorio como lo son el agua y el aire, además de aspectos inherentes a la temática propia, como ser la calidad en la elaboración de medicamentos, la atención de la salud, las vacunas, los registros estadísticos, etc.

Es decir que el concepto de calidad se ha incorporado al campo de la salud como un marco de referencia al cual se remiten aspectos específicos de la temática, lo cual ha permitido normatizar cuestiones atinentes tanto a la producción de bienes y servicios, como a la estructura y funcionamiento de sus organizaciones, relacionadas ambas instancias, directa e indirectamente, con la salud de la población; de este modo se han generado patrones referenciales que permiten, por una parte, establecer diagnósticos de situación comparativos, lo que en cultura de la calidad se conoce como benchmarking, con índices acordados globalmente, y por otra parte, al menos en teoría, la observancia de esos patrones referenciales, permite asegurar niveles de prestación similares en cualquier parte del mundo en el que sean aplicados.

Esta globalización en la oferta encuentra su contraparte en la globalización de la demanda, la que va incrementando la altura del umbral de calidad esperada, espiralando, de esta forma, el ciclo de mejora continua exigido a los oferentes.

Un trabajo elaborado en el año 2005 referido al resultado de encuestas a pacientes del servicio público de sanidad en Málaga, España, resumía que:

En los últimos años se produjo un cambio de actitud en los sistemas sanitarios, que convirtió al paciente en el centro de atención para mejorar la calidad del servicio.

Esto implica modificaciones en la estructura de la organización, los sistemas de información, la política del personal, así como en la cultura de la organización sanitaria.

(<http://www.bago.com/bago/bagoarg/biblio/clmedweb484.htm> 02/03/2010)

Debemos notar la congruencia entre los primeros postulados referidos a la calidad en los productos y los servicios, de mediados del siglo XX, con los que hacia finales del mismo siglo y comienzos del actual, se fueron elaborando para los distintos ámbitos de actuación de organizaciones e instituciones.

Como podemos observar, es perfectamente verificable la multiplicidad de definiciones, aplicaciones y alcances que se pueden encontrar respecto al significado de calidad, y en este sentido, resulta esencial referenciar el contexto de su utilización a efectos de evitar un uso equívoco del término.

No obstante, resulta concluyente que en cualquiera de sus definiciones, o en todas, el concepto de calidad ha superado los límites de la aplicación original a productos y servicios, se encuentra afianzada su instalación en ámbitos organizacionales e institucionales de diversa índole, profundiza cada vez más el enfoque en el usuario ó cliente ó ciudadano y veremos cómo se ha incorporado a la gestión de los territorios.

MODELOS DE CALIDAD

Vamos a comenzar esta sección analizando la Norma IRAM 30300 cuyo objetivo principal es el de servir como guía para la interpretación de la norma IRAM-ISO 9001:2000 en municipios.

La mutación producida en el concepto de calidad, y más que en su concepto intrínseco, en los campos de aplicación del mismo, los observamos claramente cuando verificamos que entre los alcances de la norma que estamos analizando, se pone énfasis en la relación del sistema de calidad con aspectos tales como la seguridad, el medioambiente, las relaciones comunitarias, las relaciones industriales, etc.

Uno de los atributos principales se refiere a la flexibilidad que tiene la norma para poder ser aplicada a todo un municipio o a partes del mismo, lo que permite regular el uso de los recursos disponibles e ir aprendiendo sobre la marcha y detectar los beneficios resultantes.

Esta posibilidad resulta esencial a la hora de evaluar la posibilidad de implantar calidad a un territorio desde una organización descentralizada con características autonómicas y autárquicas que, tal como lo expresaba la Carta de Atenas (ver Pág. 28), deberá responder a una realidad territorial natural y no a la que administrativamente se pretenda imponer.

Veamos que dice la Norma con respecto a los alcances de un sistema de gestión de calidad para una organización municipal; su aplicabilidad puede comprender: a) un municipio completo que abarque todos los servicios que presta a sus clientes externos, entendiendo a estos como los habitantes, ciudadanos, ó contribuyentes, b) parte(s) de un municipio que presta(n) uno o más servicios a sus clientes externos, c) parte(s) de un municipio que presta(n) uno o más servicios a clientes internos, o sea a otros sectores del mismo municipio.

Ejemplo de aplicación de un sistema de gestión de calidad referido a clientes externos al municipio, puede ser obras y servicios públicos tales como, recolección de residuos, mantenimiento de calles y rutas, veredas, edificios, iluminación pública, cementerios, mantenimiento de espacios verdes, equipamiento propio como ser escuelas, oficinas, monumentos y lugares históricos; actividades de inspección para habilitaciones comerciales e industriales, verificación a través de inspectores; catastro y fiscalizaciones de obras particulares; planeamiento urbano; control de tránsito vehicular incluido el otorgamiento de licencias para conducir, control de policía y gestión de multas y faltas; servicios de educación; registro civil; actividades culturales, teatros, museos; actividades turísticas; gestión de las rentas; atención de infracciones y faltas; acción social, deportes; centros de abastecimiento; centros de salud.

Los requisitos de la norma IRAM-ISO 9001, en referencia al sistema de gestión de la calidad, no pretenden definir qué producto deben ofrecer los municipios sino cómo deben gestionar los procesos para asegurar que ese producto satisfaga las necesidades y expectativas de sus clientes (habitantes, ciudadanos ó contribuyentes); ejemplo: la Norma no define cuáles son los requisitos mínimos para poder contar con la licencia habilitante para conducir vehículos en el municipio, sino que requiere que tales requisitos estén definidos; ó también, la Norma no define cuáles son los requisitos mínimos de competencia para el personal que atiende a los clientes en una mesa de entradas, sino que requiere

que se establezca un proceso que permita identificar las necesidades de competencia y satisfacer esas necesidades.

Como podemos observar, la Norma no especifica los resultados que se deben alcanzar sino cómo determinarlos y cuál es el camino que hay que recorrer para alcanzarlos; esto es lo que se denomina enfoque basado en procesos.

La Norma explica el enfoque basado en procesos, como la aplicación de un sistema dentro de la organización, que permite la identificación e interacción de los procesos orientados al aumento de la satisfacción del cliente, habitante, ciudadano ó contribuyente, mediante el cumplimiento de sus requisitos.

Al proceso lo define como a una actividad que utiliza recursos para transformar elementos de entrada o inputs en resultados ó outputs, resultados que pasan a ser, frecuentemente, el elemento de entrada del proceso siguiente, materializándose de este modo la cadena de procesos, ó más exactamente, la red de procesos.

El enfoque basado en procesos, persigue la comprensión y el cumplimiento de los requisitos, la necesidad de considerar los procesos en términos que aporten valor y conocimiento, la obtención de resultados del desempeño y eficacia del proceso, y la mejora continua de los procesos en base a mediciones objetivas.

Para llegar a estos resultados, se incorpora como elemento externo al sistema pero aplicado a él, el ciclo Deming oportunamente explicado (ver Pág. 7), que implica, tal como lo define la Norma IRAM 30300, establecer los objetivos y procesos necesarios para conseguir resultados de acuerdo con los requisitos del cliente y las políticas de la organización; implementar los procesos; realizar el seguimiento y la medición de los procesos y los productos respecto a las políticas, los objetivos y los requisitos para el producto, e informar sobre los resultados, y adoptar acciones para mejorar continuamente el desempeño de los procesos.

Otro de los modelos de calidad analizados fue el Premio Malcolm Baldrige, Baldrige National Quality Program Criteria.

Este Modelo Norteamericano de Calidad surgió en el año 1987 como homenaje a quien fuera Secretario de Comercio de Estados Unidos, Malcolm Baldrige, quien era un convencido que la calidad es la clave de la prosperidad, y la mejora continua, su garantía como proyecto de largo plazo.

Mediante el Acta Nacional de la Mejora de la Calidad, el Presidente Ronald Reagan estableció los lineamientos del Programa de Calidad con los objetivos de:

Estimular a las empresas norteamericanas a mejorar la calidad y la productividad.

Reconocer los logros de las empresas que mejoren la calidad de sus bienes y servicios como ejemplo para las demás.

Establecer guías y criterios que puedan ser utilizados por las distintas organizaciones para evaluar sus esfuerzos en pos de la mejora continua.

Dar ejemplos a otras organizaciones que deseen aprender cómo gestionar en pos de la máxima calidad, dando información detallada sobre cómo las organizaciones premiadas fueron capaces de cambiar su cultura y bregar por la excelencia.

(Bertrán y otros, 2003, p. 10)

Se divide en áreas tales como Educación, Salud, Industria, Servicios, Pequeños negocios y Gobierno; sus principales objetivos son: identificar y reconocer el rol de los modelos empresariales, establecer pautas para evaluar los esfuerzos en la mejora, diseminar y compartir las mejores prácticas.

Los criterios de Baldrige para la excelencia de rendimiento proporcionan el marco y herramienta de evaluación de la organización, detectando sus fortalezas y oportunidades de mejora.

La excelencia de rendimiento se refiere a un enfoque integrado para la gestión de desempeño de la organización, el proceso de mejora continua, la asignación de valor a los clientes y partes interesadas, la contribución a la sustentabilidad de la organización y la mejora de su eficacia y sus capacidades en general.

Debemos prestar singular atención al concepto de integrado que se menciona como calificativo del enfoque para la gestión, ya que el mismo propende a concebir como una totalidad no sólo al objeto de aplicación, la organización, el territorio, etc., sino también a los componentes del modelo.

Este enfoque se centra en los aspectos críticos de la gestión, a los que denominamos criterios, y que contribuyen a la excelencia de rendimiento tales como: Liderazgo, Planificación estratégica, Enfoque orientado al cliente, Medición, análisis y gestión del conocimiento, Enfoque de la mano de obra, Administración de procesos, Resultados, Aprendizaje organizacional y personal.

En este sentido creemos necesario profundizar la propuesta del Modelo Baldrige con respecto al criterio Medición y análisis de la gestión del conocimiento dado el impacto que el mayor o menor conocimiento tiene en el interior de una organización y la implicancia que un criterio análogo pudiera tener en un territorio.

El criterio Medición, análisis y gestión del conocimiento, es el que más se destaca con respecto a otros modelos de calidad ya que constituye un campo original y no está involucrado en forma genérica en otros criterios; hemos creído importante resaltar esta diferencia, ya que la importancia creciente que tiene en la gestión territorial todo lo que tiene que ver con generación, producción, desarrollo, difusión y aplicación de conocimientos, y las consecuencias que estas acciones tienen, principalmente en las denominadas TIC (tecnologías de información y comunicación), las que a su vez han revolucionado el sistema de relaciones humanas y la integración territorial, habilita genuinamente la posibilidad de nutrir el metamodelo de calidad territorial junto a otros criterios existentes en los demás modelos en análisis.

Asimismo debe considerarse con relación al desarrollo de las TIC, el concepto de territorios inteligentes, que se definen como aquellos “capaces de encontrar un equilibrio entre los aspectos de competitividad económica, cohesión y desarrollo social, y sustentabilidad ambiental y cultural.”

(<http://www.cscae.com/sostenible/u+s/ponencias/U+S-AlfonsoVegara.pdf> , 12/05/2010)

Entendemos que en la búsqueda del equilibrio mencionado, los actores territoriales, al basarse en el uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación, y con la concepción unificada del factor tiempo que permite la construcción en línea del conocimiento, encuentran facilitadas las vías para la realización de análisis, diagnósticos y propuestas referidos a la gestión y el desarrollo territorial.

Otro de los modelos de calidad analizados fue el Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión; el mismo es un Modelo supranacional que trata de crear un punto de referencia único, en el que se encuentran reflejados los distintos modelos de excelencia nacionales de los países iberoamericanos.

Consideramos que este punto de vista constituye un concepto interesante al objeto de esta tesis ya que excede límites territoriales fronterizos y se derrama transcontinentalmente.

Este modelo se desarrolló en 1999 para ser aplicado a cualquier organización pública y privada, y de cualquier sector de actividad o tamaño.

Su objetivo es la evaluación de la gestión de las organizaciones, identificando sus puntos fuertes, y áreas de mejoras que sirvan para establecer planes de progreso, y también como información para el desarrollo y la planificación estratégica.

El Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión es el documento de referencia para la concesión del Premio Iberoamericano a la Calidad e incluye un Glosario Iberoamericano de términos de Calidad y Excelencia.

Distingue por un lado a los denominados Procesos Facilitadores, equivalentes a los criterios de liderazgo y gestión en otros modelos y que son: Liderazgo y Estilo de Gestión, Política y Estrategia, Desarrollo de las Personas, Recursos Asociados y Clientes; y por otro lado a los Criterios de Resultados: Resultados de Clientes, Resultados del Desarrollo de las Personas, Resultados de Sociedad y Resultados Globales.

Hemos creído importante destacar el criterio de resultado denominado Resultados de Sociedad, ya que el mismo intenta detectar medidas de percepción global con respecto a lo que una comunidad jurisdiccional interpreta como necesidades y expectativas satisfechas, y con respecto a efectos o consecuencias del accionar de una organización.

Estas medidas, obtenidas por ejemplo, de encuestas, informes, reuniones públicas, representantes públicos, autoridades del gobierno, etc. pueden incluir las relativas a: desempeño como un ciudadano corporativo responsable, revelación de información relevante para la comunidad, prácticas de igualdad de oportunidades, impacto sobre las economías local y nacional, relaciones con las autoridades relevantes, involucración y compromiso en las comunidades donde opera, implicación en la educación y la formación, apoyo para la provisión médica y de bienestar, apoyo para las actividades de deportes y ocio, trabajo voluntario y filantropía, actividades para reducir o prevenir molestias o peligros derivados de sus operaciones y/o dentro del ciclo de vida de sus productos tales como riesgos para la salud y accidentes, ruido y malos olores, peligros (seguridad), polución y emisiones tóxicas, informe sobre actividades para colaborar a la preservación y mantenimiento de recursos, elección del modo de transporte, impacto ecológico, reducción y eliminación de residuos y embalajes, sustitución de materias primas u otros insumos, utilización de la energía, materiales vírgenes y reciclados.

(http://www.fundibeq.org/Premio_Iberoamericano/ModeloIberoamericano2.html, 13/05/2010)

El Modelo del Premio Nacional a la Calidad de Argentina, en adelante PNC, es el que consideramos como más apropiado para servir de referencia principal en la formulación del Metamodelo de Calidad Territorial, atendiendo a su estructura, sus características particulares, su flexibilidad, la amplitud de cuestiones que abarca y las relaciones analógicas establecidas entre sus conceptos más significativos referidos a las organizaciones e instituciones, y los referidos a

calidad territorial; está organizado jerárquicamente en Dimensiones, Criterios, Factores y Aspectos.

Esta jerarquización implica una primera división del Modelo en tres elementos evaluativos que responden a los conceptos de enfoque, implantación y resultados; en el marco de estos tres elementos se desarrollan tres dimensiones, ocho criterios, veintisiete factores y ciento dieciséis subfactores.

Las tres dimensiones, una constante en los modelos de calidad organizacional e institucional, se refieren al Liderazgo, la Gestión y los Resultados, mientras que los ocho criterios se refieren el primero y el último, en forma coincidente, con las dimensiones de Liderazgo y Resultados, y las seis restantes componentes de la gestión son el Enfoque en el Usuario, el Desarrollo del Personal, la Información y Análisis, el Planeamiento, el Aseguramiento de la Calidad y el Impacto en el Entorno.

En general, en todos los modelos de calidad organizacional se verifica un esquema metodológico similar en cuanto a los aspectos de análisis y evaluación, refiriéndose el enfoque a los métodos, principios, conceptos y sistemas que son empleados para alcanzar objetivos de calidad.

Por su parte se entiende por implantación el modo ó manera en que tales métodos, principios, conceptos y sistemas se despliegan y aplican en toda la organización.

Es decir que en el primer caso nos estamos refiriendo a una categoría esencialmente descriptiva y de alcances teóricos, mientras que en el segundo caso, se le agregan a la categoría descriptiva, elementos valorativos y eminentemente prácticos.

La tercera dimensión es la que refleja los resultados observados en la organización, a partir de la decisión de implantación de calidad, y a lo largo de un período determinado, permitiendo de este modo, visualizar no sólo resultados, efectos y consecuencias, sino también tendencias y proyecciones a futuro.

El primero de los elementos evaluativos, el del enfoque, implica de por sí la decisión de incorporar el concepto de calidad en la gestión para el desarrollo de la organización.

Conceptualmente comprende a los principios empleados para diseñar los sistemas y procesos con el objetivo puesto en la calidad.

Adoptando como referencia los principios a considerar establecidos en las Bases del PNC, con referencia al diseño, enfoque o metodología, el modelo analizado establece seis valoraciones que son: Grado de integración de la visión, misión y valores, Grado de conexión entre los sistemas estratégicos, operativos y culturales, Orientación hacia la prevención, Orientación hacia la mejora continua de los procesos, Orientación hacia la toma de decisiones sobre la base de información y Orientación hacia la autoevaluación del personal

De acuerdo al glosario de términos incluido en las Bases del PNC, la visión es la imagen idealizada del futuro deseable de la organización, generada en forma consensuada por quienes la componen; es, en otras palabras, la realidad futura en la que debe transformarse la organización a partir del modelo actual decidido por el conjunto integrante de la organización.

La misión queda definida como el propósito de la organización; describe qué hace, para quién lo hace y cómo lo hace, mientras que los valores conforman el marco ético y moral que define los límites decisionales.

Los sistemas estratégicos comprenden la planificación integral de la organización, basada en el análisis valorativo interno de la misma, y de sus relaciones con el entorno.

Los sistemas operativos aluden a aquellos que permiten llevar a la práctica, es decir, poder concretar, los planes estratégicos de modo de alcanzar los objetivos prefijados.

Los sistemas culturales son los que definen el perfil identitario de la organización y reflejan las modalidades relacionales entre los integrantes de la misma, y que, en definitiva, son los que marcan la distinción entre diferentes organizaciones.

La orientación hacia la prevención o enfoque preventivo, es aquella que promueve la planificación de acciones dirigidas a impedir la ocurrencia de problemas antes que estos sucedan, al contrario del denominado enfoque correctivo.

Por su parte, la mejora continua de los procesos, es en sí mismo, una actividad que busca incrementar permanente e ininterrumpidamente, la calidad incorporada a las acciones que desarrolla la organización, para la obtención de sus productos o servicios finales.

El concepto de tomar decisiones sobre la base de información, no merece una ampliación para su comprensión dada la generalizada aceptación de esta noción, lo que sí resulta importante es, entonces, valorar en su medida la necesidad de

contar con sistemas de información fiables en todas sus etapas, selección, obtención, registro, validación, integración y respaldo.

La autoevaluación del personal implica la asignación de responsabilidades superadoras de las normativas, con el énfasis puesto en el desarrollo creativo individual y la generación de alternativas innovadoras en las relaciones colectivas. El segundo elemento evaluativo, que se refiere a la implantación de calidad en una organización, alude al alcance y extensión de la aplicación del enfoque en todas las actividades de la organización.

Nos estamos refiriendo a la construcción de estructuras institucionales y organizativas específicas que permitan llevar a la práctica las distintas etapas que forman parte de dicha implantación, y que veremos al desarrollar los criterios, pero que básicamente consisten en la instalación de la idea de calidad en la organización, la movilización de recursos para sustentar esta idea y el establecimiento de mecanismos y garantías que aseguren su control y permanencia.

Con referencia al grado de implantación, desarrollo, aplicación, alcance o despliegue, el PNC establece siete valoraciones que son: Aplicación de los sistemas diseñados en todas las actividades internas, principales y de apoyo, aplicación en los procesos de trabajo, desempeño del conjunto de los empleados, diseño y distribución ó lay out de las instalaciones, reconocimiento de la cadena proveedor-cliente, impacto hacia el entorno de la organización: clientes-proveedores-sociedad en general, y aplicación sistemática de los principios de calidad en toda circunstancia apropiada, en forma consciente y disciplinada.

En el primero de los puntos es importante destacar la diferencia entre las actividades o procesos principales, de los de apoyo, radicando la misma en que las primeras se relacionan en forma directa con la consecución de los objetivos de la organización mientras que las segundas actúan a modo de complemento necesario para poder realizar las principales; en este punto se señala la necesidad de desplegar la filosofía de la calidad en todo el accionar de la organización, independientemente del impacto que dicha acción o actividad tenga para el resultado final.

Como ampliación de este primer punto, en el segundo se hace referencia al desarrollo de los principios de la calidad en los procesos de trabajo como modo de aproximación a la incorporación de calidad en la cultura laboral; así es como

en el tercer punto se menciona expresamente el desempeño del conjunto de la fuerza laboral, que remite inmediatamente a las acciones de capacitación y educación para las actividades específicas de la organización y también con respecto a calidad.

El diseño y distribución de las instalaciones comprende el marco estructural de la organización, la organización de sus equipos y espacios, en función de su propia actividad y eficiencia, es decir el producto por unidad de insumo ó productividad.

El reconocimiento de la cadena proveedor-cliente, configura la aplicación del enfoque sistémico en el alcance de los principios de calidad, ya que se comienza a exceder el ámbito exclusivamente jurisdiccional de la organización involucrada, iniciando el intento de exportación de dichos principios, a otras organizaciones que forman parte de su entorno y con las cuales interacciona.

En línea con el punto anterior, el impacto hacia el entorno de la organización, refuerza la idea del despliegue de calidad en ámbitos similares exógenos, al tiempo que induce a la incorporación de calidad en actividades y sectores no necesariamente vinculados en forma directa.

Finalmente, el último punto refiere a la necesidad de un cambio cultural en la organización, con la sistematización y puesta en práctica de los principios de calidad en forma permanente, y por la totalidad de la entidad.

El tercer elemento evaluativo que se refiere a los resultados de la implantación de calidad en una organización, trata de los logros obtenidos por la aplicación de un proceso de gestión total de calidad y el impacto que dichos logros han tenido en la posición de la organización respecto de otras organizaciones líderes.

El PNC establece al respecto siete valoraciones a considerar: niveles de calidad alcanzados en los procesos principales y de apoyo; tendencias de mejora continua en períodos significativos en cuanto a productividad, reducción del ciclo de procesos y reducción de costos de la no calidad; mejora de la calidad de vida laboral, y mejora y desarrollo de proveedores; relación causa-efecto entre las mejoras obtenidas y las prácticas, métodos, técnicas y herramientas de calidad aplicadas; reflejo del sistema de calidad en la cultura organizacional y respaldo en información cuantitativa con datos objetivos y niveles comprobables

Los niveles de calidad alcanzados comprenden, por un lado, la obtención de resultados con respecto a las estimaciones, objetivos y metas prefijados, pero

asimismo, también se refieren esos niveles a una relación comparativa con los alcanzados en organizaciones similares.

Estos niveles de calidad van de la mano del segundo de los resultados evaluados, que son las tendencias de mejora continua relacionadas directamente con mejoras en la eficiencia y en la racionalidad de las actividades.

Con relación al tercer punto, la mejora de la calidad de vida laboral implica, no sólo el análisis de los índices referidos al clima laboral, sino también el modo en que dicha mejora incide en los desarrollos individuales y colectivos de la comunidad laboral de la organización, y como se traducen estos desarrollos en relaciones que promueven la creatividad e innovación aplicables a todos los procesos.

De manera correspondiente, los resultados de la mejora y desarrollo de proveedores, reflejan la incidencia de la implantación de la cultura de la calidad en la organización evaluada, en otras organizaciones que tienen establecidas relaciones directas con la primera, generándose así la instancia de verificación del establecimiento de la cadena proveedor-cliente.

El quinto punto está orientado a la instalación de un proceso de autoevaluación, con el objetivo de seleccionar y determinar los mejores métodos y herramientas utilizados en la implantación de la cultura de la calidad, y eventualmente, modificar o corregir los desvíos producidos a partir de la divergencia entre metas predefinidas y resultados observados.

Con respecto al reflejo del sistema de calidad en la cultura organizacional, existe una directa relación de este punto con el referido a la integración de la visión, misión y valores de la organización, y la materialización de esta integración en las prácticas operativas y en los resultados obtenidos.

Finalmente el séptimo punto refuerza una vez más el concepto y la importancia de la información como soporte decisonal, apuntando en este caso a la objetividad, veracidad y comprobabilidad de los datos cuantitativos, e induciendo a la formulación, continuidad y permanencia de un sistema estadístico que permita la verificación y validación de resultados con comparaciones internas y externas.

Vemos entonces que en los sistemas de gestión de calidad para productos y servicios, el enfoque está puesto principalmente en los resultados mientras que en los sistemas de gestión de calidad para organizaciones e intituciones está puesto en los procesos.

CALIDAD TERRITORIAL

Una de las primeras aproximaciones al tercer estadio de aplicación de calidad, el de los territorios, la podemos observar en los esfuerzos y las acciones que realizan los municipios, para incorporar calidad a su quehacer organizacional, y los efectos que dicha incorporación produce como impacto en los territorios jurisdiccionales.

La institución municipal, resulta ser, inexorablemente, el primer punto de contacto entre los habitantes de un territorio y la representación gubernamental de esos mismos habitantes.

Esto es así porque los municipios son las instituciones de mayor nivel de fricción con el territorio sobre el que ejercen jurisdicción, y con la población habitante de ese mismo territorio; el concepto de fricción queda entendido como la capacidad de impactar y modificar con acciones directas un determinado estado de situación territorial, con las lógicas consecuencias que ese cambio de estado de situación traslada a la población involucrada.

El concepto de calidad territorial en el plano estrictamente urbano, queda ejemplificado en la Declaración de Barcelona de Febrero de 2010, titulada: Ciudades seguras, ciudadanos libres, emitida por la Federación Española de Municipios y Provincias, que, entre sus párrafos más pertinentes al objeto de este estudio, expresa:

... El espacio público de nuestros pueblos y ciudades es el sitio donde se construye ciudadanía.

Dónde nace la convivencia y se construye cohesión social.

El reflejo más vivo de una democracia y de la garantía de derechos y deberes ciudadanos.

Y es precisamente ahora, en unos momentos de especial dificultad, cuando la crisis económica golpea a nuestros municipios y a nuestros ciudadanos, cuando se pone en evidencia la fragilidad del espacio público.

Por ello, los municipios españoles reafirmamos nuestra apuesta por un espacio público de calidad, que sea garantía del equilibrio social y territorial, y fundamento de la cohesión territorial.

Es necesario preservar este patrimonio de todos y evitar que alguien se lo pueda apropiar.

Queremos que nuestros gobiernos locales dispongan de los medios necesarios y suficientes para garantizar la convivencia y el civismo en su espacio público.

(<http://www.femp.es/files/11-588-fichero/Ciudades-Seguras2.pdf>, 09/10/2013)

Si bien el objeto de la Declaración está expresamente referido a asuntos concernientes a seguridad ciudadana, no deja de ser relevante la referencia al concepto de espacio público de calidad como garantía de equilibrio y de cohesión social y territorial.

El espacio público de calidad, ampliado a las escalas regionales comienza a jugar un papel preponderante en las estrategias decisionales de localización de las inversiones, las que a su vez, impactan en la dinámica socio económica de esos espacios y en la distribución de la población que, en su natural demanda creciente de calidad espacial, regenera las bases del crecimiento y desarrollo territorial.

La calidad, en el contexto de la Declaración de Barcelona mencionada, ya excede el marco de una organización o institución determinada y pasa a conformar una cualidad atributiva perteneciente a una categoría superior como lo es el espacio.

¿Por qué enfocar la cuestión de la calidad territorial en ciudades y municipios en forma preferente, si bien no excluyentemente?

Luis Racionero lo explica de la siguiente manera:

Si bien no existe aún una teoría sobre la morfología territorial más deseable para que el sistema urbano facilite el proceso de desarrollo económico y social de un país, los gobiernos de los países no dejan por ello de ocuparse e influir en la estructura espacial del sistema de ciudades.

La urgencia de los problemas territoriales no permite esperar a la elaboración de teorías explicativas para tomar decisiones y los políticos en todos los países están adoptando opciones de ordenamiento territorial del sistema urbano..... Esta proposición, un país puede desarrollarse sea cual sea la morfología espacial de su sistema urbano, se demuestra falsa por reducción al absurdo; si todas las ciudades estuviesen en una región del país el resto del territorio estaría en condiciones de inferioridad, el país se desarrollaría en promedio, pero solo una pequeña fracción territorial de él.

Se puede proponer, por tanto, la hipótesis de que para fomentar el desarrollo económico y social de un país, el sistema urbano debe estar estructurado en el espacio de modo no concentrado.

Se puede afirmar también, que las estructuras espaciales de ciudades repartidas en el espacio nacional son las más favorables..... Los desarrollos socio-políticos de los últimos años han demostrado que se ha entrado ya, en los países avanzados, en una etapa post industrial en la cual se transferirán las prioridades sociales de objetivos de producción a objetivos de calidad de vida. La adopción de los objetivos de calidad de vida como prioritarios, tendrá una fuerte repercusión en el urbanismo, puesto que en los países desarrollados el 80 % de la población está en las ciudades..... A largo plazo, los actuales objetivos económicos de producción y eficiencia serán reemplazados por objetivos ecológicos de calidad de vida.

En la ordenación del territorio, calidad de vida implica desconcentración y planeamiento urbanístico.
(Racionero, 1978, P. 91)

De todos modos, el reemplazo de objetivos mencionado no será absoluto ni instantáneo, y una de las maneras en que la gradualidad del cambio sea lo menos traumático posible, será asegurando la implantación de calidad territorial en la totalidad de la interrelación ciudad-región que se considere.

No obstante lo señalado, la calidad territorial debemos entenderla, como un todo que involucre no sólo a las ciudades sino al conjunto espacial rural-urbano, conjunto que difumina sus límites aceleradamente con el transcurrir del tiempo, como resultado del proceso de urbanización inevitable que se puede comprobar estadísticamente en el mundo entero.

Asimismo, ese conjunto espacial rural-urbano debe inscribirse en un contexto global de interrelaciones económicas, culturales y sociales, con sus consecuentes flujos de innovaciones y conocimientos que, eludiendo fronteras, se difunden por sobre todos los territorios.

Este concepto queda perfectamente explicado por Antonio Vázquez Barquero cuando expresa:

La globalización es un proceso que se caracteriza por el aumento de la competencia en los mercados, lo que implica la continuación de los ajustes del sistema productivo de los países, las regiones y las ciudades inmersas en la globalización.

Dado que las empresas no compiten aisladamente, sino que lo hacen conjuntamente con el entorno productivo e institucional del que forman parte, el proceso de globalización estimulará la transformación de la organización del sistema de ciudades y regiones, de acuerdo con la nueva división internacional del trabajo.

En este escenario de competencia creciente entre empresas y territorios, los procesos de acumulación de capital y desarrollo están condicionados por un conjunto de factores clave que actúan sinérgicamente: la difusión de las innovaciones y el conocimiento entre las empresas y organizaciones, la adopción de formas más flexibles de organización de la producción, el desarrollo de las economías de urbanización, y la densidad del tejido institucional.

Es más, las ciudades y regiones responden a los retos de la globalización, mediante acciones que inciden sobre los factores que determinan los procesos de acumulación de capital, buscando un sendero de desarrollo duradero.

(Vázquez Barquero, 2000, P. 1)

La globalización es un proceso vinculado al territorio, no sólo porque afecta a las naciones y países, sino, sobre todo, porque la dinámica económica y el accionar productivo dependen de las decisiones de inversión y de localización de los actores económicos, y de los factores de atracción de cada territorio.

El proceso de globalización, por lo tanto, es una cuestión que condiciona la dinámica económica de las ciudades y regiones, la que a su vez, se ve afectada por el comportamiento de los actores locales.

Las acciones que inciden sobre los factores determinantes mencionados, ingresan entonces, en el marco de la competitividad territorial, a un escenario en el cual, la calidad ofrecida por tales factores en un plano de comparación interterritorial, es evaluada permanentemente por los inversores.

Con respecto a una eventual distinción respecto a las características de un territorio, en cuanto a sus condiciones urbanas o rurales, consideramos pertinente remitirnos a los conceptos de Manuel Castells cuando expresa :

la distinción dicotómica entre rural y urbano pierde toda significación... la ciudad es el lugar geográfico donde se instala la superestructura político-administrativa de una sociedad que ha llegado a un tal grado de desarrollo técnico y social, natural y cultural, que ha hecho posible la diferenciación del producto entre reproducción simple y ampliada de la fuerza de trabajo... que supone la existencia de: 1) un sistema de clases sociales; 2) un sistema político que asegure a la vez el funcionamiento del conjunto social y la dominación de una clase; 3) un sistema institucional de inversión en particular en lo referente a la cultura y a la técnica y 4) un sistema de intercambio con el exterior.
(Castells, 1972, P. 19)

Ambas categorías territoriales, rurales y urbanas, coexisten conformando las retículas, en las que ambas desarrollan un intercambio permanente de materia, energía e información, lo cual ha llevado a Luis Racionero a decir que “los problemas de una ciudad no se originan solamente en esa ciudad y tampoco pueden ser resueltos dentro de esa ciudad”. (Racionero, 1978, P. 13)

La Carta de Atenas, documento liminar del Congreso Internacional de Arquitectura Moderna celebrado en 1933, y entre cuyos participantes se encontraba Le Corbusier, considerado el padre del movimiento moderno en Arquitectura y principal generador conceptual del urbanismo contemporáneo, estableció taxativamente la integración de ciudad y entorno como constituyentes

de región y territorio, diferenciando claramente las unidades territoriales naturales de las impuestas administrativa y/o políticamente por el hombre.

También resignificó el rol de las ciudades o aglomeraciones, asignándoles el carácter de núcleo vital de la región con la que se integran, y señalando que su área de influencia es tangencial a las áreas de influencia circundantes.

Finalmente, destacó la función que cumplen los elementos geográficos en armonía con las obras humanas, en particular las vías de comunicación, como consolidantes de la identidad regional territorial; se transcriben seguidamente algunos párrafos significativos del documento analizado:

... La ciudad no es sino una parte de un conjunto económico, social y político que constituye la región

La unidad administrativa coincide rara vez con la unidad geográfica, es decir, con la región.

El cortajeo (división) territorial administrativo de las ciudades puede haber sido arbitrario desde el principio, o haberse hecho arbitrario ulteriormente, cuando, consiguientemente a su crecimiento, la aglomeración principal alcanzó y después englobó a otras comunas.

Esta repartición artificial se opone a una buena administración del nuevo conjunto.

En efecto, ciertas comunas suburbanas han podido adquirir inopinadamente un valor negativo o positivo imprevisible, sea al convertirse en el asiento de lujosas residencias, sea al acoger intensos centros industriales, sea al agrupar miserables poblaciones obreras.

Los límites administrativos que compartimentan al complejo urbano se vuelven entonces paralizantes.

Una aglomeración constituye el núcleo vital de una extensión geográfica cuyo límite no está determinado, sino por la zona de influencia de otra aglomeración. Sus condiciones vitales están determinadas por las vías de comunicación que aseguran su intercambio y la ligan íntimamente a su zona particular.

No se puede encarar un problema de urbanismo, sino refiriéndose constantemente a los elementos constitutivos de la región y, principalmente a su geografía, llamada a representar un papel decisivo en este asunto: líneas de división de aguas, crestas vecinas que marquen un contorno natural, confirmado por las vías de circulación naturalmente inscriptas en el suelo. Ninguna empresa puede ser considerada si no se enlaza con el armonioso destino de la región.

El plan de la ciudad no es sino uno de los elementos de ese todo que constituye el plan regional...

(http://blogs.unlp.edu.ar/planificacionktd/files/2013/08/1942_carta_de_atenas-1933.pdf, 09/10/2013)

En línea con este ordenamiento territorial propuesto desde los orígenes del urbanismo contemporáneo, Luis Racionero aporta:

... Aunque el planeamiento territorial comprenda otros elementos infraestructurales y ecológicos, las ciudades son el elemento principal que estructura el territorio.

Desde las capitales del mundo hasta las aldeas rurales pirenaicas, las ciudades se despliegan sobre el espacio formando jerarquías y zonas de influencia.

A todos los niveles, las ciudades delimitan territorios, y en todos esos espacios territoriales las ciudades son los puntos focales, los articuladores y los representantes del territorio.

El territorio del mundo tiene un sistema mundial de ciudades, en cada nación se discierne un sistema nacional de ciudades, en las regiones también, hasta llegar a la unidad territorial menor, la comarca, definida por las áreas de mercado de los pueblos.

Aunque administrativamente existan provincias y municipios, el territorio, tal como se estructura funcionalmente por los sistemas de ciudades, se subdivide en continentes, naciones, regiones y comarcas.

Lo que define la posición de una ciudad en un nivel u otro del sistema, será la naturaleza de sus funciones dentro del sistema mundial.

Serán ciudades de rango mundial, aquellas que desempeñen estas funciones: poner en práctica inventos, generar innovaciones intelectuales y culturales, poseer servicios cuaternarios de rango mundial: think-tanks, fundaciones, instituciones internacionales, museos, teatros o tiendas a nivel mundial, oficinas centrales de empresas multinacionales.

Son ciudades de rango nacional, las que desempeñan estas funciones: adoptar innovaciones exteriores, servicios cuaternarios de rango nacional, museos, teatros, tiendas a nivel nacional, oficinas centrales de empresas nacionales.

Son ciudades regionales, las que desempeñan funciones de lugar central para partes o comarcas de la región, sus funciones características son mayorista comercial y terminales de transporte. (Racionero, 1978, P. 37)

Esta visión ó enfoque sistémico del territorio que desarrolla Racionero encuentra un correlato en la Teoría General de Sistemas desarrollada por Ludwig Von Bertalanffy cuya síntesis expresa:

... Existen modelos, principios y leyes que se aplican a sistemas generalizados o sus subclases, independientemente de su clase particular, de la naturaleza de sus elementos componentes y de las relaciones o fuerzas entre ellos.

Parece legítimo pedir una teoría, no de sistemas de una clase más o menos especial, sino de principios universales aplicables a los sistemas en general. De este modo llegamos a postular una nueva disciplina llamada Teoría general de los sistemas

(Bertalanffy, 1968, P. 32).

MARCA DE CALIDAD TERRITORIAL

Para cuando Racionero desarrolló los conceptos antecitados, la globalización era un proceso en ciernes, en el que los bloques y subbloques mundiales obedecían más a estrategias político-militares que a estrategias económicas y/o de producción, e incluso culturales; también estaba en sus inicios el traslado del concepto de calidad desde los productos y los servicios hacia las organizaciones. Esta evolución, tal vez impactada fuertemente por la integración política e ideológica sobrevenida en Europa desde la unificación alemana hacia fines de 1989, y que dio formal inicio al proceso mundial de globalización, implicó posicionarse en un escenario de competencia con Estados Unidos y Japón, para lo cual resultó imprescindible, entre otros aspectos y factores, la incorporación de un elemento distintivo y que respondiera a las premisas del enfoque sistémico del territorio; este elemento fue la marca de calidad territorial.

Resulta destacable el modo en que la institución Marca de Calidad Territorial Europea, define claramente el concepto de calidad territorial cuando lo somete a dos condiciones insoslayables, la primera referida a los lazos entre hombres, territorios, productos, servicios agrícolas, artesanales, turísticos o patrimoniales, productores y consumidores, y la segunda referida a la sostenibilidad y equilibrio del desarrollo territorial, ambas condiciones seguramente surgidas como una respuesta a la pesada herencia recibida por las generaciones europeas post guerras mundiales.

La Marca De Calidad Territorial Europea es la imagen común de comarcas rurales auténticas que trabajan en un proceso de desarrollo, contando con la participación de los actores territoriales, es decir, las instituciones públicas, las empresas privadas y todos los colectivos sociales, que ofrecen calidad en los productos y servicios, con los principios y valores del respeto medioambiental, la calidad en su proceso de producción, con empresas y entidades comprometidas con el territorio, siendo solidarias, cooperando entre ellas y trabajando por la identidad.

Es la marca que les da cobertura a las comarcas con una marca territorial de calidad rural, que trabajan en cooperación para conseguir un verdadero desarrollo rural sostenible, equilibrado e integrador de los territorios.

La Marca de Calidad Territorial Europea podrá aplicarse a las Marcas Territoriales como una marca añadida, siempre y cuando éstas

cumplan las siguientes condiciones: sean marcas que afecten a territorios naturales, administrativos o con identidad histórica, con una dimensión superior a una localidad e inferior a una región administrativa NUTS II ⁶, con predominio rural, los territorios portadores de dichas marcas deben estar inmersos en un proceso de desarrollo vinculado a la calidad territorial, entendiendo que ésta, está fundamentada en dos grandes valores: la calidad territorial que se trata de una calidad que va más allá de la calidad reglamentada y de las denominaciones de origen y que afecta también a la territorialidad, ya que se trata de una nueva forma de comportamiento solidario que privilegia la calidad de los lazos entre los hombres, los territorios, los productos, los servicios ya sean agrícolas, artesanales, turísticos o patrimoniales, los productores y los consumidores, y el desarrollo sostenible, como un desarrollo que implica una pluralidad de aspectos indisociables económicos, sociales y culturales, que tiene en cuenta, conjuntamente, lo cuantitativo y lo cualitativo.

Se trata de un desarrollo con dimensión humana, respetuoso con los recursos culturales, entendido para el territorio como un equilibrio dinámico, sostenible entre el medioambiente y las actividades humanas, armonioso y favorable para la salud de las personas.

(<http://www.ruralquality.eu/es/content/show/&tid=137>, 24/09/2009)

Esta asociación entre proceso de desarrollo sostenible y calidad territorial como condición de acceso a Marca de Calidad Territorial Europea, independientemente del predominio del concepto de ruralidad, nos informa acerca de una tendencia de incorporación creciente del concepto de calidad a ámbitos no organizacionales y con una estrecha relación, no tanto con el crecimiento económico de un territorio, sino con su desarrollo.

La conceptualización de la Marca de Calidad Territorial, está en línea con la definida por la institución madre, pero resultan sumamente interesantes otros conceptos apuntados, tales como la definición de criterios de calidad territorial, elaborados en forma consensuada por los actores territoriales, y la redacción de Cartas Generales Territoriales que ofician a modo de garantía comunitaria de participación y ejecución de proyectos, orientados esencialmente a la promoción del desarrollo local:

El Proyecto de Marca de Calidad Territorial, es un proyecto de cooperación en el que nuestra Asociación está trabajando junto con otros grupos españoles; este proyecto refuerza la identidad del territorio, y contribuye al desarrollo y la valorización económica del conjunto de recursos, que bajo la imagen de Producto-Territorio,

⁶ sigla en francés de la Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas utilizada por la Unión Europea con fines estadísticos; NUTS II equivale a una población entre 800.000 y 3.000.000 de habitantes

refuerza su apertura al mundo al realizarse en red, es decir, en cooperación con otros territorios.

La construcción de la Marca de calidad Territorial, sobrepasa la calidad normativa y las denominaciones de origen, y afecta a una forma de comportamiento solidario que favorece la calidad de las relaciones humanas, de los territorios, de los productos y servicios.

La participación de los políticos, agentes sociales y económicos del territorio en el proceso de desarrollo, es fundamental, y conlleva una serie de aspectos económicos, sociales y culturales, que consideran el territorio como un espacio de equilibrio dinámico, sostenible, entre el medio ambiente y las actividades humanas.

De esa manera los recursos y servicios que hay en nuestra comarca, se promocionan con unos criterios de calidad territorial que han sido consensuados por los agentes implicados en el desarrollo económico, turístico y social de la comarca Dulcinea⁷.

Por lo tanto se vende el territorio como un producto, y ese producto debe ser de calidad.

Para llevar a cabo este proyecto y que la participación de los agentes implicados esté garantizada, se elaboran la Carta General Territorial y las Cartas Específicas de cada sector, en donde se intenta buscar criterios homogéneos de regulación de productos y servicios en la marca. Se crean instrumentos de gestión y control de la Marca, para intentar garantizar su viabilidad; y todo esto, articulado con la creación de la red española, y con las redes europeas para que el proyecto sea transnacional.

En resumen, la Marca de Calidad Territorial, refuerza la idea de comarca, refuerza la identidad territorial, y refuerza la estrategia de comunicación de la comarca en torno a la cual se articulan los principios para la toma de decisiones en el ámbito local.

La puesta en común de los principios y resultados de la estrategia de comunicación de cada territorio, facilita el proceso de toma de decisiones a nivel de red para definir y consensuar Marca de Calidad Territorial Europea.

(<http://www.tierrasdedulcinea.com/DULCINEA.htm>, 24/09/2009)

Como se puede apreciar, el concepto de marca de calidad territorial, ha excedido los primigenios objetivos de constituirse en marcas de productos, denominaciones de origen o señales distintivas para productos y servicios, surgidos y desarrollados en función de las características productivas de una determinada localización territorial, para lo cual podríamos pensar en Champagne, Gruyère, Roquefort, Jerez, etc, para pasar a constituir toda una filosofía comunitaria de integración entre la población, el territorio y su ecosistema, y los sistemas productivos locales.

⁷ Municipio español ubicado a 100 kms. al Sureste de Madrid

A partir de esta integración, se generan las instituciones, las normativas y los instrumentos y herramientas jurídicas, políticas y de gestión, conducentes al logro de los objetivos comunitariamente acordados en la formulación de los planes estratégicos generales y sectoriales, orientados al desarrollo territorial.

En última instancia lo que se está promoviendo, es el equilibrio entre el medio ambiente y las actividades humanas, equilibrio resultante de políticas cualitativas que posicionan al territorio en un plano de competitividad internacional receptivo de inversiones.

La Marca de Calidad Territorial, que fue en su origen una visión, con el pasar del tiempo se ha transformado en una estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial, puesta en marcha de forma conjunta por diferentes territorios de la Unión Europea.

Esta estrategia presenta dos objetivos principales, en primer lugar, incrementar la competitividad territorial, en base a criterios de responsabilidad social, vinculada a la identidad, la calidad social, ambiental y económica en cada uno de los territorios adheridos, mediante la construcción de marcas territoriales locales específicas identificadas por un logotipo específico, estrechamente ligado a la identidad del territorio, como instrumento para mejorar la calidad de vida de sus habitantes y garantizar la calidad de los bienes, servicios y patrimonio cultural, histórico y medioambiental producidos en el territorio, y en segundo lugar, construir una marca de calidad territorial, de ámbito inicialmente europeo, que identifique con un mismo símbolo y que se obtenga mediante un mismo protocolo, común a todos los territorios involucrados en el proyecto, a fin de mejorar sus oportunidades de acceder y competir en los mercados más dinámicos globales, europeos y/o nacionales.

La estrategia Marca de Calidad Territorial está implementada actualmente⁸ por dieciséis Grupos de Acción Local en España, por otros dos en Italia, por cinco más en Grecia y por otro en Francia.

Además, se han incorporado para implementarla otros veinticuatro más de España, cuatro más de Grecia, y la creación de nuevas redes en Portugal y Hungría.

⁸ Información del año 2009

El proyecto se originó durante la ejecución de la Iniciativa Comunitaria LEADER, Liaison entre Activités de Développement Rural, Vinculación de Actividades de Desarrollo Rural, por lo que el marco normativo gracias al cual ha sido posible, es una consecuencia directa de la estrategia de desarrollo rural territorial de la Unión Europea.

El fundamento conceptual de la estrategia establece que los territorios rurales, no sólo cumplen funciones de producción de materias primas, sino también otras funciones, reconocidas como bienes públicos, tales como conservación del medioambiente, conservación de la identidad y tradiciones culturales, equilibrio demográfico, y cohesión social y territorial, gracias a la demanda creciente, por parte de los consumidores europeos y foráneos, de estas funciones no retribuidas por el mercado o remunerados sólo de manera muy residual.

Responde a un nuevo enfoque del desarrollo rural, y tiene como objetivo incrementar el valor del territorio en su conjunto al considerarlo en sí mismo como un producto, incluyendo sus diferentes productos, bienes y servicios, a través de un sistema que controla la calidad de los procesos y que se proyecta al exterior mediante una serie de productos y servicios convenientemente diferenciados y ligados al territorio.

El elemento común a todas las Marcas territoriales comarcales, y que las diferencia de las marcas de producto, es que su finalidad no es la protección y/o valorización de un producto particular, sino del conjunto de productos, servicios y patrimonio cultural y natural de un territorio; su objetivo último es profundizar en la mejora de la calidad de vida de sus habitantes y en el fortalecimiento de sus vínculos con la cultura local y el entorno físico-natural, creando un espacio geográfico común con un alto nivel de competitividad territorial.

(<http://www.calidadterritorial.es/mct/index.htm>, 25/10/2010)

Pero la aplicación del concepto de calidad a un territorio, debe tener en cuenta no sólo los aspectos objetivos de calidad y territorio sino también los subjetivos, es decir, los actores territoriales como sujetos principales para la implantación del concepto mencionado.

El primer paso es, entonces, identificar a los actores territoriales, pero esta acción corre el riesgo de transformarse en un bucle sin resolución ya que quienes podrían ejercer el rol de los identificadores y los identificados, comparten muchas veces ambos roles y en consecuencia, la acción de la identificación termina por ser un ejercicio de autoreferenciación que anula toda validez y legitimidad.

Las alternativas a explorar deben entonces, transitar por los caminos de la institucionalidad, a efectos de despejar y despojar de ruido, la conformación del

escenario desde el cual se implantará y evaluará calidad territorial, entendiendo por ruido, las influencias ajenas a los objetivos atinentes a la temática que estamos considerando.

Una primera alternativa está referida a las disposiciones que establecen las diversas Constituciones nacionales, provinciales o estatutos constitutivos regionales, con respecto a la conformación de organismos participativos, consultivos, asesores, etc, es decir, aquellos organismos e instituciones que canalizan la acción de la población de un territorio determinado, y que está orientada, finalmente, a la formulación y ejecución de políticas públicas para el bien común.

Se trata de instituciones formales que se rigen por normativas, tienen como ámbito de actuación el dominio público y como objetivo, el tratamiento y la resolución de problemáticas específicas.

Un ejemplo de esta clase de instituciones, lo constituyen los Consejos Económicos y Sociales, presentes en diversas Constituciones e integrados, por los representantes de los sectores de la producción, del trabajo, de los profesionales, de las entidades socioculturales, con funcionamiento mediante delegados designados por las organizaciones más representativas, con personería reconocida por autoridad competente y en la forma que determina la Ley, y que cumplen el rol de órganos permanentes de consulta y asesoramiento de los distintos poderes públicos en el campo social y económico, tal como lo establece, por ejemplo, la Constitución de la Provincia de Formosa.

Estos Consejos, bajo el supuesto de un pleno y efectivo funcionamiento, son un ejemplo concreto de ejercicio de la gobernanza, comenzando a prefigurarse este concepto ó noción, y el rol de los actores territoriales, ya que aquella queda entendida como

las nuevas modalidades de acción pública asociada, las nuevas formas interactivas de gobierno, en las que los actores privados, las diferentes organizaciones públicas, los grupos o comunidades de ciudadanos u otros tipos de actores, toman parte en la formulación de la política.
(Dr. Roberto Bustos Cara, 2008).

Al referirnos a acción como objeto, nos estamos refiriendo a actores como sujetos, aquellos que en un enfoque parcializado, Lucio Poma define como “agentes locales, agentes directos y sistémicos del desarrollo”. (Boscherini y Poma, 2000, P. 46)

Estos agentes, en forma organizada e institucionalizada, pasan a conformar lo que denominamos actores territoriales, pieza clave dentro de la dinámica territorial, para alcanzar el equilibrio e implantar la calidad como componente esencial en la gestión para el desarrollo, ya que ellos son los que disponen del mayor capital de conocimiento necesario para afrontar los desafíos que plantean los permanentes cambios en las relaciones económicas, sociales y culturales de un territorio.

En este punto, es en el que es preciso detenerse para abordar la dicotomía entre ciudadanos y habitantes, pobladores de un mismo territorio.

La implantación de calidad en un territorio tiene, precisamente, como uno de sus principales objetivos, el de acortar la brecha entre ciudadanos y habitantes, y promover la ciudadanización creciente y constante de toda la población, lo que significa, entre otros efectos, el de universalizar derechos y distribuir proporcionalmente deberes.

De este modo, es que los habitantes, una vez alcanzada la categoría de ciudadanos, en forma organizada, están en condiciones de ser actores territoriales, gestores activos del desarrollo.

Así lo entiende Marina Marengo cuando en su monografía acerca de las Dinámicas urbanas creativas y sostenibles, afirma

la transición hacia las sociedades postindustriales o postmodernas, exige una transformación radical de la relación entre esfera pública y privada en toda escala territorial. Esta afirmación nos obliga a tomar en consideración las cuestiones de ciudadanía, en sentido amplio, y de sociedad civil...

(Copeta y Lois, 2009, P. 129)

A partir de la conformación del plantel de actores territoriales, se pueden empezar a definir los objetivos hacia los cuales debe orientarse su accionar; algunos de ellos son: participar en los procesos de implantación y mejora de la calidad territorial; formar, consolidar y expandir las cadenas de valor; generar climas institucionales colectivos asociados a la calidad; integrar organismos promotores de gobernanza; desarrollar líneas de acción asociadas a innovación y creatividad; identificar y seleccionar actores territoriales exógenos que permitan la formación de redes y estudios comparativos tales como el benchmarking territorial, entre otros.

Con el impulso que la globalización, la competitividad y el desarrollo local generaron en los territorios, fueron creadas en distintos ámbitos y con distintas denominaciones, las genéricamente conocidas como Agencias de Desarrollo, claro ejemplo de actores territoriales que representan la simbiosis entre acción pública y privada, y se constituyen en promotoras importantes de calidad territorial y gobernanza.

Las agencias de desarrollo se autodefinen como instituciones sin fines de lucro donde confluyen los esfuerzos de empresarios, cámaras, universitarios, técnicos y organismos gubernamentales para desarrollar las potencialidades de la economía regional, y mejorar la competitividad de las empresas.

Para el caso de la Agencia de Desarrollo Empresarial Formosa, como ejemplo considerado, su visión institucional la orientó a ser una organización líder en el desarrollo de las potencialidades de los distintos actores involucrados en la economía de la región, mientras que su misión institucional quedó definida al autoproposeerse como el ámbito de convocatoria de los diversos actores locales para movilizar y valorizar los recursos naturales, humanos, científicos y culturales del territorio formoseño, asistiendo al desarrollo local sustentable, y articulando y apoyando iniciativas públicas y privadas que contribuyan a la mejora competitiva de la región, tomando como grupo objetivo a las micro, pequeñas y medianas empresas.

Otro aporte interesante al concepto de actor territorial, lo constituye el análisis que realizó la diputación de Barcelona al denominado Libro Verde de la Cohesión Territorial.

Aclaremos, en primer término, que es práctica en la Unión Europea, formular avanzadas de líneas de acción y de conceptos a partir de Libros Verdes, los que luego de analizados, discutidos y enriquecidos con aportes de los países miembros de la Comunidad, pasan a ser Libros Blancos y se transforman en instrumentos de políticas a aplicar por las naciones integrantes del conglomerado. En este contexto, en el año 2008 se elaboró el Libro Verde de la Cohesión Territorial que, entre otros conceptos relacionados con gobernanza y actores territoriales, menciona:

La competitividad y la prosperidad dependen cada vez más de la capacidad de las personas y las empresas para aprovechar al máximo los activos territoriales...la competitividad depende asimismo de los

vínculos que se establecen con otros territorios, para garantizar la utilización de activos comunes de manera coordinada y sostenible.

Una cooperación que corra pareja con un caudal de tecnología e ideas, pero también de bienes, servicios y capitales, se convierte en un aspecto cada vez más vital del desarrollo territorial y en un factor clave para apoyar el crecimiento sostenible a largo plazo.....el concepto de cohesión territorial tiende puentes entre la eficacia económica, la cohesión social y el equilibrio ecológico, situando el desarrollo sostenible en el centro de la formulación de las políticas.

...cada vez se ha reconocido más, la necesidad de fomentar la cooperación, el diálogo y la asociación entre distintos niveles gubernamentales, y entre éstos, las organizaciones y el público, sobre los asuntos directamente involucrados en el proceso de desarrollo.

El crecimiento económico en una economía mundial globalizada, cada vez está más dirigido por estructuras de cooperación múltiples que reúnen distintos tipos de actores públicos y privados.

Este es el caso sobre todo de las políticas de innovación que necesitan la participación de nuevas entidades, entre ellas, partes interesadas distintas de las empresas.

(<http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/LVCoheTerr.pdf>, 10/10/2013)

Podemos notar la recurrencia a conceptos ya esbozados tales como competitividad, cooperación, participación, vinculación, asociación, pero resulta sumamente interesante y pertinente al actual capítulo, los últimos párrafos en los que se menciona la existencia de estructuras de cooperación múltiples orientadas al crecimiento económico global, y en las que se reúnen actores públicos y privados.

No obstante, y como contrapartida al Libro Verde, la diputación de Barcelona elaboró su análisis del mismo, y señaló entre otras críticas:

La definición de cohesión territorial debería incorporar 4 elementos básicos, que hay que conciliar: equidad, competitividad, sostenibilidad y gobernabilidad.

Estos elementos implican la necesidad de políticas basadas en los territorios y en sus estrategias, como factor cada vez más determinante.

Cohesión territorial implica sumar la perspectiva territorial a los objetivos de cohesión económica y social de la UE, Unión Europea, tal como lo recoge el Tratado de Lisboa, fomentando la equidad de acceso de los ciudadanos a los servicios y a los conocimientos: desarrollo humano.

Hay que tomar como base de la competitividad de un territorio, sus propios recursos y activos, que permitirán definir modelos propios de desarrollo territorial.

Un territorio cohesionado, sería aquél donde las personas que viven disponen de las capacidades y las herramientas para, en un contexto

de sostenibilidad, poder desarrollar sus aspiraciones de bienestar y sus potencialidades.

El Libro Verde no cita a las administraciones ni a los actores locales.

El objetivo de cohesión territorial hace imprescindible incorporar a las administraciones y a los agentes locales, públicos y privados, a los actores básicos de las redes de regiones urbanas, en un lugar tangible dentro de las políticas y programas de la UE que afectan a sus competencias.

Más cooperación transregional y transnacional implica cuestiones de gobernanza.

La definición de cohesión territorial... pone el acento en el proceso, en las estrategias y en los aspectos de gobernabilidad.

La cooperación es el resultado del trabajo para conseguir objetivos compartidos entre diversos agentes.

Los territorios tienen que basar el desarrollo en modelos y estrategias propias y consensuadas; el establecimiento de estos modelos implica, necesariamente, establecer instrumentos para facilitar la cooperación tanto a nivel interno, como con los territorios y los actores vecinos.

A través de las estrategias de desarrollo la cooperación aparece como una estrategia ineludible.

Los instrumentos de cooperación se tienen que adecuar a los modelos de desarrollo establecidos.

(www.diba.cat, CONTRIBUCIÓN DE LA DIPUTACIÓN DE BARCELONA AL LIBRO VERDE (año 2008) DE LA COHESIÓN TERRITORIAL - Direcció de Serveis de Relacions Internacionals, 24/09/2010)

El territorio es entendido actualmente como un concepto dinámico, que desborda los límites administrativos y los enfoques unívocos, que incluye un espacio determinado, con las formas de uso y producción que los grupos sociales realizan para satisfacer sus necesidades y las ideas que utilizan para explicarlo.

Es decir: son los espacios materiales, las actividades, los flujos, las relaciones, las personas y las ideas, desde una perspectiva dinámica.

El concepto de gobernanza se fundamenta justamente en la necesidad de incorporar todos estos actores y toda esta complejidad en el gobierno del territorio para gestionar su desarrollo con la mayor eficacia y eficiencia posible.

A lo largo de las dos últimas décadas el concepto de gobernanza se ha convertido en cuestión central de debate en el campo de las ciencias sociales, centrándose en particular en las relaciones entre gobierno y gobernanza. Mientras que el primero se refiere a la presencia de un poder, el del Estado, organizado a través de una serie de poderes públicos con relaciones jerárquicas entre ellos y procedimientos burocráticos como forma de funcionamiento, la gobernanza se refiere a la emergencia de un nuevo sistema de relaciones más complejo que incluye nuevos actores emergentes externos hasta ahora, a la arena política. La gobernanza representa, por tanto, un modelo alternativo de gestionar los asuntos públicos.

(<http://age.ieg.csic.es/boletin/46/02-GOBERNANZA.pdf>, 10/10/2013)

...los territorios se articulan a través de las redes de ciudades y de regiones urbanas, y la cohesión territorial radica en la eficacia y la eficiencia de estas redes.

Emergen territorios nuevos, espacios transfronterizos, nuevas escalas y perspectivas de actuación...actores que intervienen a diferentes niveles y escalas, públicos y privados; todos juegan un papel clave en el proceso de definición de estos nuevos territorios. La gobernanza tendrá que ser por lo tanto multinivel.

(www.diba.cat, CONTRIBUCIÓN DE LA DIPUTACIÓN DE BARCELONA AL LIBRO VERDE (año 2008) DE LA COHESIÓN TERRITORIAL - Direcció de Serveis de Relacions Internacionals, 24/09/2010)

Podemos ver un ejemplo real y concreto de gobernanza multinivel en Jamaica, dónde se estableció el Programa Nacional de Erradicación de la Pobreza para cuya implementación se decidió

...establecer una estructura orgánica de múltiples niveles, compuesta de organismos gubernamentales y no gubernamentales.

Entre los primeros se incluyó la Unidad de Proyectos Especiales de la Oficina del Primer Ministro, varios ministerios y departamentos del gobierno central, la Comisión de Desarrollo Social, el Fondo de Inversión Social de Jamaica JSIF y las autoridades gubernamentales locales.

Entre los organismos no gubernamentales se incluyeron organizaciones con base en la comunidad CBO, organizaciones no gubernamentales ONG, grupos religiosos, sindicatos de trabajadores e instituciones de desarrollo internacional, donantes y prestatarios bilaterales y multilaterales.

(<http://www.oas.org/sap/publications/2008/La%20Descentralizacin.pdf>, P. 21, 10/10/2013)

Ello significa que cualquier enfoque teórico debe considerar no sólo a los interlocutores gubernamentales, como sujetos del fenómeno, sino también la importancia de los interlocutores sociales, como potentes variables de participación, con una sólida capacidad no sólo de influir sino incluso de cambiar el resultado definitivo de los planes que se elaboren.

Merece un párrafo especial en este contexto, el correspondiente al concepto de redes, entendiendo la red como la trama en la que se conjugan los intereses de los diversos actores territoriales.

Debemos, en principio, distinguir dos clases de redes relacionales, las institucionales con capacidad y poder de normalizar y ejercer control y las no

institucionales con capacidad de propuesta pero rol pasivo en cuanto a la concreción de las propuestas.

En las segundas, los sectores de población ya mencionados como los sin voz, encuentran su ámbito natural de expresión y es en dónde desarrollan legitimidad para activar, defender y potenciar sus intereses.

Tal vez en respuesta a las crecientes presiones de la globalización, y como ámbito más adecuado para canalizar la creatividad local y poner en acción los conocimientos tácitos, han surgido estas redes no institucionales, sumamente flexibles al momento de encontrar respuestas adaptativas, a las siempre cambiantes situaciones de contexto que los países emergentes nos ofrecen en forma constante.

Asimismo, las redes no institucionales y sus elementos integrantes son los actores indicados a la hora de intervenir en los planes estratégicos y la formulación de sus proyectos componentes.

“En este contexto, cada agente territorial, las empresas, las universidades, las instituciones locales, los bancos, las cámaras empresariales, contribuyen al proceso de conversión de este patrimonio de conocimiento e innovación, en la producción de bienes y servicios”. (Boscherini y Poma, 2000, P. 73)

Con la activación de las redes territoriales, comienzan a entrelazarse estructuras formales y no formales, que conviven necesariamente, que comparten objetivos, que accionan conjuntamente, que desdibujan fronteras y construyen el modelo de desarrollo y sus proyectos territoriales componentes.

MODELO DE GOBERNANZA TERRITORIAL

Un modelo de calidad analizado, y que excede el ámbito organizacional ó institucional para constituirse en un modelo de calidad territorial es el desarrollado por el Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, cuyo objetivo es el de lograr el desarrollo económico inclusivo de los gobiernos subnacionales con los que trabaja, a través del establecimiento de niveles adecuados de gobernanza.

Para ello ha diseñado un modelo de gestión de calidad: el Modelo de Gobernanza Territorial, que es el instrumento idóneo para alcanzar las metas propuestas por el Proyecto.

El Modelo de Gobernanza Territorial está basado en los modelos de excelencia utilizados en el ámbito privado, lo cual constituye una línea de trabajo similar, no obstante su parcialidad, a la desarrollada en esta Tesis.

El modelo del Proyecto está orientado a vincular la mejora de dos criterios fundamentales: el de gobernanza y el de desarrollo territorial socioeconómico inclusivo y sostenido, y se está aplicando actualmente en las localidades de Cusco y Piura en Perú, Tungurahua en Ecuador, y Nariño y Casanare en Colombia.

De acuerdo a lo que expresan los expertos del Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, el Modelo Gobernanza Territorial fue pensado desde los procesos de gestión de cada territorio y se enfoca en los sistemas de articulación de los actores territoriales, para lograr que se fomenten prácticas de participación ciudadana, buen gobierno y se alcance el desarrollo territorial inclusivo.

El Modelo de Gobernanza Territorial cuenta con las fases de validación y evaluación, que, por un lado permiten que cada gobierno intermedio incorpore los métodos que considere fundamentales dentro de sus líneas de trabajo y por el otro, facilitan el diagnóstico permanente de las tareas que va cumpliendo cada territorio.

El Modelo de Gobernanza Territorial trabaja en los criterios de Liderazgo, Ciudadanía, Gestión de recursos humanos, Gestión estratégica y planificación regional; Gestión de recursos financieros, Información y conocimiento, y cuenta también con un ámbito de Resultados.

Para su aplicación, en cada gobierno intermedio, se deberán identificar las insuficiencias que estén impidiendo el cumplimiento de este proceso y posteriormente se establecerán las acciones necesarias para lograr el cambio institucional.

El proyecto Gobernanza Territorial busca colaborar con el desarrollo de los territorios fortaleciendo la capacidad de gobernanza de los gobiernos intermedios en tres países de América Latina: Colombia, Perú y Ecuador.

De esta manera el proyecto se propone promover mejoras en materia de liderazgo, ciudadanía, gestión estratégica, de recursos humanos y financieros, y planificación regional, información y conocimiento, y resultados.

(http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/gobernanzaterritorial/documentos/metodologia_gobernanza.pdf, 25/09/2012)

EVALUACIÓN DE CALIDAD

Pero los modelos no se limitan al establecimiento de criterios para su implantación, sino que también deben incorporar elementos de evaluación que permitan un análisis comparativo de diferentes organizaciones e instituciones entre sí, y de las propias organizaciones e instituciones a través de períodos determinados y que para la temática de esta tesis, los análisis comparativos mencionados se refieren a territorios.

Veamos algunos conceptos referidos a evaluación; el informe de la República Dominicana sobre evaluación y acreditación de la calidad en la educación superior, expresa:

El concepto de evaluación se asocia con la búsqueda de la calidad y la excelencia ... comprendiendo a la evaluación como un medio y no como un fin en sí misma, como herramienta para la toma de decisión, y considerando el carácter continuo y participativo del proceso.
(Fernández Lamarra, 2007, p. 42)

Este concepto se asocia al de la UNESCO que define la evaluación como “el proceso de relevamiento y tratamiento de informaciones pertinentes, válidas y fiables para permitir a los actores interesados tomar las decisiones que se impongan, para mejorar las acciones y los resultados”. (Fernández Lamarra, 2007, p. 42)

La CONEAU, Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Argentina, en sus Lineamientos para la evaluación institucional, 1997, estableció una definición de evaluación que en su acepción original expresa:

la evaluación debe servir para interpretar, cambiar y mejorar las instituciones y programas.
Debe ser un proceso abierto, flexible y establecido en el marco de la misión y objetivos de la institución.
Debe permitir: conocer, comprender y explicar cómo funcionan las universidades para poder interpretarlas, mejorarlas y producir innovaciones y cambios; contribuir al mejoramiento de las prácticas institucionales; enriquecer la toma de decisiones; mejorar la comprensión que los actores tienen de la institución, y estimular la reflexión sobre el sentido y significado de las tareas que realizan.
La evaluación y la acreditación son mecanismos que ayudan a promover el mejoramiento de las instituciones, para que cuenten con información y mantengan una estrecha vigilancia en el logro de los fines y objetivos propuestos, así como en el grado de pertinencia y trascendencia de estos, para garantizar que efectivamente responden a

lo que ofrecen, y a lo que la sociedad espera de ellas. (Fernández Lamarra, 2007, p. 44)

Es una acción de supervisión y control que busca determinar el grado de cumplimiento de los objetivos del modelo de calidad implantado, y su relación con los estándares prefijados; este mecanismo de control ya fue descrito por Chadwick⁹ cuando al referirse al proceso de planificación sistemática describía que los pasos o etapas a seguir eran:

- Reconocimiento y descripción del sistema
- Formulación de los criterios de prueba del sistema
- Modelo del sistema
- Prueba del modelo del sistema con relación a los criterios
- Elección de una situación en contraste con el modelo
- Prueba de esta situación con relación a los criterios
- Control del comportamiento del sistema con respecto a la situación deseada

(Lee, 1975, p. 15)

En este último punto se precisa que el control es el medio que permite apreciar y mantener la importancia de la política de planificación.

La evaluación de la calidad en un sistema determinado pasa a ser, entonces, el control y comprobación de validez del modelo de calidad aplicado, con respecto a los resultados en un período determinado, etapa en la cual pasa a ser de fundamental importancia la definición de las variables e indicadores a utilizar.

Una necesidad básica de una simulación realista (con relación a los sistemas urbanos y regionales) debe ser, por tanto, la capacidad para incorporar el tiempo como una variable en la estructura del modelo, a fin de poder trazar el rendimiento o comportamiento del sistema a través del tiempo.

(Lee, 1975, p. 181)

Así es, cómo los diversos modelos de calidad analizados, incorporan en sus criterios más valorizados, generalmente referidos a resultados, la necesidad de exponer los datos de varios períodos consecutivos a fin de determinar tendencias. Por tal motivo, es que la evaluación debe considerarse como un proceso continuo, que se homologa con los procesos de mejora continua presentes en los modelos de calidad, y la certificación o la acreditación es la consecuencia natural de este proceso, pudiendo establecerse un paralelismo con los conceptos de auditoría y

⁹ George Chadwick, experto inglés en modelos de planeamiento urbano y regional de mediados del siglo XX

certificación que se utilizan para la aplicación de las normas de calidad tales como ISO e IRAM.

INTRODUCCIÓN AL METAMODELO DE CALIDAD TERRITORIAL

Observamos que los distintos conceptos que forman parte del desarrollo de las dimensiones del modelo del PNC, se correlacionan en buena medida con los expuestos en los antecedentes de calidad territorial; entre otros, los conceptos referidos a consensos, valores, planificación, enfoque sistémico, identidad, incremento continuo de calidad, información, creatividad, innovación, estructuración organizacional e institucional, despliegue totalizador, calidad en la acción, capacitación, educación, eficiencia, cadenas relacionales, exportación de calidad, cambio cultural, objetivos y metas, tendencias de mejora, desarrollos individuales y colectivos, autoevaluación, información para toma de decisiones, sistemas estadísticos, entre otros.

Este conjunto de conceptos, sumado al análisis de los diferentes modelos de calidad y las características intrínsecas de los territorios permiten establecer análogamente, las pautas orientadas a formular el metamodelo de calidad territorial, no sólo en la definición de los aspectos componentes para la aplicación del modelo sino también para el establecimiento de los parámetros de evaluación de calidad territorial.

Así es como de la Norma IRAM 30300 podemos destacar el énfasis en la flexibilidad como criterio de adaptación del modelo a la realidad que representa y propone modificar, y el enfoque puesto en los procesos más que en los resultados, lo que a escala territorial implica destacar la importancia de la fortaleza en la gestión y en la acción.

En el Modelo Baldrige destacamos la existencia de criterios para evaluar esfuerzos de mejora, la importancia dada al concepto de gestión del conocimiento, tema esencial en esta etapa de globalización por la que atraviesan la mayoría de los territorios, y el concepto de integración para la gestión del desempeño, tema con implicancia directa en la significancia de la gobernanza, y las relaciones horizontales y verticales de los equipos y actores territoriales públicos y privados.

En el Modelo Iberoamericano, el criterio desarrollado como Resultados de Sociedad nos remite a la necesidad de resaltar a nivel territorial los mecanismos institucionales orientados a la percepción de las necesidades y expectativas de la población mediante instrumentos estadísticos de recolección de datos e información y su posterior procesamiento; de este Modelo también resaltamos la importancia del concepto de derrame transterritorial que a nivel del metamodelo a formular puede constituir las bases para el desarrollo del benchmarking territorial, entendiendo por benchmarking acciones comparativas orientadas a la mejora de la realidad.

En el Modelo de Gobernanza territorial de Rimisp destacamos el énfasis puesto en la gestión de calidad orientada al mejoramiento de los sistemas productivos locales y la planificación regional como instrumento de gestión, así como la articulación de los actores territoriales, no obstante la limitación del Modelo para su aplicación por parte de autoridades locales ó gobiernos intermedios; sin embargo resultó necesario decidir tomar como soporte principal para la estructuración del mismo, el modelo del Premio Nacional a la Calidad PNC, por entender que es el que presenta las analogías más fructíferas para poder desarrollar la herramienta de evaluación de calidad territorial y así poder cumplir con los objetivos de este trabajo.

Veamos ahora la aplicación a los territorios, de estos conceptos y aspectos de las dimensiones de calidad referidas a las organizaciones.

Seguramente, el interrogante clave a dilucidar es ¿cómo llega una sociedad a tomar la decisión de incorporar e implantar masiva y globalmente calidad, considerando que ello implica la aceptación de profundos cambios culturales?

La respuesta conlleva un grado de complejidad acorde al del análisis de los comportamientos sociales, sin embargo, podemos mencionar algunos elementos inductores que pueden determinar la incorporación de los principios de calidad a las conductas colectivas; entre ellos están la natural aspiración humana a la evolución progresiva, la expansión de las posibilidades de mejora individual y comunitaria, la necesidad ética y moral del establecimiento de la igualdad de oportunidades sin exclusiones, la visualización de un horizonte con claridad de metas y objetivos, la sustentabilidad como imperativo insoslayable para la supervivencia de la humanidad, la creatividad y la innovación como factores de competitividad territorial, y el agotamiento de modelos de desarrollo que no

terminan de dar las respuestas adecuadas a las más básicas y elementales necesidades de la población.

Resulta importante señalar que la incorporación de los principios de calidad no es, ni una suma de decisiones individuales por parte de miembros de una comunidad, ni una determinación autocrática por parte de quien ejerce circunstancialmente responsabilidades de gobierno o de liderazgos sectoriales, sino que el enfoque debe ser implementado a partir del conjunto institucional y comunitario, y como una política de carácter permanente, en la que el consenso entre los actores territoriales sea el signo distintivo, como modo de maximizar las garantías de aplicabilidad del modelo e ineludibilidad de su observancia e implantación.

Este cambio implica la adopción de una nueva cultura, entendiendo en este caso cultura como un conjunto autónomico de valores relacionados y orientados hacia objetivos específicos, que se solapa al conjunto cultural propio prevaleciente en el territorio, sin reemplazarlo, sino agregándole atributos que contribuyen al mejoramiento global.

En primer lugar debe clarificarse y establecerse lo que podríamos denominar el proyecto territorial, es decir, lo que para las organizaciones configura la integración de visión, misión y valores, en los territorios es el modelo de desarrollo orientado a afianzar el rol que la unidad territorial ejercerá en el contexto geográfico de su escala.

La definición del modelo y el rol, son acciones que deben ser efectuadas con la máxima participación comunitaria posible, dentro de contextos organizativos y representativos que aseguren la libertad y pluralidad de expresión y garanticen la sustentabilidad de tales definiciones.

Asimismo debemos considerar que como consecuencia natural de la elección del modelo de desarrollo, surge la necesidad de definir la manera en que los resultados del desarrollo serán distribuidos entre toda la población, para asegurar así la igualdad de oportunidades y accesibilidad a la respuesta a las necesidades.

En segundo lugar resulta ineludible la coordinación interjurisdiccional; en este sentido, una de las máximas organizaciones internacionales como es la Organización de Estados Americanos, establece recomendaciones sumamente claras al respecto:

La falta de coordinación entre el gobierno central, intermedio y local impacta la eficacia y eficiencia en la elaboración e implementación de políticas públicas.

Las debilidades principales identificadas en los estudios indican la necesidad de una estrategia concertada y focalizada en los siguientes aspectos: Institucionalización de la coordinación y el diálogo, en la elaboración e implementación de las políticas públicas entre el nivel central y local....

(<http://www.oas.org/sap/publications/2008/La%20Descentralizacin.pdf>, Pág.4, 10/10/2013)

Por otra parte, también debe señalarse la importancia de la articulación de planes, programas y proyectos, que deriva naturalmente en efectos inducidos que permiten exceder objetivos y superar metas, no obstante la utilización de los originales recursos asignados con lo cual se verifica uno de los postulados básicos de la planificación; en este sentido, la Organización de los Estados Americanos formula:

Los campos (salud, educación, discapacidad, infancia en riesgo, etc.) han sido muy diversos, pero la constante es la territorialización de las intervenciones y la coparticipación de los beneficiarios y efectores locales.

Un efecto positivo derivado de los condicionamientos, es la articulación territorial entre sectores implicados, que permite, entre otros resultados, compatibilizar diagnósticos sectoriales y establecer metas intersectoriales a nivel local.

(<http://www.oas.org/sap/publications/2008/La%20Descentralizacin.pdf>, Pág.82, 10/10/2013)

Correspondientemente a los conceptos de coordinación y articulación debemos agregarles los de información y planificación a efectos de ir conformando el conjunto de elementos componentes de la dimensión del diseño, enfoque o metodología para la implantación y evaluación de calidad territorial orientado a una gestión para su desarrollo.

Habíamos mencionado que la información constituye el insumo básico para la toma de decisiones, e inmediatamente surge la relación entre información y conocimiento como un par ordenado de conceptos que se retroalimentan permanentemente.

El Modelo Baldrige de Calidad desarrolló profusamente los aspectos referidos a la medición, análisis y gestión del conocimiento en las organizaciones, por lo que resulta pertinente una selección de los mismos, con vista a su aplicación a la gestión para un desarrollo territorial.

El Modelo Baldrige examina cómo se selecciona, recoge, analiza, gestiona y mejoran los datos, información y activos de conocimiento y cómo se gestiona la tecnología de la información presentando una serie de interrogantes a ser formulados tales como: ¿De qué manera se seleccionan, colectan, alinean e integran los datos y la información para la viabilización de los resultados incluyendo el progreso relativo a los objetivos estratégicos y los planes de acción?; ¿Con qué frecuencia se realizan estas operaciones?; ¿Cómo se utiliza la información para apoyar la toma de decisiones y la innovación?; ¿Cómo se asegura la sensibilidad del sistema de medición de resultados ante cambios internos ó externos?; ¿Cómo hacer disponibles y hacer accesibles a todos los actores los datos e información?.

Este último interrogante, trasladado territorialmente, implica dejar planteada la necesidad de una discusión referida a un concepto esgrimido casi permanentemente como correlativo al de democracia, que es el de transparencia, fundamentalmente de las acciones de gobierno y la utilización de los recursos públicos, ya que no necesariamente la transparencia se asocia a la disponibilidad de la globalidad de la información.

La disponibilidad de la información constituye el insumo básico para la construcción del conocimiento, y por ende, para la puesta en práctica de mecanismos innovadores y creativos orientados al desarrollo territorial y a la mejora continua de los procesos conducentes.

Cuando el Modelo Baldrige expresa que el enfoque de la gestión del conocimiento de una organización es el conocimiento que la gente necesita para hacer su trabajo, mejorar procesos, productos y servicios; mantenerse al día con las cambiantes necesidades y tendencias de negocio y desarrollar soluciones innovadoras que agregan valor para el cliente y la organización, para el metamodelo de calidad territorial estamos interpretando que enfocar la gestión del conocimiento en un territorio, es orientar recursos en capacitación, educación, ciencia, técnica e innovación, agregando valor no sólo al territorio sino también a su población, de modo que su actividad cotidiana, absorba y refleje todos los impulsos de mejora necesarios para alcanzar los objetivos comunitarios.

La implantación de estas orientaciones referidas a calidad en un territorio, requieren, ineludiblemente, la existencia de un sistema de sistemas que comande las líneas de acción a desarrollar, en particular las referidas a infraestructura,

desarrollo socioeconómico, sustentabilidad ambiental, estructuración espacial del territorio y producción.

Este macrosistema, que es precisamente, el metamodelo de calidad territorial, debe acoplarse a los sistemas preexistentes mencionados en el párrafo anterior, promoviendo la introducción de las modificaciones y correcciones necesarias en la gestión de los procesos de desarrollo territorial de modo de permitir que los criterios y subcriterios de calidad se implanten, desplieguen, distribuyan e impacten no sólo en el territorio considerado, sino también en su entorno.

Para que ello sea posible se debe poner en marcha un proceso de planificación que temporalice la integración de ambos sistemas, y asigne roles y funciones a los distintos actores territoriales.

El diseño y distribución de las infraestructuras y los equipamientos guarda una estrecha relación con el proyecto territorial y debe asociarse a los horizontes productivos y las necesidades de desarrollo humano del territorio considerado.

En este sentido, aumentan su importancia los mecanismos de consultas y consensos públicos, previos y vinculantes, que se refieren a la localización, y las tecnologías de construcción, uso y mantenimiento de tales infraestructuras y equipamientos, y los estudios de impacto y sustentabilidad ambiental.

Con respecto a la dimensión de los resultados, no hay diferencias sustanciales entre la evaluación de los mismos a nivel organizacional, y la que puede efectuarse a nivel territorial; en ambos casos el factor principal es el de la información, todas las acciones referidas a los datos componentes de la información, y el sistema estadístico implementado para el procesamiento de la misma y su puesta a disposición de los actores territoriales.

Tal como ya se expusiera, adquiere especial importancia el hecho de la continuidad en el tiempo, y la utilización constante e invariable de procedimientos que permitan establecer tendencias de resultados.

En el caso de la calidad territorial, resulta imprescindible establecer claramente los campos en los que se evaluarán resultados, a fin de no dispersar esfuerzos en información irrelevante o de escasa incidencia para el desarrollo y su gestión.

En primera instancia, debemos enfocar los resultados a elaborar en los campos pertenecientes a los procesos productivos, niveles de desarrollo humano, particularmente salud y educación, impacto de la localización de infraestructuras y equipamientos, niveles de calidad medioambientales, influencias extra territoriales

y todo otro campo identificado como esencial para la concreción del proyecto territorial.

Debemos implementar métodos de obtención de datos compatibles con los tiempos demandados para transformarlos en información útil, respaldada en soportes informáticos de acceso universal y niveles de seguridad máximos.

Los datos e informaciones se obtienen mediante la búsqueda de comparaciones competitivas, identificando procesos y resultados que representan las mejores prácticas y desempeño de actividades similares, dentro o fuera del territorio en consideración.

Así como el Modelo Baldrige postula que el uso de datos e información comparativa es importante para todas las organizaciones, nosotros postulamos que el uso de datos e información de otros territorios, es esencial para alcanzar la calidad territorial; la premisa principal para su uso es que el territorio necesita saber cuál es su posición con relación a otros; para ello la información comparativa y la información obtenida de la evaluación comparativa, a menudo proporcionan el impulso necesario para importantes mejoras o cambios, y para una mejor comprensión de los procesos y dinámicas territoriales.

El camino a recorrer entre los conceptos de comparación y competencia, resulta a todas luces muy corto, y precisamente ese camino, es transitado por los territorios que ingresan o pretenden ingresar al mundo global, consolidando a la competitividad territorial como la consecuencia y efecto natural de la competencia, a ésta como resultado de la comparación y a la comparación como la medida más eficaz para la evaluación de los niveles de calidad que detenta un determinado territorio.

La noción de competitividad territorial, desarrollada fundamentalmente durante la época de predominio de la ideología neoliberal hacia los finales del siglo XX, promovió que en el marco de la globalización, los territorios, y particularmente las ciudades, ingresasen en procesos de autoevaluación y evaluaciones externas, cuyos resultados constituyen factores determinantes de localización de inversiones.

... la competitividad urbana tiene muchas acepciones, sin embargo, de la literatura revisada destaca la propuesta por Lever y Turok (1999, p. 792), quienes consideran que puede ser entendida como "el grado en que las ciudades producen bienes y servicios que se enfrentan a la prueba de los mercados regional, nacional e internacional, mientras

simultáneamente incrementan su ingreso real, mejoran la calidad de vida de sus ciudadanos y promueven el desarrollo de una manera sustentable".

Otra aproximación conceptual importante es la proporcionada por Sobrino (2003, p. 145), quien sostiene que "la competitividad urbana alude a la capacidad de una ciudad para insertarse en los mercados nacionales y foráneos y su relación con el crecimiento económico local así como el incremento en la calidad de vida de sus residentes".

No obstante, la más reciente definición es la proporcionada por Kresl y Pengfei (2006, p. 48), quienes consideran que la competitividad urbana es "el grado en que una ciudad o región urbana, en comparación con otras ciudades competitivas, es capaz de proveer fuentes de trabajo, ingreso, cultura, amenidades, grado de cohesión social, gobernabilidad y medioambiente urbano a los que sus corrientes y nuevos residentes aspiran"

(http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612009000300004&script=sci_arttext, 10/10/2013)

Por lo tanto, los territorios se transforman en unidades atractoras a fin de incidir en la decisión de localización de los sectores productivos y los capitales de inversión.

Pero como toda decisión en la que están en juego intereses está basada en información certera, surgieron distintos modelos de evaluación territorial con composición diferenciada en cuanto a criterios y factores, con cierta aproximación a parámetros mensurables de calidad, pero siempre con el énfasis puesto en conceptos relacionados con comercio y finanzas.

De este modo se vienen elaborando desde hace tiempo, Rankings de ciudades, ordenadas en función de los denominados índices de competitividad, que configuran una aproximación relativa, ya que parcializan los criterios e indicadores y focalizan los objetivos del modelo.

Existe la disponibilidad de Rankings urbanos de todo tipo tales como ciudades globales, ciudades para hacer negocios, ciudades más caras, ciudades con el peor tráfico, ciudades sostenibles, ciudades peligrosas, etc.

Cada una de estas clasificaciones organiza su evaluación en función de dimensiones, criterios y subcriterios pertinentes al objetivo de la misma.

Por ejemplo, en los ordenamientos referidos a la capacidad de territorios urbanos para la realización de negocios, los principales criterios utilizados están referidos a: Facilidad de acceso a mercados y clientes, Disponibilidad de staff calificado, Conexiones de transporte con otras ciudades e internacionalmente, Calidad de las telecomunicaciones, Costo del staff, Clima establecido por el gobierno para los

negocios a través de tasas y obtención de incentivos financieros, Valor monetario del espacio para oficinas, Disponibilidad de espacio para oficinas, Lenguajes hablados, Facilidad para viajar al interior de la ciudad, Calidad de vida para los empleados, Nivel de polución.

Otro de los Rankings, referido a factores de localización para inversiones, establece como criterios de análisis: Población, Producto Bruto Interno (PBI), Variación anual PBI, Libertad para hacer negocios, Entorno Macro, Tamaño y dinamismo económico, Capital humano, Servicios personales, Servicios corporativos, Conectividad física, Poder de marca, Sustentabilidad ambiental.

La corporación MasterCard ha desarrollado un proyecto de modelización referido a la elaboración de un mapa de dimensiones e indicadores de centros mundiales de comercio en el que las dimensiones identificadas son: Estructura legal y política, Estabilidad económica, Facilidad para hacer negocios, Flujos financieros, Centros de negocios, Producción de conocimientos y flujo de información, y Habitabilidad.

Cada una de estas dimensiones se integra con indicadores y subindicadores a modo de criterios, subcriterios y factores, en los que cada una de las dimensiones tiene una ponderación relativa y que en conjunto alcanzan el 100 % de la calificación, asignándose, en este caso, la mayor ponderación a la dimensión relativa a fluidez financiera en virtud de las características del modelo.

En virtud de los nuevos desafíos que enfrentan los territorios en la actualidad y a futuro, han comenzado a aparecer modelos evaluativos referidos a seguridad urbana, costos de habitabilidad, facilidades turísticas, etc. todos organizados en base a criterios ponderados de acuerdo al objeto de estudio.

Tales modelos, si bien se elaboran en principio con fines comparativos y competitivos, son aptos para que cada territorio los adopte para su propia autoevaluación comparativa a lo largo del tiempo, y así poder adoptar las decisiones que permitan mejorar los resultados e indicadores de los criterios evaluados.

De todos modos, si bien entendemos la validez de los modelos mencionados en la evaluación parcial de aspectos que hacen a la calidad territorial, estamos convencidos que la integralidad de los componentes de un modelo es la clave para orientar una gestión que transforme crecimiento en desarrollo.

Las Bases del Premio Nacional a la Calidad contienen conceptos que permiten establecer líneas de acción conducentes a la formulación del metamodelo de calidad territorial; a este efecto y con la intención y el objetivo de iniciar el desarrollo del mismo, se realiza, seguidamente, la redacción de un preámbulo posible, con las modificaciones en negrita, en línea argumental con el de las Bases mencionadas:

Las organizaciones públicas están enfrentando fuertes cambios con vistas a la mejora permanente de sus servicios a la sociedad. (Bases del Premio Nacional a la Calidad BPNC)

Los territorios están enfrentando fuertes cambios con vistas a la mejora permanente de la calidad de vida de su población. (Metamodelo de Calidad Territorial MCT)

La introducción de nuevas tecnologías informáticas y una nueva forma de gerenciar las organizaciones, basadas en un fuerte enfoque en el usuario, están produciendo una transformación profunda en las estructuras del Estado. (BPNC)

La introducción de nuevas tecnologías informáticas y comunicacionales y una nueva forma de gestionar los territorios, basadas en un fuerte enfoque en el habitante, está produciendo una transformación profunda en las estructuras y las dinámicas territoriales. (MCT)

Este nuevo Estado, moderno y con estándares de calidad a alcanzar, necesita de todos sus integrantes, líderes y empleados para alcanzar la excelencia en su gestión. (BPNC)

Este nuevo territorio, globalizado y con estándares de calidad a alcanzar, necesita de todos sus actores territoriales para alcanzar la excelencia en la gestión para su desarrollo. (MCT)

La Gestión Total de Calidad, surge entonces como una filosofía dentro de la cual se logran desarrollar técnicas de participación, de conocimiento y satisfacción de las expectativas del ciudadano y de aseguramiento de los procesos y sistemas de calidad instalados. (BPNC)

La implantación de un Modelo de Calidad Territorial, surge entonces como una filosofía para desarrollar técnicas de participación, de conocimiento y satisfacción de las expectativas de la población, y de aseguramiento y sustentabilidad de los procesos y sistemas de calidad instalados. (MCT)

El Estado Argentino, lidera junto a sus hermanos del Mercosur, la modernización de sus instituciones, basado en conceptos y herramientas que hoy son reconocidas en el ámbito mundial como las más aptas para la transformación y la gestión privada y pública.

(Se proponen como objetivos)

Promover el desarrollo y la difusión de los procesos y sistemas destinados al mejoramiento continuo de la calidad en la producción de bienes y servicios que se originan en el Sector Público Argentino. (BPNC)

Promover el desarrollo y la difusión de los procesos y sistemas, destinados al mejoramiento continuo de la calidad territorial. (MCT)

Estimular y apoyar la modernización y competitividad de las organizaciones públicas, para asegurar la satisfacción de las necesidades y expectativas de las comunidades. (BPNC)

Estimular y apoyar la innovación y competitividad territorial, para asegurar la satisfacción de las necesidades y expectativas de sus habitantes. (MCT)

Preservar el ambiente humano de trabajo y la óptima utilización de los recursos. (BPNC)

Preservar el medio ambiente y la óptima utilización sustentable de los recursos. (MCT)

Promover la cultura de la calidad en todo el ámbito público para lograr un real aumento de la eficiencia y de la productividad del Estado, en el marco de la Reforma Administrativa, y así alcanzar la Calidad Nacional que identifique y distinga a la República Argentina. (BPNC)

Promover la cultura de la calidad en todos los campos y sectores para lograr un real desarrollo, y así alcanzar la Calidad que identifique y distinga al territorio. (MCT)

Las prácticas operativas para hacer realidad estos principios son:

Existencia de un liderazgo personal que respalde el proceso de Calidad, encarnado en el máximo nivel jerárquico de la organización y en el equipo de alta dirección. (BPNC)

Las prácticas operativas para hacer realidad estos principios son:

Existencia de una gobernanza que respalde el proceso de Calidad, encarnada en el máximo nivel de las organizaciones gubernamentales, privadas y del tercer sector. (MCT)

Garantizar que toda la organización se oriente a la satisfacción de las necesidades y expectativas del usuario. (BPNC)

Garantizar que toda la organización territorial se oriente a la satisfacción de las necesidades y expectativas de sus habitantes. (MCT)

Planificar estratégicamente, la instrumentación a corto y largo plazo de un proceso de Calidad en toda la organización a partir de los Objetivos de Calidad. (BPNC)

Planificar estratégicamente, la instrumentación a corto y largo plazo de un proceso de Calidad en todo el territorio, a partir de los Objetivos de Calidad, del Modelo de Desarrollo Territorial y del Sistema de Gestión de Calidad. (MCT)

Desarrollar clara información para medir el proceso de mejora iniciado, pudiendo identificar las causas de la no calidad para hallar entre todos, las soluciones. (BPNC)

Desarrollar sistemas estadísticos fiables para medir el proceso de mejora iniciado, e identificar las causas de la no calidad para hallar, entre todos, las soluciones. (MCT)

Proveer recursos adecuados para el entrenamiento y reconocimiento a los empleados a fin de capacitarlos en el cumplimiento de sus tareas, reforzando sus actitudes positivas. (BPNC)

Proveer recursos adecuados para la capacitación de los actores territoriales en el cumplimiento de sus tareas, reforzando sus actitudes positivas. (MCT)

Fortalecer a los empleados para tomar decisiones y promover el crecimiento de los equipos de trabajo. (BPNC)

Fortalecer a los actores territoriales para tomar decisiones y promover el crecimiento de los equipos de trabajo. (MCT)

Desarrollar sistemas para asegurar que la Calidad sea construida desde el comienzo y en todas las actividades (BPNC)

Desarrollar sistemas para asegurar que la Calidad sea construida desde el comienzo en todo el territorio y en todas las actividades. (MCT)

Este prólogo del Metamodelo de calidad territorial queda entonces redactado de la siguiente manera:

Los territorios están enfrentando fuertes cambios con vistas a la mejora permanente de la calidad de vida de su población.

La introducción de nuevas tecnologías informáticas y comunicacionales, y una nueva forma de gestionar los territorios, basadas en un fuerte enfoque en el habitante, está produciendo una transformación profunda en las estructuras y las dinámicas territoriales.

Este nuevo territorio, globalizado y con estándares de calidad a alcanzar, necesita de todos sus actores territoriales, para alcanzar la excelencia en la gestión para su desarrollo.

La implantación de un Modelo de Calidad Territorial, surge entonces como una filosofía para desarrollar técnicas de participación, de conocimiento y satisfacción de las expectativas de la población, y de aseguramiento y sustentabilidad de los procesos y sistemas de calidad instalados.

Se debe, en consecuencia:

Promover el desarrollo y la difusión de los procesos y sistemas, destinados al mejoramiento continuo de la calidad territorial.

Estimular y apoyar la innovación y competitividad territorial, para asegurar la satisfacción de las necesidades y expectativas de sus habitantes.

Preservar el medio ambiente y la óptima utilización sustentable de los recursos.

Promover la cultura de la calidad en todos los campos y sectores para lograr un real desarrollo, y así alcanzar la Calidad que identifique y distinga al territorio.

Las prácticas operativas para hacer realidad estos principios son:

Existencia de una gobernanza que respalde el proceso de Calidad, encarnado en el máximo nivel de las organizaciones gubernamentales, privadas y del tercer sector.

Garantizar que toda la organización territorial se oriente a la satisfacción de las necesidades y expectativas de sus habitantes.

Planificar estratégicamente la instrumentación, a corto y largo plazo, de un proceso de Calidad en todo el territorio a partir de los Objetivos de Calidad, del Modelo de Desarrollo Territorial y del Sistema de Gestión de Calidad.

Desarrollar sistemas estadísticos fiables para medir el proceso de mejora iniciado, e identificar las causas de la no calidad para hallar, entre todos, las soluciones.

Proveer recursos adecuados para la capacitación de los actores territoriales en el cumplimiento de sus tareas, reforzando sus actitudes positivas.

Fortalecer a los actores territoriales para tomar decisiones y promover el crecimiento de los equipos de trabajo.

Desarrollar sistemas para asegurar que la Calidad sea construida desde el comienzo, en todo el territorio, y en todas las actividades

Este documento liminar, que utilizamos para formular el metamodelo de calidad territorial con la definición de los criterios, subcriterios y factores componentes, es complementado, por otra parte, con conceptos provenientes de los otros modelos de calidad analizados en el capítulo anterior.

DESARROLLO DEL METAMODELO DE CALIDAD TERRITORIAL

Desarrollaremos ahora los criterios del Metamodelo de Calidad Territorial (MCT), en función de la territorialización de los conceptos tomados como referencia desde los modelos de calidad organizacional y en particular desde el modelo del Premio Nacional a la Calidad (PNC).

El primero de ellos se refiere al concepto de gobernanza, que resulta análogo al de liderazgo cuando nos referimos a modelos de calidad organizacional.

Cuando hablamos de gobernanza estamos asignándole un valor calificativo a conceptos tales como gobierno y gobernabilidad, que permiten superarlos y avanzar hacia formas contemporáneas, en las que los vínculos entre gobernantes y gobernados, se transforman en una dinámica relacional que tienden a superar los cánones normativos, institucionales, jurídicos y legislativos heredados de siglos y modelos anteriores, dinámica observada en los vínculos que se generan entre los líderes de las organizaciones y el personal de las mismas.

Pensemos, solamente, en la idea de: el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y cómo la misma ha sido reemplazada por mecanismos de participación directa e indirecta de la comunidad en la resolución de sus asuntos, o al menos, en la exploración de caminos que tiendan a ese fin.

“Las cámaras empresariales, las cámaras sectoriales, las cámaras de comercio, los gremios, los bancos locales, las entidades locales, las universidades, los centros de investigación, los parques científicos y las agencias para el desarrollo territorial, tienen que cambiar sus perspectivas de acción, es decir, pasar de ser herramientas de “government” (gobierno) del territorio a agentes de la “governance”(gobernanza) territorial.” (Boscherini y Poma, 2000, P. 25)

A partir de este enfoque podemos entender la “Gobernanza = Codecisión entre gobierno y asociaciones de ciudadanos” (Puig, 2009, P. 130)

En consonancia con uno de los principios de liderazgo, es que entonces, deberemos reconocer calidad cuando en la gestión para el desarrollo territorial, exista participación directa de los actores territoriales y esta participación, a su vez, integra los esfuerzos en ese sentido, entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado.

Pero esta integración encuentra sus primeros obstáculos en la falta de institucionalidad y permanencia de esa participación, razón por la que cada turno de gobierno vuelve a empezar un nuevo ciclo: identificación de actores, asignación de roles, distribución de actividades, articulación entre sectores, control de gestión.

Es decir que los cronogramas planificados y orientados al fortalecimiento del concepto de gobernanza se superponen con los cronogramas electorales y de las acciones de gobierno; esta superposición genera obstáculos para una fluida gestión.

En cierto modo, estas consecuencias se atenúan cuando se empieza a explicitar el principio del compromiso con la misión, visión, valores y principios de calidad de las organizaciones; en el caso de los territorios, este compromiso es con el proyecto territorial que tiene su correlato en las llamadas políticas de Estado, o sea en principios rectores orientados al desarrollo territorial, consensuados por la comunidad en su conjunto, y que debieran permanecer invariables, no obstante los cambios que pudieran suscitarse en quienes ejercen las acciones de gobierno, y en las particularidades del modelo de desarrollo establecido.

Podemos entonces concluir que la gobernanza tiene una fuerte relación con la implementación de políticas de Estado, la participación, el consenso, el establecimiento de objetivos comunes superadores del corto y el mediano plazo, y la consolidación de estructuras institucionales canalizadoras de los principios mencionados, en forma análoga al liderazgo organizacional en el que la relación se establece con la implementación de las políticas de la organización, la participación del personal, el consenso con las asociaciones profesionales y sindicales, el establecimiento de objetivos integradores de la misión, visión y valores de la organización, y el establecimiento y consolidación de un sistema de gestión de calidad.

El segundo criterio comprende al concepto de desarrollo humano como una consecuencia del enfoque en el habitante.

Una visión del desarrollo humano basada en la noción de capacidades (Sen, 1985) requiere como condición la igualdad de oportunidades, pero comprende mucho más que ésta.

La igualdad debe medirse en la dimensión de las capacidades, es decir, de la libertad efectiva de las personas para elegir entre opciones que consideran valiosas y cuyo valor se basa en argumentos fundados.

(<http://hdr.undp.org/en/reports/regional/latinamericathecaribbean/RHDR-2010-RBLAC.pdf> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010) – “Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010” - UN Plaza - Nueva York, Estados Unidos – P. 11, 17, 18 y 21)

Cuando para el modelo de calidad territorial proponemos trasponer el criterio como enfoque en el habitante, hacemos esta distinción basándonos en la real categorización de los integrantes de las sociedades involucradas.

En la actualidad, y todo hace suponer que en un futuro no muy cercano la situación no variará, existen en los territorios dos grupos de personas: el primero integrado por aquellos que podemos llamar ciudadanos, es decir personas activas del sistema productivo formal, documentadas, registradas, con contribuciones al Estado tanto impositivas como previsionales, con pleno ejercicio de sus derechos y deberes cívicos, con inclusión en diversos sistemas asociativistas y generadores de datos e información estadística a partir de los cuales se formulan políticas.

Por otra parte, y según el grado de desarrollo territorial en proporción variable, existe un segundo grupo de personas indocumentadas, o carentes de registración en los sistemas de salud o educación, con trabajos esporádicos o fuera de todo marco normativo y legal, sin participación en los procesos de opciones gubernativas, pero que detentan una condición para la cual sólo se requiere vivir en determinado territorio, y esa condición es la de habitante; es la población sin voz, aquella sin acceso a los mínimos derechos y a los canales de movilidad social, principalmente este último concepto, que es el que impide el ascenso social, se correlaciona con ausencia de protesta ya que se trata de personas excluidas del sistema y , en consecuencia, no lo pueden modificar, al menos desde sus propios mecanismos internos de ajuste.

Por lo tanto, para conocer, y satisfacer o superar las necesidades y expectativas de la población de un determinado territorio, resulta esencial que la misma se categorice como ciudadano, para lo cual hay que dotarla de las capacidades mínimas ya mencionadas, y así poder, en conjunción con otros criterios del modelo, como Sistema estadístico y Planeamiento territorial, elaborar informaciones cuantitativas y cualitativas imprescindibles para la gestión.

Es decir que sobre la base de la existencia del conjunto de la población, podemos distinguir a los efectos de la elaboración, implantación y evaluación del metamodelo, habitantes y ciudadanos, y configura condición excluyente, la generación de acciones que promuevan la ciudadanía creciente, constante y permanente de los habitantes del territorio, lo cual implica poner al desarrollo humano como centro de la escena, y poner como objetivo del enfoque, transformar a los habitantes en ciudadanos plenos.

Para el estudio del desarrollo humano en un determinado territorio, consideramos conveniente adoptar el Índice de Desarrollo Humano (IDH) establecido por Naciones Unidas.

¿Por qué es conveniente adoptar este índice?

Existen varias razones: en primer lugar, es el resultado del estudio e investigación de expertos en el tema; por otra parte el hecho que sea Naciones Unidas la organización que lo aplica en sus países miembros, que son la mayoría de los países de nuestro Planeta, garantiza niveles de universalidad difíciles de obtener desde otra institución; además ya está aceptada su utilización y las variables que lo componen están convencionalmente incorporadas a las informaciones estadísticas nacionales.

Según las Naciones Unidas

El Desarrollo Humano es un paradigma de desarrollo que va mucho más allá del aumento o la disminución de los ingresos de un país.

Comprende la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses...

...El desarrollo es entonces mucho más que el crecimiento económico, que constituye sólo un medio, si bien muy importante, para que cada persona tenga más oportunidades.

Para que existan más oportunidades lo fundamental es desarrollar las capacidades humanas: la diversidad de cosas que las personas pueden hacer o ser en la vida.

Las capacidades más esenciales para el desarrollo humano son disfrutar de una vida larga y saludable, haber sido educado, acceder a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida digno y poder participar en la vida de la comunidad...

...El objetivo principal del desarrollo es ampliar las opciones de las personas; en principio, estas opciones pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo...

...El objetivo del desarrollo es crear un ambiente propicio para que la gente disfrute de una vida larga, saludable y creativa.

(<http://hdr.undp.org/es/desarrollohumano/> 23/08/2010)

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) forma parte del denominado Informe de Desarrollo Humano, junto a otros tres índices, que son: el Índice de desarrollo relativo al género, el Índice de potenciación de género y el Índice de pobreza humana.

El IDH es una medida sinóptica del desarrollo humano.

Mide el progreso medio conseguido por un país en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: disfrutar de una vida larga y saludable, medida a través de la esperanza de vida al nacer, disponer de educación, medida a través de la tasa de alfabetización de adultos con una ponderación de dos terceras partes y la tasa bruta combinada de matriculación en primaria, secundaria y terciaria con una ponderación de una tercera parte, y disfrutar de un nivel de vida digno, medido a través del PIB per cápita en términos de la paridad del poder adquisitivo (PPA) en dólares estadounidenses (U\$S).

La esperanza de vida al nacer, definida como los “Años que un recién nacido puede esperar vivir si los patrones de mortalidad por edades imperantes en el momento de su nacimiento siguieran siendo los mismos a lo largo de toda su vida”¹⁰ es un indicador elaborado a partir del índice de esperanza de vida; dicho índice se calcula en función de la relación entre la esperanza de vida real, menos el valor mínimo convencional, en el numerador, y el valor máximo convencional menos el valor mínimo convencional, en el denominador; así se obtiene el Índice de esperanza de vida.

La tasa de alfabetización de adultos, definida como “el número de personas alfabetizadas de quince años y más, expresado en porcentaje de la población total de personas de quince años y más. Se considera que una persona está alfabetizada cuando puede leer, escribir y comprender un texto sencillo y corto sobre su vida cotidiana”¹¹, es un indicador elaborado a partir del índice de alfabetización de adultos; dicho índice se calcula en función del valor relativo de adultos alfabetizados, mientras que la tasa bruta de matriculación es un indicador elaborado a partir del índice de la tasa bruta de matriculación; dicho índice se calcula en función del valor relativo de la población matriculada en educación primaria, secundaria y terciaria.

¹⁰ Definición del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD

¹¹ Definición del Instituto para las Estadísticas de UNESCO

Luego se combinan ambos indicadores en una proporción de dos tercios para el primero y un tercio para el segundo y así finalmente obtener el Índice de educación.

El Producto Bruto Interno per cápita definido como “la razón entre el producto interno bruto (PIB) y la población total del país; mide la capacidad de producir que en promedio tiene cada persona que habita el país”¹², es un indicador elaborado a partir del Índice del PBI, siendo el PBI el valor del conjunto de bienes y servicios finales producidos en una economía durante un período de tiempo¹³; dicho índice se calcula en función de la relación entre el logaritmo del PBI real menos el logaritmo de 100, en el numerador, y el logaritmo del valor máximo convencional (40.000 U\$S) menos el logaritmo de 100, en el denominador; así se obtiene el Índice del Producto Bruto Interno.

El promedio de la suma de los tres Índices arroja como resultado el denominado Índice de Desarrollo Humano.

Este índice debe ser complementado con otros aspectos concernientes al enfoque de este segundo criterio, como por ejemplo y entre otros, el grado de participación de los habitantes en las instancias eleccionarias, la distribución de la riqueza generada por las actividades productivas del territorio y los canales de comunicación existentes entre el conjunto de la población y los agentes decisores. Con respecto a la implementación de sistemas para detectar las necesidades y expectativas de los habitantes de un determinado territorio, resulta esencial la existencia de un clima de plenas libertades públicas, y de medios de expresión que reflejen la pluralidad de la integración de la comunidad, e independientes y autónomos con respecto a los recursos gubernamentales.

A partir de estos prerrequisitos, deben establecerse las características de estos sistemas, quién se encarga de su implementación, cómo se garantiza su continuidad y permanencia en el tiempo, de qué manera se resguarda la información, a través de qué medios se hace pública su difusión y su puesta a disposición de los ciudadanos, y cómo se establecen los mecanismos de mejora continua de los mismos.

¹² Definición de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Argentina

¹³

http://www.econ.uba.ar/www/departamentos/economia/plan97/macro_polecon/perezenri/Nociones%20macroeconomicas%20basicas.pdf

Este criterio es análogo al que en los modelos organizacionales se denomina enfoque en el usuario, ó enfoque en el cliente, enfoque que pone en el centro de la escena al destinatario de la acción de la organización ó institución, independientemente de los productos o servicios que la organización elabore ó ejecute; en este caso se trata de centrar en el ciudadano los resultados del desarrollo que el proyecto territorial promueva.

Para el tercer criterio, debemos identificar, en primer lugar y en el marco del metamodelo de calidad territorial, a quién nos estamos refiriendo cuando hablamos de actores territoriales; se trata de los sujetos principales para la implantación y evaluación de calidad en un territorio; participan en forma directa en la concreción de la Gobernanza.

Es la categoría en la que podemos encuadrar al personal de las organizaciones e instituciones que integran el Sistema de Gestión de Calidad en su rol de responsables, administradores, capacitadores, auditores, evaluadores y difusores. En cuanto a los objetos y prácticas con los que accionan los actores territoriales, podemos mencionar: la participación en los procesos de implantación, mejora y evaluación de la calidad territorial; la formación, consolidación y expansión de cadenas de valor; la generación de climas institucionales colectivos asociados a la calidad; la integración de organismos promotores de gobernanza; el desarrollo de líneas de acción asociadas a innovación y creatividad; la identificación y selección de actores territoriales exógenos que permitan la formación de redes y estudios comparativos también denominados benchmarking territorial.

En el caso de los actores territoriales, y al igual de lo observado con respecto a los recursos humanos de las organizaciones e instituciones, resulta esencial su capacitación y desarrollo en la temática de la calidad territorial considerando que se trata de una temática relativamente novedosa y de la que no se registran demasiados antecedentes en la materia, por lo que en realidad el conocimiento sobre la misma se está construyendo colectivamente y en buena medida favorecido por la predominancia de las TIC.

Asimismo, y análogamente con los conceptos definidos en las bases del Premio Nacional a la Calidad, resulta esencial fomentar la participación e involucramiento de los actores territoriales en los procesos de mejora de la calidad territorial.

Desde el punto de vista de la calidad territorial, el cuarto criterio adopta el formato de Sistema Estadístico, como concepto que engloba la estructura de un sistema

de información territorial, con subsistemas que pueden basarse, por ejemplo, en plataformas de Sistemas de Información Geográfica GIS para la territorialización de la información, y las funciones que los elementos componentes de este sistema desarrollan.

El uso de información estadística en la toma de decisiones creció enormemente en los últimos años. Esto trajo una serie de consecuencias inmediatas para los organismos productores de estadísticas, planteando mayores exigencias en torno a la objetividad, desagregación y puntualidad con que se producen y se publican las estadísticas en el mercado. (<http://www.indec.gov.ar/DEFAULT.HTM> - 25/08/2010)

Resulta evidente, que por la magnitud, complejidad, recursos demandantes, imparcialidad y objetividad de la información que a nivel territorial debe manejarse, mayoritariamente debe centralizarse la misma, en el organismo estatal del nivel jurisdiccional que corresponda, para la conducción de la tarea de captación, procesamiento y difusión de información.

Las estadísticas oficiales constituyen un elemento indispensable en el sistema de información de una sociedad democrática, y proporcionan al gobierno, a la economía, y al público, datos acerca de la situación económica, demográfica, social y ambiental.

Con este fin, los organismos oficiales de estadística han de compilar y facilitar en forma imparcial, estadísticas oficiales de comprobada utilidad práctica para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a mantenerse informados.

Para mantener la confianza en las estadísticas oficiales, los organismos de estadística han de decidir, con arreglo a consideraciones estrictamente profesionales, incluidos los principios científicos y la ética profesional, acerca de los métodos y procedimientos para la reunión, el procesamiento, el almacenamiento y la presentación de los datos estadísticos.

Para facilitar una interpretación correcta de los datos, los organismos de estadística han de presentar la información de acuerdo con normas científicas sobre fuentes, métodos y procedimientos.

Se han de dar a conocer al público las leyes, reglamentos y medidas que rigen la operación de los sistemas estadísticos.

La coordinación entre organismos de estadística a nivel nacional es indispensable para lograr la coherencia y eficiencia del sistema estadístico.

(<http://www.indec.gov.ar/DEFAULT.HTM> - 25/08/2010)

Para el caso de los sistemas estadísticos aplicados a la gestión para el desarrollo territorial, debe existir una etapa cero que se refiere a la delimitación de la cuenca de información, es decir la identificación de la unidad de información territorial,

tarea que nos remite a la necesidad de encarar con suma flexibilidad la definición de la unidad mencionada.

En determinadas ocasiones, la unidad territorial puede ser coincidente con la unidad jurisdiccional, por ejemplo un ejido municipal, y en otras, con áreas productivas con carácter homogéneo, como puede ser una cuenca lechera ó fluvial; de todas maneras, cada unidad de información deberá desarrollar su propio sistema de indicadores, acorde al perfil de desarrollo territorial y sus características particulares.

Sobre estos organismos estatales de información y estadística, por otra parte, deben existir reaseguros que no dejen lugar a dudas, acerca de la fidedignidad de los datos, información, indicadores e índices que elabore el organismo; para cumplir este objetivo resulta necesaria la participación activa, y enmarcada en la estructura institucional y jurídica del organismo, de los actores territoriales.

Tal como se expresara oportunamente, este criterio oficia de facilitador de la toma de decisiones, acción que en el marco de la calidad territorial resulta esencial en la orientación de la gestión para el desarrollo.

En el quinto criterio observamos al Planeamiento Territorial como una disciplina que se basa en el concepto genérico de la Planificación y que establece en una de sus innumerables definiciones, que es “la acción emprendida por un individuo o grupo en un tiempo determinado, (y) tiene repercusiones que alteran el contexto de las decisiones de actuar de otros individuos o grupos en tiempos subsiguientes” (McLoughlin, 1969, P. 32)

Esta definición acuñada varias décadas atrás, se relaciona hoy íntimamente con el concepto de sustentabilidad ambiental, que establece que las acciones desarrolladas por la generación contemporánea, no debe generar impactos ambientales negativos que condicionen la vida de las generaciones futuras.

La dimensión tiempo, núcleo central de todo esquema de planificación, se asocia con la dimensión espacio para conjugarse en lo que denominamos Planeamiento Territorial, disciplina que a partir del extraordinario desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), hace confluir de manera cada vez más rotunda ambas dimensiones.

En este sentido, debemos destacar la confluencia de historia y geografía, tiempo y espacio, para una resignificación del concepto de región y territorio.

Considerando una definición a priori de la unidad espacial en la que se aplicarán los planes territoriales, y definidos los tiempos de corto, mediano y largo plazo de alcance de las acciones contenidas en el plan, podemos entonces desagregar lo que denominamos planificación estratégica y planificación operativa.

La planificación estratégica, en el modelo, se refiere al modelo de desarrollo en cuyo marco se inscribirá la realización del proyecto territorial, por lo tanto, la planificación estratégica excede el conjunto de acciones que suponen una gestión para el desarrollo territorial, ya que tal proyecto no se circunscribe exclusivamente a una unidad territorial determinada, sino que para su realización deben vincularse e integrarse proyectos de desarrollo de otras unidades territoriales, contemplando los procesos en marcha, o a iniciarse, en territorios del entorno.

Concluimos entonces que la planificación estratégica constituye una instancia generalista, tanto en tiempo de largo plazo como en espacio, y se nutre principalmente de las políticas que, para las distintas áreas, pretenden conducir hacia el logro de objetivos y realización de la visión.

Una definición de estrategia de este tipo, representa una alternativa con respecto al concepto tradicional de plan de desarrollo, en el cual se fijan objetivos y metas y se proponen un conjunto de relaciones objetivo-instrumento con el cual se intenta imponer un orden normativo sobre la acción. Este concepto de planificación no puede prever todos los cambios de la situación y tiende a crear una visión estática que, difícilmente, se concilia con el dinamismo que caracteriza el proceso de desarrollo.

Dentro de un concepto de estrategia basado en objetivos generales y en instrumentos flexibles, sujetos a un continuo proceso de creación y revisión, la acción podría orientarse por las líneas de menor resistencia hacia los objetivos generales previstos.(Hardoy y Geisse, 1972, P. 260)

Tales líneas de menor resistencia tienen necesariamente que discurrir entre la infraestructura, el desarrollo socioeconómico, la sustentabilidad ambiental y la estructuración espacial del territorio, como variables integradas en una gestión orientada al desarrollo territorial.

La planificación operativa, desde el punto de vista de su territorialidad, implica un grado de detalle que contempla presupuestos, cronogramas, recursos de toda índole, localizaciones y actores territoriales para su elaboración, implementación y control.

Traduce, en acciones concretas a realizarse, las líneas de acción definidas en la planificación estratégica, y constituye, junto con ésta, un todo que conforma el

establecimiento de escenarios de previsibilidad, anticipación y, por ende, de mayor flexibilidad y adaptabilidad ante modificaciones endógenas y exógenas que pudieran impactar en el sistema territorial considerado.

En el marco del sexto criterio, las acciones de auditoría y control deben implicar el análisis de los mecanismos institucionales, formales e informales, establecidos en el territorio, que están orientados a asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en el planeamiento territorial.

En este criterio se empiezan a amalgamar componentes de otros criterios ya analizados, como el de gobernanza y el de planeamiento.

Desde el punto de vista del aseguramiento de la calidad, es que debemos entender al Gobierno como “el conjunto de instituciones formales, definidas legalmente y con poder legítimo; pero el proceso de gobierno, el hecho de gobernar, implica al sistema conjunto, integrado por el sistema gobierno y el sistema comunidad” (McLoughlin, 1973. P. 362)

Adquieren relevancia en este contexto, los denominados actores territoriales, como protagonistas de las acciones de promoción y control que tengan como objetivo, la consecución de eficacia en la implementación de las políticas de gobierno.

La capacidad del gobierno para enfrentarse eficazmente con los problemas habituales, para predecir los que puedan surgir, dependerá no sólo de las redes organizativas definidas formalmente, sino también de todas las redes informales, que durante mucho tiempo, parece que han permitido a la gente desempeñar funciones cuando las redes formales han fracasado. (McLoughlin, 1973, P. 364)

Pero, a su vez, las acciones de aseguramiento y control deben encuadrarse en el nivel apropiado, y en este sentido es que debe diferenciarse el nivel del planeamiento estratégico, del nivel del planeamiento operativo, tal como se describió en el análisis del criterio precedente, correspondiendo a las acciones de aseguramiento y control su ubicación preferente en el nivel equivalente al del planeamiento operativo.

Una de las acciones de aseguramiento y control de calidad es la de la auditoría pública.

Podemos entender a la auditoría pública como una herramienta de control y evaluación, que debe ser permanente y de aplicación a la gestión territorial.

Si bien su implementación se relaciona directamente con la gestión pública, es decir con la administración de recursos de la comunidad, también debe implementarse en aquellas acciones no públicas susceptibles de introducir modificaciones sustanciales en la estructura territorial, o de afectar e impactar en los objetivos establecidos en la planificación.

Se trata de determinar, a través de los informes de auditoría, el grado de economía, eficacia, eficiencia, efectividad, imparcialidad, honestidad y sujeción a la normatividad, con que se han administrado los recursos públicos y orientados los recursos no públicos, y, a su vez, elaborar recomendaciones relativas a las desviaciones que se detecten con respecto a los objetivos, metas, procesos y valores preestablecidos.

El aseguramiento y mejora de la calidad territorial, están vinculados a la relación exitosa entre los factores de localización y la localización misma de inversiones y sus efectos derivados: producción, empleo, salud, educación, etc., una razón adicional, para que los actores territoriales, resignifiquen su rol para la gobernanza de la región de referencia, en la que se implanta el proyecto territorial.

El séptimo criterio enfoca, en términos del modelo propuesto, la sustentabilidad ambiental de las acciones componentes de la gestión para el desarrollo, que se despliegan en el territorio de análisis, por lo tanto deben explicitarse taxativamente los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualesquiera de sus fases, lo cual nos lleva a la acción subsiguiente, que es la evaluación del impacto ambiental ex-ante y ex-post.

En el ámbito del territorio argentino, resulta sumamente pertinente la aplicación de las prescripciones contenidas en la Ley Nro. 25675 ó Ley General del Ambiente, la cual, con referencia a los objetivos de la política ambiental a aplicar determina:

- a) Asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas.
- b) Promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, en forma prioritaria.
- c) Fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión.
- d) Promover el uso racional y sustentable de los recursos naturales.
- e) Mantener el equilibrio y dinámica de los sistemas ecológicos.
- f) Asegurar la conservación de la diversidad biológica.

g) Prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente, para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo.

h) Promover cambios en los valores y conductas sociales que posibiliten el desarrollo sustentable, a través de una educación ambiental, tanto en el sistema formal como en el no formal.

i) Organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma.

j) Establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional, para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional.

k) Establecer procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales, y para la recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental.

Como podemos observar, varios, si no la mayoría, de los objetivos establecidos, se condicen plenamente con los criterios expuestos anteriormente, en particular con los conceptos expresados y referidos a coordinación, información, participación, mejora de la calidad de vida y de los recursos ambientales.

Nuevamente, debemos referirnos al sujeto responsable de las evaluaciones de impacto ambiental, y en este sentido, no deben quedar libradas exclusivamente a la esfera oficial, las acciones que pudieran implementarse, ya que devienen en conflictos de intereses, los que se resuelven naturalmente con la participación cruzada de ejecutores y evaluadores: ejecutor Estado, evaluador sector privado y Ong's; ejecutor privado, evaluador Estado y Ong's; ejecutor Ong's, evaluador Estado y sector privado.

De igual modo debieran conformarse con participación cruzada las instancias de control orientadas a la preservación del medio ambiente y el aseguramiento de la calidad ambiental del territorio

Finalmente, en el octavo criterio, y desde el punto de vista del Metamodelo de calidad territorial, los resultados se vinculan necesariamente con los efectos que se alcanzan y las consecuencias derivadas a partir de una gestión de calidad orientada al desarrollo del territorio, y que se traducen en mejoras progresivas y sustentables de los indicadores relacionados principalmente con el desarrollo humano y la productividad territorial.

La obtención de estos indicadores, se relaciona directamente con las acciones desplegadas para la aplicación del criterio de sistema estadístico, cuarto criterio en cuanto a la medición de los resultados obtenidos, pero el criterio resultaría incompleto si no se establece inmediatamente el cotejo entre estos resultados, y los que se pudieran medir como efecto de expectativas y/o deseos de la población considerada.

Como las expectativas y/o deseos pueden estar fuertemente influenciados por los mensajes de los medios masivos de comunicación territoriales, no necesariamente independientes, resulta imprescindible incorporar parámetros comparativos extra territoriales, y así poder determinar situaciones relativas que estén despojadas de climas influenciados por circunstancias no pertinentes.

Este sistema de comparación de resultados entre distintos territorios, debe institucionalizarse, a partir del establecimiento de pautas que permitan la elaboración de políticas regionales comprensivas de las asimetrías y diferencias en los umbrales de desarrollo territorial a considerar.

Finalmente, resulta importante en este criterio, identificar las relaciones causales entre los resultados obtenidos, y la implementación del modelo de calidad territorial, a efectos de realizar los ajustes que se estimen necesarios y adecuar el modelo a la realidad territorial de aplicación.

Marco empírico

ACCIONES DESARROLLADAS

Para la formulación del metamodelo de calidad territorial se consideraron y analizaron las analogías existentes entre las dimensiones de la calidad organizacional e institucional y las dimensiones de la calidad territorial.

Primeramente se formuló un preámbulo que sirviera como marco conceptual del metamodelo para luego avanzar en la definición de los criterios, subcriterios y factores componentes.

A partir de estas consideraciones y análisis y en base a los significados conceptuales de los criterios componentes de los modelos de calidad organizacionales, en particular el del Premio Nacional a la Calidad, se generaron los criterios y subcriterios componentes que permitieron la construcción del metamodelo de calidad territorial.

Para la aplicación del metamodelo se siguieron los siguientes pasos: en primer lugar se determinaron cuáles resultaban ser evidencias emergentes de los conceptos de los subcriterios con sus correspondientes fuentes de información, es decir, se definió cuáles eran los hechos más representativos y/o significantes correspondientes a los conceptos definidos, por ejemplo en el subcriterio referido a Indicadores relativos al desarrollo humano perteneciente al Criterio Enfoque en el ciudadano, una de las evidencias está constituida por el Índice de Desarrollo Humano elaborado por la ONU; estas evidencias, desarrolladas por parte de la fuente de información, y en algunos casos por elaboración propia, permitieron explicar la existencia, o la ausencia, de los componentes de cada uno de los ocho criterios del Modelo, atendiendo, no obstante, a las limitaciones derivadas de la inexistencia de un equipo multidisciplinario encargado de la elaboración del Informe de Calidad Territorial.

Tales limitaciones fueron las que motivaron que dicho Informe se integrara solamente con una evidencia por subcriterio, limitaciones que en parte se acentuaron por la reticencia en suministrar información por parte de algunos organismos e instituciones consultados.

El ordenamiento de la tarea consistió en elaborar una grilla, que se adjunta en el capítulo de Anexos, con todos los criterios y subcriterios componentes y sus fuentes de información primarias, secundarias y terciarias; estas dos últimas como alternativas ante la posibilidad de no respuesta por parte de la fuente consultada. Seguidamente se confeccionó una nota tipo que fue remitida a cada una de las fuentes de información y que está incorporada en el capítulo correspondiente a Anexos.

Las fuentes de información fueron seleccionadas atendiendo a la especificidad funcional de cada una y las características conceptuales de las evidencias solicitadas.

Tales fuentes fueron por parte de la Provincia de Formosa: Ministerio Planificación, Inversión, Obras y Servicios Públicos; Tribunal Electoral Permanente; Dirección Estadística Censos y Documentación; Agencia Desarrollo Empresarial; Subsecretaría Recursos Naturales Ordenamiento y Calidad Ambiental; Defensoría del Pueblo; Instituto Provincial de la Vivienda; Subsecretaría Recursos Humanos; Ministerio Economía Hacienda y Finanzas; Subsecretaría Desarrollo Económico.

Por parte de la Municipalidad de Formosa: Unidad Ejecutiva Municipal; Secretaría Servicios Públicos Municipal; Subsecretaría General Municipal; Secretaría Hacienda y Finanzas Municipal.

Las respuestas adoptaron la forma de correo electrónico, nota mecanografiada entregada en mano y entrevistas personales con los responsables de las áreas consultadas, todo lo cual permitió junto a las respuestas de elaboración propia, realizar el Informe de Calidad del territorio seleccionado.

De la totalidad de los organismos consultados, enviaron sus respuestas solamente los siguientes: Tribunal Electoral Permanente; Secretaría Servicios Públicos Municipal; Defensoría del Pueblo; Instituto Provincial de la Vivienda; Dirección Estadística Censos y Documentación; Subsecretaría Recursos Naturales Ordenamiento y Calidad Ambiental.

La falta de respuesta, o respuestas evasivas a los pedidos de informe efectuados, que fue lo que mayoritariamente sucedió, fueron evaluados como un signo de no calidad, tal como sucede normalmente en las evaluaciones de calidad en organismos públicos y/o privados; no obstante se suplieron dichas faltas de

respuesta con la elaboración propia a partir de documentación accedida y en la medida de las posibilidades de acceso.

El conjunto de evidencias constituyó el ya mencionado Informe de Calidad, que resume el principal insumo de análisis para la evaluación de calidad territorial, al igual que las evaluaciones de calidad que se realizan a partir de los diversos modelos para instituciones y organismos públicos y privados.

DESARROLLO DE CRITERIOS Y SUBCRITERIOS

1- Gobernanza

El Metamodelo de calidad territorial comprende para este Criterio, los siguientes subcriterios y factores que desarrollan y explican el concepto de Gobernanza y viabilizan su implantación y evaluación:

1-1 Institucionalidad y normatividad

1-1-A- Existencia de organismos dedicados a la implantación y evaluación de procesos de calidad orientados al desarrollo territorial.

1-1-B- Participación de los máximos niveles jerárquicos de todos los poderes gubernamentales en los organismos de calidad.

1-1-C- Jerarquía constitucional de la calidad institucional en aspectos tales como, accesibilidad a la información pública, alternancia en los cargos electivos, sistemas de votación, libertad de expresión.

1-1-D- Existencia de normativas orientadas a la articulación y coordinación multinivel para la aplicación de políticas interjurisdiccionales.

1-1-E- Asignación de recursos presupuestarios aplicados a la gestión de calidad territorial con monitoreo y rendición transparente de cuentas.

1-1-F- Institucionalización de la coordinación, el diálogo y la asociación, en la elaboración e implementación de las políticas públicas entre el nivel jurisdiccional, otro nivel, la actividad privada y organizaciones del tercer sector.

1-1-G- Simplificación de la legislación existente.

1-2- Gobernanza en acción

1-2-A-Existencia de políticas de Estado de mediano y largo plazo consensuadas intersectorialmente.

1-2-B-Resultados observables como consecuencia de la cooperación entre distintos niveles gubernamentales, y entre éstos, las organizaciones y los ciudadanos, sobre los asuntos directamente involucrados en el proceso de desarrollo.

1-2-C-Impactos territoriales como resultado de la articulación entre los diferentes niveles de gobierno (nacional, regional, local).

1-2-D- Grados de participación colectiva en las políticas, planes, programas y proyectos referidos al desarrollo territorial.

1-2-E- Existencia y aplicación efectiva de políticas de descentralización.

1-2-F- Formación de organismos participativos encargados de supervisar con efectos vinculantes, las acciones que ejecute el gobierno.

2- Enfoque en el ciudadano

El Metamodelo de calidad territorial comprende para este Criterio, los siguientes subcriterios y factores:

2-1- Identificación y análisis de la población objetivo

2-1-A- Análisis de la demografía con descripción de las tendencias relevantes en sus principales parámetros, en períodos censales e intercensales.

2-1-B- Estudios sobre la relación entre población y territorio, rango de concentraciones poblacionales, mapas de densidad.

2-1-C- Metodología utilizada para la elaboración y análisis de los estudios descriptos.

2-2- Indicadores relativos al desarrollo humano

2-2-A- Índice de Desarrollo Humano (ONU) de la población objetivo considerada.

2-2-B- Índice de accesibilidad (kms. de vías permanentes de circulación, número de vehículos, utilización de transporte público, por habitante)

2-2-C- Equidad en la distribución de la riqueza entre la población (coeficiente de Gini).

2-2-D- Población beneficiada por el resultado de las acciones desarrolladas, para la preservación del medio ambiente.

2-2-E- Descripción, análisis, diagnóstico y pronóstico de la estructura productiva del territorio considerado.

2-2-F- Parámetros de fortalecimiento democrático (población documentada, participación eleccionaria, medios de comunicación).

2-2-G- Organismos encargados de la elaboración de los indicadores, metodología utilizada y su mejora continua, resguardo y difusión de la información.

3- Desarrollo de actores territoriales

El Metamodelo de calidad territorial comprende para este Criterio, los siguientes subcriterios y factores:

3-1- Identificación y perfil de los actores territoriales

3-1-A- Definición de las tipologías de actores territoriales existentes.

3-1-B- Estructuras organizativas, jurisdiccionalidad e institucionalidad de los actores territoriales identificados.

3-1-C- Existencia e institucionalidad de redes de actores territoriales endógenos y exógenos.

3-2- Marco institucional, y ámbitos de acción y participación

3-2-A- Normativa constitucional y legal referida a la promoción, organización, articulación y sostenimiento de los actores territoriales.

3-2-B- Coordinación intersectorial e interterritorial de los actores y normatividad de respaldo.

3-3- Capacitación en cultura de la calidad territorial

3-3-A- Políticas institucionales orientadas a la capacitación de los agentes territoriales.

3-3-B- Acciones específicas de capacitación desarrolladas.

3-3-C- Recursos asignados a las acciones de capacitación.

3-3-D- Capacitación de capacitadores.

3-4- Acciones desarrolladas

3-4-A- Descripción de las acciones de coordinación, articulación y supervisión intersectorial e interterritorial.

3-4-B- Evolución y tendencia del conjunto de acciones desarrolladas.

3-4-C- Evaluación de las acciones desarrolladas.

3-4-D- Efectos en la innovación, la creatividad, la creación y expansión de cadenas de valor y la implantación y mejora de la calidad territorial.

3-4-E- Recursos asignados.

4- Sistema estadístico

El Metamodelo de calidad territorial desarrolla este Criterio con los siguientes subcriterios y factores, orientados a la institucionalización de un sistema de informaciones y con el objetivo de generar conocimiento que permita posicionar al territorio en un escenario de competitividad e innovación.

4-1- Marco legal estadístico

4-1-A- Existencia de normas jurídicas generadoras de un sistema estadístico territorial.

4-1-B- Instituciones y organismos responsables de la juridicidad del sistema estadístico.

4-1-C- Principios deontológicos aplicados.

4-2- Fuentes de información

4-2-A- Identificación de la unidad de información territorial.

- 4-2-B- Identificación y consolidación de las fuentes de información.
- 4-2-C- Capacitación de los generadores de información.
- 4-2-D- Utilidad, eficacia y eficiencia de los sistemas de información.

4-3- Análisis y procesamiento de la información

- 4-3-A- Organismos y/o instituciones dedicadas a la estadística territorial.
- 4-3-B- Capacitación de los recursos humanos aplicados.
- 4-3-C- Mecanismos de difusión, transparencia y accesibilidad de la información.

4-4- Inserción en el sistema estadístico mundial

- 4-4-A- Adecuación a los cronogramas de convención.
- 4-4-B- Estudios comparativos interterritoriales.
- 4-4-C- Evaluaciones externas del sistema estadístico territorial

5- Planeamiento territorial

El Metamodelo de calidad territorial comprende para este Criterio, los siguientes subcriterios y factores:

5-1- Modelo de desarrollo

- 5-1-A- Plan de desarrollo con explicitación de la distribución de sectores productivos.
- 5-1-B- Delimitación de los espacios de referencia y unidades territoriales.
- 5-1-C- Determinación de objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo.
- 5-1-D- Participación de actores territoriales en la elaboración del modelo.
- 5-1-E- Integración de programas y proyectos en el plan de desarrollo.
- 5-1-F- Recursos asignados para la elaboración y ejecución de planes, programas y proyectos.
- 5-1-G- Criterios y mecanismos de retroalimentación del modelo.

5-2- Líneas de acción

5-2-A- Identificación, actores territoriales involucrados, recursos necesarios y cronogramas de las líneas de acción.

5-2-B- Integración y vinculación de las líneas de acción componentes del modelo de desarrollo.

5-2-C- Impactos en el ámbito territorial considerado y sus efectos en los entornos inmediatos y mediatos.

5-2-D- Identificación de oportunidades de aplicación surgidas de modelos de desarrollo de otras unidades territoriales.

6- Auditoría y Control

El Metamodelo de calidad territorial comprende para este Criterio, los siguientes subcriterios y factores:

6-1- Organismos de control

6-1-A- Existencia de organismos orientados a la verificación del cumplimiento de objetivos y metas territoriales.

6-1-B- Institucionalidad y permanencia de dichos organismos.

6-1-C- Redes interinstitucionales e intersectoriales aplicadas a la supervisión del modelo de desarrollo.

6-1-D- Recursos destinados al sostenimiento de los organismos de control.

6-1-E- Mecanismos de control de los organismos de control.

6-2- Audiencias públicas

6-2-A- Normas de aseguramiento del funcionamiento, legitimidad y transparencia de las audiencias públicas en planes, programas y proyectos que impacten en el territorio.

6-2-B- Juridicidad de la normativa relacionada con las audiencias públicas.

6-2-C- Mecanismos de convocatoria, difusión, participación, institucionalización y obligatoriedad de las audiencias públicas.

6-2-D- Efectos concretos derivados de las conclusiones de las audiencias públicas.

7- Sustentabilidad ambiental

El Metamodelo de calidad territorial comprende para este Criterio, los siguientes subcriterios y factores:

7-1- Preservación del medio ambiente

7-1-A- Adhesión a programas, convenciones y organismos internacionales de protección y preservación ambiental.

7-1-B- Formación y capacitación de los actores territoriales en la temática medioambiental.

7-1-C- Vigencia de acuerdos, tratados, pactos y coincidencias relacionadas con la preservación del medio ambiente en el ámbito territorial y en su entorno.

7-1-D- Acciones de reversión de situaciones contaminantes del medio ambiente

7-2- Impacto ambiental

7-2-A- Legislación específica relacionada a las acciones de evaluación de impacto ambiental en planes, programas y proyectos de desarrollo territorial.

7-2-B- Organismos e instituciones dedicados a la evaluación de impacto ambiental.

7-2-C- Participación social en las acciones de evaluación de impacto ambiental, orientada a la toma de conciencia acerca de la problemática específica.

8- Desarrollo territorial

El Metamodelo de calidad territorial comprende para este Criterio, los siguientes subcriterios y factores:

8-1- Identificación y difusión de resultados

8-1-A- Resultados de aplicación del modelo de desarrollo territorial, en particular los referidos a desarrollo humano, infraestructura, producción económica y calidad institucional.

8-1-B- Actores territoriales encargados de la elaboración de los resultados.

8-1-C- Exposición pública de los resultados y su metodología de elaboración.

8-1-D- Revisión y mejora continua de la metodología de elaboración de resultados.

8-2- Evaluación de resultados

8-2-A- Modelo de calidad aplicado a la evaluación de resultados.

8-2-B- Actores territoriales encargados de la evaluación de los resultados.

8-2-C- Criterios de análisis comparado.

8-2-D- Retroalimentación del modelo de desarrollo basado en la evaluación de resultados.

CALIFICACIÓN DE CRITERIOS Y SUBCRITERIOS

El método de evaluación utilizado en el Modelo del Premio Nacional a la Calidad, implica la asignación de puntos a cada uno de los criterios, en formato de porcentajes de 0 a 100 como mínimo y máximo de cumplimiento, respectivamente, y que para el enfoque y metodología, o sea los métodos, principios, conceptos y sistemas que son empleados para alcanzar el objetivo de calidad de los primeros siete criterios significa evaluar 1º Existencia de sistemas; 2º Aplicación de factores de criterios; 3º Orientación hacia el aseguramiento y 4º Procesos de mejora.

Para la implantación, es decir la aplicación del enfoque, alcance y extensión en que es aplicado a todas las actividades consideradas en los criterios de evaluación, la asignación de porcentajes en estos primeros siete criterios, se basa en: 1º Evaluación y revisión; 2º Nivel alcanzado; 3º Grado de integración; 4º Áreas que abarca y 5º Desarrollo de sistemas de medición.

Con respecto al octavo criterio Resultados, la evaluación, que sigue la misma metodología de asignación de puntos, estudia 1º Liderazgo; 2º Gestión; 3º Resultados principales; 4º Nivel alcanzado y 5º Observaciones.

Asimismo, cada uno de los criterios se compone de subcriterios que a su vez tienen sus propios puntajes.

Es decir que se trata de un sistema de evaluación, que desagrega los criterios, a efectos de analizar parcialmente la valorización de la existencia de un proceso de calidad en la organización, para finalmente alcanzar una puntuación que determine, si globalmente, la organización evaluada tiene implantada calidad en forma significativa.

Para la evaluación de calidad territorial, al no haberse desarrollado al momento sistemas de certificación de calidad específicos, resulta procedente integrar en una única tabla evaluativa el enfoque y la aplicación, los cuales están reflejados en los parámetros de evaluación.

La evaluación de calidad territorial reconoce un primer elemento a determinar, que es la identificación de la persona o grupo de personas evaluadoras; en este sentido, resulta evidente que los mismos deben ser profesionales capacitados y de disciplinas concurrentes a la temática de la gestión, el desarrollo y la calidad territorial.

En segundo lugar, la determinación del modelo de evaluación a aplicar implica aceptar al MCT como una guía orientadora y general pasible de ser adaptada a las realidades territoriales del área en la que se aplique un determinado modelo de calidad.

A los efectos de la aplicación del MCT, se desarrolla seguidamente una tabla operativa para la evaluación de calidad territorial, observando la salvedad que la misma es de aplicación facultativa y no taxativa, en lo que se refiere a la asignación de puntos.

En las filas se establecen los ocho criterios ya definidos y detallados del MCT, y en las columnas, los parámetros de evaluación.

Los parámetros son: Enfoque sistémico, Aplicación de subcriterios, Integración entre criterios, y Consolidación y mejora continua del modelo, que como ya se explicara, integran los métodos, principios, conceptos y sistemas que son empleados para alcanzar el objetivo de calidad, y el enfoque, alcance y extensión en que es aplicado a todas las actividades consideradas en los criterios de evaluación.

El parámetro del Enfoque sistémico evalúa el modo en que cada uno de los criterios es concebido como un sistema en sí mismo, como parte de un sistema

mayor que es el de la calidad territorial, y con subsistemas componentes que son los subcriterios y sus factores.

Este enfoque sistémico también implica la evaluación y verificación de las relaciones entre el territorio considerado y su entorno, y la existencia de una estructura organizada para la implantación de calidad que se debe visualizar a través de todos los criterios.

La evaluación de la aplicación de los subcriterios comprueba la integralidad de la implantación del MCT en el territorio determinado, y considera como un factor positivo de ponderación de la calidad de un territorio, la aplicación efectiva y completa de los subcriterios y factores desarrollados para cada criterio.

La integración entre criterios reconoce la necesidad de evaluar la interdependencia de cada uno de los ocho criterios principales, con uno o varios de los restantes, entendiendo dicha interdependencia como un elemento favorable y conveniente a la calidad territorial, a la transformación del crecimiento en desarrollo y a la cohesión como elemento clave en el equilibrio territorial; así por ejemplo se pueden establecer relaciones entre el desarrollo de los actores territoriales, y las auditorías públicas y el control, o entre el sistema estadístico y el planeamiento territorial, o entre el enfoque en el habitante y la sustentabilidad ambiental, entre otras interdependencias que pueden generarse.

La verificación de la existencia de estas relaciones agrega un plus a la evaluación simplificada e individual de los criterios, generando sinergia en una nueva categorización en la implantación y evaluación de calidad territorial al multiplicar los efectos sobre la misma, por el accionar conjunto de dos ó más criterios.

Finalmente, con la evaluación de la consolidación y mejora continua del modelo, nos estamos refiriendo al metamodelo de calidad territorial aplicado a un territorio determinado, e implica la ponderación de la actualización permanente del mismo en función de los objetivos de desarrollo que la comunidad acuerde o en caso alternativo, la existencia de mecanismos tendientes a dicha actualización, y la institucionalización y progresivo crecimiento de los actores territoriales.

Los puntajes relativos asignados son orientativos, quedando a cargo de cada unidad territorial a través de los mecanismos institucionales pertinentes, la definición de los valores absolutos a asignar, a partir del modelo de desarrollo de cada territorio.

Para el MCT aplicado a la unidad territorial en análisis, la ciudad de Formosa, se definieron tres rangos para la asignación relativa de valores a cada parámetro de evaluación; el primer rango, que va de 0 % a 40 % implica que el subcriterio analizado evidencia, en alguna medida, indicios de existencia y aplicación; el segundo rango, que va de 40 % a 70 % implica que el subcriterio analizado evidencia una existencia y aplicación indudable; finalmente el tercer rango, que va de 70 % a 100 % implica que el subcriterio analizado está consolidado, reitera ciclos de mejora, registra benchmarking, y extensión desde y hacia otros territorios.

Los puntajes asignados a los parámetros de evaluación son mayores en la aplicación de subcriterios y en la consolidación y mejora continua del modelo; en el primer caso debido a la necesidad de inducir a los equipos de calidad y a los actores territoriales al despliegue general de los criterios y subcriterios de calidad para que todo el territorio y su población sean beneficiarios de los resultados del desarrollo; en el segundo caso, y debido a lo novedoso que implica aplicar un modelo de calidad en un territorio, consideramos que consolidar esta acción resulta esencial para garantizar la inserción definitiva de la cultura de la calidad en la gestión del desarrollo territorial.

De todos modos la diferencia de los puntajes asignados a los parámetros de evaluación reducen solamente un 30 % el valor absoluto a los otros dos parámetros, el de enfoque sistémico y el de la integración entre criterios.

Por otra parte, los porcentajes asignados como máximos según los parámetros de evaluación a cada uno de los subcriterios, respetó en términos generales los porcentajes totales de cada uno de los cuatro parámetros con respecto al máximo total de los criterios; es decir que en general se tomaron como máximos, el 20 % para Enfoque sistémico e Integración entre criterios y 30 % para Aplicación de subcriterios y Consolidación y mejora continua del modelo, en la evaluación de cada uno de los subcriterios componentes.

Entendemos que en el futuro, en ciudades en las cuales se verifiquen sucesivos ejercicios anuales de aplicación del modelo, la importancia relativa de los puntajes en los cuatro parámetros de evaluación tenderá al equilibrio.

Dentro de cada uno de los rangos, el evaluador ponderará en qué posición del mismo califica a los subcriterios, en función de las evidencias presentadas en el Informe de Calidad.

Es importante aclarar que, tal como sucede con los Informes de Calidad del Premio Nacional a la Calidad en Organismos Públicos, puede verificarse que alguna evidencia inexistente en un determinado subcriterio, aparezca exteriorizada, al menos parcialmente, en algún otro, por lo que hacemos propia la recomendación del Premio a los evaluadores en el sentido de leer todo el informe y entender que su desagregación es, entre otros, a fines organizativos.

Las consideraciones que siguen las estimamos pertinentes para su aplicación a todo otro territorio en análisis que observe características similares al de la ciudad de Formosa en cuanto a su rango de ciudad, condición de rol administrativo, antigüedad de fundación y nivel de desarrollo observable, y a efectos de poder establecer comparaciones de calidad entre distintas unidades territoriales.

En el análisis horizontal de la tabla de puntajes máximos precedente, es decir en los valores relativos asignados a los criterios, a Gobernanza y a Desarrollo Territorial se les asignan los mayores puntajes en consideración a que ambos configuran, además de su condición de criterios, la condición de ser dimensiones en sí mismos, lo que significa por una parte ser una categoría de magnitud superior a la de los criterios, y por otra parte y dadas las características de ambas, ejercer una influencia e impacto superlativo en las condiciones de la gestión y el desarrollo territorial.

Seguidamente, y en orden decreciente, se le asignó el mayor puntaje al segundo criterio, el del Enfoque en el Habitante, considerando el retraso relativo en el nivel de desarrollo alcanzado por la población del territorio considerado con relación a poblaciones de otras ciudades.

Finalmente, a los demás criterios, Desarrollo de Actores Territoriales, Sistema Estadístico, Planeamiento Territorial, Auditorías Públicas y Control, y Sustentabilidad Ambiental, se les asignaron puntajes similares por entender que su importancia relativa dentro del modelo en aplicación era equivalente.

En referencia a los parámetros de evaluación, se han aumentado los valores correspondientes a Aplicación de Subcriterios, y Consolidación y Mejora Continua del Modelo, por sobre los otros parámetros, entendiendo la importancia que puede tener en los primeros años de aplicación del Metamodelo, el despliegue de todos sus componentes a fin de incorporar y afianzar la cultura de la calidad territorial, y asegurar la utilización y mejoramiento del instrumento de implantación y evaluación como herramienta de gestión para el desarrollo.

Con respecto a los valores máximos asignados a cada subcriterio, los mismos se basan en las siguientes consideraciones:

Para el primer criterio, Gobernanza, de la totalidad de sus 20 puntos, se determinaron 12 puntos para el subcriterio Institucionalidad y normatividad (60 %) y 8 puntos para Gobernanza en acción (40 %) entendiendo la mayor importancia de la existencia de un marco jurídico institucional perdurable en el tiempo por sobre prácticas gubernamentales más sujetas a la variabilidad de las circunstancias de un contexto que, en el caso del territorio evaluado, excede la propia capacidad de influencia e impacto en sus condiciones.

Para el segundo criterio, Enfoque en el habitante, en la totalidad de sus 14 puntos, hay un claro predominio del puntaje del subcriterio Indicadores relativos al desarrollo humano, 10 puntos (70 %) con respecto al puntaje del subcriterio Identificación y análisis de la población objetivo, 4 puntos (30 %), ya que aquel refleja la situación de la población del territorio evaluado en ámbitos esenciales para su desarrollo tales como salud, educación y producción económica.

Para el tercer criterio, Desarrollo de los actores territoriales, de la totalidad de sus 10 puntos, hay una ponderación equilibrada en sus cuatro subcriterios con una asignación de entre el 20 % y el 30 % para cada uno de ellos, con un ligero predominio en los subcriterios Identificación y perfil de los actores territoriales, por la importancia que dicha acción tiene en los primeros años en los que se implanta un sistema de calidad, tal el caso del territorio evaluado, lo cual guarda relación con las acciones desarrolladas en tal sentido, que es el otro subcriterio con mayor asignación.

Para el cuarto criterio, Sistema estadístico, la totalidad de sus 9 puntos, se distribuye uniformemente entre los cuatro subcriterios componentes, con un porcentaje ligeramente superior, 3 puntos (30 %) del subcriterio Marco legal, atendiendo a las consecuencias observables y negativas de un manejo discrecional de datos e información estadística.

De la totalidad de los 10 puntos del quinto criterio, Planeamiento territorial, 6 puntos (60 %) son asignados al subcriterio Modelo de desarrollo y 4 puntos (40 %) al subcriterio Líneas de acción, entendiendo la supremacía del planeamiento estratégico por sobre el planeamiento operativo, apreciación válida no sólo para el territorio evaluado, sino de alcance general para otros territorios.

En el sexto criterio, Auditoría públicas - Control, de sus 8 puntos se asignaron 5 puntos (60 %) al subcriterio Organismos de control y 3 puntos (40 %) al subcriterio Audiencias públicas, ya que en gran medida el segundo subcriterio depende de la existencia del primero y las audiencias públicas son una parte de las acciones desarrolladas; en el caso de un territorio signado por el fuerte impacto de la esfera pública, los organismos de control suponen un principio de garantía de resguardo con respecto al uso adecuado de los recursos, entre otros campos.

El séptimo criterio, Sustentabilidad ambiental, distribuye sus 9 puntos con una asignación de 6 puntos (70 %) al subcriterio Preservación del medio ambiente y 3 puntos (30 %) al subcriterio Impacto ambiental, ya que se trata de un territorio con industrialización incipiente, y, como en todos los modelos de calidad, genera mejores resultados la aplicación de un enfoque preventivo que un enfoque correctivo.

Finalmente, en el octavo criterio, Desarrollo territorial, de la totalidad de sus 20 puntos, se asignaron 12 puntos (60 %) al subcriterio Identificación y difusión de resultados y 8 puntos (40 %) al subcriterio correspondiente a la Evaluación de resultados ya que en los estadíos iniciales de la implantación de un modelo de calidad resulta de importancia predominante la determinación y continuidad a lo largo de ejercicios anuales de resultados que en una segunda instancia serán evaluados mediante análisis comparativos.

Aplicados los porcentajes que resultan de la evaluación del Informe de Calidad a los valores absolutos definidos para cada subcriterio, surgen los valores absolutos de calidad del territorio analizado; dichos porcentajes son el resultado del juicio evaluativo del informe de calidad efectuado por los evaluadores, juicio que determina el grado de ajuste que se observa en dicho informe entre los requerimientos de los criterios, subcriterios y factores del Metamodelo de Calidad Territorial, y la realidad territorial descripta para los mismos.

TABLA DE PUNTAJES MÁXIMOS

<u>PARÁMETROS DE EVALUACIÓN</u>	<u>Enfoque sistémico</u>	<u>Aplicación de subcriterios</u>	<u>Integración entre criterios</u>	<u>Consolidación y mejora continua del modelo</u>	<u>TOTALES</u>
<u>CRITERIOS</u>					
<u>Gobernanza</u>	4	6	4	6	20
<u>Enfoque en el habitante (desarrollo humano)</u>	2	4	3	5	14
<u>Desarrollo de los actores territoriales</u>	3	2	1	4	10
<u>Sistema estadístico</u>	2	2	2	3	9
<u>Planeamiento territorial</u>	2	4	3	1	10
<u>Auditorías públicas – Control</u>	2	3	1	2	8
<u>Sustentabilidad ambiental</u>	1	3	2	3	9
<u>Desarrollo territorial</u>	4	6	4	6	20
<u>TOTALES</u>	20	30	20	30	100

TABLA DE PUNTAJES DE CRITERIOS Y SUBCRITERIOS

CRITERIOS	SUBCRITERIOS	MÁX. SUBC.	MÁX. CRIT.	Enfoque Sistémico	Aplicación de subcriterios	Integración entre criterios	Consolidación y mejora continua del modelo
				Máx.	Máx.	Máx.	Máx.
<u>1.Gobernanza</u>	1.1.Institucionalidad y normatividad	12	20	2,4	3,6	2,4	3,6
	1.2.Gobernanza en acción	8		1,6	2,4	1,6	2,4
<u>2.Enfoque en el habitante (desarrollo humano)</u>	2.1.Identificación y análisis de la población objetivo	4	14	0,6	1,2	0,9	1,5
	2.2.Indicadores relativos al desarrollo humano	10		1,4	2,8	2,1	3,5
<u>3.Desarrollo de los actores Territoriales</u>	3.1.Identificación y perfil de los actores territoriales	3	10	0,9	0,6	0,3	1,2
	3.2.Marco institucional, y ámbitos de acción y participación	2		0,6	0,4	0,2	0,8
	3.3.Capacitación en cultura de la calidad territorial	2		0,6	0,4	0,2	0,8
	3.4.Acciones desarrolladas	3		0,9	0,6	0,3	1,2
<u>4.Sistema Estadístico</u>	4.1.Marco legal estadístico	3	9	0,65	0,65	0,65	1,05
	4.2.Fuentes de información	2		0,45	0,45	0,45	0,65
	4.3.Análisis y procesamiento de la información	2		0,45	0,45	0,45	0,65
	4.4.Inserción en el sistema estadístico mundial	2		0,45	0,45	0,45	0,65
<u>5. Planeamiento Territorial</u>	5.1.Modelo de desarrollo	6	10	1,2	2,4	1,8	0,6
	5.2.Líneas de acción	4		0,8	1,6	1,2	0,4
<u>6.Auditorías públicas Control</u>	6.1.Organismos de control	5	8	1,2	1,8	0,6	1,2
	6.2.Audiencias públicas	3		0,8	1,2	0,4	0,8
<u>7.Sustentabilidad ambiental</u>	7.1.Preservación del medio ambiente	6	9	0,65	2	1,35	2
	7.2.Impacto ambiental	3		0,35	1	0,65	1
<u>8.Desarrollo territorial</u>	8.1.Identificación y difusión de resultados	12	20	2,4	3,6	2,4	3,6
	8.2.Evaluación de resultados	8		1,6	2,4	1,6	2,4
TOTALES		100	100	20	30	20	30

INFORME DE CALIDAD

El siguiente informe referido a la calidad territorial de la ciudad de Formosa fué realizado durante el segundo semestre de 2012 y los primeros meses de 2013.

En una provincia signada por el predominio casi excluyente de la actividad relacionada con la administración pública en todos los niveles y jurisdicciones, resulta consistente que la mayoría de las evidencias presentadas en el presente informe reconozcan como fuente de información algún área de gobierno.

Asimismo, y como rasgo destacable, debemos mencionar la reticencia y en algunos casos la frontal negativa por parte de algunas de las fuentes de información identificadas, para suministrar el material solicitado destinado a constituir la evidencia del subcriterio respectivo.

Si bien en todos los casos se mencionó expresamente el objeto de la investigación realizada y la finalidad del requerimiento, la institución universitaria involucrada y los antecedentes personales del realizador del informe, no siempre la solicitud de información fue respondida afirmativamente.

Con relación al territorio evaluado, la ciudad de Formosa es la capital de la provincia del mismo nombre, situada a orillas del río Paraguay, fundada en 1879 por el Coronel Luis Jorge Fontana, a consecuencia de la necesidad de relocalización de la población argentina desplazada de Villa Occidental, localidad que luego de la guerra del Paraguay, quedó emplazada en territorio paraguayo.

Tiene actualmente alrededor de 250.000 habitantes y se estructura urbanísticamente en base a la Ley 817 de inmigración y colonización del año 1876, basada, a su vez, en las antiguas Leyes de Indias españolas.

Su localización equidistante de Asunción del Paraguay y del nodo Resistencia-Corrientes, favoreció su crecimiento en épocas de transporte fluvial dominante.

En las primeras décadas del siglo XX, la finalización de las vías ferroviarias que unieron Formosa con Salta, sirvió para canalizar el resultado de la actividad productiva agropecuaria y forestal y su posterior traslado por la hidrovía Paraguay-Paraná hacia el puerto de Buenos Aires.

Sin embargo en las postrimerías del siglo XX, la depresión de las economías regionales provocó el despoblamiento del interior de la provincia y el aumento poblacional de la capital Formosa, a tal punto que en 1988, la ciudad de Formosa junto a otras 18 ciudades argentinas fue seleccionada por la Secretaría de

Vivienda de la Nación para la realización de estudios de planificación, debido al registro de tasas interanuales de crecimiento demográfico muy superiores a la media argentina, situadas alrededor del 5 % anual.

En la actualidad, y merced a los resultados del Acta de reparación histórica firmada entre los gobiernos provincial y nacional en el año 2003, se han ejecutado en la última década obras públicas de significativa importancia entre las que se pueden mencionar barrios de viviendas, escuelas, hospitales, pavimentos y redes de infraestructura, todo lo cual ha disminuido los déficits en la materia no obstante los altos índices de crecimiento demográficos mencionados.

1-Gobernanza

1-1 Institucionalidad y normatividad

1-1-A- Existencia de organismos dedicados a la implantación y evaluación de procesos de calidad orientados al desarrollo territorial.

No se verifican organismos específicos que se dediquen a implantar y evaluar procesos de calidad orientados al desarrollo territorial en los organigramas de la Provincia ni de la Municipalidad de Formosa; sin embargo varias dependencias incorporan el concepto de calidad en su misión y funciones. Por ej. la Subsecretaría de Recursos Naturales, Ordenamiento y Calidad Ambiental y la Subsecretaría de Recursos Humanos de la Provincia.

Fuente información: Elaboración propia

1-1-B- Participación de los máximos niveles jerárquicos de todos los poderes gubernamentales en los organismos de calidad.

Se observa en el informe anual 2012 que el titular del Poder Ejecutivo elevó a la Legislatura provincial, la mención del concepto de calidad en áreas tales como educación, salud y producciones locales, no así su participación directa o de miembros de su gabinete en organismos específicos de calidad. A nivel municipal no hay mención al concepto de calidad en el informe anual del Intendente al Concejo Deliberante.

Fuente información: elaboración propia

1-1-C- Jerarquía constitucional de la calidad institucional en aspectos tales como, accesibilidad a la información pública, alternancia en los cargos electivos, sistemas de votación, libertad de expresión.

Los artículos 10º, 11º y 12º de la Constitución Provincial explicitan taxativamente los derechos de los ciudadanos a la libre expresión. La reelección de Gobernador e Intendente es por períodos indefinidos. La Fiscalía de Investigaciones Administrativas prevista por la Constitución para investigar las conductas de funcionarios no se ha constituido. El sistema de votación se rige por la Ley de Lemas. Existen diversos medios gráficos de expresión, la televisión abierta es oficial y la radiofonía es oficial y privada tanto en amplitud como en frecuencia modulada.

Fuente información: Elaboración propia

1-1-D- Existencia de normativas orientadas a la articulación y coordinación multinivel para la aplicación de políticas interjurisdiccionales.

Existen numerosas evidencias de articulación y coordinación multinivel entre la Municipalidad, organismos provinciales y organismos nacionales en áreas de salud, obras públicas, servicios públicos, ordenamiento de tránsito, reordenamiento urbano y otras, pero no así normativas específicas que las promuevan o determinen. Se transcriben párrafos del mensaje del Intendente Municipal de la ciudad de Formosa al Concejo Deliberante del año 2009 en tal sentido: “Tenemos la absoluta convicción de que el municipio constituye una instancia fundamental del desarrollo local y el responsable institucional de su ordenamiento territorial. Nuestras políticas implementadas tienden a una fuerte interacción entre el sector público y nuestra comunidad para generar el desarrollo armónico y equitativo que cuide el empleo y sean fuente de generación de trabajo en nuestra ciudad...quiero remarcar la unidad de concepción y de acción con el Gobierno Provincial y Nacional para buscar la igualdad de oportunidades a través de la prestación de un servicio público”.

Se observa que en la visión de la máxima autoridad a nivel local, el municipio tiene asignado un claro rol de liderazgo en la acción para el desarrollo y se posiciona como articulador con la actividad privada y con las otras jurisdicciones del ámbito público.

Fuente información: Elaboración propia

1-1-E- Asignación de recursos presupuestarios aplicados a la gestión de calidad territorial con monitoreo y rendición transparente de cuentas.

No existen recursos presupuestarios directos asignados a una gestión de calidad territorial; el monitoreo y rendición de cuentas lo realiza un organismo extrajurisdiccional que es el Tribunal de Cuentas provincial.

Fuente Información: Elaboración propia

1-1-F- Institucionalización de la coordinación, el diálogo y la asociación, en la elaboración e implementación de las políticas públicas entre el nivel jurisdiccional, otro nivel, la actividad privada y organizaciones del tercer sector.

El art. 155º de la Constitución Provincial prevé la conformación de un Consejo Económico Social con integración de sectores de la producción, el trabajo, los profesionales y entidades socio culturales, como órgano de consulta de los poderes públicos en el campo socio económico, pero no se ha constituido. Existen diversos convenios orientados a la ejecución de obras públicas por parte de organismos provinciales en el ámbito jurisdiccional, ej. pavimentos de hormigón, desagües cloacales, extensiones de redes de agua potable. No existen juntas vecinales.

Fuente información: Elaboración propia

1-1-G- Simplificación de la legislación existente.

No hay registro que evidencie acciones referidas a la elaboración de un digesto normativo o alguna clase de organización legislativa tendiente a la simplificación de la accesibilidad a las distintas jerarquías normativas.

Fuente Información: Elaboración propia

1-2- Gobernanza en acción

1-2-A-Existencia de políticas de Estado de mediano y largo plazo consensuadas intersectorialmente.

Las políticas jurisdiccionales son parte integrante del denominado Modelo Formosa 2015 y Plan Estratégico Territorial 2016. En la formulación de ambos participaron equipos técnicos de todos los sectores y jurisdicciones que aportaron datos e información al realizador del Modelo que fue una consultora privada. Se transcriben párrafos del mensaje del Intendente Municipal de la ciudad de Formosa al Concejo Deliberante del año 2009 que ejemplifican el subcriterio en análisis: “Actualmente nuestros equipos técnicos trabajan con las áreas específicas del gobierno provincial, a fin de establecer y delimitar las áreas de riesgo que, en nuestra ciudad, puedan eventualmente verse afectadas por las crecidas del río Paraguay y lluvias”

“..participación activa y permanente desde la Oficina de Empleo y de la implementación de todos los programas de capacitación y acciones institucionales que se enmarca en la búsqueda de nuevas oportunidades laborales, para lo cual trabajamos articuladamente con los organismos específicos del Estado Nacional y Provincial”.

En estos dos ejemplos se observan acciones concretas de articulación con los niveles provincial y nacional para transformar en acción políticas gubernamentales en ámbitos tan disímiles como prevención contra inundaciones y capacitación para el empleo.

Fuente información: Elaboración propia

1-2-B-Resultados observables como consecuencia de la cooperación entre distintos niveles gubernamentales, y entre éstos, las organizaciones y los ciudadanos, sobre los asuntos directamente involucrados en el proceso de desarrollo.

Los resultados observables no implican una activa participación directa de organizaciones, ya fueran privadas o del tercer sector, ya que, en general no hay un desarrollo importante de las mismas debido a la fuerte dependencia económica

de recursos oficiales. Se transcriben párrafos del mensaje del Intendente Municipal de la ciudad de Formosa al Concejo Deliberante del año 2009: “Quiero remarcar la unidad de concepción y de acción con el Gobierno Provincial y nacional para buscar la igualdad de oportunidades a través de la prestación de un servicio público. Fue, justamente en mérito a esa unidad de concepción y a la unidad de acción que se puso en marcha en Diciembre de 2008 el funcionamiento de la Planta de Agua Potable y sus instalaciones complementarias que forman parte del Plan Director de Agua Potable de la Ciudad de Formosa. Esta obra constituye un hito revolucionario para nuestra ciudad. La concreción de esta obra debidamente planificada es la demostración más acabada de la equidad territorial para el desarrollo con igualdad de oportunidades absolutamente para todos nuestros vecinos.”

El enfoque y la implantación del concepto de cooperación se traduce en resultados concretos de desarrollo; en el caso de Formosa se trata de una cooperación del ámbito público interjurisdiccional.

Fuente información: Elaboración propia

1-2-C-Impactos territoriales como resultado de la articulación entre los diferentes niveles de gobierno (nacional, regional, local).

La firma del Acta de Reparación Histórica entre los gobiernos nacional y provincial canalizó un importante flujo de recursos orientados a infraestructura y equipamiento que permitió una mejora sustancial en los indicadores referidos a ambos sectores. La Nación, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUV), evalúa, financia, fiscaliza y audita los emprendimientos que, con fondos de la misma, propone el Poder Ejecutivo Provincial a través del Instituto Provincial de la Vivienda (IPV). Los referidos emprendimientos, en su mayoría, están orientados a solucionar el déficit habitacional con la concreción de viviendas y sus correspondientes obras de infraestructura de servicios. En el caso particular del complejo habitacional “Nueva Formosa”, existió una activa participación del municipio capitalino, habida cuenta el impacto que genera en la ciudad una obra de 5.700 viviendas y más de 20.000 habitantes. Ello se vio reflejado en la elección del terreno, propuesta de obras de infraestructura, como también la necesidad de adecuar el alcance del actual ejido y la reglamentación vigente (planificación urbana y código de edificación). Es importante acotar que,

tanto para la ciudad de Formosa como para el resto de las localidades de la provincia, los emprendimientos que realiza el I.P.V. acompañan los objetivos propuestos por el Ministerio de Planificación, Obras y Servicios Públicos en el Plan Estratégico de Desarrollo Local.

Fuente Información: Instituto Provincial Vivienda Formosa

Se transcriben párrafos del mensaje del Intendente Municipal de la ciudad de Formosa al Concejo Deliberante del año 2009: “Los programas de educación y empleo permitieron que 5000 jefes de hogar se incorporen al mercado laboral registrado con microemprendimientos. Además de ello, 7297 beneficiarios completaron el programa de terminalidad educativa y formación profesional. Generamos también puestos de trabajo genuinos en producción hortícola mediante programas conjuntos con el Instituto PAIPPA (Programa Asistencia Integral Pequeño Productor Agropecuario). Ello permitió incorporar 300 familias del área rural y desarrollar 1200 huertas en el área urbana, las que satisfaciendo sus necesidades primarias, volcaron el excedente en la comercialización. Para facilitarla, se amplió el mercado municipal frutihortícola y se destina un amplio sector para estos pequeños productores locales. Asimismo, se continuarán con las mejoras edilicias y, como lo adelantamos, serán pavimentadas las áreas circundantes para darle una mejor funcionalidad”.

Fuente información: Elaboración propia

1-2-D- Grados de participación colectiva en las políticas, planes, programas y proyectos referidos al desarrollo territorial.

En diciembre de 2009 y marzo de 2010, se llevaron a cabo, en la ciudad de Formosa Capital, Audiencias Públicas a efectos de poner a consideración de la población de toda la provincia, una cuestión fundamental, vinculada con la temática de este Informe, cual es el Ordenamiento Territorial para la Provincia de Formosa, habiéndose presentado un Proyecto (POTFOR), conforme a la Ley Provincial 1552, promulgada a tales fines. El grado de participación ciudadana, en aquella ocasión, puede considerarse muy elevado, en cantidad y calidad. Intervinieron diversos sectores sociales del vasto territorio formoseño, que abarca 72.000 km², habiéndose presentado, en ambas ocasiones, representantes de diversos sectores sociales, económicos, culturales, políticos, religiosos y personas

en particular, a los efectos de expresar sus puntos de vista con relación al POTFor. Se considera paradigmática la cita de esas dos audiencias públicas, pues el Ordenamiento Territorial, resulta la base de todo proyecto de desarrollo territorial, ya que en él se han delimitado, claramente, las zonas o regiones productivas en todo el territorio formoseño, con indicación específica de sus extensiones y las finalidades a las que deben ser destinadas. Con relación a los demás planes, programas y proyectos referidos al desarrollo territorial de la Provincia de Formosa, todo emprendimiento de envergadura es tramitado, de manera obligatoria, por el mecanismo de la Audiencia Pública, pues así se halla dispuesto, de manera imperativa, por la Ley Provincial General del Ambiente N° 1060. En este orden de ideas se realizan, anualmente, un promedio de entre 9 y 16 audiencias públicas, para abordar temáticas de toda índole, la mayoría de ellas vinculadas con el desarrollo territorial, siendo, en cada caso, importante la participación y aportes que realizan grupos y miembros de la comunidad. Se efectuaron reuniones vecinales con autoridades municipales orientadas a la formulación de un Plan Urbano Ambiental, el que a la fecha aún no ha sido puesto en práctica. Se verifica que en alguna medida, decisiones gubernamentales son producto de peticiones colectivas vecinales y barriales.

Fuente Información: Defensoría del Pueblo Provincia Formosa

http://www.defensoriaformosa.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=59&Itemid=2

http://www.defensoriaformosa.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=1812&Itemid=2

1-2-E- Existencia y aplicación efectiva de políticas de descentralización.

No se verifican políticas concretas y efectivas que tiendan a descentralizar administrativa u operativamente el accionar oficial en el territorio. Pero al mismo tiempo se verifican inversiones públicas y privadas que promueven la expansión territorial con un formato de estructura urbana radial y concentrada

Fuente información: Elaboración propia

1-2-F- Formación de organismos participativos encargados de supervisar con efectos vinculantes, las acciones que ejecute el gobierno.

No hay evidencia de la existencia de organismos al efecto de este subcriterio. Indirectamente, el Artículo 74° de la Ley 1028 (Ley Orgánica de Municipios) establece que “corresponde al Concejo (Honorable Concejo Deliberante) el control de gestión en la administración comunal, para lo cual podrá solicitar toda clase de información y acceso a las fuentes” y al ser los Concejales representantes del pueblo, se ejerce la supervisión de los actos de gobierno bajo la modalidad de la participación indirecta.

Fuente información: Elaboración propia

2-Enfoque en el habitante (Desarrollo humano)

2-1- Identificación y análisis de la población objetivo

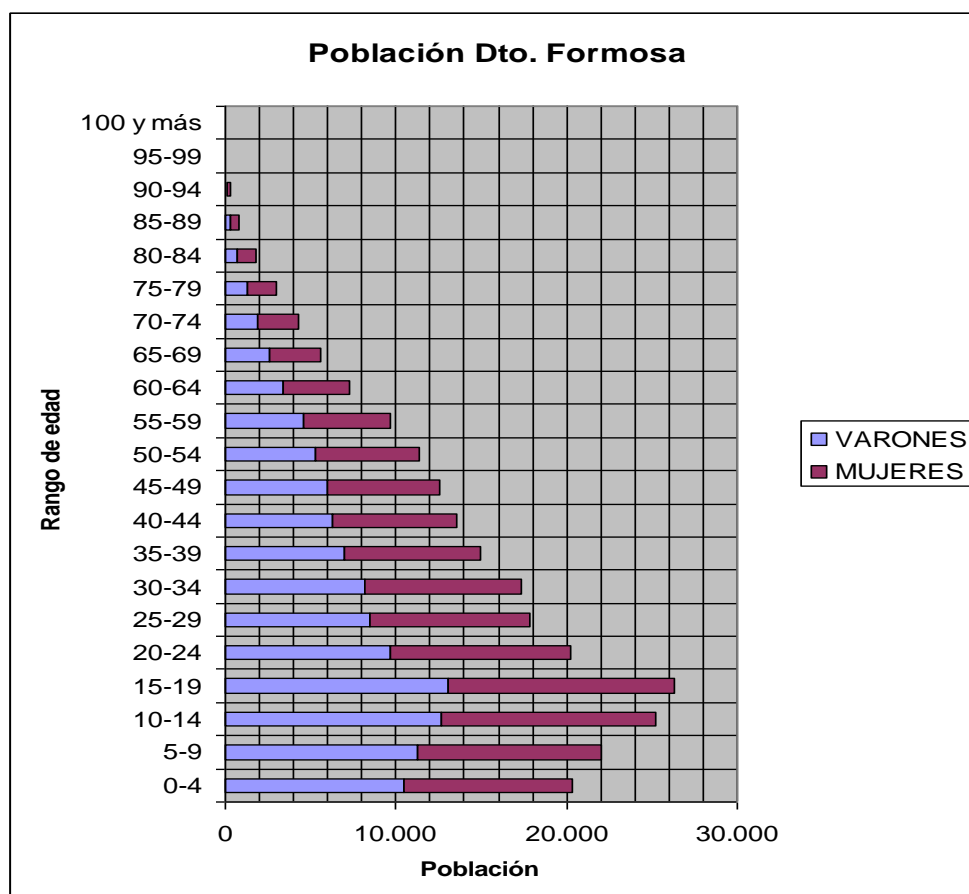
2-1-A- Análisis de la demografía con descripción de las tendencias relevantes en sus principales parámetros, en períodos censales e intercensales.

La población del Departamento Formosa es de 234.354 habitantes según Censo INDEC 2010, de los que 121.272 son femeninos y 113.082 masculinos (ver gráfico adjunto); la variación intercensal con respecto al año 2001 es de + 11,6 %; del 2001 con respecto a 1991 dicha variación fue de + 31,7 %.

La población del Departamento Formosa fue de 198.074 habitantes según Censo INDEC 2001, de 147.336 habitantes según Censo INDEC 1991, de 93.603 habitantes según Censo INDEC 1980, de 61.071 habitantes según Censo INDEC 1970 y de 36.499 habitantes según Censo INDEC 1960

CUADRO 1 - POBLACIÓN DEL DTO. FORMOSA AÑO 2010 –

Fuente: Censo 2010-INDEC



Como se puede observar en el gráfico anterior, la población del Dto. Formosa es una población relativamente joven que encuentra sus valores etáreos predominantes en las franjas 5-9, 10-14 y 15-19.

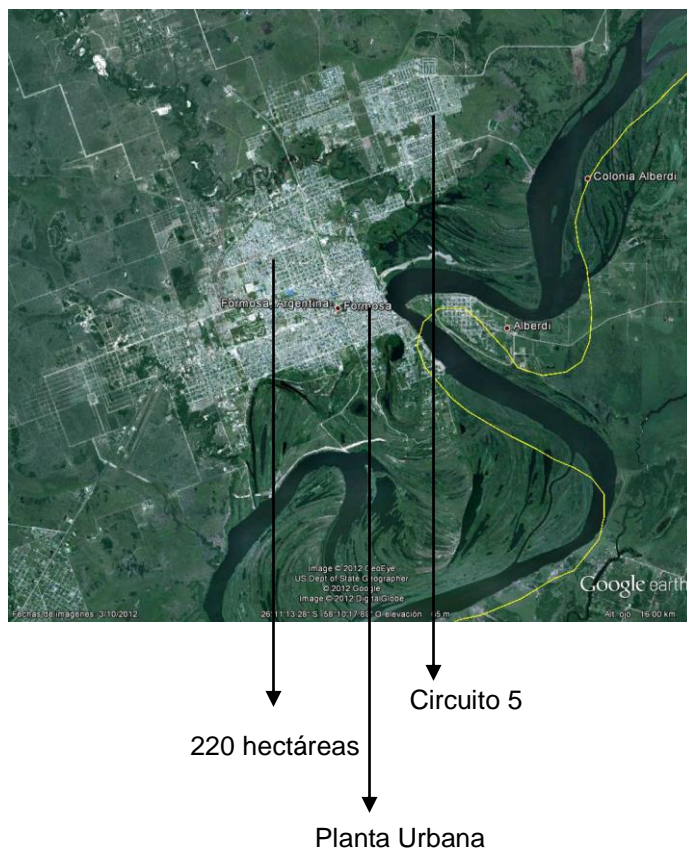
Fuente información: Elaboración propia en base a Censo 2010 INDEC

2-1-B- Estudios sobre la relación entre población y territorio, rango de concentraciones poblacionales, mapas de densidad.

La densidad poblacional del Departamento Formosa es de 37,8 hab/km² según Censo INDEC 2010, siendo el área de mayor densidad en la provincia de Formosa. En la ciudad de Formosa, las concentraciones mayores se verifican en la denominada Planta Urbana (256 hectáreas pertenecientes al origen fundacional de la ciudad), en los barrios construidos mediante fondos FONAVI y posteriores a través del Instituto Provincial de la Vivienda en el sector denominado 220

hectáreas y en los barrios generados como producto de las inundaciones de 1979, 1982 y 1983 en el sector denominado Circuito 5 al Nordeste de la ciudad:

FOTO 1: VISTA AÉREA CIUDAD DE FORMOSA – Fuente: Google Earth



Fuente información: elaboración propia

2-1-C- Metodología utilizada para la elaboración y análisis de los estudios descriptos.

Para la elaboración y análisis de los estudios descriptos se utilizaron las fuentes de información oficiales con datos consolidados de censos, encuestas y muestreos

Fuente información: Elaboración propia

2-2- Indicadores relativos al desarrollo humano

2-2-A- Índice de Desarrollo Humano (ONU) de la población objetivo considerada.

Si bien no es posible elaborar el IDH ya que no hay información de PBI de la unidad territorial en análisis, se presenta seguidamente información referida a hogares NBI del año 2001, analfabetismo del año 2010, hogares con inconvenientes de habitabilidad año 2010 y mortalidad infantil serie 1994-2003 y del año 2010 de la ciudad de Formosa:

Hogares NBI 21,7 %; Población NBI 25,8 % (Censo 2001 INDEC)

Analfabetismo 2,1 % (Censo 2010 INDEC)

Hogares sin baño 4,2 % (Censo 2010 INDEC)

Mortalidad infantil 1994: 32,3 % (Sitio Web Prov. Fsa.)

1995: 33 % “

1996: 33,4 % “

1997: 28 % “

1998: 24 % “

1999: 27,1 % “

2000: 26,3 % “

2001: 32 % “

2002: 28 % “

2003: 26,7 % “

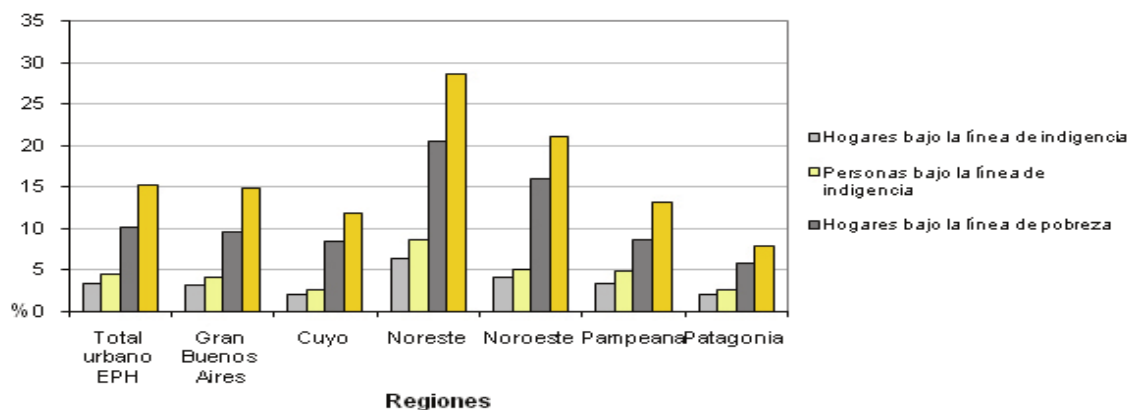
2010: 17 % (Min Salud Nación); en Argentina 11,9 %

Población Económicamente Activa: 76.000 hab. Población ocupada: 74.000 hab. (EPH 2009 INDEC)

Según datos del INDEC referenciados por la Federación Económica de Formosa¹⁴ la región Nordeste del país presenta los mayores índices de indigencia y pobreza:

CUADRO 2 – ÍNDICES DE INDIGENCIA Y POBREZA – Fuente: Federación Económica de Formosa

¹⁴ Publicación “Federación Económica de Formosa y los desafíos por vencer”, P. 3, Abril 2010



Fuente información: Elaboración propia

2-2-B- Índice de accesibilidad (kms. de vías permanentes de circulación, número de vehículos, utilización de transporte público, por habitante)

Longitud total de calles: 4200 cuadras

Longitud total de calles pavimentadas: 689 cuadras

Relación pavimento /total: 16,4 %

Total vehículos particulares empadronados a 2010: 53.200 automotores y 41.500 motos

Relación Habitantes/autos: 4,40

Relación Habitantes/autos + motos: 2,47

Fuente información: Elaboración propia, Obras Públicas Municipalidad Formosa

2-2-C- Equidad en la distribución de la riqueza entre la población (coeficiente de Gini).

Observando la comparación del Coeficiente de Gini en ciudades capitales del NEA, se puede concluir que la ciudad de Formosa presenta la mayor desigualdad con respecto a los ingresos de una familia

CUADRO 3 – COEFICIENTE DE GINI REGIÓN NEA – Fuente: <http://pep2022.posadas.gov.ar/sisep/inftecdistribucion>

Coeficiente de Gini primer trimestre 2007				
	Ingreso Familiar	Ranking	Ingreso Personal	Ranking
Gran Resistencia	0,45	1	0,46	3
Corrientes	0,46	2	0,26	1
Posadas	0,47	3	0,49	4
Formosa	0,48	4	0,42	2

2-2-D- Población beneficiada por el resultado de las acciones desarrolladas para la preservación del medio ambiente.

La Secretaría de Servicios Públicos de la Municipalidad de la ciudad de Formosa realiza diariamente servicios que hacen a la higiene urbana y la protección del medio ambiente, iniciada fundamentalmente por una campaña de educación y concientización en las escuelas y entidades intermedias a fin de lograr la colaboración de la población en las acciones que se realizan en pro de tener una ciudad ordenada y limpia. Los servicios públicos prestados por esta Secretaría abarcan desde la Higiene Urbana (recolección de residuos urbanos, barrido de calles pavimentadas, disposición final de residuos sólidos urbanos), mantenimiento de la red vial existente y canalizaciones pluviales a cielo abierto, mantenimiento de espacios verdes hasta el mantenimiento del alumbrado público, tareas estas que son ejecutadas dentro de un marco de protección al medio ambiente que nos rodea, y de acuerdo a la prestación de cada sector, se manejan valores porcentuales que van desde el 76 % al 90 % de población beneficiada por las acciones desarrolladas para la preservación del medio ambiente. Esta población produce diariamente 120.000 kg de residuos urbanos y 80.000 kg de residuos no convencionales. Estos residuos sólidos urbanos son tratados diariamente en el Vaciadero Municipal ubicado en el Lote Rural 66, mediante el sistema de relleno sanitario, equipamiento habilitado en el año 2006, ante la detección de basurales clandestinos a cielo abierto y mini basurales diseminados en distintos barrios de la ciudad, que fueron eliminados luego de un convenio con el CEAMSE, para el saneamiento de dichos focos de contaminación. Este servicio de Higiene Urbana se realiza diariamente de lunes a sábado en 84 barrios habilitados. Los residuos biopatogénicos generados en los centros de salud públicos y privados son tratados en la Planta de Tratamiento de Residuos Hospitalarios y dependen del Ministerio de Desarrollo Humano; la cantidad de residuos generados en el año 2009 llegó a 289 toneladas cuyo tratamiento para la

disposición final de los mismos fue la esterilización por autoclave y luego enterrados en el relleno sanitario municipal una vez verificada su inocuidad.

Fuente Información: Servs. Públicos Municipalidad Formosa

2-2-E- Descripción, análisis, diagnóstico y pronóstico de la estructura productiva del territorio considerado.

Toda la información referida a la estructura productiva del territorio considerado se encuentra descripta en el Modelo Formosa 2015 que se adjunta como Anexo; si bien el mismo se refiere a todo el territorio provincial, existen diversas desagregaciones que permiten visualizar información del Departamento Formosa y que se han seleccionado en el adjunto. Por tratarse de un territorio eminentemente urbano, la estructura productiva presenta una fuerte preponderancia de los sectores secundario y terciario, en particular este último ya que al ejercer la ciudad de Formosa el rol de ciudad capital de la Provincia, todas las áreas administrativas, financieras, educativas y sanitarias principales se localizan en su territorio. Cuantitativamente, y en función del aumento demográfico que se registra permanentemente, todos los sectores registran un crecimiento sostenido.

Fuente información: Elaboración propia

2-2-F- Parámetros de fortalecimiento democrático (población documentada, participación eleccionaria, medios de comunicación).

El Tribunal Electoral Permanente ha llevado a cabo programas de capacitación sobre legislación electoral y derecho de sufragio destinadas a docentes, estudiantes del Nivel Secundario, fuerzas de seguridad, autoridades de mesa y ciudadanía en general durante los años 2002, 2006, 2007 y 2010, así como también ha realizado tres Jornadas de Derecho Electoral durante los años 2006 y 2007, las cuales tuvieron un alto porcentaje de participación.

Fuente Información: Trib. Elect. Perm. Provincia Formosa

2-2-G- Organismos encargados de la elaboración de los indicadores, metodología utilizada y su mejora continua, resguardo y difusión de la información.

No existe un “Manual” de Calidad Territorial ni organismo que centralice la elaboración del mismo o sus partes componentes. No obstante, el Modelo Formosa 2015 que se adjunta en el anexo contiene indicadores e información representativos que evidencian la existencia de actores territoriales encargados de su elaboración. De acuerdo a información accedida, una consultora privada fue la encargada de la recopilación de datos y su compilación y organización en la publicación referida.

Fuente Información: Elaboración propia

3- Desarrollo de los actores territoriales

3-1- Identificación y perfil de los actores territoriales

3-1-A- Definición de las tipologías de actores territoriales existentes.

Los actores territoriales están organizados en función de las normativas existentes y que son de aplicación por parte de la Inspección General de Personas Jurídicas, dependencia del Ministerio de Gobierno, Justicia y trabajo de la Provincia de Formosa. Esta dependencia tiene por misión la de intervenir en la legitimación, fiscalización y disolución, dentro de la jurisdicción provincial, de las sociedades por acciones, fondos comunes de inversiones, asociaciones civiles y fundaciones que se constituyan en la Provincia. Con estas atribuciones ejerce sus facultades en organismos de primer grado tales como Cooperadoras, Asociaciones Vecinales, Entidades de Fomento, etc. y de Segundo Grado en cuanto las mismas tienden a asociarse entre sí.

Fuente información: Elaboración propia

3-1-B- Estructuras organizativas, jurisdiccionalidad e institucionalidad de los actores territoriales identificados.

Las formas y modalidades de organización y funcionamiento están regulados por la Inspección General de Personas Jurídicas de la provincia de Formosa en cuanto a número de miembros, conformación de Comisión Directiva, número de reuniones anuales, modalidad de las Asambleas, manejo de recursos,

presentación de Balances, etc. y si bien su ámbito de actuación puede estar circunscripto al territorio de la ciudad de Formosa o a su Departamento, debe reportar inexorablemente al organismo provincial mencionado.

Fuente información: Elaboración propia

3-1-C- Existencia e institucionalidad de redes de actores territoriales endógenos y exógenos.

Se transcriben párrafos del mensaje del Intendente Municipal de la ciudad de Formosa al Concejo Deliberante del año 2009:

“A fin de otorgar la seguridad necesaria en la calidad de los alimentos que consumimos, continuamos las tareas de control, previendo este año intensificarlas, como así también continuaremos con los convenios y capacitaciones con la Universidad Nacional de Formosa y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial”

“Asimismo con asociaciones protectoras de animales, trabajamos en el cuidado responsable de mascotas mediante la castración y vacunación antirrábica y antiparasitaria”

“Continuaremos articulando con clubes, asociaciones, organismos provinciales y nacionales para llevar adelante políticas deportivas destinadas a favorecer la inclusión social”

Como se puede observar, se está en una incipiente formación de redes territoriales con actores pertenecientes al ámbito público y al tercer sector u organizaciones no gubernamentales, la carencia de una estructura productiva a cargo del sector privado, explica la ausencia de éste en la existencia de las redes mencionadas.

Fuente información: Elaboración propia

3-2- Marco institucional, y ámbitos de acción y participación

3-2-A- Normativa constitucional y legal referida a la promoción, organización, articulación y sostenimiento de los actores territoriales.

El artículo 155° de la Constitución Provincial establece la existencia de un Consejo Económico Social que estará integrado por los representantes de los sectores de la producción, del trabajo, de los profesionales, entidades socio-culturales y funcionará mediante delegados designados por las organizaciones más representativas, con personería reconocida por autoridad competente, en la forma que determine la ley. El Consejo es un órgano permanente de consulta y asesoramiento de los distintos poderes públicos en el campo social y económico. Los municipios podrán crear en sus jurisdicciones organismos de análogas funciones y características. A pesar de esta previsión constitucional, en el ámbito territorial de análisis no se ha constituido organismo alguno referido a las características mencionadas.

Fuente Información: Elaboración propia

3-2-B- Coordinación intersectorial e interterritorial de los actores y normatividad de respaldo.

No hay evidencia de normativas que establezcan taxativamente la coordinación de los actores territoriales pertenecientes a distintos sectores ó territorios. La coordinación se da de hecho en diferentes acciones en las que generalmente la financiación proviene de Nación, la ejecución la efectúa la Provincia y la Municipalidad y/o la población del territorio en análisis es la usufructuaria; ej. redes de agua potable, cloacas, electricidad, desagües pluviales.

Fuente Información: Elaboración propia

3-3- Capacitación en cultura de la calidad territorial

3-3-A- Políticas institucionales orientadas a la capacitación de los actores territoriales.

La Agencia de Desarrollo Empresarial Formosa, una institución sin fines de lucro donde confluyen los esfuerzos de empresarios, cámaras, universitarios, técnicos y organismos gubernamentales para desarrollar las potencialidades de la economía regional y mejorar la competitividad de las empresas, tiene entre sus políticas la del Servicio de Desarrollo de Empresas que incluye la existencia de un Centro de

Entrenamiento Empresario donde realizar capacitaciones en los temas más demandados de los sectores productivos de la provincia.

Fuente Información: Agencia de Desarrollo Empresarial Formosa
<http://adeformosa.org.ar/?id=sec&rut=inst>

3-3-B- Acciones específicas de capacitación desarrolladas.

Las siguientes son acciones realizadas por la Agencia de Desarrollo Empresarial Formosa:

Curso De Inglés Para Negocios:

Se realizó el I Modulo de Ingles para negocios durante los meses de mayo y junio de 2011. Destinado a profesionales y empresarios participaron del mismo 15 personas.

Diplomatura En Organización Y Gestión De Pymes:

Organizada en forma conjunta por la Agencia de Desarrollo Empresarial, la Escuela de Ejecutivos y la Universidad Nacional de Córdoba. Se dictó sobre los ejes principales organización y planificación de las PyMES, costos y gestión financiera, marketing y comercialización y conducción de Recursos Humanos. Se capacitaron 48 profesionales, empresarios y emprendedores de la ciudad de Formosa y del interior de la provincia.

Clínica Ejecutiva En Empresas Familiares:

La misma contó con clases prácticas e intensivas y el objetivo fue preparar al alumno en las claves para imaginar, construir y afianzar el futuro de la empresa familiar. Organizado por la Agencia de Desarrollo Empresarial con la finalidad de acercar a los empresarios formoseños más especialización con clases presenciales y los docentes pertenecen a la Escuela de Ejecutivos de la ciudad de Córdoba. Se capacitaron 10 empresarios.

Maestría En Dirección De Recursos Humanos Por Competencias:

Se capacitaron 2 técnicos de la Agencia de Desarrollo Empresarial en la Maestría organizada por la Universidad de Belgrano en coordinación con la Subsecretaría de Desarrollo Económico de la Provincia de Formosa.

Fuente Información: <http://adeformosa.org.ar/?id=sec&rut=capacitacion>

3-3-C- Recursos asignados a las acciones de capacitación.

No hay información al respecto.

Fuente Información: Elaboración propia

3-3-D- Capacitación de capacitadores.

No hay información al respecto.

Fuente Información: Elaboración propia

3-4- Acciones desarrolladas

3-4-A- Descripción de las acciones de coordinación, articulación y supervisión intersectorial e interterritorial.

Según el documento de la Federación Económica de Formosa denominado: Federación Económica de Formosa y los desafíos por vencer, "...parece oportuno rescatar la participación de los empresarios en aspectos que resultan ejes estratégicos para las economías regionales. Las acciones a nivel institucional deben necesariamente enmarcar el trabajo de los sectores productivos. El modelo económico y productivo provincial y la apertura hacia mercados regionales e internacionales, ha permitido generar un nuevo pensamiento innovador en la dirigencia empresarial formoseña que apuesta firmemente al desarrollo sustentable que tiene en la región su ámbito de inserción. El desarrollo e intercambio de tecnologías y los intercambios de estudiantes y profesores de las universidades de la región, serán el pilar del equilibrio territorial. Aquí es donde la cooperación, la solidaridad y la construcción de obras de infraestructura, permitirá equilibrar los desarrollos y combatir la pobreza de sectores de nuestra población, con la participación de todas las organizaciones libres de la sociedad, y con la firme voluntad política de generar una sociedad más justa, que erradique los flagelos actuales con la generación de trabajo, con educación, respetando los principios éticos y morales, nuestras culturas y el medio ambiente, camino siempre a la construcción de nuestra identidad."

Fuente Información: <http://feformosa.com.ar/acercade.php>

3-4-B- Evolución y tendencia del conjunto de acciones desarrolladas.

No hay información al respecto.

Fuente Información: Elaboración propia

3-4-C- Evaluación de las acciones desarrolladas.

No hay información al respecto.

Fuente Información: Elaboración propia

3-4-D- Efectos en la innovación, la creatividad, la creación y expansión de cadenas de valor y la implantación y mejora de la calidad territorial.

Si bien no hay información al respecto, el Modelo Formosa 2015 menciona que “La provincia de Formosa genera una gran variedad de productos de origen agropecuario y forestal, entre los que se ha identificado el núcleo productivo de la provincia.

- Granos: soja, girasol, maíz, trigo, sorgo, arroz, maní
- Carnes: bovina, porcina, caprina, bubalina
- Frutas: banana, pomelo, limón
- Hortalizas: zapallo “anco” o coreanito, sandía, mandioca, batata, maíz, melón
- Forestales: muebles, pisos, carbón
- Industriales: Algodón
- Otros productos: pacú, miel, lácteos

Las cadenas de valor de cada uno de estos productos son desarrolladas indistintamente por pequeños, medianos y grandes productores, cada uno con diferentes planteos productivos, niveles de tecnificación y grados de planificación. La mayoría de los establecimientos se sitúa en el este de la provincia, región favorecida por el régimen de lluvias y la mayor infraestructura de servicios.”

Fuente Información: Modelo Formosa 2015, Anexo Tesis, P. 152

3-4-E- Recursos asignados.

Según el documento de la Federación Económica de Formosa denominado: Federación Económica de Formosa y los desafíos por vencer, los gastos en investigaciones científicas y tecnológicas del año 2006 (últimos datos que publica

el INDEC) para todo el país suma 3.768 millones de pesos. La región norte, ha recibido 335 millones que representa el 8,9% del total, con altibajos pronunciados: mientras Formosa recibió el 0,14%, Tucumán alcanzó el 2,6%. Mientras tanto Ciudad de Buenos Aires recibió el 29,4%, Provincia de Buenos Aires, el 34,3%, Córdoba el 6,5 % al igual que Santa Fe.

Fuente Información: <http://feformosa.com.ar/acercade.php>

4- Sistema estadístico

4-1- Marco legal estadístico

4-1-A- Existencia de normas jurídicas generadoras de un sistema estadístico territorial.

El Sistema de Información Estadística Local (SIEL) es un programa del INDEC creado por la Disposición N° 391 del 10 de agosto de 2005, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 5° de la Ley N° 17.622 y sus Decretos Reglamentarios N° 3.110/70 y 1359/04. La formalización de este Programa fue precedida por un conjunto de actividades realizadas desde mediados del año 2004, orientadas a la evaluación y capitalización de las experiencias anteriores del INDEC en la materia. El SIEL fue creado con el propósito estratégico de impulsar la ampliación del Sistema Estadístico Nacional hasta los niveles correspondientes a los gobiernos locales, de acuerdo a los principios de la Ley Estadística vigente. Los componentes institucionales y técnico-metodológicos tanto de sus objetivos como de su estrategia de desarrollo lo configuran como un elemento articulador de las áreas específicas del INDEC en el logro progresivo de la cobertura local de la información estadística pública. Al mismo tiempo, se constituye como una fuente de asistencia técnico-metodológica y operativa a las Direcciones Provinciales de Estadística, que son las responsables directas de la extensión de los sistemas provinciales de estadística hasta los niveles de los gobiernos locales. Por su parte la Dirección de Estadísticas y censos de la Provincia se rige por la Ley 587/72 que crea el Sistema Estadístico Provincial con el establecimiento de su misión, funciones y atribuciones del organismo. Es objetivo del Área de Estadísticas, Censos y Documentación organizar la captación, elaboración y publicación de

datos estadísticos que sirvan como base al estudio de las cuestiones económicas, sociales y administrativas de interés público y permitan la planificación de la acción futura del Estado. Asimismo, el Decreto 92/73 reglamenta la mencionada precedente Ley en lo concerniente a las atribuciones del organismo y su manual de funciones con el establecimiento del organigrama pertinente

Fuente Información: Dir. Estad. y Censos Provincia Formosa

4-1-B- Instituciones y organismos responsables de la juridicidad del sistema estadístico.

La Ley 587 establece en su artículo 62° que “La Asesoría Letrada de Gobierno de la Provincia prestará asesoramiento jurídico al Área de Estadísticas, Censos y Documentación en toda actuación que así lo requiera y en particular, producirá dictamen en las causas que inicien por violación e incumplimiento de las disposiciones de la presente Ley”. A su vez el artículo 65° de la norma precitada establece que “En materia estadística, en cuanto no está previsto por esta Ley, ya sea en sus aspectos técnicos, jurídicos o administrativos, se aplicarán supletoriamente las disposiciones de la ley Nacional 17622 y su reglamentación, como así también los Códigos Penal y de Procedimientos en lo Criminal y Correccional.”

Fuente Información: Dir. Estad. Censos Provincia Formosa

4-1-C- Principios deontológicos aplicados.

El artículo 38 de la Ley 587 determina fehacientemente la obligación de guardar reserva respecto de los datos estadísticos e informaciones suministradas a y por los organismos pertenecientes al sistema estadístico provincial y el artículo 41 de la citada Ley establece que las personas que en el desempeño de sus funciones estadísticas incurran dolosamente en omisiones, falsedades, adulteraciones o tergiversaciones de datos como así también revelen a terceros o utilicen en provecho propio cualquier información individual de carácter estadístico o censal de la cual tengan conocimiento por sus funciones, serán pasibles de exoneración y sufrirán además las sanciones que correspondan conforme a lo previsto en el Código Penal.

Fuente Información: Dir. Estad. Censos Provincia Formosa

4-2- Fuentes de información

4-2-A- Identificación de la unidad de información territorial.

Si bien se utilizan las divisiones que establece el INDEC (fracciones y radios censales), el Ministerio de Planificación de la Provincia está en proceso de compatibilizar dichas divisiones con las establecidas por otros Ministerios y organismos para “Lograr que en la provincia de Formosa los organismos del Estado utilicen una única base territorial para la organización de las acciones y de la información, o en su defecto, lograr bases territoriales que permitan cruzar información con agilidad; la división política de la provincia de Formosa está dada por Departamentos, los cuales no presentan ninguna otra división interna que los reconstruya (Ej. Partidos o ejidos municipales colindantes) y que permitan desnudar las realidades y dinámicas locales a través del sistema de información estadística. A esto se agrega que el territorio de competencia de los Municipios, que en su gran mayoría ofician de centros de servicios rurales, está definido por el correspondiente ejido municipal que abarca el área urbana y un área rural prevista para el crecimiento a modo de lunares, lo cual deja un área intersticial de carácter rural y competencia provincial, con población que no se liga formalmente a ningún poder local. Esto trae como dificultad: contar con información representativa de las realidades locales y la orfandad institucional de un sector importante de población. La delimitación definitiva que surja de este proceso de compatibilización, debe respetar la delimitación de Fracciones y Radios Censales que utiliza el INDEC, esto permite la utilización de la información de esa fuente aplicada a las Regiones y viceversa y la reconstrucción de series estadísticas históricas. La Dirección de Estadísticas y Censos asumirá la responsabilidad de determinar los límites de manera estricta, en base a los acuerdos alcanzados en este proceso.”

Fuente Información: Ministerio de Planificación, Obras y Servicios Públicos
<http://fsaynea.files.wordpress.com/2011/04/regionalizacion-de-la-provincia-de-formosa-doc1.pdf>

4-2-B- Identificación y consolidación de las fuentes de información.

La ley 587 establece que las actividades estadísticas oficiales serán realizadas por el Área de Estadísticas, Censos y Documentación, los servicios estadísticos de los organismos de la Administración Pública Provincial, los servicios estadísticos de los organismos descentralizados de la Administración Pública Provincial, los servicios estadísticos de las reparticiones municipales, los servicios estadísticos de las empresas provinciales o de economía mixta, y todo organismo o repartición pública provincial o municipal que sin tener servicio estadístico propio, produzca datos e informaciones estadísticas.

Fuente Información: Dir. Estad. Censos Provincia Formosa

4-2-C- Capacitación de los generadores de información.

No hay información específica al respecto, no obstante la Ley 587 establece que “todas las personas que por sí o por las entidades públicas o privadas que representen, deban suministrar informaciones estadísticas, están obligadas a consignar cifras verdaderas, cumplir los plazos que se establezcan, no incurrir en omisiones o adulteraciones dolosas, no entorpecer ni dificultar las tareas del Área de Estadísticas, Censos y Documentación ni de los demás organismos integrantes del Sistema Estadístico Provincial.” Sin embargo no hay evidencias de acciones de capacitación que promuevan el cumplimiento del artículo legal citado.

Fuente información: Dir. Estad. Censos Provincia Formosa

4-2-D- Utilidad, eficacia y eficiencia de los sistemas de información.

El artículo 6º de la ley 587 establece que las informaciones suministradas al Área de Estadísticas, Censos y Documentación por los distintos organismos que integran el Sistema Estadístico provincial y que constituyen elementos del Programa Provincial Anual de Estadísticas y Censos deberá satisfacer las condiciones mínimas de completabilidad, exactitud y actualidad debiendo mencionar siempre la calificación que merezcan respecto a su cobertura y consistencia, como así también ser aclaradas y ampliadas con eficiencia y oportunidad.

Fuente Información: Dir. Estad. Censos Provincia Formosa

4-3- Análisis y procesamiento de la información

4-3-A- Organismos y/o instituciones dedicadas a la estadística territorial.

El Área de Estadísticas, Censos y Documentación tendrá a su cargo la dirección, centralización, sistematización y supervisión de las tareas estadísticas censales que se ejecuten en jurisdicción del territorio provincial, actuando como organismo superior en la estructura del servicio estadístico provincial.

Fuente Información: Dir. Estad. Censos Provincia Formosa

4-3-B- Capacitación de los recursos humanos aplicados.

Entre las funciones establecidas por la Ley 587 al Área de Estadísticas, Censos y Documentación, figura la de “Promover el mejoramiento del nivel técnico del personal que integra el Sistema Estadístico Provincial mediante cursos de capacitación técnica y el otorgamiento de becas previstas en la ley nacional.” Por su parte, el Decreto 92/73 que reglamenta la Ley 587, establece en su artículo 2º que entre las atribuciones del Área de Estadísticas, Censos y Documentación está la de auspiciar programas de investigación en el campo de la estadística matemática, la econometría, la demografía y otras ciencias sociales, así como también coordinar la realización de programas de capacitación tendientes a elevar el nivel científico y técnico del personal del Sistema Estadístico Provincial.

Fuente Información: Dir. Estad. Censos Provincia Formosa

4-3-C- Mecanismos de difusión, transparencia y accesibilidad de la información.

La ley 587 establece que entre las funciones del Área de Estadísticas, Censos y Documentación, están las de publicar anualmente todas las series estadísticas que lleva el sistema estadística provincial y publicar anualmente todas las investigaciones especiales que realice el organismo.

Fuente Información: Dir. Estad. Censos Provincia Formosa

4-4- Inserción en el sistema estadístico mundial

4-4-A- Adecuación a los cronogramas de convención.

El Área de Estadísticas, Censos y Documentación de la Provincia adecúa su actividad a las fechas establecidas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos en lo referente a Encuestas Permanentes de Hogares y Censos Nacionales.

Fuente Información: Dir. Estad. Censos Provincia Formosa

4-4-B- Estudios comparativos interterritoriales.

No hay información al respecto.

Fuente información: Elaboración propia

4-4-C- Evaluaciones externas del sistema estadístico territorial.

El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) audita aquellas acciones estadísticas que en la órbita de su competencia son efectuadas por el Área de Estadísticas, Censos y Documentación de la Provincia.

Fuente Información: Dir. Estad. Censos Provincia Formosa

5- Planeamiento territorial

5-1- Modelo de desarrollo

5-1-A- Plan de desarrollo con explicitación de la distribución de sectores productivos.

La definición de la visión de la Formosa 2015 exigió contemplar dos aspectos centrales: por un lado, qué sectores -y, más particularmente, qué eslabonamientos productivos- liderarían el proceso de desarrollo económico de la provincia; por otro, cuál sería la evolución de los principales indicadores en salud, educación, vivienda y saneamiento que tornarían socialmente posible y

sustentable el crecimiento económico. Se consideran centrales en el proyecto formoseño, los sectores agrícola, forestal, ganadero, industrial, hidrocarburífero y turístico, que agregan valor a las materias primas en el lugar donde éstas se producen, a través de un sistema de planeamiento integral. En este documento se realiza primeramente una descripción y diagnóstico de la situación actual social y económica de nuestra provincia (capítulo 2). Seguidamente se propone una Visión y Misión de provincia atendiendo al Modelo de Desarrollo Formoseño con objetivos concretos y metas a la vez realistas y desafiantes (capítulo 3). Los siguientes capítulos describen las oportunidades y limitaciones con las que cuenta la provincia y definen estrategias para el sector productivo y el sector privado para orientar el crecimiento (capítulos 4 y 5). Posteriormente, se identifican los proyectos necesarios para alcanzar los objetivos propuestos y propiciando un desarrollo integral, económicamente rentable, socialmente justo, ambientalmente sustentable y territorialmente equitativo; conformando con ellos el banco de proyectos públicos clasificados en proyectos de infraestructura económica y sociales (capítulos 6 y 7). El plan de inversiones de FORMOSA 2015 organiza cronológicamente los proyectos del banco según criterios sociales, económicos y estratégicos (capítulo 8).

Fuente Información: Modelo Formosa 2015, Anexo Tesis, P. 152 y sgtes.

5-1-B- Delimitación de los espacios de referencia y unidades territoriales.

Las unidades territoriales analizadas son coincidentes con la división político-administrativa de la Provincia, es decir los nueve Departamentos en los que la unidad territorial provincial ha sido subdividida.

Fuente Información: Modelo Formosa 2015, Anexo Tesis, P. 152 y sgtes.

5-1-C- Determinación de objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo.

El armado del Plan de Inversiones FORMOSA 2015 implica un ordenamiento temporal y multisectorial de los proyectos en función de las prioridades y de la capacidad de ejecución anual de las agencias de gobierno. La priorización intrasectorial busca ordenar los proyectos por prioridad decreciente. El sistema de clasificación agrupa en seis categorías al conjunto de proyectos de cada sector bajo el rótulo de letras, de la A a la F. Los que pertenecen a la categoría A son los

más atractivos y los F los menos urgentes. Con miras a mantener una óptima ocupación de los recursos de las agencias de gobierno encargadas de ejecutar o administrar los proyectos, se prevé un ritmo de ejecución, medido por la inversión anual, uniforme o gradualmente variado.

Fuente Información: Modelo Formosa 2015, Anexo Tesis, P. 152

5-1-D- Participación de actores territoriales en la elaboración del modelo.

De acuerdo a información accedida, el Modelo Formosa 2015 fue elaborado por una consultora privada con datos e información suministrados por diversas dependencias oficiales.

Fuente Información: Elaboración propia

5-1-E- Integración de programas y proyectos en el plan de desarrollo.

El inventario de proyectos de inversiones públicas, fue organizado para conformar un Banco de Proyectos de Inversión Pública. Esto implicó el ordenamiento de los proyectos atendiendo a las prioridades de intervención, sociales y productivas, y las disponibilidades de recursos bajo el escenario más probable. Como resultado se obtuvo un Plan de Inversiones anuales a ejecutar desde el año 2008 hasta el año 2015. Se encuentra integrado por siete sectores, tres de infraestructura económica o productiva (Transporte, Energía Eléctrica y Recursos Hídricos) que constituyen el 75% de la inversión; y cuatro de infraestructura social (Agua Potable y Saneamiento, Vivienda, Educación y Salud), con el 25% restante. En el marco del plan de inversiones se analizará la conveniencia y oportunidad de los proyectos formulados, la consistencia técnica, económica y ambiental y, fundamentalmente, la manera en que se integran en la visión estratégica de la provincia, contribuyendo a su desarrollo económico y social. La realización de cada uno de los proyectos, que forman parte del Inventario, es necesaria para el cumplimiento y alcance de los objetivos y metas propuestos en la Visión 2015. El armado del Plan de Inversiones FORMOSA 2015 implica, además, conjugar convenientemente estas necesidades de inversión con los recursos disponibles, en función de las prioridades provinciales y de la capacidad de ejecución de las diferentes agencias gubernamentales, todo sin descuidar la dimensión geográfica.

El inventario está integrado por siete sectores, tres de ellos de infraestructura productiva (Transporte, Energía Eléctrica y Recursos Hídricos) y cuatro de infraestructura social (Agua Potable y Saneamiento y Vivienda, Educación y Salud).

Fuente Información: Modelo Formosa 2015, Anexo tesis, P. 166

5-1-F- Recursos asignados para la elaboración y ejecución de planes, programas y proyectos.

De acuerdo al Presupuesto 2008 de la Municipalidad de la ciudad de Formosa informado por el Departamento Ejecutivo Municipal al Honorable Concejo Deliberante, sobre un total de Egresos previstos en \$ 90.086.047,91 se destinaron a Bienes y Servicios Públicos \$ 27.022.076,68 (30 %) y a Obras Públicas \$ 24.455.677,23 (27 %). Se transcriben párrafos del mensaje del Intendente Municipal de la ciudad de Formosa al Concejo Deliberante del año 2009: "...como se observa, continuamos privilegiando la administración equilibrada de las finanzas, que es producto de una cuidadosa y responsable planificación donde priorizamos las inversiones en obras y servicios, integrándonos en este ideario colectivo de construir el futuro de nuestra ciudad en el marco de la Formosa del 2015". Cabe aclarar que en el origen de los recursos destinados a obras y servicios públicos hay un fuerte componente de fondos provinciales y nacionales.

Fuente Información: Elaboración propia

5-1-G- Criterios y mecanismos de retroalimentación del modelo.

De acuerdo a información accedida se encuentra en etapa de elaboración por parte de una consultora privada el Modelo Formosa 2020. No hay información respecto a criterios y mecanismos de retroalimentación del Modelo anterior.

Fuente Información: Elaboración propia

5-2- Líneas de acción

5-2-A- Identificación, actores territoriales involucrados y cronogramas de las líneas de acción.

En la rendición de cuentas que el Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de la ciudad de Formosa efectuó ante el Honorable Concejo Deliberante para su apertura de sesiones del año 2009, se identificaron diversas líneas de acción en las que la institución está presente, tales como el Plan Director de Agua Potable de la ciudad de Formosa, Programas de Capacitación y acciones institucionales desde la Oficina de Empleo, Plan Director de Desagüe Cloacal, Desagües Pluviales Troncales y redes troncales de descarga, Plan de Integración Barrial y acceso a centros educativos y sanitarios mediante pavimentación de calles y avenidas, Programa de Veredas Comunitarias, participación en los operativos provinciales solidarios “Por Nuestra Gente Todo”, Soluciones Habitacionales Solidarias, Programa de Lucha contra el Dengue, Programa “Patria Grande” de radicación a ciudadanos extranjeros y otros. Hay una diversidad de actores territoriales involucrados, pudiendo mencionar a Cooperativas de Trabajo, Asociaciones Protectoras de Animales, Clubes Deportivos, Asociaciones de Pequeños Productores Frutihortícolas, Cooperativas de Barrido y Limpieza, Carreros recolectores de Residuos, y todo el espectro de organismos e instituciones provinciales y nacionales.

Fuente Información: Elaboración propia

5-2-B- Integración y vinculación de las líneas de acción componentes del modelo de desarrollo.

En la rendición de cuentas que el Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de la ciudad de Formosa efectuó ante el Honorable Concejo Deliberante para su apertura de sesiones del año 2008 expresaba el Intendente Municipal “Es nuestra decisión contar con una ciudad modelo en su crecimiento para las próximas décadas y para esto la planificación urbana tiene un valor estratégico. Con la asistencia y asesoramiento de especialistas en urbanismo y la participación de todos los actores de nuestra comunidad, desarrollamos estudios y talleres multidisciplinarios basados en el diagnóstico de nuestra realidad...hemos obtenido en este tiempo logros importantes, producto de un trabajo sistémico e integrado de todos los recursos humanos con que contamos en nuestro municipio, el apoyo constante de nuestra comunidad y las decisiones nacidas del seno de este Cuerpo (Honorable Concejo Deliberante). Pero debemos destacar que nadie

se realiza sólo en una comunidad. Nuestro desarrollo también es producto de estar insertos en un proyecto Provincial cuyo eje es el desarrollo integral de todos los formoseños, incorporándonos a una Nación que se ha vuelto poner de pie sobre bases de soberanía política, independencia económica y justicia social. Es por eso que valoramos las acciones estratégicas decididas en este marco, como ser la habilitación del pavimento de la Ruta 81 como eje del corredor Bioceánico Capricornio, la futura construcción de las líneas de 500 KV del Sistema Eléctrico Nacional, la construcción del Gasoducto del NEA, la culminación de las obras del Plan Director de Agua Potable y el impulso de las acciones Hidrovía Paraguay-Paraná.

Fuente Información: Elaboración propia

5-2-C- Impactos en el ámbito territorial considerado y sus efectos en los entornos inmediatos y mediatos.

No hay registro de estudios específicos referidos a impactos y/o efectos de las líneas de acción ejecutadas en el territorio considerado, pero se considera pertinente remitir a las respuestas elaboradas para el criterio 8, Desarrollo territorial.

Fuente Información: Elaboración propia

5-2-D- Identificación de oportunidades de aplicación surgidas de modelos de desarrollo de otras unidades territoriales.

No se encontraron evidencias de información al respecto.

Fuente Información: Elaboración propia

6- Auditorías Públicas - Control

6-1- Organismos de control

6-1-A- Existencia de organismos orientados a la verificación del cumplimiento de objetivos y metas territoriales.

La Defensoría del Pueblo de la Provincia de Formosa es un organismo de control que

- protege y defiende los derechos humanos, individuales y colectivos
- supervisa y garantiza que las instituciones y sus funcionarios cumplan con sus deberes y respeten la Constitución y las leyes vigentes
- controla que las empresas de servicios públicos brinden los mismos de manera adecuada a toda la comunidad
- atiende las inquietudes de las personas que se sientan afectadas por abusos, negligencias o irregularidades

Está facultado para intervenir de oficio o a petición de parte, realizando investigaciones y dictando las correspondientes intimaciones, peticiones y/o exhortaciones a quienes correspondan. El Ente Regulador, es un Organismo del Estado Provincial, que ejerce el control sobre el Servicio Público de Distribución de Energía Eléctrica, Agua Potable y Desagües Cloacales previstos en las Leyes N° 1121 y 1142, para que la prestación a cargo de las Empresas Concesionarias, se ajuste al Contrato de Concesión, Leyes, Normas Regulatorias y Resoluciones dictadas sobre la materia, teniendo como función primordial, la defensa de los derechos de los usuarios.

Fuente Información:

http://www.defensoriaformosa.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=15&Itemid=28

<http://www.erosp.gov.ar/ente/>

6-1-B- Institucionalidad y permanencia de dichos organismos.

En nuestra Provincia, mediante la sanción de la Ley N° 1171 del año 1995 se crea el E.R.O.S.P. como Organismo Autárquico con competencia para entender en todo el territorio provincial donde se presten los servicios contemplados en las Leyes N° 1121 y 1142. Si bien la Ley de creación le confiere diversas facultades y obligaciones, los deberes excluyentes del organismo son: a) Hacer cumplir la presente ley, su reglamentación y disposiciones complementarias, controlando la prestación de los servicios y/o explotación de obras privatizadas y el cumplimiento de las obligaciones fijadas en los respectivos contratos por el cual sean otorgadas, así como las leyes relacionadas con la materia. b) Proteger los intereses de los usuarios y particulares, exigiendo el estricto cumplimiento de las

obligaciones derivadas de la normativa vigente, dictando y aplicando los regímenes de protección al usuario. Según el artículo 153º de la Constitución de la Provincia de Formosa, “Habrá un Defensor del Pueblo a quien le corresponde la defensa de los derechos humanos colectivos o difusos, frente a los actos, hechos u omisiones de la Administración Pública Provincial; la supervisión de la eficacia en la prestación de los servicios públicos; y el control en la aplicación de las leyes y demás disposiciones. Sus funciones serán reglamentadas por ley, y su actuación se fundará en los principios de informalismo, gratuidad, impulsión de oficio, sumariedad y accesibilidad. El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal. Su designación se efectuará por el mismo procedimiento que para los miembros del Superior Tribunal de Justicia. Gozará de las inmunidades y privilegios de los legisladores y deberá reunir los mismos requisitos que éstos para ser nombrado, durará cinco años en sus funciones y no podrá ser separado de ella, sino por las causales y el procedimiento establecido respecto al juicio político.

Fuente Información: Elaboración propia

6-1-C- Redes interinstitucionales e intersectoriales aplicadas a la supervisión del modelo de desarrollo.

No hay evidencias que demuestren la existencia de redes de actores territoriales y/o institucionales orientadas a la realización de la actividad específica del actual subcriterio.

Fuente Información: Elaboración propia

6-1-D- Recursos destinados al sostenimiento de los organismos de control.

No hay información al respecto.

Fuente Información: Elaboración propia

6-1-E- Mecanismos de control de los organismos de control.

No hay información al respecto.

Fuente Información: Elaboración propia

6-2- Audiencias públicas

6-2-A- Normas de aseguramiento del funcionamiento, legitimidad y transparencia de las audiencias públicas en planes, programas y proyectos que impacten en el territorio.

Con respecto a las normas que aseguren el marco legal de las audiencias públicas en Formosa, se pueden citar dos normas fundamentales: la Ley Provincial N° 1060, de Política Ecológica y Ambiental, que, en su Art. 133º, estatuye: “La autoridad de aplicación de la presente ley deberá convocar a audiencias públicas, previa a la aprobación de los proyectos referidos en el Art. 28º, a efectos de consultar la opinión de la población. A su turno, el Art. 28º de la citada norma reza: “Es obligatorio realizar el estudio de factibilidad ambiental previo en todos los proyectos que se mencionan a continuación, sin perjuicio de otros que pudieran determinar la autoridad de aplicación en el futuro: a)- Represas para riego y obras energéticas, incluyendo la protección; b)- Infraestructura vial y para transporte aéreo y fluvial. c)- Urbanizaciones. d)- Servicios especiales comunales tales como: manejo de residuos hospitalarios y patológicos en general. e)- Otros proyectos de desarrollo energético. f)- Industria, Química y farmacéutica petroquímica, industria gráfica y del papel, tintorería industrial, industria de cuero y confecciones, industria del caucho, de la cerámica, del vidrio y del cemento, industria básica de plástico, electrónicas, metalúrgicas, siderúrgicas, plantas de tratamientos y recuperación y disposición de residuos. g)- Actividad nuclear. h)-Actividad generada de contaminación por ruidos. l)- Explotación y exploración de hidrocarburos.” De lo que se colige que, en Formosa, cada uno de los emprendimientos que se desarrollen con los objetivos precitados, deberá, necesariamente, ser previamente sometido a Audiencia Pública y así se viene realizando, hasta el momento.

Fuente Información: Defensoría del Pueblo Provincia Formosa

6-2-B- Juridicidad de la normativa relacionada con las audiencias públicas.

Con respecto a la Juridicidad de la normativa relacionada con las Audiencias Públicas, en la jurisdicción de la Provincia de Formosa, debo decir que ha habido

una evolución altamente favorable, por cuanto desde que se ha previsto el mecanismo, por Ley Provincial 1060, en el año 1993, ha sido, por un lado, aplicado irrestrictamente por parte de la otrora Dirección de Recursos Naturales y hoy devenida en Subsecretaría de Recursos Naturales, Ordenamiento y Calidad Ambiental de la Provincia. Por el otro, tanto la participación pública, como privada, ha ido “in crescendo” en estas casi dos décadas de la vida institucional de la Audiencia Pública en Formosa. Estamos lejos de aquel tiempo en que concurríamos no solo por el interés en que una obra sea ambientalmente amigable, sino también porque queríamos saber ¿de qué se trataba una Audiencia Pública? Hoy, como comunidad, acudimos al acto sabiendo de qué se trata y comprendiendo que es un ámbito de ejercicio de la Democracia Pura en el cual sin filtros, la población puede expresar a sus autoridades su opinión respecto de un emprendimiento de importancia para la sociedad toda.

Fuente Información: Defensoría del Pueblo Provincia Formosa

6-2-C- Mecanismos de convocatoria, difusión, participación, institucionalización y obligatoriedad de las audiencias públicas.

Los mecanismos de convocatoria, son los más amplios, pues, conforme lo exige la norma, se publican edictos, con un mes de anticipación a la Audiencia Pública, en dos de los diarios de mayor difusión de la Provincia y, además se los anuncia por medios televisivos, radiales, Internet y prensa escrita. La propia Defensoría del Pueblo, coopera con la autoridad convocante a tal efecto. La difusión del acto es de las más amplias que existe en el medio local, pues se está consciente que el mayor grado de participación y conocimiento de la Audiencia Pública, forma la base de la legitimidad del acto y por ende, del consenso que la población tendrá del objeto de la consulta. Evacuando la cuestión de la institucionalización y obligatoriedad de la Audiencia Pública, la misma, desde sus inicios llegó para quedarse en el plano de la vida jurídica del Pueblo Formoseño y ello no puede menos que resultar grato, pues todos estos años, haciendo ejercicio de Democracia, en las mismas, nos convencieron que la práctica es enriquecedora para la vida institucional de nuestro pueblo. Con relación a la obligatoriedad, su cumplimiento es irrestricto por parte de la autoridad convocante, Subsecretaría de Recursos Naturales, Ordenamiento y Calidad Ambiental de la Provincia de

Formosa, toda vez que se cumpla con el presupuesto legal para la convocatoria, teniendo las Audiencias Públicas, un número promedio de participantes que oscilan entre las 50 y 150 personas en los núcleos poblacionales pequeños y entre 250 y poco más de 500 personas, en los conglomerados de importancia.

Fuente Información: Defensoría del Pueblo Provincia Formosa

6-2-D- Efectos concretos derivados de las conclusiones de las audiencias públicas.

Las audiencias públicas no son vinculantes, no obstante lo cual, cada Resolución que emite el Ministerio de Producción y Ambiente de la Provincia, tiene en cuenta los aportes que se realizan en las Audiencias Públicas. Un proyecto del Estado, no puede tener otros fines que no sean el bienestar de la comunidad, como la pavimentación de un tramo de rutas, un puente, una planta de generación de energía, por tanto, no se puede hablar de retrotracción de acciones, pues, generalmente, la comunidad en su conjunto, es beneficiaria de las obras. Lo que sí es que las opiniones refieren a la modificatoria de aspectos puntuales de la ejecución de tales emprendimientos, por afectar a un particular o grupo de individuos de la sociedad. En tales casos, las Resoluciones Ministeriales hacen a lugar a todo tipo de variación en pos de que el proyecto se ejecute, con el menor grado de incidencia ambiental negativa.

Fuente Información: Defensoría del Pueblo Provincia Formosa

7- Sustentabilidad Ambiental

7-1- Preservación del medio ambiente

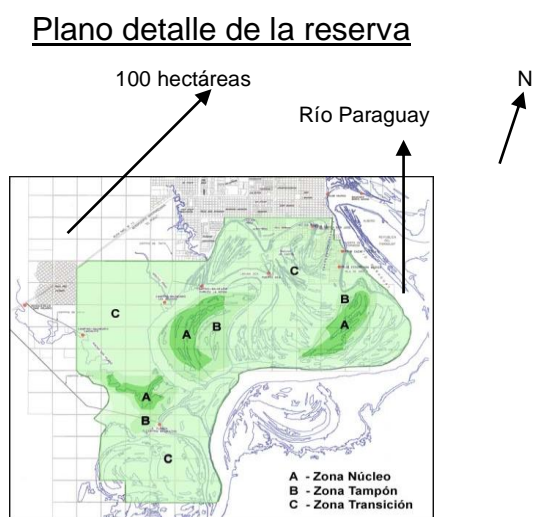
7-1-A- Adhesión a programas, convenciones y organismos internacionales de protección y preservación ambiental.

La Unidad de Coordinación del Programa MaB-UNESCO (UCPMAB) lleva a cabo las tareas del Programa MaB. Esta Unidad es el área técnica del Comité MaB Argentino, cuya Presidencia ejerce la SAyDS y es punto focal del Programa Intergubernamental e Internacional "El Hombre y la Biosfera" (MaB) de la

UNESCO. La UCPMaB organiza las reuniones nacionales de la Red Nacional de Reservas de Biosfera, talleres para la Revisión Periódica de los objetivos de las Reservas de Biosfera nacionales y reuniones internacionales, como las de la Red IberoMab y talleres temáticos. Apoya la gestión de las Reservas, el intercambio de personal y experiencias y las publicaciones técnicas; participa en la evaluación del cumplimiento de objetivos y asesora y promueve la generación de nuevas reservas. Se difunden y preseleccionan las Becas MaB para Jóvenes Científicos. Las acciones del Programa "El Hombre y la Biósfera (MaB-UNESCO)" se realizan a través del Grupo de Trabajo sobre Áreas Protegidas.

La Reserva se ubica sobre la margen derecha del río Paraguay en la provincia de Formosa y en la vecindad de la ciudad de Formosa. La Reserva de Biósfera Laguna Oca del Río Paraguay se integró a la Red Mundial en septiembre de 2001.

GRÁFICO 1 – PLANIMETRÍA RESERVA DE BIÓSFERA LAGUNA OCA – Fuente: <http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=2847>



7-1-B- Formación y capacitación de los actores territoriales en la temática medioambiental.

Se transcriben seguidamente dos artículos periodísticos referidos al subcriterio analizado:

“Los días 1 y 2 de noviembre de 2012 se llevó a cabo en la ciudad de Formosa, provincia de Formosa, el Quinto Taller de Capacitación en Planes de Manejo para Áreas Protegidas de Humedales – Zona Norte, en el marco de las actividades

previstas por el Proyecto Ordenamiento Pesquero y Conservación de la Biodiversidad en los Humedales Fluviales de los ríos Paraná y Paraguay, República Argentina (GEF 4206 - PNUD/ARG/10/003), coordinado por la Dra. Laura BELFER y dependiente de la Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental, Dra. Silvia RÉVORA, de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS), a cargo del Dr. Juan José MUSSI” (<http://www.ambiente.gov.ar/default.asp?IdArticulo=11596>)

“Atendiendo a la necesidad de instalar y fortalecer en los ciudadanos en forma continua, abierta y permanente el cuidado del ambiente y la valoración por la conservación de nuestros patrimonios naturales, ha comenzado a desarrollarse, a través de la participación activa de un grupo de alumnos voluntarios de la Universidad Nacional de Formosa, un programa de educación ambiental y conservación de la biodiversidad en un Área Protegida, la Reserva de Biosfera Laguna Oca del Río Paraguay de esta ciudad. En el proyecto están involucrados la Secretaría de Políticas Universitarias de la Nación (SPU), la UNaF, Aves Argentinas/AOP, el Ministerio de Cultura y Educación, el Ministerio de Turismo, la Unidad Central de Administración de Programas de la Provincia de Formosa a través del Programa MaB/UNESCO-UCAP y la EPES N° 61 B° Virgen del Rosario de esta ciudad. La finalidad del proyecto es fortalecer los principios de la educación ambiental en el marco de la educación formal y no formal e incentivar la valoración de la biodiversidad de las reservas naturales. Con ello se busca propiciar cambios en las actitudes y prácticas de los participantes del proyecto y de los visitantes de la reserva, respecto del cuidado y conservación del patrimonio natural del área, generando un compromiso activo de toda la comunidad, basado en la participación y en la gestión para resolver problemas que puedan afectar su diversidad biológica.”

(http://www.elcomercial.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=9395:qeducacion-ambiental-y-conservacion-de-la-biodiversidad-en-la-reserva-de-biosfera-laguna-oca-del-rio-paraguay-formosa-argentina&catid=6:opinion&Itemid=59)

Fuente Información: Elaboración propia

7-1-C- Vigencia de acuerdos, tratados, pactos y coincidencias relacionadas con la preservación del medio ambiente en el ámbito territorial y en su entorno.

La unidad territorial en análisis, como parte integrante de la jurisdicción provincial, conforma el Consejo Federal de Medio Ambiente, entidad creada el 31 de agosto de 1990 en la ciudad de la Rioja para ser un organismo, con personería jurídica de derecho público que coordine la elaboración de la política ambiental entre los Estados Miembros. El 5 de Julio de 1993, es reconocido por los Estados Provinciales mediante el Pacto Federal Ambiental y ratificado por la Ley General de Ambiente Nro. 25.675 del año 2002. Asimismo, debe mencionarse la inclusión de la Reserva de Biósfera Laguna Oca en el Programa MaB UNESCO desde el año 2001, como una acción conjunta entre Nación Argentina, Provincia de Formosa y Municipalidad de Formosa.

Fuente Información: elaboración propia

7-1-D- Acciones de reversión de situaciones contaminantes del medio ambiente

Remitimos al subcriterio 2-2-D referido a la erradicación de basurales a cielo abierto e implementación de relleno sanitario, como así también a la extensión de la red de cloacas y ampliación de la red de agua potable, con incidencia directa en la disminución de enfermedades hídricas. “Realizando la potabilización de setenta mil metros cúbicos de agua por día en la planta ubicada en el Barrio Eva Perón, en la primera etapa de su desarrollo, está beneficiando directamente a ciento veinte mil vecinos de nuestra ciudad...con el desarrollo de estos emprendimientos (Plan Director de desagüe cloacal) durante el presente año, hemos aumentado en un ciento treinta por ciento la cobertura territorial del servicio de desagüe cloacal de nuestra ciudad” expresaba el informe del Departamento Ejecutivo Municipal al Honorable Concejo Deliberante de la ciudad de Formosa en el año 2009.

Fuente Información: Elaboración propia

7-2- Impacto ambiental

7-2-A- Legislación específica relacionada a las acciones de evaluación de impacto ambiental en planes, programas y proyectos de desarrollo territorial.

Con respecto a la legislación específica relacionada con las acciones de evaluación de impacto ambiental, la provincia de Formosa ha implementado

mediante la Ley 1552 del año 2010, un Programa de Ordenamiento Territorial (POTFOR) referido al uso del suelo en los espacios rurales con fines productivos, el cual también da cumplimiento al Ordenamiento de los Bosques Nativos exigido por la Ley de Presupuestos Mínimos N° 26331. En este cuerpo normativo se requiere la presentación de Proyectos de cambios de Uso del Suelo a través de sus correspondientes Estudios de Impacto Ambiental. En el caso de la ciudad de Formosa es de aplicación en tierras no urbanizadas en forma complementaria a lo dispuesto por el Código Ambiental de la ciudad de Formosa (Ordenanza 2610/1992) que expresa que “para usar una parcela, edificio, estructura, instalación o parte de ella... será obligatorio obtener... la Factibilidad de Ubicación. Los particulares e instituciones tanto públicas como privadas cuyas acciones, actividades u obras sean susceptibles de degradar el ambiente, el suelo, el aire, el agua, la fauna y la flora, solo podrán desarrollar sus acciones o hacer uso de las localizaciones que fije el Código de Planeamiento urbano previa obtención del Permiso de Radicación y/o Funcionamiento”.

Fuente Información: Subsecretaría Recursos Naturales Provincia Formosa, elaboración propia

7-2-B- Organismos e instituciones dedicados a la evaluación de impacto ambiental.

El organismo dedicado a la evaluación de Impacto Ambiental es la Subsecretaría de Recursos Naturales, Ordenamiento y Calidad Ambiental del Ministerio de la Producción y Ambiente, con capacitación permanente a quienes deben realizar los análisis y la Dirección de Gestión Ambiental de la Municipalidad de la ciudad de Formosa. Es importante señalar que se requiere, previa a la Audiencia Pública en los proyectos detallados en el artículo 28º, la presentación de estudio de factibilidad ambiental que para ser válidos deberán haber sido elaborados por instituciones públicas o privadas registradas y calificadas.

Fuente Información: Subsecretaría Recursos Naturales Provincia Formosa

7-2-C- Participación social en las acciones de evaluación de impacto ambiental, orientada a la toma de conciencia acerca de la problemática específica.

La Ley 1060 en su Título VI Participación Ciudadana Democrática, determina la convocatoria a audiencia pública en forma previa a la aprobación de los proyectos referidos en el artículo 28 de la misma Ley, a efectos de consultar la opinión de la población. De esta manera, la provincia de Formosa adopta su sistema de participación social, adelantándose en nueve años a la Ley general del Ambiente de la Nación (Ley N° 25675) que consagra su articulado al principio de participación ciudadana en los temas ambientales.

Fuente Información: Subsecretaría Recursos Naturales Provincia Formosa

8- Desarrollo territorial

8-1- Identificación y difusión de resultados

8-1-A- Resultados de aplicación del modelo de desarrollo territorial, en particular los referidos a desarrollo humano, infraestructura, producción económica y calidad institucional.

Educación:

Población de 10 años y más analfabeta: 2,1 % Censo 2010 (Argentina 1,9 %)

Población de 15 años y más analfabeta: 17,1 % Censo 2001

Hacinamiento e infraestructura:

Viviendas particulares cada 1000 habitantes: 278 Censo 2010

Viviendas particulares cada 1000 habitantes: 235 Censo 2001

Hogares sin provisión de agua dentro de la vivienda: 22,4 % Censo 2010

Hogares sin provisión de agua dentro de la vivienda: 10,1 % Censo 2001

CUADRO 4 – PERMISOS DE EDIFICACIÓN - Fuente:
(http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/fichas_provinciales/Formosa.pdf)

Año	m2
2003	16.319
2004	30.909
2005	29.841
2006	51.401
2007	47.230

2008	102.126
2009	71.810
2010	82.479
Participación nacional (%)	1,0

CUADRO 5 - RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA – Fuente: Censo 2001 INDEC

- 1º Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria 21,73%
- 2º Comercio; reparación de vehículos, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos 17,47%
- 3º Enseñanza 10,03%
- 4º Servicios de hogares privados que contratan servicio doméstico 9,83%
- 5º Construcción 7,25%
- 6º Servicios sociales y de salud 5,79%
- 7º Industria manufacturera 5,03%
- 8º Servicios comunitarios, sociales y personales n.c.p. 4,97%
- 9º Actividades no bien especificadas 4,67%
- 10º Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler 4,49%
- 11º Servicio de transporte, de almacenamiento y de comunicaciones 3,90%
- 12º Servicios de hotelería y restaurantes 1,61%
- 13º Agricultura, ganadería, caza y silvicultura 1,57%
- 14º Intermediación financiera y otros servicios financieros 0,86%
- 15º Electricidad, gas y agua 0,74%
- 16º Pesca y servicios conexos 0,05%
- 17º Explotación de minas y canteras 0,01%
- 18º Servicios de organizaciones y órganos extraterritoriales 0,00%

Actividad económica:

Según los datos aportados por Estadística y Censos de la Provincia (año 2005), el departamento Formosa cuenta con la mayor parte de los locales comerciales, industriales y de servicios: 8.547, el 53,5% del total provincial.

Fuente Información:

http://www.derf.com.ar/despachos.asp?cod_des=223906&ID_Seccion=42

CUADRO 6 – INFORMALIDAD LABORAL Y POBREZA – Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (1º trimestre 2010) INDEC

Informalidad laboral:

FORMOSA	RESISTENCIA	POSADAS	CORRIENTES
38,4%	35%	41%	44%

Pobreza:

FORMOSA	RESISTENCIA	POSADAS	CORRIENTES
23,1%	21,4%	23,9%	25,9%

CUADRO 7 - OBJETIVOS DESARROLLO DEL MILENIO - Fuente: http://www.politicassociales.gov.ar/odm/provinciasymunicipios/buscadorodm_result.php

ODM 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre

Porcentaje de población con ingresos por debajo de la línea de la pobreza (*) EPH INDEC 1ª Semestre 2011 10,50

Porcentaje de población con ingresos por debajo de la línea de indigencia (*) EPH INDEC 1ª Semestre 2011 1,70

ODM 2. Alcanzar la educación básica universal

Tasa de escolarización de 6 a 11 años INDEC 2001 98,30

Tasa de escolarización de 6 a 14 años INDEC 2001 97,60

Tasa neta de asistencia combinada a la enseñanza general básica y polimodal (EGB+P) INDEC 2001 91,00

Tasa neta de escolarización en la enseñanza general básica (EGB) INDEC 2001 92,40

Tasa neta de escolarización en la enseñanza general básica (EGB 3) INDEC 2001 66,90

Tasa neta de escolarización en la enseñanza general básica (EGB1y2) INDEC 2001 93,48

Tasa neta de escolarización de cinco años INDEC 2001 70,50

Tasa de alfabetización de los jóvenes entre 15 y 24 años INDEC 2001 98,90

Tasa de escolarización de 12 a 14 años INDEC 2001 96,00

ODM 4. Promover la igualdad y equidad de género

Porcentaje de mujeres entre 15 y 24 años alfabetizadas. INDEC 2001 99,10

Porcentaje de varones entre 15 y 24 años alfabetizados. INDEC 2001	98,80
Razón de femineidad en la EGB y polimodal, terciaria y universitaria combinadas INDEC 2001	104,94
Razón de femineidad en la EGB y Polimodal combinada INDEC 2001	99,20

ODM 5. Reducir la mortalidad infantil

Defunciones 5 a 14 Años Ministerio de Salud de la Nación. Año 2009	12
Defunciones 1 a 4 Años Ministerio de Salud de la Nación. Año 2009	9
Defunciones Postneonatales Ministerio de Salud de la Nación. Año 2009	36
Defunciones Neonatales Ministerio de Salud de la Nación. Año 2009	68
Defunciones Menores de 1 Año Ministerio de Salud de la Nación. Año 2009	104
Nacidos Vivos Registrados Ministerio de Salud de la Nación. Año 2009	4.872

ODM 6. Mejorar la salud materna

Muertes Maternas Ministerio de Salud de la Nación. Año 2009	7
---	---

ODM 7. Combatir el VIH, la Tuberculosis y el Chagas

Evaluados tratamientos Supervisado y No Supervisado (%) Ministerio de Salud de la Nación. Año 2009	100
Casos notificados de Tuberculosis Ministerio de Salud de la Nación. Año 2009	45
Defunciones Totales Ministerio de Salud de la Nación. Año 2009	1.379
Proyección Población Ministerio de Salud de la Nación. Año 2009	248.848
Defunciones 65 Años y Más Ministerio de Salud de la Nación. Año 2009	758
Defunciones 15 a 64 Años Ministerio de Salud de la Nación. Año 2009	496
Tasa de mortalidad de Tuberculosis (cada 100.000 habitantes) Ministerio de Salud de la Nación. Año 2009	4,12
Fallecidos Tratamientos Supervisado y No Supervisado (%) Ministerio de Salud de la Nación. Año 2009	8,22
Éxito Tratamientos Supervisado y No Supervisado (%) Ministerio de Salud de la Nación. Año 2009	73,44

ODM 8. Asegurar un medio ambiente sostenible

Porcentaje de hogares en vivienda deficitaria y con tenencia irregular (**) INDEC 2001	4,02
--	------

Porcentaje de población con cobertura de desagües cloacales INDEC 2001 63,68

Porcentaje de población con acceso seguro a agua potable de red pública INDEC 2001 93,67

CUADRO 8 – PORCENTAJE DE VOTANTES – Fuente:

www.jusformosa.gob.ar/tep

Elecciones 2005 70,97 %

Elecciones 2007 71,99 %

Elecciones 2009 70,82 %

8-1-B- Actores territoriales encargados de la elaboración de los resultados.

Los organismos de estadística a nivel nacional y provincial son los encargados primarios de elaborar los resultados que luego son capturados e interpretados por diversos organismos sectoriales de distintas jurisdicciones.

Fuente Información: Elaboración propia

8-1-C- Exposición pública de los resultados y su metodología de elaboración.

Los resultados son accedidos pública y principalmente a través de sitios Web oficiales y no oficiales. La metodología de obtención y elaboración está explicada en el sitio Web INDEC.

Fuente Información: Elaboración propia

8-1-D- Revisión y mejora continua de la metodología de elaboración de resultados.

Los aspectos metodológicos del Censo 2010 efectuado por el INDEC se encuentran explicados y desarrollados en el Tomo 1 de dicho Censo publicado en el sitio Web del Organismo.

Fuente Información: Elaboración propia

8-2-A- Modelo de calidad aplicado a la evaluación de resultados.

Sin considerar el actual trabajo, no se verificó la existencia de algún modelo de calidad aplicado en la unidad territorial en análisis.

Fuente Información: Elaboración propia

8-2-B- Actores territoriales encargados de la evaluación de los resultados.

De acuerdo a la información accedida, se considera que la consultora privada encargada de elaborar el Modelo Formosa 2020, debería ser la encargada de la evaluación de resultados tomando como base el Modelo Formosa 2015, pero no hay evidencia al respecto.

Fuente Información: Elaboración propia

8-2-C- Criterios de análisis comparado.

No hay información al respecto ni mención alguna a benchmarking territorial.

Fuente Información: Elaboración propia

8-2-D- Retroalimentación del modelo de desarrollo basado en la evaluación de resultados.

No hay información al respecto.

Fuente Información: Elaboración propia

EVALUACIÓN DEL INFORME DE CALIDAD TERRITORIAL DE FORMOSA

CRITERIOS	SUBCRITERIOS	MÁX. SUBC.	MÁX. CRIT.	Enfoque Sistémico			Aplicación de subcriterios			Integración entre criterios			Consolidación y mejora continua del modelo			TOTAL SUBC.	TOTAL CRIT.
				Máx.	Asignado		Máx.	Asignado		Máx.	Asignado		Máx.	Asignado			
					%	Nº		%	Nº		%	Nº		%	Nº		
1. Gobernanza	1.1. Institucionalidad y normatividad	12	20	2,4	50	1,20	3,6	50	1,80	2,4	40	0,96	3,6	30	1,08	5,04	9,52
	1.2. Gobernanza en acción	8		1,6	60	0,96	2,4	60	1,44	1,6	70	1,12	2,4	40	0,96	4,48	
2. Enfoque en el habitante (desarrollo humano)	2.1. Identificación y análisis de la población objetivo	4	14	0,6	40	0,24	1,2	50	0,60	0,9	50	0,45	1,5	40	0,60	1,89	6,37
	2.2. Indicadores relativos al desarrollo humano	10		1,4	40	0,56	2,8	60	1,68	2,1	40	0,84	3,5	40	1,40	4,48	
3. Desarrollo de los actores Territoriales	3.1. Identificación y perfil de los actores territoriales	3	10	0,9	50	0,45	0,6	60	0,36	0,3	60	0,18	1,2	40	0,48	1,47	3,83
	3.2. Marco institucional, y ámbitos de acción y participación	2		0,6	30	0,18	0,4	40	0,16	0,2	30	0,06	0,8	30	0,24	0,64	
	3.3. Capacitación en cultura de la calidad territorial	2		0,6	40	0,24	0,4	50	0,20	0,2	40	0,08	0,8	30	0,24	0,76	
	3.4. Acciones desarrolladas	3		0,9	30	0,27	0,6	40	0,24	0,3	30	0,09	1,2	30	0,36	0,96	
4. Sistema estadístico	4.1. Marco legal estadístico	3	9	0,65	70	0,46	0,65	70	0,46	0,65	80	0,52	1,05	70	0,74	2,18	4,90
	4.2. Fuentes de información	2		0,45	50	0,23	0,45	60	0,27	0,45	50	0,23	0,65	50	0,33	1,06	
	4.3. Análisis y procesamiento de la información	2		0,45	40	0,18	0,45	50	0,23	0,45	50	0,23	0,65	40	0,26	0,90	
	4.4. Inserción en el sistema estadístico mundial	2		0,45	30	0,14	0,45	40	0,18	0,45	40	0,18	0,65	40	0,26	0,76	
5. Planeamiento Territorial	5.1. Modelo de desarrollo	6	10	1,2	70	0,84	2,4	70	1,68	1,8	60	1,08	0,6	50	0,30	3,90	6,02
	5.2. Líneas de acción	4		0,8	50	0,40	1,6	60	0,96	1,2	50	0,60	0,4	40	0,16	2,12	
6. Auditorías públicas Control	6.1. Organismos de control	5	8	1,2	60	0,72	1,8	60	1,08	0,6	50	0,30	1,2	40	0,48	2,58	4,70
	6.2. Audiencias públicas	3		0,8	70	0,56	1,2	70	0,84	0,4	60	0,24	0,8	60	0,48	2,12	
7. Sustentabilidad ambiental	7.1. Preservación del medio ambiente	6	9	0,65	70	0,46	2	70	1,40	1,35	70	0,95	2	70	1,40	4,21	5,78
	7.2. Impacto ambiental	3		0,35	50	0,18	1	60	0,60	0,65	60	0,39	1	40	0,40	1,57	
8. Desarrollo territorial	8.1. Identificación y difusión de resultados	12	20	2,4	40	0,96	3,6	50	1,80	2,4	40	0,96	3,6	40	1,44	5,16	7,56
	8.2. Evaluación de resultados	8		1,6	30	0,48	2,4	30	0,72	1,6	30	0,48	2,4	30	0,72	2,40	
TOTALES/PROMEDIO		100	100	20	48,55	9,71	30	55,67	16,70	20	50,00	9,94	30	41,10	12,33	48,68	48,68

Los puntajes asignados a cada uno de los subcriterios componentes del metamodelo de calidad territorial, son la consecuencia de los porcentajes aplicados sobre los máximos previstos en cada uno de los parámetros de evaluación.

La determinación de dichos porcentajes es el resultado de la valoración y ponderación que el evaluador definió a partir del contenido del Informe de Calidad territorial y pertenecen a los rangos que fueron explicitados en la página 83 del presente trabajo.

En este caso en particular, la evaluación adoptó la modalidad de un trabajo individual dadas las características de esta tesis, sin embargo, y en consonancia con la metodología de evaluación de calidad que se aplica a las organizaciones, la propuesta consiste en conformar equipos de evaluadores, técnicos y profesionales formados en la temática de la gestión y el desarrollo territorial, para que la evaluación y sus resultados sean el fruto del consenso entre los integrantes del grupo evaluador.

Como se puede observar en los porcentajes asignados, el parámetro de mayor ponderación fue el de la aplicación de subcriterios debido a que de la lectura del informe de calidad se desprende que la mayoría de los componentes del metamodelo de calidad territorial se encuentran contemplados en el territorio en análisis, si bien no todos con el grado de profundidad y desarrollo que permita calificar superlativamente este parámetro.

En orden decreciente, el parámetro de mejor ponderación fue el de la Integración entre criterios, en particular en lo referente a Gobernanza en acción, Identificación y perfil de actores territoriales, Marco legal estadístico, Modelo de desarrollo, Audiencias Públicas, Preservación del medio ambiente e Impacto ambiental, ya que estos subcriterios se vinculan y relacionan horizontalmente con otros en forma sistemática y requieren en su enfoque y para su implantación, la interacción con todos o algunos de los demás criterios y subcriterios componentes, tal como queda descrito en el Informe de Calidad Territorial.

El enfoque sistémico fue el tercero de los cuatro parámetros de evaluación en cuanto a porcentaje asignado, reiterándose los subcriterios mencionados en el párrafo anterior como los que en el informe presentan relaciones verticales con criterios y factores componentes y además se nutren de realidades extraterritoriales que, en teoría, favorecen una gestión para el desarrollo.

Finalmente, el parámetro de inferior valoración fue el de la consolidación y mejora continua del modelo, en particular en los subcriterios componentes de Desarrollo de los actores territoriales y en la Evaluación de resultados.

El resultado final de 48,68 puntos, permite caracterizar al territorio evaluado desde el punto de vista de su calidad, como un territorio en el que se ha traspuesto el umbral de la mera existencia de indicios de calidad territorial y se verifican incipientes elementos en proceso de consolidación que van componiendo un escenario propicio para una gestión orientada al desarrollo; desarrollo que de acuerdo a los resultados evaluados presenta importantes déficits en infraestructura y desarrollo socioeconómico, y menores en sustentabilidad ambiental y estructuración espacial del territorio.

Desde el punto de vista de las dimensiones componentes del metamodelo, los porcentajes de 48 % correspondiente a Gobernanza, 53 % correspondiente a Gestión y 38 % correspondiente a Desarrollo territorial, reflejan la situación de un territorio en franco crecimiento al que le falta acentuar políticas de inclusión y distribución que permitan acompañar dicho crecimiento con el desarrollo correspondiente.

CONCLUSIONES

Cuando nos propusimos en este trabajo evaluar calidad en un territorio como el de la ciudad de Formosa, tuvimos que establecer dos categorías de análisis, calidad en organizaciones y calidad en territorios como primer categoría, y sus modelos representativos como segunda categoría, que en forma concurrente nos permitiera probar la hipótesis planteada y cumplir el objetivo propuesto.

La hipótesis, enmarcada en una de las posibilidades de formulación expuesta por Mario Bunge referida al “obstinado cambio de representación en busca de analogías fructíferas”, planteó analizar la aptitud de los modelos de evaluación de calidad en organizaciones para su aplicación en territorios realizando las adaptaciones necesarias, siendo tal analogía, la de las dimensiones que estructuran ambas categorías: Liderazgo, Gestión y Resultados para las organizaciones, y Gobernanza, Gestión y Desarrollo para los territorios.

Se pudo corroborar, a partir del análisis de los antecedentes en la materia, que el concepto de calidad resulta aplicable a los territorios y en segundo término, verificar, que los modelos de evaluación de calidad en el campo de las organizaciones pueden adaptarse para su utilización en el campo de los territorios.

La elección preferente pero no excluyente del Modelo del Premio Nacional a la Calidad como correlato organizacional para la generación del metamodelo territorial se basó en sus características de modelo sistémico, su estructuración en criterios que en sus definiciones conceptuales resultaron análogos a los criterios que definen las características cualitativas de un territorio, su sistema de evaluación aplicable a un modelo territorial y su metodología de aplicación a partir de la elaboración del denominado Informe de Calidad.

Las experiencias europeas referidas a Marca de Calidad Territorial y la sudamericana referida al proyecto Gobernanza Territorial desarrollado por el RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural son claros ejemplos que definen la tendencia evolutiva del concepto de calidad de organizaciones a territorios.

En ambos casos se observó la presencia de tres dimensiones esenciales tanto para la implantación como para la evaluación de calidad: gobernanza, gestión y desarrollo

Esa tendencia, descrita en el marco teórico del presente trabajo, exhibe la amplitud del alcance del concepto y su creciente aplicación difundida en ciudades y regiones, y con los matices propios de modelizaciones parcializadas que atienden a una cobertura sesgada de aspectos de la realidad territorial.

Paralelamente se observan los esfuerzos en los campos mencionados, de diseñar herramientas e instrumentos que permitan por un lado implantar sistemas de gestión de calidad aplicados a los sistemas propios de tales campos, y por otro lado, herramientas e instrumentos que permitan evaluar el progreso alcanzado por tal implantación de calidad.

De todos modos, con el metamodelo diseñado en esta tesis, se pretende, con una concepción más general y abarcativa, poder intervenir en distintas clases de territorios y poder evaluar globalmente el nivel de calidad alcanzado; no obstante las características de diseño del metamodelo permiten distinguir en cada uno de los criterios componentes, líneas de acción a ser ejecutadas como una concreta contribución a la gestión del desarrollo territorial.

Considerando la diversidad de realidades territoriales existentes, se categorizó en Metamodelo la formulación efectuada a efectos de contar con la mayor flexibilidad posible que permitiera, a su vez, formular modelos específicos y diferenciados para unidades territoriales particulares y con predominio de determinadas actividades ó roles en un determinado contexto: rurales, industriales, residenciales, etc. y con diferentes niveles de desarrollo; la especificidad de los modelos permitirá los ajustes necesarios en la determinación de las escalas valorativas aplicables en función de las características del territorio cuya calidad se pretenda evaluar.

A través de la formulación del Metamodelo y su aplicación, pudimos evaluar calidad en un territorio, es decir, calificamos el grado ó nivel de calidad alcanzado por las distintas particiones de la realidad territorial analizada a partir de su estructuración en dimensiones, criterios y subcriterios, y aplicando los parámetros de evaluación específicos, tal como sucede con los modelos de evaluación de calidad organizacional.

La unidad territorial de análisis seleccionada fue la ciudad de Formosa, aplicando a este objeto, el metamodelo de calidad territorial formulado que permitió evaluar su calidad.

El motivo de elección de la ciudad de Formosa como unidad territorial de análisis

obedeció a razones de proximidad, posibilidad y factibilidad de acceder a la información necesaria para realizar la evaluación de calidad y también en consideración a las condiciones observables de dicho territorio en cuanto a su posición relativa con respecto a otras ciudades intermedias argentinas en materia de desarrollo.

Un inconveniente recurrente al momento de elaborar el Informe de Calidad del territorio seleccionado fue el conjunto de dificultades para acceder a la información que permitiera elaborar tal informe, el cual es el insumo básico e inicial para la evaluación de calidad; no obstante, la existencia de un documento como el Modelo de Desarrollo Formosa 2015, elaborado por el Gobierno de la provincia de Formosa, coadyuvó a la tarea que fue complementada con la elaboración propia a partir de información accedida y las respuestas a los pedidos de informe elaboradas por algunos de los organismos e instituciones consultadas. Encontramos dos diferencias entre esta elaboración individual del trabajo de evaluación con respecto a la evaluación en equipo que se realiza con los modelos de calidad organizacional, una fue la imposibilidad de introducir la técnica del consenso en la calificación de criterios y subcriterios del Informe de Calidad, lo cual configura una fortaleza en el propio proceso de evaluación por la reducción de los márgenes de discrecionalidad; la otra diferencia fue la imposibilidad de encontrar un interlocutor válido a quien remitirle un informe de retroalimentación que es lo que suele hacerse como valor agregado a las evaluaciones de calidad en las organizaciones.

Estas dificultades mencionadas obligan a pensar en la necesidad de institucionalizar las acciones de recopilación, generación, procesamiento, organización y puesta a disposición de la información, ya sea a través de agencias gubernamentales, no gubernamentales, privadas ó mixtas, como así también en la necesidad de conformar equipos estables dedicados a las actividades de elaboración de Informes de Calidad así como a la evaluación de calidad territorial a partir del análisis de dichos informes por la aplicación del Metamodelo de calidad territorial y los modelos específicos de calidad que se formulen, lo que abrirá el camino para la generación de un conjunto de actores territoriales calificados para contribuir a la gobernanza y el desarrollo de los territorios.

Se considera que la evaluación y calificación de los componentes del Metamodelo

son instrumentos valiosos al momento de definir estrategias de gestión orientadas al desarrollo de un territorio; si tal evaluación y calificación pudiera realizarse en períodos continuos y sucesivos, la potencialidad de esta herramienta metodológica se tornaría de suma utilidad para la toma de decisiones acerca de las prioridades de acción orientada al desarrollo.

Por otra parte y como materia de investigaciones futuras, resulta entendible que si se decidiera avanzar en la formulación de modelos más específicos de evaluación de calidad, tal decisión debería tener un correlato en los estudios de categorización de los territorios, tarea que excede ampliamente los alcances de la presente tesis, pero que no deja de abrir nuevas líneas de investigación y trabajo. Con respecto a los resultados de la evaluación de calidad territorial en la ciudad de Formosa, la valoración global cercana al 50 % del total, refleja una situación de desarrollo a medio camino en el que algunos aspectos se encuentran más consolidados que otros; así es que se pudo verificar que los criterios mejor valorados fueron los de Sustentabilidad ambiental y Planeamiento territorial y los de menor valoración fueron los de Desarrollo territorial y Desarrollo de actores territoriales.

Esta valoración muestra una tendencia favorable al desarrollo territorial habida cuenta de los resultados positivos en el Planeamiento, es decir en el aspecto que anticipa y proyecta las acciones a ser ejecutadas, lo que se complementa con la importancia asignada al campo ambiental; podemos entonces hablar de desarrollo sustentable cuyos resultados no se observan en el presente, lo cual se explica en parte por la falta de desarrollo de actores territoriales y una gobernanza que presenta carencias objetivas.

En definitiva, y de acuerdo a lo expuesto precedentemente, la debilidad más marcada del territorio y valorizada en el metamodelo, se exhibe en los sujetos territoriales, lo que estimamos revertible a partir de formación, capacitación, educación y compromiso de los recursos humanos.

En cuanto a los parámetros de evaluación, la mayor debilidad se encuentra en la Consolidación y mejora continua del modelo, lo que se explica a partir de la inexistencia de un sistema de gestión de calidad explícito y en aplicación en el territorio seleccionado; si bien el parámetro mejor valorado es el de la Aplicación de subcriterios, el porcentaje alcanzado de 56 % explica la situación de un territorio cuyo desarrollo está en ciernes y que requiere, de acuerdo a los

porcentajes de los otros parámetros de evaluación, políticas más integradas e interrelacionadas orientadas a potenciar los resultados de la gestión.

BIBLIOGRAFÍA

- Bertalanffy Ludwig Von – 1968 – Teoría general de los sistemas – Sexta reimpresión – México, México – Fondo de Cultura Económica
- Bertrán Rodolfo y otros – 2003 - Modelos de excelencia en la gestión, un análisis comparativo – Buenos Aires, Argentina – Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales
- Boscherini Fabio y Poma Lucio (compiladores) – 2000 - Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas, el rol de las instituciones en el espacio global – Buenos Aires, Argentina – Miño y Dávila editores
- Castells Manuel – 1972 – La cuestión urbana - 11^o edición en español – México, México - Siglo veintiuno editores
- Copeta Clara y Lois Rubén – 2009 - Geografía, paisaje e identidad – Madrid, España – Editorial Biblioteca Nueva
- Deming W. Edwards – 1986 - Calidad, productividad y competitividad, la salida de la crisis – Madrid, España – Ediciones Díaz de Santos
- Fernández Lamarra Norberto – 2007 - Educación superior y calidad en América Latina y Argentina – Caseros, Argentina - EDUNTREF
- Gadea Carrera Albert – 2000 - Gestión de la calidad en servicios públicos – Buenos Aires, Argentina - I&C Empresas
- Hardoy Jorge E. y Geisse Guillermo (compiladores) – 1972 - Políticas de desarrollo urbano y regional en América Latina – Buenos Aires, Argentina - Sociedad Interamericana de Planificación
- Lee Colin – 1975 – Modelos de planificación – Madrid, España - Pirámide
- McLoughlin J. Brian – 1973 - Planeamiento urbano y control – Madrid, España – Instituto de Estudios de Administración Local
- McLoughlin J. Brian – 1969 - Planificación urbana y regional, un enfoque de sistemas - Madrid, España – Instituto de Estudios de Administración Local
- Puig Toni – 2009 - Marca ciudad, cómo rediseñarla para asegurar un futuro espléndido para todos – Buenos Aires, Argentina - Paidós
- Racionero Luis – 1978 - Sistemas de ciudades y ordenación del territorio – Madrid, España – Alianza Editorial

- Vázquez Barquero Antonio – 2000 - Desarrollo económico local y descentralización: Aproximación a un marco conceptual - Seminario Estructura y dinámica territorial, Maestría en Desarrollo y Gestión Territorial, Universidad Nacional de Rosario
- Vázquez Barquero Antonio - Desarrollo endógeno y globalización - Seminario Estructura y dinámica territorial, Maestría en Desarrollo y Gestión Territorial, Universidad Nacional de Rosario

ANEXO

Grilla de criterios, evidencias y fuentes de información

CRITERIO Y FACTOR	EVIDENCIA	FUENTE INF	FUENTE INF 1	FUENTE INF 2
GOBERNANZA				
1.1.A	ORGANIGRAMA	WEB PROVINCIA	WEB MUNICIPALIDAD	
1.1.B	RESEÑA ANUAL	INFORME GOBERNADOR	INFORME INTENDENTE	
1.1.C	CONSTITUCIÓN	CONSTITUCIÓN		
1.1.D	LEY MARCO	CONCEJO DELIBERANTE		
1.1.E	PRESUPUESTO	MINISTERIO ECONOMÍA	SECRETARÍA HACIENDA	
1.1.F	ENTES INTERJ	CONSTITUCIÓN		
1.1.G	DIGESTO	ASUNTOS LEGISLATIVOS		
1.2.A	PROG REORD URB	UNIDAD EJEC MUNICIPAL	IPV	
1.2.B	OBRA/SERV/EMPRES	UNIDAD EJEC MUNICIPAL		
1.2.C	URB NVA FORM	IPV		
1.2.D	AUDIENCIA PÚB	DEFENSOR PUEBLO		
1.2.E	DELEG MUN	WEB MUNICIPALIDAD		
1.2.F	ORG CONTROL	CONSTITUCIÓN		
ENFOQUE EN EL HABITANTE				
2.1.A	TASA CREC	WEB INDEC		
2.1.B	DENS POB	WEB INDEC	WEB MUNICIPAL INTERM	
2.1.C	DESCRIP			
2.2.A	IDH/NBI	WEB INDEC		
2.2.B	POB/AUTOS	OBRAS PÚBLICAS MUNICIPAL		
2.2.C	COEF GINI	WEB INDEC	DIRECCIÓN ESTADÍSTICA	
2.2.D	Nº HABIT/HABIT TOTAL	SERVICIOS PÚBLICOS		
2.2.E	DESCRIP	MOD FMSA 2015	EPH	
2.2.F	% VOTANTES	TRIB ELECT PERM		
2.2.G	MANUAL CALIDAD	DIREC ESTADÍSTICAS		
DESARROLLO DE LOS ACT TERRIT				
3.1.A	CLASIFIC	AG DES EMPRESARIAL	DIRECCIÓN ASOCIATIVISMO	
3.1.B	ESTAT/MIS Y FUNC	AG DES EMPRESARIAL	DIRECCIÓN ASOCIATIVISMO	PERSONAS JURÍDICAS
3.1.C	CONVENIO MARCO	AG DES EMPRESARIAL	DIRECCIÓN ASOCIATIVISMO	PERSONAS JURÍDICAS
3.2.A	ARTIC CONST	CONSTITUCIÓN	LEYES	DECRETOS PERSONAS JURÍDICAS
3.2.B	NORMATIVA	AG DES EMPRESARIAL	DIRECCIÓN ASOCIATIVISMO	DIRECCIÓN ASOCIAT
3.3.A	MIS Y FUNC	RECURSOS HUMANOS	AG DES EMPRESARIAL	DIRECCIÓN ASOCIAT
3.3.B	REG CAPACIT	RECURSOS HUMANOS	AG DES EMPRESARIAL	DIRECCIÓN ASOCIAT
3.3.C	PRESUPUESTO	RECURSOS HUMANOS	AG DES EMPRESARIAL	DIRECCIÓN ASOCIAT
3.3.D	REG CAPACIT	RECURSOS HUMANOS	AG DES EMPRESARIAL	DIRECCIÓN ASOCIAT
3.4.A	REG ACC	RECURSOS HUMANOS	AG DES EMPRESARIAL	DIRECCIÓN ASOCIAT
3.4.B	REG HIST	RECURSOS HUMANOS	AG DES EMPRESARIAL	DIRECCIÓN ASOCIAT
3.4.C	INFORMES POST	RECURSOS HUMANOS	AG DES EMPRESARIAL	DIRECCIÓN ASOCIAT
3.4.D	PATENTES/EXPORT	RECURSOS HUMANOS	AG DES EMPRESARIAL	DIRECCIÓN ASOCIAT
3.4.E	PRESUPUESTO	RECURSOS HUMANOS	AG DES EMPRESARIAL	DIRECCIÓN ASOCIAT
SISTEMA ESTADÍSTICO				
4.1.A	NORMATIVA	DIREC ESTADÍSTICAS	UNIDAD EJEC MUNICIPAL	
4.1.B	LEY/ORDENANZA	DIREC ESTADÍSTICAS	UNIDAD EJEC MUNICIPAL	
4.1.C	CÓD PROCED	DIREC ESTADÍSTICAS	UNIDAD EJEC MUNICIPAL	
4.2.A	LÍM/SUP/POB	DIREC ESTADÍSTICAS	UNIDAD EJEC MUNICIPAL	
4.2.B	BASE DATOS	DIREC ESTADÍSTICAS	UNIDAD EJEC MUNICIPAL	
4.2.C	CURSOS CAPACIT	DIREC ESTADÍSTICAS	UNIDAD EJEC MUNICIPAL	
4.2.D	RECURSOS UTIL	DIREC ESTADÍSTICAS	UNIDAD EJEC MUNICIPAL	
4.3.A	IDENT FTES INF	DIREC ESTADÍSTICAS	UNIDAD EJEC MUNICIPAL	
4.3.B	PLANES CAPACIT	DIREC ESTADÍSTICAS	UNIDAD EJEC MUNICIPAL	
4.3.C	PUBLIC	DIREC ESTADÍSTICAS	UNIDAD EJEC MUNICIPAL	
4.4.A	FECHAS CENSOS	DIREC ESTADÍSTICAS	UNIDAD EJEC MUNICIPAL	
4.4.B	REG ESTUDIOS	DIREC ESTADÍSTICAS	UNIDAD EJEC MUNICIPAL	
4.4.C	INF EVALUAC	DIREC ESTADÍSTICAS	UNIDAD EJEC MUNICIPAL	
PLANEAMIENTO TERRITORIAL				
5.1.A	MODELO FSA 2015	WEB PROVINCIA	WEB MUNICIPALIDAD	PLAN URBANO AMBIENTAL
5.1.B	CARTOG	MODELO FORMOSA 2015	PLAN ESTRATÉGICO TERRIT	PLAN URBANO AMBIENTAL
5.1.C	PROGRAM	MODELO FORMOSA 2015	PLAN ESTRATÉGICO TERRIT	PLAN URBANO AMBIENTAL
5.1.D	ASIST/PROP SECT	MODELO FORMOSA 2015	PLAN ESTRATÉGICO TERRIT	PLAN URBANO AMBIENTAL
5.1.E	SECTORIZ	MODELO FORMOSA 2015	PLAN ESTRATÉGICO TERRIT	PLAN URBANO AMBIENTAL
5.1.F	PRESUPUESTO	SEC HACIENDA MUNICIPAL		
5.1.G	ACT MODELO	MINISTERIO PLANIFICACIÓN	UNIDAD EJEC MUNICIPAL	

5.2.A.	PROG PARTICIP	UNIDAD EJEC MUNICIPAL		
5.2.B.	COORD PROG	UNIDAD EJEC MUNICIPAL		
5.2.C.	MEJORA INDIC	UNIDAD EJEC MUNICIPAL		
5.2.D.	REF EXT	UNIDAD EJEC MUNICIPAL		
AUDITORÍAS PÚBLICAS - CONTROL				
6.1.A.	ORGANIGRAMA	WEB PROVINCIA	WEB MUNICIPALIDAD	
6.1.B.	STÁTUS LEGAL	CONSTITUCIÓN	LEY MUNICIPIOS	
6.1.C.	CONVENIOS MARCO	UNIDAD EJECUTIVA MUNICIPAL	PERSONAS JURÍDICAS	DIRECCIÓN ASOCIAT
6.1.D.	PRESUPUESTO	UNIDAD EJECUTIVA MUNICIPAL	PERSONAS JURÍDICAS	DIRECCIÓN ASOCIAT
6.1.E.	MANUAL FUNC	ORGANISMOS CONTROL		
6.2.A.	MARCO LEGAL	DEFENSOR PUEBLO		
6.2.B.	INC PLIEGOS LICIT	DEFENSOR PUEBLO		
6.2.C.	PARTICIP	DEFENSOR PUEBLO		
6.2.D.	ACCION RETROT	DEFENSOR PUEBLO		
SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL				
7.1.A.	NORMAS ADHESIÓN	SUBSEC REC NATURALES	DIREC GESTIÓN AMBIENTAL	
7.1.B.	CURSOS CAPACIT	SUBSEC REC NATURALES	DIREC GESTIÓN AMBIENTAL	
7.1.C.	REGISTRO	SUBSEC REC NATURALES	DIREC GESTIÓN AMBIENTAL	
7.1.D.	INDICAD	SUBSEC REC NATURALES	DIREC GESTIÓN AMBIENTAL	
7.2.A.	NORMAS	SUBSEC REC NATURALES	DIREC GESTIÓN AMBIENTAL	
7.2.B.	INFORMES POST	SUBSEC REC NATURALES	DIREC GESTIÓN AMBIENTAL	
7.2.C.	INCLUS/CAMP EDUC	SUBSEC REC NATURALES	DIREC GESTIÓN AMBIENTAL	
RESULTADOS				
8.1.A.	INDIC ESPECÍF	WEB INDEC	DIRECCIÓN ESTADÍSTICA	
8.1.B.	FUENTES	WEB INDEC	DIRECCIÓN ESTADÍSTICA	
8.1.C.	SITIOS WEB	WEB INDEC	DIRECCIÓN ESTADÍSTICA	
8.1.D.	CAMBIO METOD	WEB INDEC	DIRECCIÓN ESTADÍSTICA	
8.2.A.	INTEG MOD DESARR	UNIDAD EJECUTIVA MUNICIPAL		
8.2.B.	EQUIPO CALIDAD	UNIDAD EJECUTIVA MUNICIPAL		
8.2.C.	RESULT EXTRATERR	EQUIPO DE CALIDAD		
8.2.D.	NUEVOS PROG	UNIDAD EJECUTIVA MUNICIPAL		

Modelo de nota de requerimiento de información

Formosa, día, mes y año

Señor

Nombre Responsable

Organismo

Me dirijo a Ud. en mi calidad de autor de la Tesis denominada "METAMODELO DE CALIDAD TERRITORIAL", a ser presentada al Posgrado Maestría en Desarrollo y Gestión Territorial de la Universidad Nacional de Rosario, a efectos de solicitarle información referida a los siguientes temas de su competencia y en el ámbito del territorio Ejido Municipal de la ciudad de Formosa:

- 1-
- 2-
- 3-

De ser necesaria alguna aclaración ó información ampliada respecto al requerimiento, adjunto mis datos personales

e-mail: eduardo@honig.com.ar

T.E. 4422551

Celular 3704682364

Domicilio: Julio A. Roca 180 - Formosa

Agradeciendo desde ya su deferencia y en el entendimiento que vuestra colaboración redundará en la realización de un trabajo sumamente positivo para el desarrollo de nuestra provincia, saluda a Ud. atentamente

Arq. Eduardo Hönig

D.N.I. 11.960.345

1. Introducción

A mediados de 2005 nos propusimos dar un salto cualitativo en la calidad de la toma de decisiones. Entendimos que la tarea de enfrentar los desafíos permanentes de la coyuntura y de armonizar las necesidades y urgencias de la gestión cotidiana se podía realizar de una mejor manera si la resolución de la problemática de todos los días tenía como apoyatura y referencia una visión a largo plazo. Quisimos someter nuestras decisiones y acciones convenientes en la actualidad a una prueba de aceptación y coherencia frente a una mirada de mediano y largo plazo de la provincia. Desde esa convicción de articular lo inmediato con políticas de Estado para un horizonte más amplio, se buscó definir la visión de una Formosa para los años por venir. Una provincia más próspera y productiva, con un horizonte de planeamiento de largo plazo que se definió hasta el año 2015. El estudio sintetizado en este documento define la Visión de la Formosa del futuro, visión que debe desarrollarse dentro de un marco de sustentabilidad social, ambiental, económica y financiera. Esta visión intenta establecer y definir las características del proceso de desarrollo económico de la provincia, conocer qué plataforma de inversiones sociales y de infraestructura resulta imprescindible para lograrlo, y qué impacto habrá de tener en la calidad de vida de la población. En una definición breve y pragmática, puede decirse que el crecimiento económico de una región surge de la articulación adecuada entre los emprendedores, el empleo de las capacidades existentes y potenciales de los grupos humanos, y el uso sustentable de los recursos naturales. El desarrollo requiere, además, contar con una población trabajadora y educada, sana, capacitada y justamente retribuida. La definición de la visión de la Formosa 2015 exigió contemplar dos aspectos centrales: por un lado, qué sectores -y, más particularmente, qué eslabonamientos productivos- liderarían el proceso de desarrollo económico de la provincia; por otro, cuál sería la evolución de los principales indicadores en salud, educación, vivienda y saneamiento que tornarían socialmente posible y sustentable el crecimiento económico. En este documento se realiza primeramente una descripción y diagnóstico de la situación actual social y económica de nuestra provincia (capítulo 2). Seguidamente se propone una Visión y Misión de provincia atendiendo al Modelo de Desarrollo Formoseño con objetivos concretos y metas a la vez realistas y desafiantes (capítulo 3). Los siguientes capítulos describen las oportunidades y limitaciones con las que cuenta la provincia y definen estrategias para el sector productivo y el sector privado para orientar el crecimiento (capítulos 4 y 5). Posteriormente, se identifican los proyectos necesarios para alcanzar los objetivos propuestos y propiciando un desarrollo integral, económicamente rentable, socialmente justo, ambientalmente sustentable y territorialmente equitativo; conformando con ellos el banco de proyectos públicos clasificados en proyectos de infraestructura económica y sociales (capítulos 6 y 7). El plan de inversiones de FORMOSA 2015 organiza cronológicamente los proyectos del banco según criterios sociales, económicos y estratégicos (capítulo 8).

¹⁵ Se han extraído aquellos párrafos en los que se incluyen datos e información relacionada con la unidad territorial en análisis

Presentación del Gobernador

En el marco del Plan que aquí presentamos, y con el objeto de fortalecer las capacidades de las comunidades locales, hemos impulsado en los Municipios de la Provincia la ejecución de Planes Estratégicos de Desarrollo Local, a los efectos de dotar a cada uno de ellos, de las herramientas que apuntalen su gestión de mediano y largo plazo. Esta iniciativa, que ha comenzado en seis localidades y que paulatinamente se extenderán al resto, cuenta también con un proceso participativo de relevancia.

2. Formosa Hoy

2.1. Situación Económica

Eslabonamiento frutihortícola

Los principales departamentos productores de frutas y hortalizas son Laishi, Pirané, Pilagás y Formosa.

2.2. Situación Social

Población

Aspectos territoriales

En rigor, casi la mitad de los habitantes de la provincia reside en apenas el 8,6% del territorio provincial: de los 486.000 habitantes censados en 2001, 210.000 vivían en el departamento de Formosa, donde se ubica la ciudad capital.

Distribución Urbano – Rural

En tal sentido cabe señalar que, si bien en términos relativos la población urbana representa más de las tres cuartas partes de la población total de la provincia, esta situación debe leerse teniendo en cuenta la intensa concentración demográfica que se da en el municipio (urbano) de Formosa, que albergaba el 94% de la población del departamento.

El sistema urbano de Formosa se encuentra en un punto histórico de desarrollo: su capital acaba de superar el umbral de los 200.000 habitantes, con lo que ha alcanzado el máximo “techo” que contempla la categoría de ciudades intermedias. Así, Formosa accede al concierto de las ciudades del sistema urbano nacional, con más de 200.000 habitantes en el lugar 18º. del ranking de ciudades del interior del país.

La jerarquización de centros urbanos surge como un procedimiento que pondera la importancia demográfica, económica y administrativa de un enclave, estimando la dimensión de su entorno de influencia -función, a su vez, de su equipamiento y accesibilidad-. En Formosa, esa jerarquización adquiere las siguientes características:

Nivel I - Centro provincial: Ejerce primacía territorial. Es el eje de la actividad económica de mayor significación. Suele ser la sede de las autoridades gubernamentales. (Formosa)

Domina en la provincia la edificación esencialmente baja, con un número escaso de construcciones de más de dos plantas -incluso en la ciudad capital- y con predominio de viviendas unifamiliares, construidas, en su mayoría, en mampostería de ladrillo común,

No obstante, no se aprecia en general una buena calidad de edificación, ya que, salvo en la ciudad de Formosa (63% del total de viviendas), las casas tipo "A" representan menos de la mitad del total de viviendas, y esta proporción disminuye en forma drástica hacia el Oeste. Por su parte, en los últimos años la ciudad de Formosa ha procurado desarrollar una mayor identidad edilicia, mediante intervenciones urbanísticas de rescate patrimonial (Viejo Puerto y Costanera de Formosa), renovación urbana (parques y paseos) o refuncionalización vial (Accesos Norte y Sur), intervenciones que, además de cumplir con su objetivo primario, en alguna medida favorecen el arraigo de los residentes y su identificación con la comunidad. Es notable la ausencia de revestimiento de calzadas, aun en el casco nuclear de los centros urbanos más importantes (a excepción de la capital),

Salud

Sector público

A su vez, el territorio provincial ha sido dividido en 12 Distritos Sanitarios o Asistenciales (DS), entendidos como la organización funcional para la derivación de los pacientes desde el AP (1er. nivel de atención, puerta de entrada en el sistema de salud) hasta el hospital de referencia de mayor complejidad (2º. nivel de atención), así como las interconsultas, los estudios diagnósticos, etc. Ocho de estos Distritos Sanitarios corresponden al interior de la provincia y cuatro se distribuyen en los barrios de la ciudad de Formosa. La población asignada a cada Distrito Sanitario va desde poco más de 20.000 personas (DS VII) hasta más de 60.000 en los DS IV, VIII y IX, de los cuales los dos últimos corresponden a la ciudad de Formosa.

Reuniendo los cuatro Distritos Sanitarios de la capital, cada habitante efectuó 3,0 consultas en 2005, lo que completa un cuadro provincial bastante homogéneo. En los Distritos Sanitarios de la capital de la provincia, los establecimientos con capacidad de internación están saturados, con porcentajes de ocupación altos en los últimos 10 años.

Sector no público

El sector no público está representado por unos 35 establecimientos con capacidad de internación, que suman unas 600 camas (alrededor de un tercio del total de la provincia), concentrados en los departamentos de Formosa y Pilcomayo

Vivienda

Si bien es evidente la situación desfavorable en toda la provincia, destaca la situación crítica de los departamentos de Bermejo y Ramón Lista (más del 95% de hogares en situación deficitaria), seguido por Matacos, Patiño y Pilagás (déficit de entre 85 y 89%), y Pilcomayo, Pirané y Laishí (déficits del 70 al 78%). En el otro extremo se encuentra el departamento de Formosa, con un 54% de déficit

En cuanto al hacinamiento, la situación más desfavorable se observa en el departamento de Formosa, con 7% de hogares hacinados (más de un hogar por vivienda) y 20% de hogares con más de dos personas por cuarto. Si se analiza la situación de los hogares urbanos y rurales, se puede ver que en 6 de los 9 departamentos más del 60% de los hogares son urbanos, y destaca Formosa, donde el 94% de los hogares son urbanos

3. Metodología

El armado del Plan de Inversiones FORMOSA 2015 implica un ordenamiento temporal y multisectorial de los proyectos en función de las prioridades y de la capacidad de ejecución anual de las agencias de gobierno. La priorización intrasectorial busca ordenar los proyectos por prioridad decreciente. El sistema de clasificación agrupa en seis categorías al conjunto de proyectos de cada sector bajo el rótulo de letras, de la A a la F. Los que pertenecen a la categoría A son los más atractivos y los F los menos urgentes. Con miras a mantener una óptima ocupación de los recursos de las agencias de gobierno encargadas de ejecutar o administrar los proyectos, se prevé un ritmo de ejecución, medido por la inversión anual, uniforme o gradualmente variado.

4. La Estrategia Productiva / Escenarios Macroeconómicos

4.1. Eslabonamientos Productivos

La provincia de Formosa genera una gran variedad de productos de origen agropecuario y forestal, entre los que se ha identificado el núcleo productivo de la provincia.

Granos: soja, girasol, maíz, trigo, sorgo, arroz, maní

Carnes: bovina, porcina, caprina, bubalina

Frutas: banana, pomelo, limón

Hortalizas: zapallo "anco" o coreanito, sandía, mandioca, batata, maíz, melón

Forestales: muebles, pisos, carbón

Industriales: Algodón

Otros productos: pacú, miel, lácteos

Las cadenas de valor de cada uno de estos productos son desarrolladas indistintamente por pequeños, medianos y grandes productores, cada uno con diferentes planteos productivos, niveles de tecnificación y grados de planificación. La mayoría de los establecimientos se sitúa en el este de la provincia, región favorecida por el régimen de lluvias y la mayor infraestructura de servicios.

4.5. Síntesis

La estrategia de calidad lo hace a través de, precisamente, una mayor calidad de los productos, que debería traducirse en mejores precios. A tal fin, y como parte

de los análisis que condujeron a la definición de esta estrategia, se estudiaron los “márgenes” de un conjunto amplio de producciones. Tales análisis sirvieron, por una parte, para cuantificar la rentabilidad de los productos formoseños según distintas tipologías productivas, pero –aun tan importante como lo anterior– sirvieron asimismo para verificar que el avance en la tipología productiva (para generar productos de mayor calidad y, por consiguiente, mejores precios) constituye una opción rentable.

Localización de las actividades del núcleo productivo

El Este mantendrá su importante rol en la actividad productiva provincial, pero su crecimiento será relativamente menor al de las demás regiones, por contar éstas con un potencial aún no desarrollado.

5. El Rol Del Sector Privado

5.1. Potencial Industrial

Introducción

Formosa puede diversificar no sólo su producción sino también sus relaciones comerciales, encontrando nichos de demanda insatisfecha -tanto nacionales como internacionales- para colocar algunos productos que significan ventajas comparativas naturales para la provincia. Dadas su ubicación relativa en el mapa geoeconómico y productivo argentino, sus producciones y la escala en que opera, no puede plantearse una industrialización en gran escala. No obstante, se identifican proyectos industriales puntuales que podían alcanzar una escala mediana, y muchos otros de menor dimensión -siempre con base agropecuaria-, para realizar mediante un entramado productivo fuertemente arraigado en las PyMEs. Una estructura productiva basada en Pequeñas y Medianas Empresas que colaboran y también compiten entre sí puede lograr niveles de eficiencia elevados y un mayor efecto dinamizador de la economía, dadas las externalidades que genera. El modelo de clusters o distritos industriales es un modelo de desarrollo regional que procura consolidar las fortalezas de los sectores industriales y de servicios más característicos de una región, así como promover un crecimiento económico sostenido. Se trata de una estrategia destinada a consolidar la micro, pequeña y mediana industria que caracteriza a algunos de los sectores productivos. El modelo de clusters destaca la importancia de la ubicación geográfica de la producción y de las redes de interdependencia de las empresas y los agentes sociales entre los que se lleva a cabo la producción. Apoyar el surgimiento y la consolidación de las PyMEs (los agentes económicos locales más débiles, y también más numerosos) conduce a considerar las mejores prácticas que resulta posible transferir o adaptar, en el terreno de la promoción industrial, a sistemas de producción locales, factibles de caracterizar por la agrupación geográfica y la especialización sectorial de las empresas. Para la conformación de un cluster es, al menos, necesario:

Constituir un grupo de empresarios interesados.

Firmar convenios con consorcios de capital mixto o privado, con instituciones de investigación como universidades u otros centros de pesquisa (en general, organismos públicos) capaces de dar seguimiento al proceso y asesorarse en temas especializados e información y actualización relacionada con la producción.

Documentar el proceso, para poder reproducirlo. En la actualidad, los cambios en el mercado son veloces y diversos; por lo tanto, un gran tamaño, de estructuras organizativas rígidas, quizá resultara una desventaja competitiva. Ante los cambios del mercado, las PyMEs poseen más flexibilidad y mayor capacidad de respuesta rápida. Un agrupamiento de empresas puede llegar a desarrollar una región, incrementando el empleo, la producción y el bienestar regional. La sinergia de esa agrupación lleva al aumento de la competitividad de cada empresa en forma individual, con lo que aumenta su posibilidad de sobrevivir e incluso de crecer.

En Formosa existe potencial para establecer distritos industriales en diversos sectores productivos; ello permitiría incorporarle mayor ingreso provincial. Los proyectos más destacados para desarrollar dicho potencial son la instalación de un frigorífico de tránsito federal (con un efecto sinérgico sobre los mataderos municipales), las plantas procesadoras de pacú, la producción de carbón y la instalación de una planta de envasado, las usinas lácteas, diversos proyectos del sector forestal y la ampliación de la planta de pomelo existente. Se considera también una segunda “ola” de proyectos industriales, como la actividad metalmecánica, el biodiésel, la hilandería y la marroquinería, con distintos grados de avance y posibilidades de inserción e inmediatez.

Industrias forestales: Muebles

En tal sentido, se considera que la puesta en marcha de nuevas instalaciones de secado sería una base necesaria sobre la cual asentar los aumentos proyectados de producción del sector. El monto de inversión para un secadero varía entre 35.000 y 70.000 dólares, según su capacidad y velocidad de secado. La instalación de los secaderos, a medida que la evolución del sector vaya reclamándolo, podría realizarse de manera escalonada, con centro en las cuencas de Pirané, Palo Santo y Formosa.

Planta de pomelo

. Existe una planta de jugo de pomelo, Formosa Alimentos, ubicada en el Parque Industrial de la ciudad capital. Su producción de jugos concentrados se envía a la central de la empresa en Entre Ríos donde se efectúan los procesos finales para la obtención de las bebidas que se envían, en su mayoría, al mercado interno y, en menor medida, se exportan a la Unión Europea.

6. La Infraestructura Productiva

6.1. Infraestructura Vial

Diagnóstico

Sólo la región oriental dispone de un sistema simple, con una marcada convergencia hacia la capital;

Programas

Programa de ampliación y modernización de la red de accesos a ciudades principales

Comprende las ciudades de Formosa y Clorinda. También en este caso los proyectos se encuentran en avanzadas etapas de ejecución o contratación, pero se los incluye aquí porque continuarán consumiendo recursos financieros durante los próximos años.

6.2. Puertos Y Vías Navegables

Diagnóstico

La situación del puerto de Formosa es por demás precaria, ya que no se lo ha mantenido en forma adecuada, y su estado de conservación es deficiente, ya que carece del equipamiento y los servicios indispensables y no posee ni la profundidad ni la seguridad adecuadas.

Metas portuarias 2015

Puerto de Formosa:

Incrementar el transporte fluvial de contenedores por encima de los 5.000 TEU's anuales;

Aumentar el transporte fluvial de graneles sólidos producidos en la provincia por encima de los 200.000 toneladas anuales.

Programa de desarrollo de terminales particulares para graneles

El crecimiento del puerto actual de Formosa se verá restringido por el de la ciudad, aún considerando un aumento moderado del área urbana, produciendo que ambos se perturben mutuamente. Se recomienda entonces que en el corto plazo se reactive el puerto en su ubicación actual para desarrollar y fortalecer el transporte fluvial en la provincia. Simultáneamente se debe realizar un plan maestro del puerto de Formosa donde se estudie un emplazamiento nuevo y definitivo, alejado de la ciudad. El inicio de actividades del puerto actual haría crecer y consolidar la carga hasta alcanzar el valor que justifica las inversiones requeridas para relocalizar el puerto en esa nueva ubicación; inversiones que son mucho mayores a las necesarias para reactivar el puerto actual.

6.3. Ferrocarriles

Caracterización del sistema ferroviario provincial

Antecedentes del ramal C-25

Distancias

Por el contrario, el ramal C-25 de Formosa nunca estableció una conexión directa similar, por lo cual todo eventual tráfico hacia dichos destinos debió transitar por el extremo noroeste del país, pasando por Embarcación. Esto se ve reflejado en la distancia ferroviaria entre Formosa y Santa Fe (de unos 1.980 kilómetros), a

Rosario (de 2.147 kilómetros) y a Buenos Aires (de 2.447 kilómetros). Esta desventaja es máxima para la ciudad de Formosa, si bien se atenúa a medida que se avanza hacia el Oeste.

Demanda histórica

El ramal C-25 se dedicó en sus comienzos sobre todo al transporte de la producción local de Formosa -en particular de madera en rollos hacia la fábrica de tanino situada en la capital-, así como de cargas generales y materiales de construcción, desde el puerto de Formosa hacia el interior. A partir de su enlace con la red nacional, aquel patrón de tráfico se mantuvo mucho tiempo, con el agregado del transporte de petróleo originado en Salta hacia el puerto de Formosa. La estación Formosa recibió, en 1936-37, 264.000 toneladas en total, y en 1942-43, 168.000. En esos años -dejando de lado a Formosa- la única estación sistemáticamente importante del ramal era Pirané.

El último tráfico importante sobre el ramal C-25 surgió hacia 1980, cuando comenzaron a explotarse los yacimientos de petróleo del oeste provincial, lo que dio lugar a embarques de crudo desde la estación Ingeniero Juárez hacia la de Aguaray (destilería Moscón, en Salta), y de otra parte hacia el puerto de Formosa, desde donde se lo embarcaba rumbo a Asunción. El tráfico por ferrocarril hacia Salta cesó en 1999, y lo mismo ocurrió, en marzo de 2002, con el tráfico hacia el puerto de Formosa. En este último caso, la causa probable pudo haber sido la falta de recursos tractivos del ferrocarril, ya que el movimiento de petróleo continuó por camión hasta 2005, último año en que el puerto de Formosa registra embarques de petróleo.

Programa de reactivación del ramal C-25

A los efectos de disminuir los costos de transporte de mercadería para obtener una mayor retribución de los factores productivos locales, se recomienda reactivar el ramal C-25, de modo que permita operar junto con las terminales portuarias en las cercanías del puerto de Formosa

Programa de mejoramiento de la accesibilidad al puerto de Formosa

Conforme se consolide la actividad ferroviaria vinculada al puerto de Formosa, se deberá mejorar la operatividad intermodal. Ello implica la construcción de un ramal ferroviario de acceso a las terminales portuarias de graneles y/o de contenedores.

Servicios De Transporte Interurbano

Servicios regulados de jurisdicción provincial

Según estimaciones oficiales, el actual sistema de servicios regulares cuenta con 120 vehículos, con una vida útil media de 14-15 años y una capacidad media de 40 asientos. La mayoría de los servicios provinciales basa su cabecera en la ciudad de Formosa:

Estación terminal de ómnibus de la ciudad de Formosa

La estación terminal de ómnibus de la ciudad de Formosa cuenta con buena accesibilidad y un tamaño adecuado para la cantidad de viajeros que recibe, por lo que ofrece un servicio de calidad tanto para las empresas de ómnibus como para los pasajeros. En la provincia de Formosa, la única ciudad que posee una estación terminal de ómnibus es la de Formosa, donde operan 13 empresas de jurisdicción nacional y 6 de jurisdicción provincial, que brindan viajes regulares de larga distancia. El predio utilizado incluye 10 dársenas para partida y llegada de vehículos, cantidad aceptable si se tiene en cuenta que la cantidad total de servicios diarios no supera los 100. Por otra parte, es muy buena la accesibilidad, tanto para los servicios que operan en ella como para el transporte automotor urbano, que cuenta con paradas, al igual que los taxis y remises, en una calle adyacente. Cabe acotar que esta infraestructura reemplazó los predios -propiedad de las empresas operadoras- ubicados en la zona céntrica, con lo que se logró descongestionarla bastante, habida cuenta de la numerosa cantidad de vehículos que operan en ella.

Diagnóstico

En materia de instalaciones fijas, la ciudad de Formosa está suficientemente servida por la terminal de ómnibus, en su actual emplazamiento, que no presenta problemas de capacidad, infraestructura ni accesos

6.5. Servicio De Transporte Urbano De Formosa

Caracterización del sistema de transporte urbano de Formosa

Estructura urbana de la ciudad de Formosa

La ciudad ha crecido en cantidad de habitantes, y su expansión urbana ya ha rebasado el primer anillo de circunvalación hasta proyectarse sobre sectores de equipamiento y zonas de reserva y usos especiales, como el nuevo aeropuerto, el nuevo puerto y el parque industrial. La ciudad de Formosa reunía en 2001 el 41% de la población de la provincia, lo que indica un incremento de la concentración con respecto al censo de 1991, en que alcanzaba el 37%. Hacia el Norte, el eje principal de crecimiento traspuso el riacho Formosa en la década de 1970, lo que inició un proceso de expansión urbana que redundó en una mayor demanda de servicios urbanos, en esencia sanitarios. La ciudad ha desbordado el límite comprendido entre los riachos Pucú y Formosa, sobre todo en los barrios Juan Perón y Eva Perón, generando un cinturón de localidades satélite, como Mojón de Fierro, Villa del Carmen y Trinidad. En un futuro, se contempla el desarrollo de un área urbana en el sur de la ciudad. Se trata del proyecto Nueva Formosa, que demandará 400 hectáreas, donde se construirá un complejo habitacional de 11.000 unidades.

Transporte urbano regular

Hasta diciembre de 2006 el sistema de transporte público de la ciudad de Formosa estaba constituido por 9 líneas, operadas por 6 empresas. Sus trazados se desarrollaban de manera tal que todas atravesaban el centro comercial-

administrativo de la ciudad. En general, las trazas no mostraban recorridos intrincados, con excepción de la línea 10, que salía del barrio Antenor Gauna, y la línea 60, de la zona del barrio Guadalupe. La oferta era servida por una flota operativa de alrededor de 90 vehículos, con una antigüedad promedio de más de 16 años. La demanda para un día hábil típico es estimada por las autoridades municipales en alrededor de 45.000 viajes diarios con tarifa plena (0,70 \$ por pasajero) y alrededor de 8.000 viajes diarios de escolares (0,35 \$ por pasajero). La formación estadística disponible indica que en el 2005 se transportaron casi 13.5 millones de pasajeros lo que significa un total de viajes diarios entre 45.000 y 53.000. Para el análisis y evaluación de los proyectos propuestos se ha adoptado una demanda de 45.000 viajes diarios totales. De acuerdo con esa misma información estadística disponible, en 2005 la flota operativa era de 90 vehículos, que recorrieron en ese período más de 8,6 millones de kilómetros (más de 94.000 kilómetros por vehículo), resultado de alcanzar un IPK de alrededor de 1,5 pasajero por kilómetro. Una particularidad que muestran los viajes en la ciudad de Formosa radica en que mucha gente regresa a su hogar para almorzar para luego volver a trabajar, lo que da una distribución temporal de la demanda con cuatro picos diarios: 06:30 a 07:30 horas, 11:30 a 13:30, 15:30 a 16:30, y 18:30 a 20:30. Se estima que el tiempo de viaje promedio para los pasajeros es de alrededor de 18 minutos. Los montos en conceptos de compensación por SISTAU fueron disminuyendo ante diferentes incumplimientos de las exigencias reglamentarias que impuso la Secretaría de Transporte.

SISTAU (Sistema Integrado de Transporte Automotor)

Consiste en un método de subsidios al transporte automotor urbano dispuesto por la Secretaría de Transporte, que alcanza todo el territorio nacional y establece los requisitos que debe reunir la prestación del servicio de las empresas operadoras para ser adjudicatarias del subsidio. Por ejemplo, se establecen límites a la antigüedad de la flota, a la forma de constitución de la sociedad, a que la contratación del personal de conducción se realice según las condiciones establecidas en el convenio colectivo de trabajo entre la Unión Tranviarios Automotor (U.T.A) y la Federación Argentina de Transportadores por Automotor de Pasajeros (F.A.T.A.P.) y demás asociaciones y cámaras empresarias. En cuanto a los subsidios, a partir de 2004 el sistema no sólo percibió ingresos por venta de boletos sino que recibió un subsidio del SISTAU, además de obtener gasoil a precio diferencial provisto por la Secretaría de Transporte de la Nación. Así, en 2004 la ciudad de Formosa recibió \$ 1.921.332; en 2005, \$ 1.054.376; mientras que en el período comprendido de enero a noviembre de 2006 recibió apenas \$ 448.617. A partir de diciembre de 2006 se inició un nuevo esquema de servicios de transporte urbano en la ciudad de Formosa. Como resultado de una licitación realizada por el municipio, se entregaron en concesión por 10 años algunas de las líneas del sistema de transporte urbano de la ciudad. Las frecuencias del nuevo servicio permiten una oferta más densa en las horas pico, y además existe la posibilidad de brindar servicios de refuerzo destinados exclusivamente a los escolares. La nueva empresa dispone de una flota de 50 vehículos 0 km, equipados con aire acondicionado, así como de sólo 20 asientos, para aumentar la capacidad de pasajeros de pie (esta configuración fue adoptada teniendo en cuenta el clima de la ciudad de Formosa y la brevedad de la duración de los viajes que se realizan). Un aspecto novedoso es el modelo de concesión

elegido: los vehículos fueron provistos por la empresa mediante un leasing de 5 años, contratado con el Banco Nación. A cambio, la empresa recibe una remuneración mensual por parte del municipio, de la cual destina una porción al pago de la cuota del leasing. Al final de la concesión los vehículos pasarán a ser propiedad del municipio. Los fondos para realizar estos pagos se obtienen del Fondo Compensador, creado recientemente e integrado por recursos genuinos recaudados derivados de la Tasa de Utilización de la Vía Pública, del Impuesto Inmobiliario y de aportes financieros que oportunamente destinen al efecto el gobierno nacional, el gobierno provincial y el Concejo Deliberante. Asimismo, la empresa recibe directamente la recaudación por venta de boletos que es controlada mediante máquinas expendedoras de boletos instaladas en los nuevos vehículos con el objetivo de conocer el movimiento de pasajeros, ya que esta variable es importante a fin de determinar la remuneración mensual que percibirá el operador por parte del municipio. Otra novedad consiste en el establecimiento de “puntos de referencia”, sitios que implican la existencia de paradas adecuadas en tres sectores del microcentro donde los pasajeros podrán efectuar un trasbordo gratuito, como servicio prestado por la misma empresa, en un lapso no mayor a 30 minutos.

Diagnóstico

El transporte público de pasajeros por automotor en la ciudad de Formosa presentaba algunas dificultades que se resolvieron de manera conveniente con la modernización de la flota, llevada a cabo en tiempos recientes. El cambio de las empresas operadoras mejora la forma de operar el sistema de transporte urbano y revaloriza el servicio público de transporte. El nuevo sistema mejora la conectividad, al tiempo que establece un mecanismo de trasbordo gratuito que favorece la integración entre ramales. Dicho mecanismo permite incrementar la conectividad entre los distintos orígenes y destinos sin necesidad de crear nuevos ramales, lo que posibilita un atractivo hacia el servicio público sin incrementos de costos ni disminución de ingresos. La instalación de máquinas expendedoras de boletos permite un mejor control de la venta, al incluir información valiosa para ajustar la oferta a la demanda. La creación de un fondo compensador permite, a su vez, cubrir el desfase existente entre ingresos y egresos. A medida que se logre disminuir la brecha entre los ingresos por venta de boletos y las erogaciones, el fondo podrá utilizarse para cubrir nuevas inversiones (renovación de flota) o subsidiar los boletos de la población que sufre mayores dificultades para acceder al transporte (escolares, jubilados, discapacitados, etc.). El ventajoso mecanismo de leasing adoptado para adquirir vehículos posibilita contar con una flota 0 km sin necesidad de realizar el gasto al inicio de la concesión y con un costo financiero razonable. El riesgo asumido por la empresa no es elevado, ya que no debe adelantar fondos importantes para iniciar la operación. El municipio pagará la cuota en forma indirecta (a través del subsidio) y obtendrá la titularidad de los vehículos al fin de la concesión. No obstante, una parte del sistema de transporte público opera aún en las condiciones anteriores de calidad y eficiencia. Por ende, queda pendiente la actuación sobre el resto de las líneas, en el sentido de modernizarlas. La elevada antigüedad de la flota y las condiciones de informalidad de los operadores llevan a una peligrosa situación, por la precariedad del sistema. Los indicadores operativos indican una baja rentabilidad del sector, lo que causó como consecuencia el consumo del capital

de trabajo (observado en la elevada antigüedad de la flota). La relación pasajero-kilómetro (IPK) es baja; el nivel de utilización de la flota (medida en kilómetros recorridos por vehículo) es razonable para este tipo de tráficos, aunque resulta insuficiente para cubrir los costos en el nivel tarifario actual. Por otra parte, el transporte privado plantea una fuerte competencia. El modo más competitivo es la motocicleta; según fuentes oficiales, dicho parque rondaría las 60.000 unidades, lo que equivale a 1 motocicleta cada 4 habitantes. Estos vehículos presentan costos de inversión inicial, mantenimiento y operación muy bajos. Pero su circulación plantea características desordenadas, con un bajo cumplimiento de las normas de seguridad vial. La oferta de transporte privado se completa con un destacado parque de automóviles particulares, taxis y remises. La infraestructura vial muestra algunos sectores congestionados, sobre todo en el área central de la ciudad y en los horarios pico. Esta situación causaría una reducción de la velocidad comercial de los vehículos de transporte automotor que circulan por ese lugar, funcionando como otro elemento disuasivo a la utilización del servicio.

Visión 2015 del transporte público urbano de la ciudad de Formosa

Objetivos 2015 para los servicios de transporte urbano de Formosa

Tomando como base la proposición de objetivos generales antes expuestos, se definen objetivos y metas para el sistema de transporte urbano de la ciudad de Formosa:

- Mejorar la calidad y la eficiencia del sistema de transporte;
- Ampliar la cobertura del sistema de transporte público.

Metas 2015 para los servicios de transporte urbano de Formosa

El conjunto de metas al año 2015 que servirán como indicadores de cumplimiento de los objetivos son:

- Garantizar, en los servicios de baja frecuencia, que en el 95% de los casos los servicios cumplirán el horario establecido, con una tolerancia no superior a 3 minutos de demora (en los casos de muy baja frecuencia la tolerancia puede incrementarse a 5 minutos);
- Garantizar, en el caso de los servicios de alta frecuencia, que en 95% de los casos la separación entre dos coches consecutivos no será superior a 1,5 vez la separación programada;
- Lograr que la antigüedad promedio de la flota no supere los 8 años;
- Conseguir que la cobertura geográfica sea tal que ningún habitante de la ciudad deba caminar más de 5 cuadras para acceder a la línea más cercana a su domicilio. Esta distancia debe reducirse a 3 cuadras en el área central de la ciudad.

Programa de acción

Programa de modernización del sistema de transporte público automotor de la ciudad de Formosa

El programa de acción consiste en el mejoramiento de la calidad y la eficiencia, así como en la ampliación de la cobertura del sistema de transporte público

mediante la modernización del resto de las líneas. Esta tarea comprende la renovación de la flota y la revisión de los trazados y su ampliación. Las líneas destinatarias de esta intervención concentran, aproximadamente, el 30% de la demanda de viajes de la ciudad.

6.7. Energía Eléctrica

Caracterización de la situación energética provincial

Caracterización general

La provincia de Formosa recibe toda la energía eléctrica que consume en sus principales ciudades y poblaciones desde dos estaciones transformadoras ubicadas en la región Este, en las proximidades del río Paraguay. La más importante, que provee alrededor del 60% del consumo provincial total, abastece a la ciudad de Formosa en 132 KV desde Resistencia (Chaco) a través del SADI. Desde las estaciones transformadoras (ET), Formosa distribuye la energía en la propia ciudad mediante varios centros (33/13,2 KV), y la mayor parte en 33 KV hacia la zona sur. (Figura 13) La otra toma, con el 40% del consumo restante, abastece desde la ciudad de Clorinda a través del ANDE (Paraguay), también en 132 KV. Una parte es distribuida en la ciudad de Clorinda y la zona norte de la provincia, en 33 KV, y el resto se deriva a la ciudad de Formosa mediante una terna en 132 KV

Líneas de 132 KV

Si bien el estado de operación de todas las líneas que funcionan hoy en día es aceptable, se torna necesario intensificar el reemplazo de las cadenas de aisladores poliméricos con aisladores de porcelana en los tramos Resistencia-Formosa, Clorinda-Formosa y Pirané- Formosa. Estos trabajos podrían efectuarse sin cortes, con línea viva y, por lo tanto, sin afectar el suministro, si se contara con personal especializado (como ya se ha mencionado mas arriba).

Visión 2015 del sector de infraestructura eléctrica

Objetivos 2015

- Fortalecer la distribución en la ciudad de Formosa.

Metas 2015

- Adecuar la infraestructura eléctrica a la creciente demanda de energía y ampliar la cobertura a todos los barrios urbanos y suburbanos de la ciudad de Formosa.

Programa de fortalecimiento de la distribución en la ciudad de Formosa

El crecimiento de la demanda y de la población de la ciudad de Formosa requiere un tratamiento específico de sus necesidades, contempladas en este programa. Las inversiones necesarias concentran inversiones por un valor cercano a los 12 millones de pesos, a diciembre de 2006.

6.8. Recursos Hídricos

Caracterización de la situación provincial

Caracterización general

Dada la densidad de ríos que hay en la provincia y la baja pendiente que presenta el territorio en su conjunto, Formosa ha estado constantemente expuesta a las inundaciones por desbordes de los ríos, afectando grandes superficies del territorio. El ejemplo más claro es el bañado de La Estrella, que por su recurrencia ha ido definiendo cada vez con mayor precisión un cauce o valle de inundación. Para prevenir este tipo de fenómenos se construyó en la provincia un conjunto de obras de defensa y control. Las más significativas en su tipo son las de la ciudad de Formosa, de Clorinda y del Colorado

Programa de defensas urbanas

El programa de defensas urbanas consiste en la construcción de obras de diversa índole, como terraplenes, canales, estaciones de bombeo y/o alteo de calles, según el caso, con el objeto de resguardar las localidades.

Programa de desagües pluviales

Las urbanizaciones mayores requieren la implementación de un sistema de desagües pluviales, para lo cual se propone un conjunto de proyectos que comprenden la instalación de sumideros, conducciones, cámaras y estaciones de bombeo.

7. Las Inversiones Sociales

7.1. Agua Potable Y Saneamiento

Cobertura de servicio de agua

El departamento de Formosa es el que mayor porcentaje de hogares tiene con provisión de agua por cañerías dentro de su vivienda, con el 66%.

Cobertura de servicio cloacal

. Sólo tres departamentos aparecen con hogares que tienen inodoro con descarga de agua y desagüe a la red pública: Formosa, con el 45%,

Diagnóstico

- Notables contrastes se observan en el interior de la provincia, donde el departamento de Formosa es el que mayor porcentaje de hogares tiene con provisión de agua por cañerías dentro de su vivienda, con el 66%.

Ámbito urbano

El servicio de agua potable prevé:

- Ampliación de la cobertura del servicio de agua potable incluyendo tratamiento.

- Implementación de relevamientos técnicos (fuentes y servicio) e institucionales (prestador del servicio, operador) para evaluar las necesidades específicas y puntuales de cada departamento (ampliación, optimización, rehabilitación y/o Plan Director).
- Ejecución de obras nuevas o refuerzos en tomas, acueductos de interconexión, cisternas y redes.
- Optimización de los sistemas existentes: ampliación de las redes, cierre de las mallas, ejecución de nuevas redes maestras, incorporación de válvulas.
- Rehabilitación de reservas e incorporación de sistemas de control.
- Implementación de sistemas de medición.
- Implementación de los mecanismos sistemáticos de control de parámetros (físico-químicos, cloro residual).
- Capacitación del personal.

El servicio de saneamiento (desagües cloacales) contempla:

- Crecimiento de la cobertura de cloacas.
- Relevamiento técnico (servicio y operación) e institucional (prestador del servicio, operador) para evaluar las necesidades puntuales de cada departamento (ampliación, optimización, rehabilitación y/o Plan Director).
- Ampliación de cobertura mediante obras nuevas tales como redes, colectores y estaciones de bombeo.
- Ejecución de plantas de tratamiento.
- Optimización y/o rehabilitación de sistemas existentes (redes y plantas).
- Mecanismos de control de los parámetros físicoquímicos en las plantas de tratamiento y de los de vuelco admisibles, según el cuerpo receptor.
- Capacitación del personal .

7.2. Salud

Caracterización del sistema de salud provincial

Determinantes extrasectoriales del sistema de salud

- Las 275 muertes de menores de un año producidas en 2005 correspondieron en sus 2/3 partes al primer mes de vida, y estuvieron vinculadas fundamentalmente a las condiciones prenatales y a la atención del parto. El tercio restante se atribuye a condiciones adquiridas con posterioridad.
- Aproximadamente el 65% de las muertes de este grupo cumplen con criterios de reducibilidad, ofreciendo un desafío y una oportunidad para el mejoramiento de la situación.
- En el análisis por distrito, las series históricas revelan situaciones de mayor gravedad en la zona occidental de la provincia y en el Distrito VIII de la capital.

Visión 2015 del sector salud

Objetivos 2015

- Completar y fortalecer la atención del segundo nivel, particularmente en el interior provincial, y el tercer nivel en la capital.

Programa de autoabastecimiento de insumos sanitarios

Inicialmente, el programa comprende un único proyecto que consiste en la instalación de una planta de producción de oxígeno medicinal en la ciudad de Formosa. Posteriormente, este programa podría incluir otros proyectos.

7.3. Educación

Caracterización del sector educación

Educación primaria

Y aún en los departamentos con menor incidencia, como en Formosa, poco más del 30% de la matrícula de educación primaria asiste a la escuela en condición de sobre-edad.

Educación secundaria

Con la excepción de Formosa, Pilcomayo y Laishi, el ciclo básico de la secundaria no lo completan la mitad, o incluso más de la mitad, de los alumnos que lo iniciaron una vez concluida la escuela primaria

Educación especial

. Las escuelas de educación especial no tienen cobertura en la totalidad de los departamentos. Los departamentos con mayor proporción de ruralidad encuentran una clara desventaja en relación con los departamentos con mayor concentración urbana.

Educación superior

La educación superior en la provincia de Formosa tenía, en el año 2005, una matrícula de 12.436 alumnos en la educación universitaria, dependiente de la Universidad Nacional de Formosa, y de 3.965 alumnos en educación superior no universitaria, dependiente del estado provincial (2.224 alumnos) o privada autorizada (1.741 alumnos).

Diagnóstico

No obstante, también hay problemas en zonas urbanas y en la educación primaria: aún está en proceso la erradicación de las escuelas que funcionan en tres turnos, en la que los alumnos tienen solo 2,5 horas de clase por día. Uno de los impactos derivados de la saturación en la ocupación de edificios son las aulas con gran cantidad de alumnos, que concentra especialmente en la educación secundaria, en las ciudades principales de la provincia.

7.4. Vivienda

Caracterización del sector vivienda

Déficit provincial

La situación más favorable corresponde al departamento de Formosa con un 54% de déficit

En cuanto al hacinamiento, la situación más desfavorable se observa en el departamento de Formosa, con el 7% de hogares hacinados (más de un hogar por vivienda) y el 20% de hogares con más de dos personas por cuarto. Si se analiza la situación de los hogares urbanos y rurales, se puede comprobar que en seis de los nueve departamentos, más del 60% son urbanos (se destaca Formosa con el 94% de sus hogares urbanos).

En el interior de la provincia se puede observar que la situación más crítica la presentan los departamentos del extremo oeste, con más del 90% de sus hogares con inodoro sin descarga de agua o sin inodoro, situación que mejora levemente mientras se avanza hacia el este de la provincia. En ningún caso ese porcentaje es menor del 50%, excepto para el departamento de Formosa con el 31% de sus hogares en esta situación. Sólo tres departamentos tienen hogares con inodoro con descarga de agua y desagüe a red pública, Formosa, con el 45%, Pilcomayo, con el 19% y Pirané con solo el 2%.

Situación actual de la producción de vivienda pública

Las soluciones para los aborígenes se concentran en los departamentos de Bermejo, Ramón Lista, Maticos, Patiño y Formosa

8. Plan De Inversiones Públicas

El inventario de proyectos de inversiones públicas, fue organizado para conformar un Banco de Proyectos de Inversión Pública. Esto implicó el ordenamiento de los proyectos atendiendo a las prioridades de intervención, sociales y productivas, y las disponibilidades de recursos bajo el escenario más probable. Como resultado se obtuvo un Plan de Inversiones anuales a ejecutar desde el año 2008 hasta el año 2015. Se encuentra integrado por siete sectores, tres de infraestructura económica o productiva (Transporte, Energía Eléctrica y Recursos Hídricos) que constituyen el 75% de la inversión; y cuatro de infraestructura social (Agua Potable y Saneamiento, Vivienda, Educación y Salud), con el 25% restante. En el marco del plan de inversiones se analizará la conveniencia y oportunidad de los proyectos formulados, la consistencia técnica, económica y ambiental y, fundamentalmente, la manera en que se integran en la visión estratégica de la provincia, contribuyendo a su desarrollo económico y social. Una vez analizada la situación actual de la provincia y definido el inventario de proyectos que conduce a la realización de los objetivos sociales y productivos, con una visión de mediano y largo plazo, se procede al armado del Plan de Inversiones de la Provincia de Formosa en un horizonte al año 2015. Esto se hará mediante la elaboración de una metodología que priorice las inversiones de cada sector.