



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ESTADÍSTICA

CARRERA DE POSGRADO

MAESTRÍA EN DESARROLLO Y GESTIÓN TERRITORIAL

**El desafío de pasar del crecimiento al desarrollo.
Una mirada a la ciudad de Sunchales, Argentina, en los últimos 30 años.**

**Autor: Arq. Mario Brenna
Directora: Mg. Arq. Isabel Raposo
Co- director: Dr. Arq. Oscar Bragos**

Rosario, noviembre de 2021



ÍNDICE GENERAL

1- TÍTULO DEL PROYECTO	pág. 6
2- INTRODUCCIÓN AL TEMA.....	pág. 6
2.1 Identificación del problema	
2.2 Justificación y pertinencia del objeto de estudio	
2.3 Hipótesis de investigación	
2.4 Objetivos	
3- ASPECTOS METODOLÓGICO	pág. 15
3.1 Generalidades	
3. 2 Diseño de la Investigación. Observacional. Descriptivo – Analítico	
3.3 Enfoque de la investigación	
3.4 Fuentes e Instrumentos de recolección de datos	
3.5 Delimitación del objeto de estudio	
4- MARCO TEÓRICO – CONOCIMIENTO DEL TEMA	pág. 22
4.1- Algunas precisiones conceptuales	
4.1.1 Definición de territorios	
4.1.2 Definición de desarrollo	
4.1.3 Desarrollo urbano en particular	
4.1.4 Factores que promueven el desarrollo	
4.2- Sunchales	
4.2.1 Etapas en el desarrollo de la ciudad.	
4.2.2 Etapa 1. La fundación	
4.2.3 Etapa 2. Sus primeras instituciones	
4.2.4 Etapa 3. El desarrollo industrial	



4.2.5 Etapa 4. La ciudad contemporánea

5- SITUACIÓN PROBLEMÁTICA	pág. 44
5.1 Crecimiento económico, crecimiento urbano... ¿y el desarrollo?	
6- DESARROLLO	pág. 52
6.1 Análisis del presupuesto	
6.2 Tierra y vivienda	
6.3 Infraestructura	
6.4 Sobre el concepto de DU y su relación con el desarrollo a partir de la creación de capital intangible	
7. EL CONCEPTO DE DESARROLLO URBANO Y SU RELACIÓN CON EL DESARROLLO TERRITORIAL INTEGRADO	
pág. 69	
7.1 La creación de capital intangible, el rol de la política y el caso Sunchales	
7.2 Experiencias de otras ciudades a modo de ejemplos	
8- CONCLUSIONES	pág. 74
8.1 Consideraciones generales	
8.2 Resultados	
8.3 Reflexiones, aportes y comentarios generales	
8.4 Reflexiones finales	
9- BIBLIOGRAFÍA	pág. 90
10- ANEXOS	pág. 96



AGRADECIMIENTOS | DEDICATORIA

Los caminos de la vida me han llevado a cruzar con personas sumamente valiosas quienes, por motivos que alguien sabrá explicar, han contribuido a que hoy me encuentre aquí.

Agradezco profundamente a mi familia por su amor sagrado; a aquellos educadores, docentes y profesores que me dejaron su huella; a mis compañeras y compañeros de la Maestría por sus enriquecedores aportes; a los funcionarios y al personal de la Municipalidad de Sunchales por los datos, documentación y opinión suministrada; a las personas entrevistadas por sus singulares perspectivas. Y por sobre todas las cosas, a la Educación Pública argentina, nuestro bien público distintivo.

Dedicado a mi familia, mi combustible diario; en especial a mi madre, donde quiera que esté.



RESUMEN

Tradicionalmente, los conceptos de crecimiento y desarrollo se utilizan indistintamente para denominar al resultado de los procesos que tienden al aumento en los indicadores cuantitativos de un territorio o a todo aquello que promueve el progreso. En los últimos decenios, diversos actores se han abocado a marcar las diferencias entre estos conceptos, mayormente a través de los aportes provenientes de disciplinas como las ciencias sociales, la geografía, la ciencia política y el urbanismo. La perspectiva ambiental, la idea de “buen vivir”, y otras corrientes contemporáneas han contribuido a alejar al término desarrollo de la visión economicista que supo acuñar.

El caso de la ciudad de Sunchales, en Argentina, ha sido un ejemplo de esa ambigüedad de significados a la hora de ser categorizada. Fruto de su propio esfuerzo, este territorio localizado en los confines de la pampa gringa logró incrementar los índices que reflejan su producción, su extensión, su población, y otros tópicos a partir de la segunda mitad del siglo XX. Producto de esa curva incremental de indicadores, se sumaron mejoras en las condiciones económicas, urbanas y de empleo de buena parte de su población, lo cual provoca que - frecuentemente- su propia ciudadanía considere a Sunchales inmersa en un proceso de desarrollo.

La paulatina emergencia de variables “negativas” han dejado sin respuestas convincentes a sus dirigentes y actores más relevantes, vislumbrando que ese proceso de desarrollo ha resultado “contaminado”. Repensar el territorio de Sunchales, medir una amplia variedad de indicadores, analizar y comparar con el plano provincial y nacional permite transparentar la realidad y, entonces, necesariamente encontrar nuevos términos para adjetivar, dejando de lado el concepto de desarrollo como un logro.

En contraste con los promisorios indicadores que Sunchales exhibe con orgullo, coexiste una multiplicidad de datos que indican una realidad oculta - o inconscientemente negada por una importante porción de la ciudadanía- que no se debe soslayar. Este trabajo procura encontrar respuestas que expliquen los motivos por los que se llega a esa posición a la hora de construir su definición, exponiendo y divulgando datos territoriales reales que dan cuenta de la situación de Sunchales y su región. A la vez, se avanza en la búsqueda de los motivos por los cuales no se han logrado alcanzar condiciones que permitan abordar el camino hacia el desarrollo para, finalmente, dejar algunas consideraciones con vistas a construir herramientas para lograrlo.

Palabras clave: Desarrollo territorial; crecimiento; bienes públicos locales, ciudadanía, actores del territorio.



1. TÍTULO DEL PROYECTO

El desafío de pasar del crecimiento al desarrollo.

Una mirada a la ciudad de Sunchales - Argentina, en los últimos 30 años

“En un contexto de oportunidades de crecimiento económico, los factores que permiten pasar del crecimiento al desarrollo territorial integrado son principalmente 'endógenos', es decir intrínsecamente territoriales, como las capacidades estratégicas y de gestión del gobierno y la sociedad local, el capital humano y social, el empresariado, las redes”.

F. Bervejillo

2. INTRODUCCIÓN AL TEMA

2.1 Identificación del problema

Las ciudades son el escenario para los equipamientos y las infraestructuras que dan soporte a las actividades productivas, económicas y sociales según dicen Jordán y Livert-Aquino (2009).

Durante las últimas décadas, las ciudades han dejado de ser vistas como unidades de estudio aisladas para pasar a ser consideradas como lugares constituyentes de un territorio más extenso, en donde se genera el crecimiento y el desarrollo. En línea con lo que afirma R. Camagni (2005), las ciudades pueden generar y diseñar sus propias políticas, creando clúster de bienes públicos que promuevan interacción y sinergia.

En esa misma perspectiva, P. Krugman (1992) sostiene que son las condiciones internas de las ciudades lo que otorga un papel protagónico al proceso de crecimiento económico y no exclusivamente, la demanda externa. Sobre esa afirmación, valdría la pena ampliar el concepto diciendo que, si bien es necesaria la demanda, estará en las decisiones propias de cada ciudad, el modo en que se escribe su futuro y su camino hacia el desarrollo.

El territorio argentino se compone de varias regiones diferenciadas y de un gran número de ciudades, particularmente concentradas en la zona central del país. Muchas de ellas han atravesado a lo largo de la historia períodos expansivos y de contracción de sus propios territorios debido a que, por falta de saberes, métodos y prácticas adecuadas, perdieron oportunidades de controlar y así desencadenar procesos de desarrollo en sus ámbitos particulares.

La realidad sobre la ocupación del país que refleja el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010- CNPHyV (INDEC) da cuenta de que el 90% de la población es urbana: 36.517.332 personas sobre un total de 40.117.096 viven en ciudades y pueblos de más de 2.000 habitantes.

Los registros oficiales demuestran que la localización de la población a lo largo de la Argentina es muy dispar. Un número cercano a 13.000.000 de personas vive en apenas



2.590km², superficie que agrupa a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su conglomerado; otro dato de la disparidad está representado por el 40% del total de argentinos que vive en algo más de una docena de ciudades argentinas. Estos registros, más que como un mero dato estadístico, deben plantearse como el resultado de un proceso que lleva varias décadas de consolidación.

El Plan Estratégico Territorial de 2008 (PET)¹² promueve como estrategia el desarrollo de aquellas ciudades intermedias comprendidas entre los 20.000 y los 500.000 habitantes. La mitad de dichas ciudades se localizan en la llanura pampeana y son las que ofrecen mayor capacidad de transformación del territorio y las mayores generadoras de empleo a partir de la actividad agropecuaria o de las denominadas economías regionales.

Más allá de cuál sea el modelo, si el de la Generación del '80 o éste más próximo modelado a partir de la formulación del PET, lo cierto es que una adecuada programación de la inversión en infraestructura ayuda al crecimiento del producto interno de las regiones, a la reducción de los costos de producción y a lograr mejoras de la rentabilidad (Rozas y Sánchez, 2004).

Una red de infraestructuras, tal como Correa y Rozas (2006) utilizan el término, es el conjunto de estructuras de ingeniería e instalaciones que contribuyen a la prestación de servicios necesarios para el desarrollo de fines productivos, sociales y personales, y que generan externalidades sobre el nivel de inversión agregada a la economía, por lo cual una región o territorio con escasa dotación de recursos naturales podrá desarrollar ventajas competitivas y especializarse productivamente haciendo énfasis en la disponibilidad de obras de infraestructura y prestación eficiente de los servicios conexos.

La infraestructura básica y la provisión eficiente de servicios de infraestructura impactan en el desarrollo urbano y en el de las regiones. Éstos impactan en los actores económicos, en la equidad y en la sustentabilidad de la sociedad mejorando la cohesión social, espacial y aumentan la capacidad económica en una región.

En el caso de la ciudad de Sunchales, a partir del crecimiento de la Cooperativa SanCor, se presenta como un caso de desarrollo endógeno por antonomasia. Luego de tres intentos de colonización, logra finalmente consolidarse como ciudad en 1886. Durante su primer medio siglo de vida, su crecimiento fue constante; sin prisa, pero sin pausa se constituyó en una localidad de referencia en la zona, incluso a pesar de su cercanía con la ciudad de Rafaela, cabecera del departamento Castellanos.

La conformación de la sociedad local, la presencia del tendido del Ferrocarril Central Argentino y la intervención de personajes relevantes en la historia local, motivaron la localización de la empresa SanCor³ en Sunchales, la cual dio origen al modelo cooperativo aún vigente en plena contemporaneidad.

¹ Creado por Decreto N.º 1824 de fecha 10 de diciembre de 2004.

² Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; Plan Estratégico Territorial. 1816-2016. Argentina del Bicentenario" Avance 2008. Buenos Aires 2008.

³ Su historia se inicia luego de la crisis mundial de 1929, cuando un grupo de productores lecheros de la zona se reúne para poder hacer frente al monopolio creado por la compañía extranjera River Plate, la cual asignaba el precio de modo unilateral. Es así, entonces, que en septiembre de 1929 se constituye la Cooperativa Ltda. de Tamberos de Sunchales entre 32 productores lácteos, duplicando su número de socios al siguiente mes; en enero de 1930 la Cooperativa instala su propia usina transformadora. Otras cooperativas similares nacen en los días sucesivos y algunas de ellas se integran junto a las primeras en la Cooperativa Única Ltda. – Fábrica de Manteca - que en el futuro cambiará su nombre a SanCor Cooperativas



El crecimiento de SanCor y su posicionamiento como un actor nacional de relevancia promovió la extensión hasta Sunchales de la red de rutas pavimentadas, de la llegada de la red de gas natural, la duplicación de la capacidad en energía eléctrica, entre otras inversiones trascendentes. Si bien estas decisiones de ejecución de infraestructuras representan inversión nacional, la decisión no respondió a un proceso “top- down”, sino todo lo contrario, a una puja desde el propio territorio golpeando puertas ante las administraciones del gobierno federal.

Una vez instalada SanCor y afirmada en el mercado de lácteos del país, surge un entramado conformado por otras empresas, nuevas inversiones y emprendimientos vinculados, adicionalmente a una serie de políticas regionales que consolidan una suerte de “atmósfera productiva” local, vinculando sectores metalmecánicos, de servicios y financieros (tal el caso de las empresas proveedoras de insumos para su potabilización, la Cooperativa de Agua Potable, Sancor Seguros para solventar los riesgos de los productores tamberos, el Banco Rural como apoyo crediticio, etc.). En sintonía con lo que dice Camagni et al. (2002), la forma en que una ciudad se organiza tiene efectos sobre el crecimiento y la sustentabilidad; Sunchales puede dar cuenta de eso, al menos durante buena parte de sus 130 años de historia.

Esta ciudad cuenta con más de una centena de instituciones de la sociedad civil que ejercen todo tipo de acciones solidarias y de voluntariado. Sus empresas poseen políticas de RSE y fundaciones a través de las cuales se estimula la articulación socio-institucional. Adicionalmente, estas empresas, a través de inversiones para sus propios edificios corporativos o a través de desarrollos urbanísticos propios han contribuido a la ampliación de las infraestructuras territoriales. Estas acciones ponen a disposición de la población mayor y mejor oferta de servicios urbanos, sosteniendo la calidad urbana, mejorando la competitividad y logrando atraer migración de mano de obra calificada para dar respuesta a los nuevos empleos que las mismas empresas crean.

En la gestión de las ciudades en la actualidad, los desarrollos urbanísticos de gran escala tienen cada día un rol más gravitante por ser los promotores de las políticas de inversión pública en infraestructura urbana, en servicios a la población y también en movilidad. En Sunchales, el caso reciente del desarrollo urbano-inmobiliario del Grupo Sancor Seguros, bajo un acuerdo público privado, permitió extender la red vial pavimentada, desarrollar conjuntamente una nueva planta de disposición final de RSU y además, con el recupero de las plusvalías generadas por el cambio de uso de suelo otorgado, que el Estado local adquiera suelo para la ulterior implementación de programas de acceso a la tierra y a la vivienda bajo régimen de promoción.

A pesar de estos datos promisorios que la localidad exhibe con orgullo, existe una multiplicidad de otros que bien podrían reflejar una realidad subyacente. Atento a esta sospecha, desde la propuesta que lleva adelante esta tesis, se considera importante poder contribuir a dilucidar los motivos por los cuales una ciudad intermedia de la pampa húmeda argentina como es el caso de Sunchales (Santa Fe) que a lo largo de los últimos decenios y pese a haber demostrado elevados niveles de desempeño en cuanto a índices de crecimiento basados en sus singulares potencialidades, no muestra niveles comparables en cuanto a lo que se denomina Desarrollo Territorial Integrado, en adelante DTI. Se entenderá al DTI como el proceso de mejoras que comprenden el acceso universal a las

Unidas Ltda.- como una organización cooperativa de segundo grado. En 1942, se inaugura la planta con sede en Sunchales en la ubicación que mantiene en la actualidad, sobre calle Tte. Richieri. (Zanabria, 1995)



dotaciones urbanas (salud, educación, bienes culturales, esparcimiento), la ampliación de derechos ciudadanos para la participación democrática y el progreso en el orden socioeconómico, nivel de empleo y distribución de riquezas.

Avanzar en el conocimiento de estos procesos mediante el análisis de casos permitirá extrapolar saberes, métodos y prácticas a otras ciudades con similitudes a Sunchales. El “nuevo saber” permitirá que estas ciudades puedan lograr un mayor aprovechamiento de las oportunidades locales durante las etapas de crecimiento económico nacional, de modo de trascender los logros cuantitativos (crecimiento) y lograr encauzar un proceso orientado al desarrollo de sus territorios.

En una aproximación a la idea que Sunchales mantuvo un prolongado periodo de crecimiento, verificable en la lectura de informes y datos censales o en las entrevistas con referentes sociales de peso, se trata de corroborar qué nivel de correspondencia existe entre su crecimiento y los logros en materia de desarrollo para el conjunto de su comunidad.

Para determinar cuál es el nivel de desarrollo territorial integrado alcanzado por esta ciudad, será necesario apelar a distintos planteamientos teóricos que permitan construir un marco de referencia e interpretación acorde al tema. Tal es el caso del planteo que hace F. Bervejillo (1996) en cuanto a que el grado de desarrollo debe evaluarse a partir del análisis de ciertas capacidades básicas con que cuenta un territorio para ello, como son:

- la construcción de ciudadanía, a verificarse a partir de las oportunidades de acceso a derechos ciudadanos; y
- el grado de libre acceso a los bienes públicos locales por parte de la ciudadanía

Desde esa postura, el trabajo considerará dos elementos como las principales razones que explican las razones por las cuales Sunchales no logró condiciones extraordinarias de DTI:

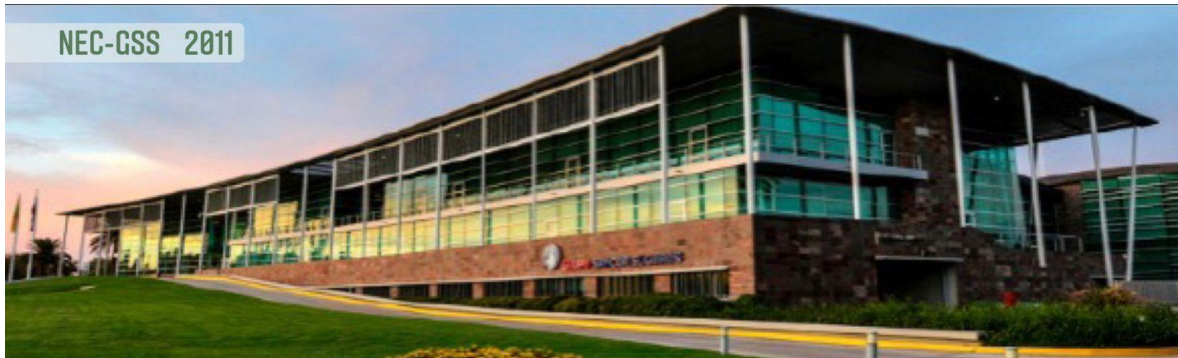
- las inconsistentes inversiones presupuestarias en materia de infraestructura, servicios de redes y equipamientos públicos, libre y democráticamente distribuidos en el territorio para usufructo universal; (elementos que podrían estar incluidos en el concepto de bienes públicos locales), y
- la escasa valoración que la población (incluye a la dirigencia local) tiene respecto de las infraestructuras, servicios de redes y equipamientos públicos, como impulsoras del desarrollo

Estas dos razones habrían sido las que explican la escasez de bienes públicos en el caso de Sunchales y su territorio, realidad que atentó contra toda posibilidad de construcción de ciudadanía.

En contrapartida, se entiende que el principal motor de Sunchales que promovió su crecimiento y progreso ha sido el espíritu tenaz de sus pobladores, su capacidad de lucha contra las dificultades, y su perfil emprendedor, innovador y cooperativo. Sabiendo que existe una gran cantidad de territorios con similitudes en cuanto a esos rasgos, se pretende poner a la luz qué ha sido lo distintivo de su “modelo”, cuáles fueron los resultados derivados de su aplicación y cuáles, a pesar de ello, han sido los hechos limitantes para su desarrollo.



Además, si bien no necesariamente este análisis crítico sobre la realidad local puede ser trasladable a otras épocas/ciudades, es posible que la experiencia permita tomar en cuenta sus resultados para la formulación de nuevas políticas públicas locales.



NUEVO EDIFICIO CORPORATIVO DEL GRUPO SANCOR SEGUROS (arriba) Y CENTRO EDUCATIVO TECNOLÓGICO – ATILRA (abajo). EXPONENTES DEL EMPUJE DE LOS ACTORES LOCALES.
Fuentes: sancorseguros.com.ar; atilra.org.ar

A la vez, se considera que cierto nivel de prosperidad económica logrado en Sunchales se tradujo en un buen desempeño en términos de desarrollo económico, aunque paralelamente a ese crecimiento, se observa una brecha creciente en términos de desarrollo social y urbano-ambiental, componentes inescindibles junto a la economía para un DTI equilibrado.

Si bien Sunchales muestra al presente una imagen de pujanza, con apariencia de ciudad emprendedora y una fisonomía de ciudad prolija, emerge otra imagen contrastante la cual evidencia que en materia de desarrollo urbano no se han hecho los suficientes esfuerzos como para reducir los niveles de desigualdad social y fragmentación espacial, siendo éstas, tal como afirma Amartya Sen (2000) condiciones esenciales para mejorar el nivel de desarrollo. Como consecuencia de no haber explotado integralmente sus potencialidades, la ciudad no parece haber podido resolver en los últimos treinta años aquellas carencias heredadas ni ha podido mitigar los desequilibrios que se producen como consecuencia de su evolución en ese tiempo.

En síntesis, a pesar de mostrar tópicos altamente destacados que dan cuenta de cierta pujanza exhibida a través de distintas variables sectoriales las que se traducen en niveles de vida aceptables de la población a través del tiempo, la misma se ha convertido en un espacio difícil de ser disfrutado por igual por el conjunto de su población.

Sunchales presenta hoy falencias importantes en varios frentes. En el ámbito social, se puede hablar de marcados niveles de desigualdad y de segregación social creciente que repercute en el grado de conflictividad ciudadana (incremento de robos, aumento de casos de violencia intrafamiliar, usurpación de viviendas privadas, etc.).

En cuanto a la calidad que observan sus infraestructuras y servicios que pueden impactar en un desarrollo urbano más armónico, la ciudad registra creciente déficit en las prestaciones de sus redes de energía, problema de alcance en su red de alcantarillados y de sus desagües urbanos y rurales. Desde la perspectiva del hábitat y el ambiente, exhibe notorios desequilibrios socioespaciales en las márgenes de sus principales barreras urbanas (vías del ferrocarril, canales de desagüe, rutas) y tampoco ha podido dar solución a pasivos ambientales pronunciados, como por ejemplo el estado de su vertedero de residuos sólidos urbanos.



CONTRASTES ENTRE AMBAS MÁRGENES DE LOS CANALES DE DESAGÜE SUR (izq) Y NORTE (der).
Fuente propia y Google Earth





Planta RSU - 2019



Planta RSU - 2019

VERTEDERO DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS EN LA ACTUALIDAD, FOCO DE INCENDIOS PERIÓDICOS.
Fuente: elecosunchales.com.ar

Sus potencialidades endógenas, su propia historia de lucha y los logros actuales que devienen del sector del emprendedorismo local, darían la idea que Sunchales merece un presente mejor, consolidado y sostenible. Es intención de este trabajo dejar documentada una mirada (la de este autor) sobre los motivos por los cuales se ha logrado torcer el “lógico” destino de ciudad periférica, satélite, secundaria, para convertirse en un emergente del modelo de crecimiento y desarrollo sectorial que es propio de las “regiones ganadoras” de la post-globalización. Pero fundamentalmente, se pretende identificar aquel aspecto central que ha estado frenando las condiciones para el DTI, a los fines de contribuir al diseño de un proyecto colectivo y encauzar las políticas públicas necesarias para alcanzarlo.

Como ya bien se mencionó, es necesario destacar que el sector privado ha desempeñado el rol de emprendedor, ejercido con carácter marcadamente innovador en materia de dotación de equipamientos para la ciudad (equipamientos culturales, deportivos, salud, etc.) con una mayor incidencia que aquella ejercida por el sector público. En algún caso, se podría considerar que la idiosincrasia de la ciudadanía en general y la de la clase política en particular del lugar, han sido, quizás, la traba para conseguir mayores niveles de DTI habida cuenta de la escasa inversión pública en equipamientos colectivos e infraestructura urbana básica llevada adelante por las sucesivas administraciones locales.

Esta afirmación se basa en intuir la falta de convencimiento por parte de la ciudadanía (y sobre todo de la dirigencia pública) de apuntalar un proyecto colectivo que se focalice en una sostenida inversión pública en infraestructura básica que permitiera corregir la ineficiente provisión de servicios a la población y la creación de más y mejores espacios públicos y equipamientos socialmente transformadores, con posibilidades de incidir en la construcción de nuevas capacidades territoriales.

2.2 Justificación y pertinencia del objeto de estudio

El interés sobre la ciudad de Sunchales - analizada como parte de su territorio de pertenencia que denominaremos *Sunchalia* (Brenna et al., 2018), deja abierta una serie de interrogantes y esboza posibles respuestas en la búsqueda de establecer una alternativa para un cambio de paradigma en materia de políticas públicas locales.

Se trata de poner sobre la mesa la discusión acerca de una definición política-ideológica sobre el rol que deberá adoptar el Estado local como promotor de infraestructuras públicas para potenciar las capacidades locales que, en contextos de crecimiento, promuevan el DTI. Si el desarrollo territorial es un proceso para acumular capacidades con el propósito de mejorar colectivamente el bienestar comunitario (Albuquerque, Costamagna y Ferraro, 2008), la inversión pública en infraestructura urbana de uso social y equipamientos comunitarios para la inclusión se torna fundamental para contribuir a alcanzarlo.

Se esgrime la idea que dotar a Sunchales de “escenarios urbanos” propicios, haría posible la construcción de más y mejor ciudadanía a través de plataformas físicas de calidad (parques, calles, conjuntos edilicios, explanadas, hábitats residenciales con más y mejor infraestructura) que habiliten a la proliferación de encuentros vecinales, ferias, actos cívicos, eventos culturales y todo tipo de acciones de “contenido” que permitan acceder plenamente a los bienes públicos y ejercer libremente los derechos ciudadanos y, de ese modo, ampliarlos y consolidarlos. Estas acciones podrán incidir profundamente en el empoderamiento de la comunidad, cimiento para la transformación de la estructura decisional ciudadana, desinhibidora del DTI.

Existe poca documentación o escritos disponibles que hayan analizado a Sunchales y su región. En particular los antecedentes reconocidos son de contenido historicista, o referidos al proceso de formación de sus empresas e instituciones más relevantes o abordan narraciones sobre aspectos de la vida del pueblo y sus orígenes.

Este trabajo procura ser un aporte que ponga el foco en cuáles han sido los motivos por los que una comunidad que se ha destacado de la media provincial y nacional en base a sus capacidades locales desde sus orígenes y que ha logrado un desempeño notable en cuanto a variables cuantitativas que hablan de crecimiento en sus aspectos económicos, no ha consolidado un territorio con igualdad de oportunidades para la totalidad de sus habitantes, libre de inequidades socioeconómicas y carente de desequilibrios ambientales.

2.3 Hipótesis de investigación.

Se afirma que existen restricciones en las capacidades locales de Sunchales que impiden transformar su crecimiento económico en desarrollo territorial integrado. Un factor fundamental que parece explicar tales restricciones sería la insuficiente inversión pública en equipamientos colectivos e infraestructura urbana, apuntados a la creación de bienes públicos en la localidad durante los últimos treinta años.



2.4 Objetivos

Este planteo sobre el comportamiento observado- en las últimas décadas- en la ciudad de Sunchales, emplazada en los límites de la pampa agrícola, dará muestra de los elevados niveles de crecimiento de la localidad, haciendo foco en las particularidades, los componentes y determinantes locales que hicieron posible alcanzar niveles destacados en cuanto a crecimiento multivariable.

Adicionalmente, se procurará encontrar y analizar las distorsiones e identificar las razones por las cuales los diferentes encuadres sectoriales analizados, no muestran niveles de desarrollo equiparables, generando distorsiones en el desarrollo urbano, ambiental y social.

Finalmente, se buscarán elaborar algunas recomendaciones para aprovechar mejor el potencial local y orientar las oportunidades de lograr un mejor DTI con el objeto de poder ser observadas en la localidad o eventualmente, replicadas en planteos similares.

En función de este esquema de trabajo, se plantea a modo de objetivos generales:

- Explicar la distorsión entre el crecimiento económico/productivo de la localidad durante el periodo de estudio y los actuales indicadores de desarrollo urbano, ambiental y social.
- Reconocer la importancia de la sumatoria entre los bienes públicos, las políticas públicas locales y un gobierno local promotor para corregir las deficiencias en el DTI.
- Relacionar las inversiones privadas que promovieron el desarrollo económico con la inversión pública orientada al desarrollo urbano, ambiental y social.

❖ Objetivos particulares

- Describir el proceso de formación de la ciudad y las acciones locales para propender al desarrollo de las diferentes variables sectoriales (ambientales, económicas, sociales).
- Identificar en el plano urbano, social y ambiental comportamientos diferenciados a través de etapas en el tiempo.
- Medir el desempeño económico de la localidad a través de diferentes indicadores como cantidad de empresas, recaudación del Drej, personas ocupadas; empleo: cantidad y tipo, etc.
- Identificar y exponer el parecer de actores relevantes e institucionales en cuanto al rol del estado local como agente de desarrollo.
- Reconocer la valoración que la ciudadanía de Sunchales tiene respecto de los bienes públicos locales y qué rol juegan como motor del DTI.

- Definir la importancia que tienen los bienes públicos locales para el fortalecimiento de las capacidades territoriales como insumo para la consolidación del DTI de Sunchales.



3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

3.1 Generalidades

El marco metodológico es una serie de tareas destinadas a describir y analizar un problema planteado; el mismo contempla diferentes pasos, técnicas y procedimientos a utilizar para formular y resolver los problemas. Durante el proceso se procura obtener información relevante para entender, verificar, corregir o aplicar el conocimiento, y así relacionarlo con las hipótesis presentadas tratando de dar cumplimiento a los objetivos formulados.

En definitiva, el marco metodológico es la estructura que ordena la búsqueda y el análisis de la información, y en el que se establecen los pasos a seguir para interpretar los resultados en función de los objetivos, conceptos y fundamentos previamente expuestos en el marco teórico.

3.2 Diseño de la Investigación. Observacional. Descriptivo – Analítico

El trabajo pretende contribuir a la discusión sobre el desarrollo local dentro de un contexto académico y político, para lo cual se recurre a una metodología de investigación observacional en doble formato, descriptivo y analítico.

Como indican Veiga de Cabo et al., (2008), los estudios observacionales describen un fenómeno y permiten conocer particularidades de este. En este tipo de trabajos, el investigador se mantiene al margen de los acontecimientos, sin ningún tipo de intervención. En función de los objetivos que se persiguen y el diseño establecido para alcanzarlos, los estudios observacionales pueden ser tanto descriptivos como analíticos.

En los estudios observacionales descriptivos, el investigador se limita a medir las características del fenómeno y describirlo como tal mientras que, en los estudios observacionales analíticos, el investigador pretende relacionar causalmente algún hecho con un determinado efecto. Persigue el propósito de llegar a conclusiones que permitan claramente determinar cuáles fueron los motivos principales que se sucedieron en el territorio por los cuales en este caso no se lograron índices de desarrollo territorial integrado comparables a los de su desarrollo económico.

De este modo, en este planteo de tesis de maestría se procede inicialmente a realizar un análisis descriptivo de tipo longitudinal, es decir aquel en el que se explica el periodo formativo-evolutivo de Sunchales desde su etapa colonial hasta su fundación definitiva y los cambios posteriores que se sucedieron hasta estos días. En una segunda parte, se realizó un análisis retrospectivo de los hechos sucedidos dentro del periodo comprendido entre 1985 y 2015.

3.3 Enfoque de la Investigación

Tal como lo plantean distintos autores, la investigación cuantitativa permite generalizar resultados al tiempo que posibilita replicar y comparar los fenómenos detectados con lo sucedido en casos análogos; la investigación cualitativa habilita a una mayor profundidad en la información, a más riqueza interpretativa y a un análisis contextualizado.

En relación con los enfoques mixtos, Barrantes (2014) señala que los expertos actualmente abordan una posición más ecléctica, en la cual se busca de igual modo dar una explicación de los sucesos como de comprenderlos, proceso que fortalece el proceso de investigación.

En esa dirección, el trabajo se diseña bajo esta estructura metodológica (de enfoque mixto -cualitativo y cuantitativo) la cual se considera pertinente por cuanto se pretende un doble abordaje: el del análisis de los datos que surgen del territorio y el de la interpretación del contexto por parte del autor.

3.4 Fuentes e Instrumentos de recolección de datos

Habiendo recurrido a fuentes de datos primarias y secundarias, se recabó información oficial del orden nacional -Encuesta Permanente de Hogares y Censos nacionales del INDEC-, provincial -Ministerios provinciales, Servicio de Catastro e Información Territorial, IPEC- y municipal -Relevamiento Socioeconómico Municipal, oficinas municipales, entre otras.

Sumado a la búsqueda de fuentes oficiales y a la bibliografía sobre la temática, se elaboró una investigación prospectiva, longitudinal y observacional, en donde se recurrió a la observación del territorio, se realizaron visitas a instituciones locales y entrevistas con actores (informantes calificados, dirigentes locales, etc.). La utilización de la “herramienta de excavar”, tal como Benney y Hughes (1970) definen a la entrevista personal, fue de gran valor para el relevamiento de opiniones y posiciones.

Con el propósito de dar cumplimiento a los objetivos, y según el planteo metodológico, se realizaron múltiples acciones para cubrir las etapas establecidas.

1- Para describir el proceso de expansión de la planta urbana de Sunchales, se procedió a analizar información de la oficina de Catastro y Planeamiento de la Municipalidad en donde se recabaron planos de mensura y fechas de habilitación de las sucesivas expansiones del ejido.

2- Con el fin de medir el desempeño económico local se utilizó la información incluida en la serie de Relevamiento Socioeconómico Municipal, consolidada entre 2012 y 2020.

3- Para identificar el pensamiento de la sociedad local sobre el rol del Estado como agente de desarrollo, y para reconocer la valoración de la ciudadanía sobre los bienes públicos locales como motor de desarrollo, en las entrevistas realizadas se incluyeron preguntas en esa dirección. El mismo procedimiento se efectuó para comparar la inversión pública con la privada destinadas a infraestructuras y servicios urbanos.

4- A partir de la exploración y análisis de los presupuestos municipales durante el período de estudio, se pudo reconocer el foco hacia donde se dirigieron las inversiones públicas. Para determinar la valoración ciudadana sobre los bienes públicos se tomaron en consideración las respuestas de los actores entrevistados y, por otro lado, complementando la información, se exponen ejemplos exitosos de otras ciudades de América Latina que han apostado a ellos como motor de transformación: son los casos de Medellín (Colombia) y Rosario (Argentina).

Como se puede apreciar, una fuente oficial consultada que resultó de gran valor por sus aportes ha sido la Municipalidad de Sunchales. Esto implicó poder contar con datos e información de construcción en el plano local y documentación de elaboración propia, a la vez que narraciones sobre las vivencias propias de los hechos.

En ese sentido se ha podido acceder a cartografía, escritos y fotografías que dan cuenta de los procesos de extensión de la planta urbana, la creación de nuevos espacios públicos, la consolidación de usos del suelo, datos fieles en cuanto a cantidad de empresas y emprendimientos productivos, registro de cantidad y ubicación de viviendas públicas construidas, etc. Asimismo, ha sido una gran contribución acceder a la consulta de las ordenanzas municipales, las que resultan fácilmente accesibles desde la página de internet oficial o en formato físico en la Secretaría del Concejo. El Relevamiento Socioeconómico Municipal - el cual recopila anualmente variables de la localidad como el nivel de empleo y nivel de actividad económica, entre otros- también ha sido de gran ayuda a esta elaboración.

Como se comentó anteriormente, existe muy poca literatura referida al desarrollo de la localidad y su región; por otro lado, existe una reducida producción de variada rigurosidad y profundidad que aborda crónicas cotidianas de sus personalidades más relevantes y del surgimiento de las principales instituciones. No obstante ser escasa, se rescatan como valiosos para esta tesis dos trabajos sobre la localidad consultados, de autoría de María Angélica Zanabria y de Neva Rotania.

En relación con las potencialidades de su crecimiento, el progreso y en menor medida el desarrollo de Sunchales y sus empresas, existe apenas un puñado de publicaciones surgidas de las memorias personales de sus autores, Argentino Cipolatti (Cipolatti, 2011), Oscar Poletti (Poletti, 2009) y Neva Rotania (Rotania, 2014). En otro orden de cosas, una serie de documentos oficiales se publicaron para dos de los aniversarios más significativos: el Centenario y el 125° aniversario de la ciudad, o para las celebraciones de las empresas más destacadas como los 50 años de la láctea SanCor.

No ha sido menor el tiempo dedicado al relevamiento presencial, con recorridos en el territorio y visitas a los sitios de interés. La condición de ex y a la vez actual funcionario municipal (período 2004- 2007 y 2015 al presente) de este tesista, permitió contar con información “desde adentro”, sin dejar de tener claro el riesgo de sesgar los resultados causado por una mirada subjetiva.

Planteados los objetivos de esta tesis, durante 2019 y 2020 se realizaron las entrevistas a distintos actores representativos de la sociedad civil de Sunchales, quienes por su actividad actual o pasada disponen de información calificada a la hora de responder a las preguntas formuladas.



La selección abarcó a una veintena de personas de diversa edad, de múltiples procedencias y de organizaciones con intereses diversos: referentes barriales, dirigentes políticos, empresarios, profesionales, comerciantes, docentes y personas con puestos clave en organismos públicos o privados.

Todos ellos comparten la característica de poseer muy buena consideración pública a partir de su trayectoria en las instituciones en las cuales se desenvuelven. Las preguntas formuladas tuvieron la intención de develar la percepción de la ciudadanía respecto al grado de desarrollo de la ciudad, encontrar cuáles han sido las principales razones que lo promovieron, cuáles las debilidades y fortalezas del territorio y cuál el rol de los sectores privado y público como agentes de desarrollo.

Complementariamente, durante los años 2017 y 2018 el gobierno municipal avanzó en la formulación del Plan Urbano, para lo cual se realizaron una serie de entrevistas con actores clave de la ciudad, de las cuales se ha podido participar personalmente. Si bien esas entrevistas no fueron realizadas en el contexto de este trabajo, las consideraciones vertidas en las mismas han sido también aquí utilizadas y se las considera como un gran aporte para la investigación.

La utilización de la entrevista como herramienta de investigación permitió indagar sobre determinados tópicos de evaluación subjetiva, repreguntar frente a aquellas respuestas que merecían mayor profundidad e interpretar acabadamente la realidad observada por los actores locales seleccionados

En relación con las limitantes que se desprenden de la metodología definida, en particular al método de entrevista estructurada, se puede afirmar que, si bien las personalidades elegidas para las mismas eran diversas en cuanto a sus condiciones de representatividad de la población, una veintena de casos no se consideraba suficiente muestra de la opinión ciudadana. Por esta razón, se sumaron a la consideración del presente trabajo aquellas opiniones de las entrevistas realizadas por el Municipio, con la finalidad de disponer de mayor abundancia de material que ponga en relieve el pensamiento y la idiosincrasia local.

Otras limitaciones del método de entrevista estructurada es la dificultad de comunicación y de feedback, la posibilidad de discrepancia sobre el sentido de la pregunta o una falla en la interpretación sobre la respuesta. Por último, se puede afirmar que este método presenta cierta dificultad al tiempo de la tabulación de los datos revelados.

3.5 Delimitación del objeto de estudio

¿Cuál es el ámbito territorial que cobija a la Ciudad en este caso? ¿Puede observarse una región que la contiene? En sintonía con M. Mann (1986) y sus “territorios como sistemas solapados e interceptados”, se adopta el nombre de *Sunchalia* para el conjunto de factores sociales, identitarios, naturales, del entramado productivo, etc. que da cuenta de un límite territorial en el cual Sunchales se encuentra inmersa.

En definitiva, el recorte final que da forma a *Sunchalia* en el marco de una construcción territorial solapada e interceptada, lo constituye una serie de capas de distintas materialidades y densidades.

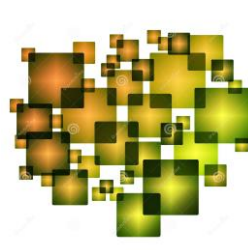
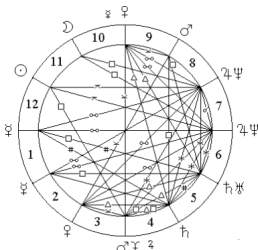


Dentro de esa superposición de territorios, aparecen capas que refieren a una continuidad física como la propia superficie del Distrito del Municipio de Sunchales y las áreas próximas sobre las que se ejercen mutua influencia, incorporando aquellas unidades rurales de propiedad de ciudadanos de la localidad, y las familias que pertenecen a las comunidades educativas de las distintas escuelas rurales localizadas sobre los confines del Distrito

Una segunda capa la constituyen las localidades vecinas más próximas que conforman la micro-región Sunchales, el hinterland de la cuenca lechera de SanCor, la región que conforma el consorcio de Gestión Ambiental (GIRSU)⁴ y la zona *Norte 1* del Área Metropolitana Rafaela⁵.

Otra capa está constituida por una territorialidad más “fluida” y responde a la conformación del colectivo de ciudades que comparten objetivos comunes; es el caso de las ciudades de la red de Ciudades Educadoras, las ciudades adheridas al Pacto Global y otros agrupamientos ecuménicos. Una última capa podría responder a aquellas ciudades con quienes comparten raíces, idiosincrasias y costumbres de profunda vocación cooperativistas, con quienes ha estrechado vínculos por medio de convenios de hermandad (Arrasate Mondragón, en España y Nova Petrópolis, en Brasil).

Esta multilaminación formaliza un área irregular muy diferente a la delimitación tradicional del distrito que corresponde a la administración municipal.



En sentido estricto, la ciudad de Sunchales se ubica dentro del Departamento Castellanos, al noroeste de la provincia de Santa Fe, en posición periférica a la denominada “pampa húmeda de Argentina”. Según el último CNPHyV (2010), la ciudad contaba con 21.304 habitantes.

⁴Ley N.º 13.055 de “Basura Cero”

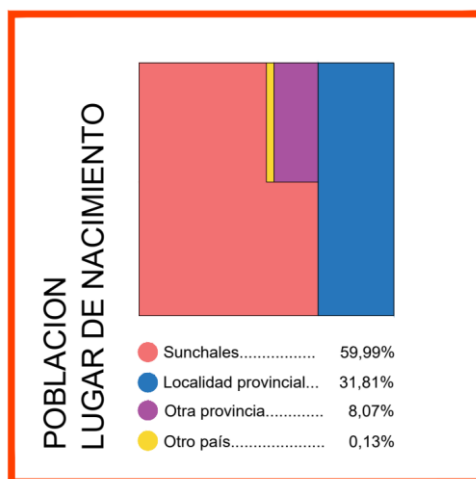
⁵Ley N.º 13.532 de Áreas Metropolitanas





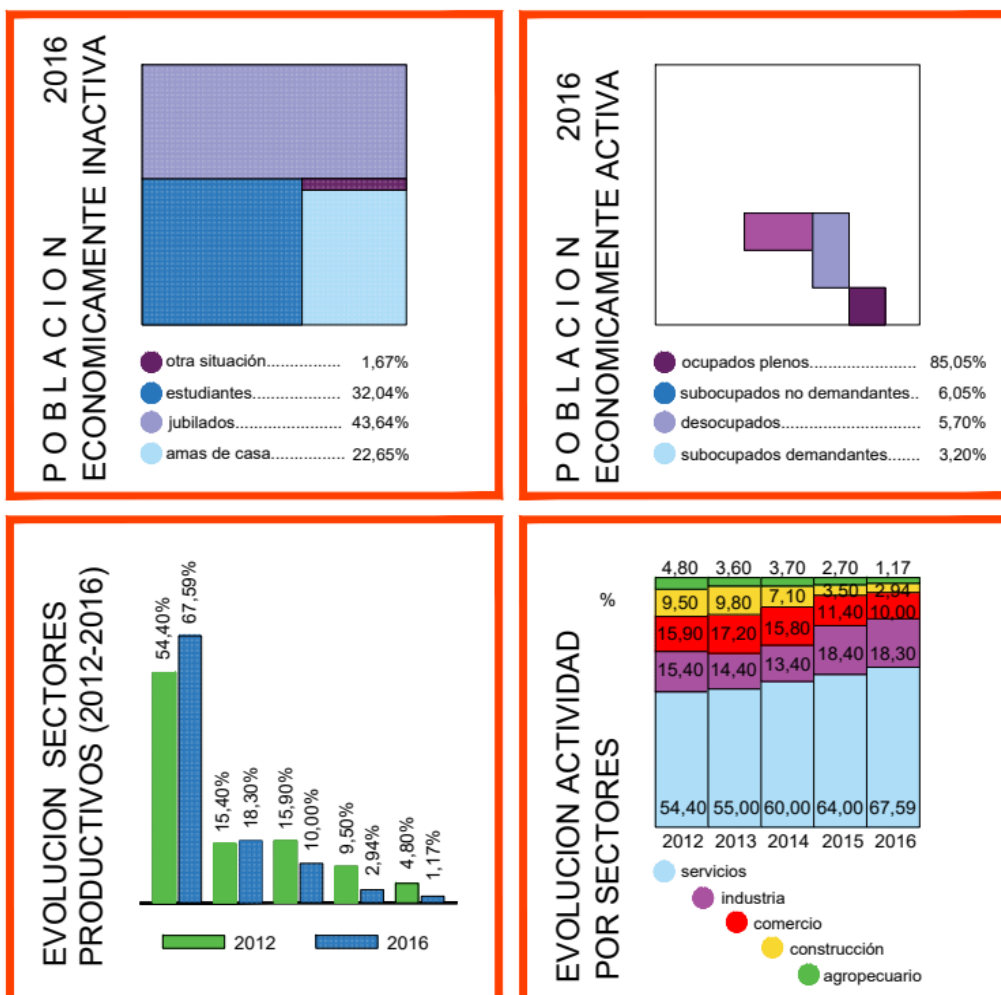
PLANO OFICIAL DEL EJIDO URBANO DE LA CIUDAD DE SUNCHALES.
Fuente: Municipalidad de Sunchales.

Producto de diferentes corrientes migratorias, fundamentalmente a lo largo de los últimos 30 años, el 59,99 % de la población que habita la ciudad es nativa de Sunchales. En los casos restantes, se observa que el 31,81 % nació en otra localidad de la Provincia de Santa Fe, mientras que el 8,07 % nació en otra localidad que no pertenece a la Provincia de Santa Fe (Relevamiento Socioeconómico de la ciudad de Sunchales 2016, Municipalidad, 2016).



LUGAR DE NACIMIENTO DE LA POBLACIÓN DE SUNCHALES.
Fuente: Relevamiento Socioeconómico de Sunchales. Municipalidad de Sunchales. Año 2016

La demanda laboral de las empresas locales, desde las constructoras hasta las que realizan importantes innovaciones productivas, ha provocado migraciones de procedencias muy variadas en virtud de la profesión o capacitación laboral requerida. Otro dato significativo es que a raíz de la relación oferta-demanda de viviendas, muchas familias con empleo en Sunchales se mudaron a las localidades vecinas, promoviendo los desplazamientos diarios entre ellas y con su zona rural.



VARIABLES SECTORES ECONÓMICOS

Fuente: Relevamiento Socioeconómico de Sunchales. Municipalidad de Sunchales. Año 2016

Surge claramente de las gráficas anteriores, que la localidad se caracteriza por el alto nivel de ocupación plena de su población. En cuanto al tipo de ocupación, se destaca la actividad en el sector de los servicios, empleando a dos de cada tres ocupados, mostrando un rápido



crecimiento en los últimos años tal cual ocurre hoy en todas las economías urbanas. Otro sector que se distingue es el de la industria manufacturera; si bien está muy por debajo del sector de servicios, no por ello es menor su importancia, con la participación del 18 % en la economía local.

Administrativamente, Sunchales presenta una marcada dependencia con la ciudad de Santa Fe. Debido a que no existen suficientes delegaciones de las dependencias públicas, como tampoco de las sindicales o profesionales, se torna necesario el desplazamiento hasta la capital provincial para la realización de innumerables trámites y diligencias. Situación análoga resulta en cuanto a salud, con necesidad de viajes a Rafaela, Santa Fe o Rosario según la complejidad de la emergencia o de la patología presentada.

En tanto que la logística de distribución de mercadería (alimentos y otros rubros) depende casi exclusivamente de otras localidades, principalmente de Rafaela, Santa Fe o Rosario y en menor medida de otras provincias. Este último punto se evidenció con claridad a partir de los controles de movilidad en el marco del COVID19.

Sunchales puede catalogarse como ciudad intermedia. Esta caracterización se aleja de la idea de ciudad media o mediana en relación con su tamaño y escala. Se la categoriza como intermedia más allá de lo que corresponde por su tamaño (entre 10.000 y 200.000 habitantes) sino más bien por su condición de intermediaria (Maturana, 2015) entre las localidades pequeñas, sus áreas rurales y las actividades propias que allí se desarrollan y las ciudades cabeceras de distritos administrativos (Rafaela, Santa Fe) o de actividades aglomerantes (salud, educación, producción, etc.).



SUNCHALES EN EL CONTEXTO DE LA REGIÓN CENTRO.
Fuente Google

4. MARCO TEÓRICO. CONOCIMIENTO DEL TEMA

4.1 Algunas precisiones conceptuales

Esta primera parte del capítulo se desdobra en dos acciones que se orientan a definir un dossier de términos. En primer lugar, se aborda el concepto de *territorio* y las diferentes visiones que ha tenido el término en la historia contemporánea del análisis geográfico para, en segundo lugar, cerrar precisiones en torno al concepto de *desarrollo territorial*, considerado pertinente para la validación (o no) de la hipótesis de estudio. Se revisa la transformación que sufriera el término, fundamentalmente desde un inicial planteo economicista, muy cercano a la idea de *crecimiento* hasta las vertientes más recientes, como respuesta a un enfoque más abarcativo e integral del desarrollo, donde el capital social y la institucionalidad juegan un rol fundamental.

En una segunda parte, se hará un análisis de los que se consideran principales *factores de estímulo y limitantes* para el desarrollo territorial. Finalmente, se avanza en reconocer el proceso de construcción del territorio, teniendo en cuenta el grado de correspondencia y distanciamiento existente entre *crecimiento* y *desarrollo*.

4.1.1 Concepto de territorio

El territorio se conforma sobre la base de un entramado de intereses colectivos y una red de actores que los ponen en relación. Por lo tanto, no es un concepto estático, sino que se va construyendo al mismo tiempo que sus sociedades, lo cual nos lleva a la idea que es una construcción social. Adicionalmente, se lo reconoce como un lugar que trasciende la condición de espacio geográfico de las actividades económicas y sociales para ser considerado el medio físico aglutinante. Es el lugar de creación de recursos específicos, basado en la utilización de las capacidades locales, en la interpretación de las iniciativas propias y en la cooperación entre los agentes locales. (Costamagna, 2015)

Los territorios poseen diferentes niveles o “espesores”, constituidos por capas diferenciadas que son el resultado del entramado social, su historicidad, el sistema de redes y el carácter de los eslabonamientos locales.

Todo proceso de desarrollo local es necesariamente espacial, por lo tanto, es menester diferenciar el concepto de territorio del de espacio, lugar y escala. Pradilla (1984), sustituyó totalmente el concepto de espacio por el de territorio, pues lo consideraba vinculado a las teorías espaciales. Los espacios, además de ser los sitios donde se manifiestan los hechos, causan y explican el crecimiento económico. En el ámbito de los estudios de la geografía regional, desde los años setenta se ha venido reflexionando sobre la pertinencia de integrar los conceptos de espacio y agente a partir de la noción de identidad. Es así como a la región se le asignaba carácter de contenedor, en tanto el desarrollo y los agentes cambiaban más allá del mismo. Este modelo era análogo a los modelos planos y bidimensionales de la teoría de lugar central de Llöch y Christaller (Ramírez-Velázquez, 2011).

La recuperación del concepto de territorio (Rozas y Sánchez, 2004) en el debate sobre el desarrollo incluye su abordaje real por parte de las estrategias empresariales y de las

políticas públicas. Desde hace décadas, diferentes autores han estado intentando definir el concepto de territorio, para alejarlo de la sola idea de ser un soporte. El concepto toma relevancia como unidad de análisis para el estudio del desarrollo endógeno y en ese sentido Vázquez Barquero (2007) lo define como un entramado de intereses en una comunidad, que se ha formado históricamente como una red de actores del desarrollo.

Albuquerque (1997) también amplía la escala del objeto afirmando que existe un entorno territorial, el cual se conforma en varias dimensiones complementarias tales como el mercado de trabajo, el sistema productivo local y los eslabonamientos industriales.

Por otro lado, considerando la existencia de “categorías”, Méndez (2002) señala que existen territorios con proyectos y otros que aprenden, estos últimos haciendo foco en las capacidades de los actores locales para movilizar recursos específicos, mejorar su inserción exterior y ofrecer respuestas innovadoras ante los retos del presente. Dicha capacidad, agrega, permite dejar de concebir el territorio como un simple objeto, en tanto se construye al mismo tiempo que lo hace su sociedad, conformando sistemas donde la historicidad resulta significativa.

En ese mismo orden, Bustos Cara (2004) considera al territorio como un proceso de “construcción social”. Dicho proceso se apropia del espacio y lo transforma en un territorio, dado que la sociedad -como complejo socio-espacio temporal, en pasado, presente y futuro- modela o determina la dinámica de este.

Desde otra perspectiva, también se puede abonar el concepto de territorio en el sentido de lugar de creación de recursos específicos, el cual ya no aparece como un reservorio pasivo sino como lugar de creación de la innovación (Bustos Cara, ídem).

Para Vázquez Barquero (2007), el territorio surge con el fin de interpretar las iniciativas de las ciudades, comunidades o regiones y hacerlas más atractivas, entonces debe lograrse un adecuado desarrollo del entramado institucional que facilite el trabajo en red. Este impulso colectivo es el que permite activar la cooperación entre los agentes territoriales del desarrollo.

Bajo el nombre de sistemas solapados e interceptados, M. Mann (1986) refiere a los territorios contemporáneos que se redefinen a partir de la reestructuración de la globalización. Según el autor, las sociedades unitarias no están delimitadas por cuestiones políticas o administrativas; esto que parece ser sencillo de entender, es una de las principales transformaciones sociales del último medio siglo y es uno de los escollos que los gobiernos regionales deben superar ya que los límites de antaño no se corresponden en la actualidad con los bordes que contienen a estas sociedades, ahora con mucha mayor complejidad. A consecuencia de ello, se torna necesario enmarcar el territorio de análisis que permite definir el ámbito de pertenencia, referencia y también de construcción en torno a una localidad.

4.1.2 *Conceptos de desarrollo y de estrategias de desarrollo local*

4.1.2.1 Sobre el concepto de desarrollo

En este apartado, se avanza en la definición del concepto general de desarrollo y particularmente en el de desarrollo local, y se plantean sendas diferencias con el de crecimiento económico e incluso con el de desarrollo económico.

Hacer crecer la actividad económica es un objetivo legítimo que persigue toda sociedad, constituyendo ello un medio para mejorar el nivel de vida de la población. El crecimiento económico permite aumentar la disponibilidad de bienes y servicios para una sociedad; sin embargo, ello no es un fin en sí mismo, sino que se convierte en un medio para alcanzar ulteriormente el desarrollo.

Hay mucho escrito y debatido en torno al concepto de desarrollo. Ya está muy claro que éste incluye el crecimiento, pero lo excede. No se refiere a más sino a mejor. Hay que aclarar de una vez por todas que desarrollo local no es desarrollo económico. Este último, habla del continuo aumento del ingreso per cápita y la diversificación de los bienes económicos. Su causa es el progreso tecnológico. Por otro lado, desconoce la existencia del territorio y su importancia en el proceso de desarrollo, pensamiento que entra en consideración luego de que la industrialización ligera de la región Toscana y los distritos industriales (Becattini, 1975; Bagnasco, 1977; Brusco, 1980 y las áreas-sistema Garófoli, 1981, todos citados por Sforzi, 2007) hagan centrar el reconocimiento en la eficiencia de los sistemas localizados de PyMES.

Uno de los mayores mitos en torno a los desafíos que deben afrontar los territorios en pos de mejorar la calidad de vida de sus habitantes es que para fomentar el desarrollo, una comunidad debe aceptar el crecimiento (Pike et al., 2010). ¿A qué tipo de crecimiento se refiere? Definitivamente se debe distinguir a qué refieren los conceptos de crecimiento y de desarrollo: el crecimiento implica aumentar la cantidad, el desarrollo significa mejorar, aumentar la calidad y la diversidad.

Una distinción cada vez más importante para diferenciar crecimiento de desarrollo es entre su extensión cuantitativa y su carácter cualitativo. La dimensión cuantitativa se refiere a medidas numéricas, por ejemplo, una tasa de crecimiento per cápita del producto interno bruto (PIB), un aumento de la productividad, una cantidad de empleos creados o salvaguardados, nuevos proyectos de inversión asegurados o nuevas empresas establecidas. La dimensión cualitativa se relaciona con la naturaleza del desarrollo local, por ejemplo, la sostenibilidad (económica, social, ambiental) y las formas de crecimiento, el tipo y la calidad de los empleos, la integración y sostenibilidad de las inversiones, el potencial de crecimiento y diversidad social de nuevas empresas, o la capacidad de inclusión de los colectivos en minoría. Los enfoques cualitativos se centran en preocupaciones subjetivas informadas por principios y valores específicos del desarrollo local, socialmente determinados en contexto, dentro de localidades y regiones particulares en momentos específicos.

Aún planteado así, se mantiene la perspectiva economicista del término y se admite como con pleno desarrollo a aquellas regiones en las que, no habiendo desocupación de factores, sólo es posible aumentar la productividad introduciendo nuevas técnicas; y que las regiones cuya productividad aumenta o podría aumentar por la simple implantación de

técnicas ya conocidas, serían consideradas con grados diversos de subdesarrollo. Este trabajo, claramente, se aleja de esta postura.

Aun considerando que distintos trabajos de la CEPAL no analizaron el desarrollo de América Latina como un proceso histórico en el cual delimitar etapas cualitativamente distintas, diversos economistas vinculados a la organización han procurado sintetizar su pensamiento indicando que en el desarrollo de Argentina se distinguen cuatro fases:

1. Antes de 1852, previa al desarrollo hacia fuera;
2. 1852-1930 de desarrollo hacia fuera (o primario exportador);
3. 1930-1976 de desarrollo hacia adentro (o de industrialización sustitutiva); y
4. 1976 en más, de estancamiento o agotamiento del modelo sustitutivo.

Es en esta etapa señalada a partir de 1976, cuando comienzan a sentirse los efectos de la globalización, los distintos países y muchas localidades en particular se ven obligadas a reconvertir su matriz económica y productiva, a partir de la innovación de sus empresas, la creación de nuevas firmas y sectores y la reestructuración de otras, con el fin último de promover su desarrollo.

La geografía y los estudios sobre desarrollo territorial enmarcados en los planteos globalizadores marginaron la importancia del Estado; sin embargo, al igual que lo afirma Vilas (1999), en este tiempo existe una revalorización y un llamado de atención a esta desaparición del estado y la política, opacada por la globalidad, como plantea García Canclini (1991). En este contexto los estados han debido encontrar un nuevo lugar. En una era supuestamente “post ideológica” o “post política” (ŽIŽEK, 1997), existe una tendencia a reducir estos problemas a cuestiones técnicas. Sin embargo, preguntas aparentemente neutrales, como “¿dónde focalizar la inversión?” y “¿cuáles son los modelos de desarrollo exitosos?”, requieren respuestas desde la política.

Si de política se refiere, en el término desarrollo está presente la idea de proyecto colectivo y por sobre todo la idea de futuro; ambos términos, claramente, son conceptos cotidianos de “la política” por excelencia.

En contraposición y con una visión estrecha del término desarrollo, algunas lecturas del tema la definen como una reducción en el desempleo, en la pobreza y en la desigualdad. Esta definición conduce a hablar más bien de un “fragmento” del término: el desarrollo económico, y en esa dirección se refiere al mejoramiento de las variables que inciden en la economía, no solo de los valores numéricos del crecimiento sino también de las condiciones. Sin embargo, cuando en el presente trabajo se habla de desarrollo, se lo hace en el sentido amplio de la palabra, abarcando los aspectos sociales y ambientales de la realidad.

El desarrollo es una utopía a la cual se la ve inalcanzable; por lo tanto, es un proceso. Está basado en las condiciones que potencian la transformación de las personas humanas, productoras del conocer, del saber y del amar. El desarrollo es cambiar y mejorar los procesos y las situaciones para aumentar el bienestar de las personas. Esta definición ya esboza un acercamiento a conceptos más “cuali que cuanti”, dando cuenta de que el



desarrollo es evidentemente intangible y que más tiene que ver con el ser que con el tener, obviamente, luego de haber sorteado previamente las carencias más simples. El desarrollo surge en lugares concretos como el espacio societal y el espacio geográfico, sitio de lo cotidiano, de lo proxémico (Boisier, 2006).

Asentado sobre el crecimiento y sobre la generación de excedentes, adicionalmente el desarrollo se refiere al mejoramiento de las condiciones y la calidad de vida y se hace posible cuando se encuentran diversas formas de capital adecuadamente articulado, activando factores causales de igual dimensión. Estos factores, agrupados en categorías, pueden ser denominados capital intangible.

Si el desarrollo tiene que ver con el ser, entonces es intangible e inmaterial. Éste estará cimentado sobre factores que adopten la forma de capital intangible presentes en un territorio y deben transformarse en un sistema, de manera tal que el desarrollo aparezca como una propiedad resultante del mismo, en el sentido en que esta noción es utilizada por O'Connor y McDermott (1998) en el análisis sistémico.

Desde otra perspectiva, el concepto de desarrollo puede descomponerse entre las partes que lo constituyen. En ese sentido, el autor asume que el desarrollo está constituido por variables específicas como convivencia, empleo, saneamiento ambiental, igualdad y gobernanza.

4.1.2.2 Sobre el desarrollo local

El desarrollo local podría definirse como una estrategia de política territorial donde los distritos industriales marshallianos son sólo una forma posible de ese desarrollo local (Sforzi, 2007). Cuando se habla de desarrollo local se hace referencia a la participación de la sociedad civil en tanto decisores de objetivos, instrumentos, medios y compromisos de los sujetos implicados en el desarrollo territorial. Los objetivos que plantea pueden ser desde la resolución de cuestiones básicas hasta el mejoramiento de la calidad de vida o la valoración del futuro económico. Se intenta valorar los recursos locales y la creación de un ambiente favorable para la actividad económica. Es un camino al medio entre la política territorial y un sistema de gestión de poder local.

Reconocer los procesos de desarrollo con un rol activo del territorio lleva a entender que se trata de un proceso iniciado en las comunidades locales, en la capacidad autónoma de las regiones, una construcción “desde abajo”. (Garofoli, 1991) En coincidencia con otros autores, Sforzi (2005) afirma que el desarrollo “desde abajo” se basa en la valorización de los recursos inamovibles e intangibles como los patrimoniales, los culturales y los saberes locales en donde las prioridades se plantean desde el ámbito local; es decir es una acción endógena. Este enfoque, determina su agenda de acciones por la vía de la participación de la propia sociedad local, definiendo a este tipo de desarrollo como una filosofía de la acción práctica. Desde esta línea de pensamiento, Tremblay (1999) plantea que no habría diferencias entre los conceptos de desarrollo “desde abajo”, desarrollo endógeno y desarrollo local.

¿Qué se considera “local”? Desde un principio, diferentes autores consideran a lo local como a una de las escalas del modelo global: mundial, supranacional, nacional y



regional/local. Otro modo usual de analizar lo local es a través de los distritos industriales pues estos se consideran como la unidad de análisis para referirse al lugar de vida.

La problemática de lo local cobra importancia en la agenda pública y en las políticas aplicadas a los territorios a partir de los últimos años del siglo pasado. Este tema tiene larga tradición en campos disciplinarios, tales como la sociología urbana, la planificación urbana, la geografía y la economía. Remitiendo la búsqueda en la historia, ya A. Marshall en 1890, reconocía dos aspectos centrales en todo sistema local de innovación: las relaciones entre los agentes económicos y su expresión territorial (Yoguel et al., 2009).

El desarrollo local se enfoca en la gente, en las capacidades y en las potencialidades endógenas; prioriza la educación, la salud, las infraestructuras de servicios, así como también los sistemas productivos, la distribución y el modelo productivo por medios innovadores, con el particular modo en que se hacen las cosas; valoriza el patrimonio cultural local y el medio natural; incorpora a grupos excluidos, promueve el diálogo y el pensamiento colectivo. (Costamagna, 2015)

El concepto de desarrollo local durante mucho tiempo estuvo emparentado al de desarrollo económico. En ese marco, el pensamiento moderno fue mutando desde el concepto de desarrollo económico - visto como el aumento de las variables cuantitativas de la producción industrial, el consumo y el PIB- hacia el de desarrollo económico local. Si bien aún no se avanza hacia el concepto integral de desarrollo, al menos esta nueva acepción, que es mucho más que la incorporación de un término, hace referencia a la evaluación de nuevos aspectos a considerar.

El desarrollo económico local comprende tres dimensiones: la económica (medios de producción que usa eficazmente los recursos locales, generan economías de escala y acrecentar su productividad y competitividad); la sociocultural (la red social y económica con valores compartidos), y la dimensión política y administrativa (iniciativas de fomento que crean un entorno local y comercial favorable). Se basa en cuatro factores: i) recursos autóctonos y control local; ii) formación de nueva riqueza; iii) desarrollo de nuevas capacidades, y iv) expansión de los recursos (Tello, 2010).

Si bien los gobiernos locales no siempre son los que inician los procesos de desarrollo económico local, pues éstos pueden surgir de los agentes privados y del entramado productivo, a mediano plazo la presencia de ellos resulta fundamental. De ahí la importancia de que los gobiernos locales asuman el liderazgo para la animación de los procesos de movilización y participación de actores locales y de construir los espacios de liderazgo. Un territorio con desarrollo económico que logra movilizar la participación y coordinar un entramado de decisiones entre agentes privados y públicos, seguramente se encamine hacia el desarrollo local.

En esa misma óptica, Ronzenblum (2006) considera el desarrollo local como un proceso social, iniciado e implementado por los actores del territorio en la búsqueda por afianzar las capacidades propias, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de una comunidad, donde no sólo es importante el aspecto económico. Merece un nuevo modo de hacer política, en particular vinculada al desarrollo económico, dentro de un círculo virtuoso de democracia más participativa y descentralización de competencias, que aseguren capacidades y recursos de las entidades y actores locales, y así, impulsar estrategias endógenas.



Entonces, coincidiendo con el enfoque de Triglia (2005,8), “el desarrollo local se basa en las capacidades de estrategia y cooperación de los actores locales para gerenciar los sucesos y las oportunidades que surgen a partir de los procesos de la globalización”. En sintonía con Sforzi (2007), se trata de poner en claro que la búsqueda de desarrollo local se persigue con la doble acción de políticas públicas de ordenación territorial y un sistema de gestión de poder orientado al desarrollo.

Parece claro que el desarrollo territorial no se puede entender sin la sociedad que lo genera. En virtud de todo lo expresado, el desarrollo territorial se liga ineludiblemente en torno a un territorio concreto.

La nueva mirada ampliada del desarrollo local incorpora conceptos como la desigualdad social, la promoción de la sostenibilidad ambiental, el fomento de un gobierno y una gobernanza inclusivos, y el reconocimiento de la diversidad cultural (Haughton y Counsell, 2004; Keating, 2005). A la vez, las nociones de calidad de vida, cohesión social y bienestar se están equiparando con otras preocupaciones como la competitividad económica y el crecimiento.

No existe un acuerdo ni se ha podido lograr una comprensión homogénea en torno al desarrollo local. Éste, varía entre los países y fue cambiando con el tiempo. En cada época hay marcos teóricos e ideológicos distintivos, teorías de cambio social, mutaciones en los agentes de desarrollo y formas específicas de desarrollo local. Lo que constituye el desarrollo cambia con el tiempo, moldeado por la crítica y el debate (Pike et al., 2010).

No obstante, el desarrollo es un fenómeno profundamente geográfico, el que no se produce en un vacío espacial desprovisto de apegos al contexto. El inevitable proceso social del desarrollo local es necesariamente espacial y requiere una apreciación de los conceptos geográficos de espacio, territorio, lugar y escala. Las definiciones de desarrollo local y regional inevitablemente dependen del contexto (Storper, 1997).

A modo de cierre, se puede decir que en el presente trabajo se habla de desarrollo como un proceso de mejoras para aumentar la diversidad y el bienestar de las personas, desde el sentido amplio de la palabra, el cual abarca no solo el aspecto económico sino también los aspectos sociales y ambientales de la realidad. Se abona la idea que el desarrollo excede el concepto de crecimiento, que reconoce la importancia del territorio y valora su existencia. Comparte la visión que se trata de una construcción desde abajo, que es un proceso iniciado en la comunidad territorial bajo el comando del gobierno local, sustentado en su capacidad autónoma y basado en la participación de la propia sociedad local, apostando a la valorización de los recursos inamovibles, intangibles y de los saberes locales.

Además de los conceptos como los de calidad de vida, cohesión social y bienestar, la mirada que propone este trabajo sobre el desarrollo local incorpora conceptos como la desigualdad social, la promoción de la sustentabilidad ambiental, el fomento de un gobierno inclusivo. Se entiende a este proceso como un proyecto colectivo para un futuro mejor y sostenible, que necesariamente requiere respuestas desde la política.

Si el desarrollo local depende inevitablemente del contexto y comprende también la dimensión político-administrativa, entonces cada territorio debe consolidar sus capacidades y construir sus propias estrategias. El modo de hacerlo será por medio de la creación de un ambiente de colaboración entre los actores que gerencian acciones para la

ordenación territorial, comandado por el gobierno local y asumiendo el liderazgo sobre el impulso de estrategias endógenas, la participación de la sociedad civil y la valoración del futuro colectivo.

4.1.3 *Desarrollo urbano en particular*

Las ciudades generan externalidades y beneficios que están en función del modelo de desarrollo que en ellas se establece. Un elemento clave en este sentido, es que las zonas urbanas no son sistemas cerrados, existiendo la necesidad de comprender el territorio urbano como un espacio integrado y conectado con otros territorios. El modelo de desarrollo de las ciudades se plantea como un elemento central en la discusión sobre el desarrollo sostenible, donde la triada ciudad, sociedad y ambiente es una entidad indivisible que requiere una aproximación integral.

La creciente importancia de las ciudades se refleja en la inclusión de la temática de “lo urbano” en la Agenda 2030 y los Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS), tópico que había quedado fuera de los Objetivos del Milenio. El ODS N° 11 plantea “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.

Si el desarrollo es una mejora cualitativa, hablar de desarrollo no será hablar de más casas, más escuelas o más hectáreas de cultivo, sino que será hablar del interés en generar cambios y mejorar los procesos para aumentar el bienestar de las personas, a medio camino entre ciencia y arte (Boisier, 1997). Sin embargo, el término aún se continúa utilizando para “fragmentos” dimensionales del desarrollo: físico, productivo, social, humano, económico, ambiental, entre otros. Dentro de esos “otros fragmentos” del término, aparece el relacionado a lo estrictamente urbano, basado en las capacidades de las ciudades a partir de su dotación de equipamientos colectivos, redes e infraestructuras de servicios. Es entonces, que el desarrollo urbano es referido por este autor como una herramienta, ya que lo considera un medio para achicar la brecha de las desigualdades y consolidar una mejor ciudad donde vivir.

Se reitera lo que anteriormente se planteó, que el crecimiento no se asemeja al desarrollo; en el caso del desarrollo urbano no es diferente. De hecho, el crecimiento urbano extensivo motivado por el crecimiento económico muchas veces genera externalidades negativas, lo cual atentan contra el desarrollo urbano, o temas como el tiempo promedio de viaje y cómo éste repercute sobre la calidad de vida, pueden ser un buen medidor del grado de desarrollo urbano alcanzado (Correa y Rozas, 2006).

Para desarrollar una región es necesario previamente crear buenas condiciones de infraestructura básica y servicios de desarrollo urbano (Albuquerque, 1997). La inversión en obras públicas colabora en la competitividad territorial, fortaleciendo su base productiva local; del mismo modo, los servicios urbanos están también vinculados a la competitividad económica territorial porque una mejor calidad urbana incrementa los atractivos para la inversión privada.

La infraestructura básica y los servicios de infraestructura son el vehículo para reducir la brecha de desigualdades, al mejorar la cohesión espacial, económica y social y, en consecuencia, reducir los niveles de inequidad e incrementar la sustentabilidad en la

calidad de vida de la población y, así, promover el desarrollo. En síntesis, el desarrollo urbano, a partir de la consistente dotación de infraestructuras básicas adecuadas y los servicios urbanos conexos a ellas, ayuda a un aprovechamiento de los recursos endógenos y hace más atractiva una ciudad aportando a su valor competitivo.

Para desarrollar una región es necesario previamente crear buenas condiciones de infraestructura básica y servicios de desarrollo urbano (Albuquerque, 1997). La inversión en obras públicas colabora en la competitividad territorial, fortaleciendo su base productiva local; del mismo modo, los servicios urbanos están también vinculados a la competitividad económica territorial porque una mejor calidad urbana incrementa los atractivos para la inversión privada.

En síntesis, el desarrollo urbano, a partir de la consistente dotación de infraestructuras básicas adecuadas y los servicios urbanos conexos que en ella se prestan, ayuda al aprovechamiento de los recursos endógenos y hace más atractiva una ciudad aportando a su valor competitivo.

4.1.4 Factores que promueven el desarrollo

Según el pensamiento neoclásico, los principales factores que promueven el desarrollo (económico) son el capital, la eficiencia y el progreso tecnológico. El primero, refiere a la inversión en maquinaria y herramientas; el segundo, a las capacidades de producir más con un mismo capital a partir de la inversión en capacitaciones de la mano de obra y la formación profesional y el último, tiene que ver con las mejoras de los procesos, los métodos y la innovación.

Este pensamiento arguye que el manejo de estos factores proviene de las esferas elevadas del gobierno, es decir a partir de estrategias exógenas, sobre las que los territorios y los gobiernos de proximidad están ajenos. Este modelo fue cuestionado por diversos economistas, argumentando que el crecimiento también puede ser endógeno (Von Neumann, 1945) al introducir el plano local. Esta idea de localía es el gran cambio de paradigma en cuanto a la teoría del desarrollo por cuanto se incorporan factores con fuertes vínculos con el territorio como pueden ser el capital humano, el marco institucional local, las redes de confianza y otros. No es extraño para una localidad de esta región del país, identificarse con lazos de confianza y trabajo mancomunado, los que se desprenden de los principios del cooperativismo.

Existen media docena de factores para el desarrollo: recursos, actores, instituciones, procedimientos, cultura e inserción en el territorio (Boisier, 1982). Con relación a los factores institucionales, es menester referirse a los profundos cambios en la matriz de implementación de políticas públicas que se han producido en Argentina en las últimas décadas. A consecuencia de esos cambios, se avanzó en profundidad en la descentralización de ciertas competencias tanto desde el gobierno nacional, primero, como del provincial más tarde.

Emergentes de esta realidad, las ciudades son demandadas por nuevas situaciones - antes muy lejanas- que las han sumergido en conflictos presupuestarios y de gestión: empleo, seguridad y salud entre otras. Los gobiernos locales, en particular aquellos de ciudades

intermedias, han tomado cartas en el asunto creando herramientas que les permitieran asumir esas competencias y dar respuesta a las demandas con mayor eficacia. Una agenda renovada los ha puesto en la encrucijada de asumir las responsabilidades y afrontar los desafíos del desarrollo o bien, dejarse absorber por ellas y sumirse en la ineficiencia político-administrativa.

Los principios de proximidad y capacidad son los argumentos válidos que llevan a dotar a las ciudades de armas jurídico-administrativas que permitan hacer frente a la nueva agenda de situaciones. Para ello, y con el fin de poder encontrar soluciones, se propone generar fórmulas innovadoras como consorcios, programas de empresas mixtas o la participación público-privada en varios campos de actuación: economía, urbanismo, cultura, justicia, infraestructuras (Borja y Castells, 1998).

Evidentemente, si el desarrollo local es endógeno y los gobiernos locales tienen mayores responsabilidades que le fueron cedidas desde los gobiernos superiores, aquellos deben esforzarse por mejorar sus capacidades de gestión y dar respuestas a los temas de la agenda local. No sólo los gobiernos locales deben responder a las disparidades que se desprenden de las condiciones del entorno inmediato, sino también de aquellas otras que tienen una escala zonal o regional como la inseguridad, las políticas salariales, las dificultades en materia de salud pública, etc. El desafío de las ciudades en pos de su desarrollo será encontrar nuevos instrumentos que permitan abordar esas problemáticas cada vez más complejas. Esos instrumentos serán del tipo jurídico, administrativo, de gobierno y financieros; si la innovación es parte del camino hacia el desarrollo, la innovación política será también una necesidad para el desarrollo local.

Del espectro de acciones que los gobiernos locales pueden emprender, ¿cuáles son los factores más gravitantes que favorecen o estimulan el desarrollo territorial integrado?

Los factores físicos, como las infraestructuras básicas adecuadas y la provisión eficiente de servicios de infraestructura, se dice que ayudan al aprovechamiento de los recursos endógenos y hacen más atractiva una zona, aportando valor competitivo: ambas estimulan el desarrollo local, aunque para Albuquerque (1997) no lo generan. El desafío de los gobiernos municipales es, precisamente y a través de políticas locales, crear herramientas para lograr condiciones de desarrollo local integrado.

Entre los recursos físicos que promueven el desarrollo también se pueden considerar la capacitación de recursos humanos. Este es un recurso estratégico y debe integrar las características específicas de cada territorio con el fin de diseñar apropiadamente sus contenidos en virtud de las necesidades intrínsecas del territorio (Borja y Castells, 1998). Es un recurso clave y junto a la innovación, son tal vez los principales factores que hacen a las nuevas teorías del desarrollo. Otros elementos importantes de un territorio lo constituyen los factores sociales y culturales existentes, los cuales son inseparables de las relaciones técnicas de producción, aspectos extraeconómicos valiosos y determinantes para el éxito de las iniciativas de desarrollo local.

Los factores tecnológicos pueden provocar efectos no buscados de destrucción de empleo y acelerar la obsolescencia de los sistemas educativos tradicionales; sin embargo y en contraposición, los centros de I+D+i son pilares fundamentales para el desarrollo de la investigación, la generación de nueva información y su divulgación con propósitos de innovación productiva a la vez que impulsores de nuevas actividades y cualificaciones.



Los factores financieros y económicos resultan también muy importantes. La estructura financiera local debe superar el rol de ser una simple “sucursal” de la ingeniería financiera nacional tradicional pues es necesario disponer de una arquitectura de alianzas e iniciativas locales para el desarrollo. Las empresas de cualquier tipo precisan de un entorno favorable al estímulo de iniciativas innovadoras, con un fácil acceso a los servicios avanzados de apoyo. El estado local debe ser eficiente en la prestación de los servicios vinculados a la actividad productiva y construir una red de equipamientos territoriales - energía, suelo industrial, conectividad- con capacidad de aumentar la competitividad y no limitar las capacidades locales.

La reconsideración de todos estos factores en el caso de estudio, puede permitir elaborar algunas líneas de pensamiento en torno a la implementación de políticas financieras, tributarias y recaudatorias locales en favor de más inversión pública en infraestructura y equipamiento urbano a través de mejoras en la capacidad de autofinanciamiento y así lograr mayor autodeterminación en el plano político local, sostenido por la participación ciudadana, las prácticas democráticas y la toma de decisión compartida.



4.2. Sunchales

4.2.1 *Etapas en el desarrollo de la ciudad*

Esta segunda parte del capítulo permite caracterizar el territorio de estudio en el tiempo, definiendo varias etapas diferenciadas donde los actores, las relaciones de poder territorial, la identidad local y el manejo de los recursos, entre otros componentes claves, permiten describir etapas perfectamente identificables de la historia de Sunchales.

El apartado desarrolla los diferentes momentos en que se puede particionar su cuarto de milenio de historia. Inicialmente se desarrollan los sucesos que culminaron con la fundación definitiva de la ciudad tras incursionar varios intentos fallidos; en segunda instancia se aborda la época del surgimiento de las primeras instituciones surgidas a partir de su fundación; luego tiene lugar a la etapa del inicio de su periodo industrial y por último se describe la temporalidad correspondiente a la etapa contemporánea.

4.2.2 *Etapa 1. Las fundaciones*

Del mismo modo que gran parte de las localidades que surgieron en la Provincia de Santa Fe luego de la unificación nacional, Sunchales se consolidó como pueblo a fines del siglo XIX. Luego de dos intentos fallidos de colonización, el tercero llega a ser el definitivo por algunos hechos determinantes. La puesta en funcionamiento de los trazados ferroviarios que atraviesan el territorio santafesino quizás sea el más importante; sin embargo, no menor fue el impulso del gobierno provincial a la colonización de su vasto territorio para incorporarlo a la actividad productiva, respondiendo así a las oportunidades que establecía el modelo agroexportador adoptado por Argentina a partir de su unificación en 1862.

No obstante existir tres intentos colonizadores dentro del periodo de organización nacional, Sunchales tiene un pasado colonial, situación que no se registra en prácticamente ninguno de los pueblos que se van conformando en las décadas que corresponden al cambio de siglo entre el XIX y el XX. En efecto, hacia fines del siglo XVIII se levanta el Fuerte Los Sunchales, también llamado Fuerte de la Virreina, con el propósito de proteger la ruta comercial entre la ciudad de Santa Fe y Santiago del Estero de los malones de los pueblos originarios que habitaban anteriormente en el lugar. La importancia del fuerte la daba también el hecho de pertenecer a los llamados “fuertes de primera categoría”. En torno a él, jesuitas provenientes de la ciudad de Santa Fe erigieron un poblado con escuela e iglesia, dedicado a la actividad agrícola; para ese entonces concentraba más de mil pobladores, una cantidad de habitantes muy importante para un territorio escasamente poblado (Lamberti, 2011).



EL FUERTE DE SUNCHALES HACIA FINES DEL SIGLO XVIII.
Dibujo original de Juan Arancio

Hacia la segunda década del siglo XIX, parte de los soldados y armamentos del fuerte se destinan a la campaña que el General Belgrano emprende contra la ocupación española en el hoy norte argentino. La debilidad en la que queda el fuerte es entonces aprovechada por los pueblos originarios de la zona que, después de varias incursiones, terminan por hacerlo desaparecer. Los intentos de repoblar el lugar fracasaron ante la resistencia encontrada en los habitantes que originariamente lo ocupaban.

Si bien el fuerte y el poblado desaparecen por completo, su presencia queda como preexistencia para la localización de un nuevo poblado medio siglo más tarde (1867). Con el propósito de colonizar el territorio provincial, el gobernador Nicasio Oroño promueve el establecimiento de una colonia de agricultores en torno del nuevo fuerte. Las luchas emprendidas contra los pueblos originarios y el desmantelamiento nuevamente de soldados y armamentos que se destinan a la lucha que el gobierno nacional emprendía contra aquellos en el norte santafesino y en el Chaco, impulsa a los pobladores a abandonar paulatinamente el lugar. Fracasa así el primer intento de colonización.

Pocos años más tarde (1871), el gobernador Mariano Cabal, dispone que un empresario belga se haga cargo de un nuevo intento de colonización. Desmantelamiento del fuerte, incursiones de malones, malas cosechas y, fundamentalmente, mala administración de la colonia por parte del empresario belga, determinaron que los nuevos colonos abandonaron rápidamente el lugar y se dirigieron a otras colonias del centro santafesino. Fracasa así el segundo intento de colonización (Lamberti, op. cit).

El deterioro económico y social provincial, posterior a mediados del siglo, dio lugar a un proceso de colonización y poblamiento del territorio bajo el formato de colonia-fortines y colonias agrícolas oficiales, asociado al ideario sarmientino del desarrollo agrario forjado por pequeños propietarios. Este tipo de empresa se multiplicó en la provincia de Santa Fe ayudando a construir una de las sociedades más plurales y heterogéneas de la Argentina.

Este proceso basado en la pequeña y mediana propiedad de la tierra fue apoyado durante un periodo de cuatro décadas posteriores a la organización nacional por las élites santafesinas y fuertemente impulsado por el gobierno provincial.

Cerca del fin de siglo, se emprende un nuevo intento de repoblamiento de Sunchales. En esta oportunidad, el pueblo se va a desarrollar en torno de la estación del Ferrocarril Central Argentino (línea Rosario – Tucumán) y no en torno del emplazamiento del sitio del fuerte como en los dos casos anteriores. De esta manera, a partir de 1884 comienzan a establecerse los primeros pobladores, originarios en su mayoría de Italia (de las regiones del norte peninsular: Piamonte, Lombardía y Friuli) y de España. Este tercer intento termina constituyendo finalmente la colonización definitiva (Ministerio de innovación y Cultura de la Provincia de Santa Fe, 2011).



SUNCHALES HACIA FINES DEL SIGLO XIX.
Fuente: www.sunchales.gob.ar

4.2.3 *Etapa 2- Sus primeras instituciones*

El éxito de la tercera colonización se vio reflejado a partir de la conformación de una serie de instituciones públicas y de la sociedad civil que se crearon en los años posteriores inmediatos, lo que promueve que la población se radique con rapidez. En lo que se refiere a las estructuras de gobierno, en 1886 se instala el Juzgado de Paz; en 1888 se crea una

subdelegación política del gobierno provincial para finalmente en 1889 organizarse la Comisión de Fomento, órgano oficial del gobierno local.

Fruto de una sociedad que comienza a funcionar de manera aglutinada, ya en los primeros años de vida comunitaria surge un abanico de instituciones. Es así como en 1891 se funda la escuela particular del Instituto Ítalo Argentino; también es en ese año que se constituye la “Unione e Benevolenza” entre una veintena de vecinos de nacionalidad italiana y un año más tarde lo hace la Sociedad Italiana de Socorros Mutuos. En 1894 comienza la construcción del templo de la iglesia católica, la que se termina en 1896.

El constante crecimiento y progreso que se ve reflejado en los últimos años del siglo contrasta con los inicios del nuevo siglo, años que vienen acompañados de dificultades para el desarrollo del pequeño pueblo con problemas tales como malas cosechas, escasez de semillas, plagas de langostas y brotes de viruela. La reacción local frente a tales situaciones no tarda en manifestarse, reflejándose en la creación de la Comisión de lucha contra la Langosta y la Comisión Permanente de Higiene.

Aún en estos años duros, durante la primera década del siglo XX aparecen nuevas instituciones educativas y las primeras de carácter deportivas que fueron construyendo las bases del desarrollo social de Sunchales hasta la actualidad. En 1908, la congregación de Santa Marta da inicio a las actividades de lo que hoy es la Escuela Particular San José; en 1910 comienza a funcionar el Colegio Parroquial San Carlos; también en 1910 se funda el Club Foot-Ball Libertad y al año siguiente, en 1911, el Tiro Federal Argentino.

Desde otro punto de vista, reflejo del creciente empuje y el interés de sus pobladores por instruirse y comprometerse por ciertos temas, en 1908 aparece el primer periódico local El Eco, al que siguen muchos otros como El Faro de Sunchales en 1910, El Comercio en 1916 o Sunchales en 1918.

Todas estas trascendentes iniciativas de la sociedad civil sunchalense por cimentar los vínculos interpersonales rápidamente dieron lugar a la construcción de edificios, instalaciones propias y a la construcción de equipamientos comunitarios, conformándose en verdaderos sitios para la igualdad de oportunidades y la creación de redes de confianza. Tal vez ya desde estas fechas pueda vislumbrarse algunas directrices que se mantuvieron constantes: por un lado, el germen de algunos rasgos identitarios de la sociedad, profundamente arraigados hasta nuestros días como la cooperación; por el otro, y más relacionado con la temática de este trabajo, los gobiernos locales compartiendo en un mismo plano de iniciativa con los agentes de la sociedad civil, las acciones más significativas para promover el desarrollo.

4.2.4 *Etapa 3- El incipiente crecimiento/desarrollo industrial*

La mistura entre el ímpetu emprendedor de la inmigración europea, las necesidades de innovar en procesos productivos que mejoren las prácticas agrarias, el espíritu colaborativo de los colonos y las asociaciones civiles generan un caldo de cultivo propicio para que al igual que en otras regiones y localidades de la Argentina, surgieran empresas que -en los inicios del siglo XX- dan lugar a una etapa de apogeo industrial en el país. Luego, en años posteriores, situaciones adversas como las que atravesó la economía argentina, se

encargaron de diezmar y dejar en el camino a muchas de ellas; aquellas que supieron traspasar los más duros momentos o se reinventaron sorteando las vicisitudes, consiguieron destacarse y hacerse suficientemente fuertes y en algunos casos, llegar hasta estos días.

Este fenómeno se repite en el interior de la provincia de Santa Fe, donde asoman ciudades que se destacan en lo que tiene que ver con ser sedes de empresas que han dejado su impronta y/o que aún son motores del desarrollo productivo regional: localidades como Las Parejas, Firmat y Rafaela que, desde siempre y aún hoy, marcan ese camino. En el caso de Sunchales, los años que van hasta la década de 1930, marcan con precisión el destino del pueblo con un definido perfil desarrollista, distinguiéndose rubros de la actividad agropecuaria y la agroindustria. Por aquellos años, surge un puñado de empresas que perfilan el crecimiento de Sunchales con foco en la actividad manufacturera. Se registra la aparición de firmas de la talla de:

- Rotania: Fábrica de cosechadoras (con la particularidad de fabricar la primera cosechadora automotriz del mundo)
- Alasia: Fábrica de implementos agrícolas
- Richiger Hnos: Fábrica de implementos agrícolas
- Curtiembre Actis

En medio del incipiente desarrollo de la actividad productiva de la ciudad, aparecen las primeras inversiones en infraestructuras urbanas; es por entonces que comienza a funcionar el servicio de alumbrado eléctrico en las calles, al mismo tiempo que se van estableciendo diversos emprendimientos. Como acompañamiento de estas acciones en la ciudad y su entorno rural, en los años veinte se destacan fuertes decisiones en torno a la radicación de nuevas instituciones. Se destaca por entonces, la apertura de una sucursal del Banco Nación dependiente de Casa Central en Rafaela.

El crecimiento de la actividad industrial estuvo acompañado de fuertes acciones de perspectiva progresista y una marcada visión de propender al desarrollo humano y social de la comunidad. Sobre fines de esa década, se produce quizás el primer proceso de búsqueda del desarrollo integral a través de una serie de decisiones que promovieron la localización de equipamientos urbanos de peso, con el propósito de apoyar y profundizar el incipiente desarrollo impulsado por el crecimiento económico. Con el ánimo de promover la calificación de la mano de obra local, se establece en 1924 el Taller de Educación Manual y la Escuela de Educación Técnica, mientras que en 1926 comienza sus actividades la Escuela de Artes y Oficios. En el ámbito de los emprendimientos productivos privados, además de la industria metalmecánica, la actividad tambera fue distintiva de Sunchales, al encontrarse prácticamente en el centro de una amplia cuenca lechera que comprende a las provincias de Córdoba y Santa Fe. La actividad de los tambos estuvo estrechamente asociada al cooperativismo, particularmente a partir de 1915 cuando se sanciona la Ley de Cooperativas a nivel nacional (Plotinsky, 2012).

Una cronología de los momentos representativos de la historia del movimiento cooperativo de la región (en relación con lo agrícola-ganadero) pasa por:



1908 – se funda la Mutual Agrícola en Moisés Ville, colonia de campesinos judíos distante a 40 km. de Sunchales.

1918 – se fundó la primera cooperativa lechera del país en Zavalla, a 25 km de Rosario.

1928 - se constituye en San Carlos (Santa Fe) la central que agrupó a gran parte de las entidades existentes: la “Unión de Mantequerías de San Carlos Centro”; poco después se inaugura una fábrica de manteca (Plotinsky, 2012).

1929 – se funda la Cooperativa Limitada de Tamberos de Sunchales.

1938 – se funda SanCor Cooperativas Unidas Limitada.

1939 – se funda la Cooperativa Limitada Agrícola Ganadera de Sunchales

1945 – comienzan las actividades de Sancor Cooperativa de Seguros Limitada

1953 – se funda la Cooperativa Agropecuaria, de Comercio y Provisión de Servicios de Sunchales.

Pero si de confianza se trata, el cooperativismo es una suerte de carta de presentación que, asociado con la “marca” SanCor, le otorga identidad y patrón cultural a la región, la cual posee un extra en esta materia: Sunchales ha sido reconocida y distinguida con el título de Capital Nacional de Cooperativismo.



INAUGURACIÓN FÁBRICA DE MANTECA SANCOR.
Fuente archivo SanCor CUL

Conformada la Cooperativa Ltda. de Tamberos de Sunchales en 1929, renombrada como SanCor en 1938, dos años después se inaugura en la ciudad la primera planta de producción de manteca a partir de la elaboración de crema y caseína. La expansión de la empresa hacia los mercados mundiales la convirtió en la mayor cooperativa láctea exportadora de Argentina, llegando a contar con filiales en Brasil, Estados Unidos y México.

Otro hecho destacado lo constituye la sanción por parte del Congreso Nacional de la Ley de Seguros en 1943. A partir de ella, SanCor se diversifica y en 1945 comienzan las actividades de Sancor Cooperativa de Seguros Limitada, que más tarde da origen al Grupo Sancor Seguros. Su sede central se estableció en Sunchales y llegó a tener oficinas en la mayor parte de las provincias y en varios países de América Latina. Algunos años más tarde, en 1973, nace la Asociación Mutual SanCor, una empresa de alcance nacional con sede central también en la localidad y centros de atención en distintas ciudades del país; hoy, es la titular de Sancor Salud uno de los principales prestadores nacionales.

La composición migratoria de Sunchales y la región resultó esencial para que en ella se arraiguen los principios cooperativistas. Aquellos europeos con ideas socialistas y anarquistas fueron los ideólogos trascendentes para emprender estas asociaciones horizontales de productores. En aquellos años surgen personajes emblemáticos que marcaron los destinos de la ciudad y la región para siempre con nombres destacados como Vicente Mitri, Alfredo Rotania y tantos otros.

Ese espíritu y ambiente tan singular derivó en otras particularidades de la vida sunchalense. Reflejo de esta atmósfera que se respiraba y vivía por entonces, dio lugar a que en las elecciones locales de 1929 triunfa el partido Socialista, agrupación que representaba ese colectivo y su pensamiento político

4.2.5 *Etapa 4 - La ciudad contemporánea*

Se podría decir que aquella población devenida en pueblo pujante, creciente y con cierto grado de desarrollo, con tres intentos de fundación, finalmente se gradúa de ciudad cuando se la declara como tal en 1967, mediante la Ley N° 6360 (Decreto N° 7465/67). Durante las décadas del sesenta y setenta, la ciudad comienza un proceso de mejoras, tanto de su vialidad como en la dotación de sus infraestructuras y en los espacios comunitarios. En estos años se crean, en distintos barrios, los centros comunitarios de la Iglesia Católica y las asociaciones vecinales que se preocupan por conseguir diversas mejoras para los barrios donde se asientan las nuevas familias trabajadoras.

Hacia fines del año sesenta, se encontraban pavimentados sólo algunos tramos de la Ruta Nacional 34, entre ellos el que unía Sunchales con la localidad de Angélica (emplazada en el cruce de ésta con la RN19 que vincula las capitales de Santa Fe y Córdoba). Llevó muchos años hasta que se completara hasta Sunchales la pavimentación de la RN 34, importante vía internacional cuyos extremos son Rosario y Yacuiba (Bolivia).

Tanto las mejoras en infraestructuras como la tradición cooperativa y el espíritu laborioso y emprendedor contribuyeron para que Sunchales sea hoy una ciudad prestadora de servicios que se destaca a nivel nacional e internacional. Servicios que, en la mayor parte de los casos, son suministrados por los agentes privados o de la sociedad civil, definiendo



una brecha cada vez mayor entre las prestaciones estatales y las privadas. Entre las principales prestadoras privadas de servicios se destacan:

- Sancor Seguros
- Sancor Salud
- Prevención ART
- Prevención Salud
- Aguas & Procesos
- Asociación Trabajadores de la Industria Láctea (ATILRA)
- BHY
- Mutual del Club Libertad
- Mutual del Club Unión,

o se destacaron:

- Banco Rural
- Unidos AFJP

El surgimiento de múltiples instituciones de bien público con énfasis en diversas problemáticas con dificultad de ser abordadas por el gobierno local - Candi, Casita del Niño, El Refugio, Otoño Feliz, otras- da cuenta de la ausencia del Municipio en materia de políticas sociales focalizadas durante buena parte de su historia reciente, en la que el modelo de Estado Benefactor se ha estado retirando. Tal rasgo pone sobre relieve las dificultades y limitaciones del gobierno municipal para comandar el proceso de desarrollo integrado, punto que será retomado más adelante.

Con el crecimiento de la actividad industrial y de muchos servicios a partir de la década de los años ochenta, con el paulatino avance de las infraestructuras de redes, comienza a acentuarse un proceso expansivo de la planta urbana. Hasta ese momento el ejido se había extendido muy poco hacia el norte y el sur y también hacia el este del casco fundacional de 1886. Con la construcción de los primeros planes de vivienda pública en los años setenta, se va completando la expansión al oeste del tendido ferroviario, mientras que hacia el este el crecimiento se realiza por procesos espontáneos y de autoconstrucción. La puesta en marcha del parque industrial a mediados de los años noventa orienta aún más la localización de establecimientos hacia ese nuevo sector de la ciudad en relación con la ruta 34.

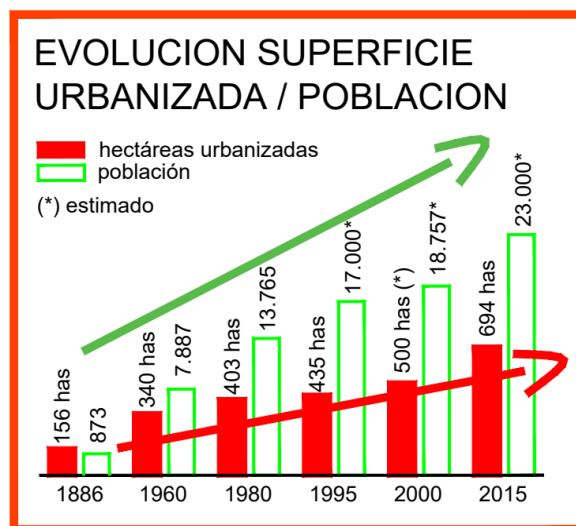
Con el nuevo siglo, el crecimiento expansivo de la urbanización se acelera rápidamente. La recuperación de la economía del país post crisis 2002, el incremento de la capacidad de ahorro de ciertos sectores de la población, el excedente de capital del sector agrícola y el acceso al crédito hipotecario en condiciones ventajosas para los sectores medios, son



todos factores que van a contribuir al crecimiento urbano en los años subsiguientes (Brenna et al., 2018).

Así, nuevas urbanizaciones, distintos loteos y conjuntos habitacionales financiados por los diferentes niveles de gobierno van apareciendo en la ciudad orientando su crecimiento hacia el norte, el oeste y el sur. Estos últimos años post crisis 2002 fueron muy significativos para Sunchales en cuanto a la expansión de la urbanización. La nueva superficie urbana demuestra un crecimiento muy acelerado en este período: en tan sólo quince años la ciudad incorporó una superficie de nuevo suelo urbanizado prácticamente igual al 50% de la que se incorporó en toda su historia, fundamentalmente a partir de la demanda de los nuevos modos de ocupación del suelo (entre 2000 y 2015 se incrementó en 200 has.).

A partir de los últimos años del siglo surgieron proyectos de desarrollo inmobiliario del tipo suburbano, con parcelas destinadas a vivienda unifamiliar de mayores dimensiones, con servidumbre de jardín y con menor índice de utilización de superficie por lote. Esto trajo aparejado un mayor consumo de suelo y la aparición de un nuevo modelo de ocupación destinado a un segmento de población muy homogéneo, el cual demanda más superficie y menores densidades, lo que queda muy evidente en el siguiente cuadro: a partir del cambio de siglo por primera vez la superficie de suelo ocupado crece a mayor ritmo que la población.



COMPARATIVO ENTRE CRECIMIENTO DE SUPERFICIE URBANA / EVOLUCIÓN POBLACIÓN.
Fuente propia en base a datos de INDEC y Municipalidad de Sunchales

Otro tópico interesante para evaluar durante ese intervalo de tres décadas es el incremento de la superficie urbanizada y la porción de cesiones públicas. Estos, tuvieron comportamientos muy desiguales ya que el incremento del área verde pública tuvo una evolución muy despareja con cada proceso de expansión.

Ese análisis pone a la luz más de un periodo con particularidades frente a este fenómeno. En primer término, el periodo comprendido desde su fundación hasta el completamiento

del área fundacional, hecho sucedido aproximadamente a mediados del siglo XX en el que no se crearon espacios verdes nuevos. Las 160 hectáreas fundacionales (secciones I, II, III y IV), sólo contienen la Plaza Libertad, cuya superficie es de 1,6 has.



LA PLAZA LIBERTAD A INICIOS DEL SIGLO XX.
Fuente Archivo Histórico Municipal

Posteriormente, las secciones V a la XIV, incorporaron sólo las pequeñas plazas barriales de hasta una manzana de superficie. Este periodo que abarca hasta inicios de la década del noventa comprende la ampliación de aproximadamente 230 hectáreas de suelo urbanizado, en donde la superficie verde pública apenas abarca 2,8 has.

En el año 1967, la Provincia promulgó el Decreto N° 7317 el cual promueve que los municipios regulen el proceso de urbanización. Sin embargo, Sunchales no tuvo ordenanzas de planificación sino hasta finales del siglo; todos los loteos y urbanizaciones de ese periodo se generaron casi espontáneamente, en un juego de libre oferta y demanda, con la única intervención de un profesional agrimensor/ingeniero contratado por el propietario de la parcela en cuestión.

Producto de la ausencia de políticas urbanísticas, fue que la cantidad de verde público por habitante y por hectárea urbana, la calidad de la trama y el tejido y la previsión de suelo para equipamientos comunitarios se viera negativamente afectado.

Con la llegada del nuevo siglo, las mejoras en las condiciones económicas de las empresas e instituciones de la localidad permitieron que éstas se embarcaron en grandes proyectos de escala regional. Nuevos enclaves recreativos, educativos y residenciales comienzan a desarrollarse al este de la RN 34 estableciéndose un cambio de configuración de la ciudad basada en la impronta que le imponen los emprendimientos privados.

Cada uno de estos emprendimientos se crea a partir de una lógica independiente en base a las propias necesidades y horizontes, sin estar sujetos a una planificación previa desde el gobierno local. No obstante, las nuevas urbanizaciones y emprendimientos a lo largo de la RN 34 cuentan con dotación completa y con suficientes equipamientos colectivos, la ciudad ha estado perdiendo su compacidad tradicional, hecho que conspira contra una eficiente prestación de los servicios urbanos y atenta contra la conformación de una vecindad homogénea y aglutinada, promotora de la construcción de lazos cotidianos.

Contrariamente, los planes oficiales de acceso al suelo y a la vivienda tuvieron un comportamiento opuesto, con dotación mínima de infraestructura, ausencia de equipamientos públicos y se localizaron sobre la periferia incompleta, con menores condiciones.

En definitiva, la expansión de la ciudad durante los últimos años, atravesada por una dispar dotación de infraestructura de redes de servicio y equipamiento público de uso colectivo, incrementó la desigualdad dotacional heredada y profundizó el escalonamiento socioeconómico de la población que ocupó estas nuevas urbanizaciones, socavando las potencialidades de estas áreas y de mejoras en dirección a alcanzar el DTI.

Son conocidas las dificultades de los gobiernos locales en pos de crear hábitat de calidad ante los procesos oficiales de urbanización, como también parece evidente la postura de los desarrolladores urbanísticos y de las corporaciones que crearon sus equipamientos basados en el desarrollo de sus emprendimientos a expensas del consumo de suelo productivo, del aprovechamiento de las capacidades instaladas y la reducción de los costos para la provisión de los servicios de infraestructuras. Los beneficios colectivos de la ejecución de estos proyectos privados generalmente se ven diluidos por los efectos adversos que produce la dispersión en el territorio en tanto heterogeneidad creada. La corrección y mitigación de los desequilibrios ocasionados por estos modelos de desarrollos inmobiliarios es, hoy en día, un gran desafío para el Municipio, siendo muy visibles estos desajustes en tópicos como los tiempos de desplazamiento, la movilidad de los trabajadores, la distancias a los equipamientos públicos, la seguridad ciudadana, la dispersión urbana y otros.

5. SITUACIÓN PROBLEMÁTICA

Según lo visto, se aprecia un significativo divorcio entre algunas zonas del territorio analizado que, según la implicancia de las mediciones, representan realidades de mayor o menor grado de amenaza. Quedan manifiestas de modo ostensible, una serie de pendientes y pasivos que *Sunchalia* presenta en materia de infraestructuras, en cuanto al cuidado ambiental y con relación al desequilibrio socio-espacial. Esta afirmación se pone en relieve con el atraso en inversiones destinadas a la dotación de equipamientos e infraestructuras de servicios urbanos.

Si se compara el grado de crecimiento económico demostrado por Sunchales en el mismo periodo, es visible y evidente la ausencia de aquellos elementos que ofrecen a la ciudadanía la posibilidad de acceder a derechos y mejoras en su calidad de vida, tal como viviendas bajo régimen de promoción, espacios colectivos debidamente diseñados, equipamientos urbanos uniformemente distribuidos en el territorio, dotación de redes de servicios de infraestructuras, etc.

Este proceso de déficit dotacional se verifica desde que Sunchales fue declarada ciudad. Sin embargo, a medida que la población creció y la escasa inversión pública en infraestructuras urbanas se mantuvo constante durante sucesivas administraciones, el déficit se hizo cada vez mayor. Durante buena parte del periodo que comprende desde la declaración como ciudad y el año 2015, Sunchales funcionó al igual que otros municipios menores, cumpliendo funciones restringidas a la exclusiva provisión de los servicios urbanos básicos del tipo ABL (alumbrado-barrido-limpieza), en base a los recursos disponibles por recaudación de tasas, cubriendo demandas cotidianas y coyunturales. Es importante dejar en claro que el rol “tradicional” del gobierno municipal tiene que ver con que las demandas ciudadanas cotidianas han estado restringidas - casi exclusivamente- a tópicos domésticos; ergo, la oferta pública se retroalimentaba bajo la misma dialéctica.

Abordando desde otro ángulo, si se analiza a Sunchales desde una mirada más amplia, se encuentran rasgos que la identifican como una ciudad construida y pensada casi en forma excluyente desde la lógica de las obligaciones ciudadanas, como también regida por el cumplimiento del deber y el *corset* moral. A decir de los entrevistados, “está muy presente la cultura individualista y la cultura del trabajo. Es una sociedad activa, pujante, con prioridad en el trabajo y la austeridad”. “La gente valora mucho la imagen, la opinión ajena, la mirada del otro/otra/otro. Se rige bajo mucha vigilancia moral.”

Desde lo edilicio, tiene el aspecto de haber sido construida bajo una cosmovisión basada en la acumulación sin ostentación, lo que queda perfectamente demostrado en su patrimonio construido, con sólo un puñado de edificios que apenas se destacarán en una ciudad progresista. Nadie discutirá jamás su perfil de ciudad tremendamente emprendedora, pero en cierta medida sólo le cabe esa adjetivación en relación a unos pocos emprendimientos vinculados al trabajo pero muy poco hacia aspectos emparentados con el disfrute y la ostentación: no parece ser una ciudad que se haya construido sobre los cimientos de sus espacios para el entretenimiento, ni la celebración, ni el ocio, ni para el aprovechamiento del tiempo libre: “Poco despliegue cultural, escasa valoración de la cultura; sin embargo hay muchos movimientos culturales ocultos”.

Es posible que la propia historia de sus colonos, llena de carencias en su tierra natal y con enormes dificultades para sacarle frutos a una tierra agreste, haya definido que los esfuerzos debían encauzarse en pos de todo aquello que produjera certezas sobre el

futuro. Como contrapartida, también es posible que ese espíritu haya sido transferido a las organizaciones civiles, las instituciones y las asociaciones de ciudadanos, las que se han sabido embarcar en verdaderas quijotadas como lo fue el movimiento cooperativo.

En función del análisis descriptivo a través de etapas visto anteriormente y las definiciones establecidas, se reconoce la problemática que atraviesa Sunchales durante los últimos 30 años. Surge, a partir de la situación identificada, una serie de interrogantes como:

- 1- ¿Qué valoración tiene la ciudadanía y la dirigencia sobre la infraestructura y los servicios urbanos para contribuir al desarrollo local?
- 2- ¿Qué rol debe cumplir el gobierno local en la formulación de políticas de desarrollo y cómo han influido las distintas administraciones del gobierno local, en ese sentido?
- 3- ¿Cuáles han sido los espacios públicos o equipamientos públicos de uso colectivo más relevantes creados en las últimas décadas, pensados con mirada de desarrollo?
- 4- ¿Cuán dispar es el grado de acceso a los bienes culturales en Sunchales?

El trabajo plantea el supuesto que lo que motivó a que Sunchales vea restringida sus capacidades para transformar su proceso de crecimiento en DTI es que la inversión pública destinada a infraestructura, servicios de redes y equipamientos públicos durante el periodo de análisis no ha sido suficiente como para responder a las verdaderas necesidades de una ciudad con propósito de desarrollarse.

Adicionalmente, se ha supuesto que la razón por la cual las sucesivas administraciones municipales no han invertido lo suficiente, ha sido la escasa valoración que la población tiene de los bienes públicos como factor para apuntalar algún proceso de DTI.

¿En qué se fundamenta esta afirmación? Será parte del desarrollo del trabajo, validarla o, por el contrario, refutar para procurar establecer los verdaderos motivos. Durante el desarrollo del trabajo se tratarán de determinar las causas que validen la afirmación que no se alcanzó un nivel de desarrollo comparable con el grado de crecimiento obtenido y argumentar que mayor infraestructura, prestaciones más eficientes de servicios urbanos y creación de “escenarios urbanos” que sustenten la construcción de ciudadanía podrían ser las herramientas para encaminar el desarrollo deseado.

❖ Crecimiento económico, crecimiento urbano... ¿y el desarrollo?

Del mismo modo, se analizará si detrás del crecimiento económico, de la expansión extensiva de la planta urbana y de la localización de nuevos equipamientos privados existe algún indicio de desarrollo integral y si éste es verificable a través de mejoras en las condiciones de vida de la ciudadanía; no sólo si existe una base sólida para ser usufructuadas por las generaciones futuras, en especial a la hora de definir cualquier calificación de desarrollo. En definitiva, lo que se plantea es si las variables que reflejan este tipo de crecimiento visible en variaciones positivas cuantificables repercuten en las realidades sociales, ambientales, económicas e institucionales, resultando ser reflejo de un proceso genuino, endógeno y sostenible de desarrollo anclado al territorio.



Una de las razones por las cuales Sunchales muestra un crecimiento sostenido en sus variables económicas (disparadoras de otros indicadores analizados) es la diversificación de la economía local a partir del surgimiento de empresas con un fuerte componente de innovación productiva. Esto ha sido, quizás, el determinante que permite sostener la evolución que lleva varios decenios de crecimiento constante, pese a que Argentina modificó sistemáticamente su modelo económico y productivo.

Sobre este aspecto se puede decir que luego de su tercera fundación en el año 1886, Sunchales supo interpretar perfectamente el rol que a la Argentina le cupo desde las postrimerías del siglo XIX hasta la segunda guerra mundial como productora de materias primas, fundamentalmente de alimentos. En ese marco, inicialmente se aboca a la producción ganadera y más tarde incorpora la explotación agrícola en el marco del modelo de colonización.

La crisis de 1929 y los fuertes cambios políticos en Argentina, con la interrupción institucional, ponen fin a ese periodo y se define una nueva época basada en el cierre de la economía hacia los mercados internacionales. Las consecuencias de la crisis y el nuevo modelo económico- productivo marcan fuertemente la realidad de esta región; es a raíz de ellos que el grupo de pioneros de la localidad se embarca en el desafío cooperativista con influencias de los ideales de Rochdale.

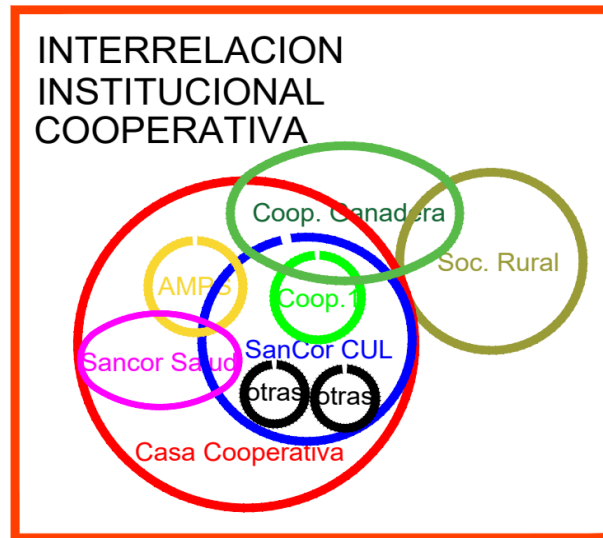
En las siguientes décadas y bajo los lineamientos económicos de sustitución de importaciones y promoción del consumo interno, tanto la emergente SanCor como también pequeñas firmas metalmecánicas surgidas en los últimos años del siglo XIX y primeros del XX se vieron fuertemente favorecidas, y logran posicionarse en el mercado de empresas familiares locales junto a Alasia, Richiger o Rotania como fabricantes de implementos agrícolas, maquinaria y similares.

Es en esos años que se crean las principales instituciones locales que aún perduran, tales los casos de la Cooperativa Agrícola Ganadera de Sunchales Ltda., Sociedad Rural de Sunchales, la Cooperativa de Consumo Sunchales (hoy de Agua Potable y otros Servicios Ltda.), la Casa Cooperativa de Provisión Sunchales Ltda. y el Hospital Almícar Gorosito. En esa misma época se desarrollan infraestructuras regionales trascendentes como la pavimentación de la ruta nacional n.º 34 hasta Sunchales, la estación transformadora local de energía y la red de telefonía.

En definitiva, durante los años comprendidos bajo la vigencia del modelo de sustitución de importaciones, Sunchales logra consolidar su perfil productivo y ampliarlo hacia nuevos rubros, principalmente la metalmecánica. Por otro lado, es el momento del nacimiento de sus instituciones más relevantes y los tiempos de mayor crecimiento demográfico promovido por la atracción de mano de obra, lo que impone las primeras extensiones de su planta urbana. Lo cierto es que todos estos datos reflejan incrementos cuantitativos y dan cuenta del periodo en el cual se inicia el proceso de desarrollo económico de Sunchales.

A la par, se conforma una red de instituciones de perfil productivo, que comparten afinidades identitarias y personales, lo que da comienzo a una atmósfera particular de confianza, cooperación y transferencia de innovación (Becattini, 2002). Para ejemplificar, basta con repasar los nombres de los miembros de los consejos de las cooperativas enumeradas, por cuanto muchos de ellos se repiten en varias de ellas. Se aprecia que esos

nombres - algunos propietarios de pymes locales- figuran también en las comisiones de las organizaciones de la sociedad civil, clubes y organizaciones.



ESQUEMA DE INTERRELACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES PRODUCTIVAS COOPERATIVAS LOCALES.
Fuente: Producción propia

Cerrado el periodo de sustitución de importaciones, a mediados de los años setenta y con cierta sobrevida hasta fines de los años ochenta, el proceso de apertura y desregulación de la economía nacional, que se había iniciado casi veinte años antes, atraviesa Sunchales y la región. Es así como a inicios de la década de los años noventa cierra sus puertas el Banco Rural, las empresas Rotania, Alasia y Clemir entre otras, mientras que en la cercana localidad de San Cristóbal se desmantelan los talleres de Ferrocarriles Argentinos, tras la privatización de los ramales ferroviarios.

Estos hechos generan corrientes migratorias regionales de importante magnitud: en contrapartida, surgen en la ciudad empresas vinculadas a nuevos y promisorios rubros de servicios a raíz de las transformaciones promovidas por las políticas de reformas estructurales del Estado Nacional. La Ley 24.241 de reforma previsional de 1993 y la Ley 24.557 de riesgos del trabajo de 1995 regulan las modalidades para el surgimiento de las aseguradoras de fondos de jubilaciones y las aseguradoras de riesgos laborales.



CASA CENTRAL DE UNIDOS AFJP SOBRE LA AV. INDEPENDENCIA HACIA EL AÑO 2005.
Fuente www.mapio.net

En un nuevo raptó de innovación local por parte del empresariado local y algunos emprendedores, se conforman empresas dedicadas a ambas actividades que logran consolidarse muy fuertemente en el mercado nacional. Se trata de Unidos AFJP⁶ y de Prevención ART., surgidas ambas bajo las alas de SanCor CUL y de Sancor Seguros, respectivamente, pero asociadas a otras empresas menores, instituciones o sindicatos, hecho que da muestra de la vigencia de la red institucional forjada en las décadas previas. De forma lenta, pero sin pausa, Sunchales logra consolidar la incipiente diversificación de su matriz económica con una cada vez mayor proporción del sector de servicios por sobre el manufacturero, demostrando que el desarrollo económico era un hecho.

Como muestra de ello, durante el nuevo siglo se evidencia otro proceso de generación de empresas locales, en este caso ya no surgidas de las oportunidades promovidas por reformas estructurales sino en sentido *botton-up*. A partir de la lectura de las oportunidades que se desprenden de algunos rubros de la economía relacionados al nuevo contexto de la globalización sobre los territorios (Bervejillo, 1996), emergen pequeñas empresas de nicho, muy competitivas en sectores antes no explorados. Los ejemplos de estos tipos de empresas abarcan rubros bien diferenciados, en distintas ramas de la actividad industrial y que no reflejan una situación coyuntural de la actividad, ni situaciones surgidas desde alguna promoción estatal ni a subsidios específicos. Lo cierto es que, a partir del propio empuje del empresariado local, prosperó un significativo número de pymes dedicadas a la elaboración de productos químicos, elementos de cartón para packaging, bolsas de diseño en papel, autopartes para automovilismo deportivo, etc. Más recientemente y levantando la vara de la innovación, una serie de empresas de base tecnológica están egresando de una incubadora creada por el Grupo Sancor Seguros - el Centro de Innovación Tecnológica Empresarial y Social (CITES).

⁶Unidos AFJP estaba conformada por Emprendimiento Compartido, ProBenefit, Asociación Mutual Personal Sancor, Federación de Cooperativas Agropecuarias, Asociación de Trabajadores de la Industria Lechera y Club Atlético de Rafaela

Esta notable capacidad de una buena porción del sector privado de la ciudad para hacer “minería de oportunidades” ha sido la razón determinante por la cual una población pequeña, inserta en una región con poca vinculación con los grandes centros urbanos del país y con escasa infraestructura territorial logra superar las expectativas más promisorias sobre su propio destino.

Como contracara, SanCor - la emblemática cooperativa- con su sede central en la ciudad, con más de 70 años de trayectoria y un marcado liderazgo regional (que había llegado a convertirse en el eje de desarrollo económico de una vasta región argentina, con 4000 empleos directos y 1400 productores tamberos) entró en crisis terminal hacia el año 2018, cuando mediante un acuerdo se define la transferencia del 90% de su capital accionario a manos privadas.⁷

Pese a la crisis de esta gran empresa, la trama económica y social de Sunchales, una ciudad que se modeló bajo la luz y sombra de Sancor, no se ve tan afectada tras la última crisis de la cooperativa ya que de los 800 empleados que aún quedan, unas 300 personas se acogieron al programa de retiros voluntarios percibiendo un porcentaje de su sueldo (Grupo Sancor Seguros, 2018). A su vez, el entramado productivo local fruto del desarrollo económico logrado y la gran capacidad de las empresas para absorber empleo, han mitigado fuertemente los efectos de estas cesantías, a la vez que el espíritu emprendedor de muchos ex empleados permitió afrontar el inicio de nuevos emprendimientos.^{8 9}

Esta capacidad de adaptación, propia del desarrollo económico alcanzado, no se comporta de igual modo en otros campos como el social, el ambiental o el urbano en donde ha costado mucho más revertir los pasivos generados y sortear los desafíos propuestos.

Durante el periodo de tiempo en el cual se lograron avances de desarrollo económico local, la ciudad también cosecha fracasos, errores y acumula frustraciones. En contraste con la valoración positiva que se hace de la ciudad como escenario de “empuje” y “tenacidad” por parte del empresariado y los agentes privados, emergen otras realidades de ponderación negativa a partir del cada vez más heterogéneo componente social, la emergente inseguridad ciudadana y la dificultad para acceder a la tierra, la vivienda y a un hábitat de calidad. En los últimos 30 años, Sunchales se ha convertido en un territorio que, habiendo sabido construir acontecimientos particulares positivos, enfrenta una realidad claramente desigual: los datos de crecimiento que enuncian los indicadores “duros” no se conciben con los valores “sociales”, lo que atenta contra cualquier valoración de desarrollo humano.

⁷ La operación finalmente no se concretó totalmente. Luego de producida la venta de algunos productos, sub- marcas e incluso plantas industriales y luchar por sostener su funcionamiento con las plantas residuales, entre ellas la planta local, se ha logrado mantener la marca bajo la figura de cooperativa.

⁸ <https://www.gruposancorsegueros.com/ar/es/novedades/sancor-cul?AspxAutoDetectCookieSupport=1>

⁹ <https://infoagro.com.ar/la-llamativa-historia-del-nombre-de-sancor/>





LA DESIGUALDAD SOCIO ESPACIAL VISIBLE EN LA CONFIGURACIÓN DEL TEJIDO:
Fuente Google

Con el propósito de avanzar hacia el desarrollo integral, ¿cómo se comporta la dirigencia local en general y los gobiernos municipales en particular para revertir los procesos emergentes en este sentido?

A partir de las entrevistas, en general se aprecia que el accionar del sector público en pos de fortalecer el desarrollo local ha sido deficiente. No obstante, los entrevistados mayormente coinciden en que el rol del gobierno local es fundamental y central a la hora de comandar las acciones para transformar positivamente el territorio, pero también indican que en el caso de Sunchales, sus gobernantes no han sido gravitantes o que no han tenido mayor participación en los logros conseguidos.

Entonces, ¿en qué medida el desarrollo económico se vio materializado en algún tipo de desarrollo multivariable? La configuración urbana en general da cuenta que la ciudad se ha visto sustancialmente modificada en 30 años comprendidos entre 1985 y 2015: se aprecia un gran cambio entre aquella configuración pueblerina - compuesta de la cruz de avenidas, la plaza central, el cuadro de estación y su "natural" proceso de expansión bajo los mismos guarismos de trama hasta los límites posibles -canales de desagüe, tendidos ferroviarios, etc. y la actual imagen de ciudad, extendida, incipientemente atomizada y algo segmentada.

Como ya se demostró, esto último se ve reflejado particularmente en algunos valores de sus indicadores urbanos tales como superficie de áreas verdes, número de equipamientos, dotación, etc., los que demuestran un deterioro desde todo punto de vista. Al final del periodo se evidencia una mayor disparidad en el grado de acceso de la población a los servicios educativos y culturales o a los programas sociales o a un hábitat de calidad. Lo mismo podría decirse con respecto a los porcentajes de población que accede a los espacios verdes públicos, a los clubes o a los ámbitos de participación ciudadana. Estos valores serán mostrados sobre el final del presente trabajo, como parte del contenido de las conclusiones.

Frente a las distorsiones identificadas, este trabajo intenta encontrar respuestas respecto a que el nivel de progreso alcanzado por Sunchales sería fruto de los esfuerzos locales,

fundamentalmente de las acciones de sus actores privados e institucionales. El progreso sería la causal que posibilitó el despegue económico de sus empresas y el desarrollo económico actual, sin embargo, durante las últimas décadas, la complejidad estructural del territorio ha puesto en jaque a distintas comunidades como la de Sunchales a partir de la dificultad de hacer frente a las problemáticas contemporáneas que no pueden ser contrarrestadas exclusivamente con los beneficios que se desprenden del crecimiento económico sectorial. Por consiguiente, parece haberse alcanzado un techo en materia de desarrollo como consecuencia de no estar resueltas viejas demandas y la imposibilidad de hacer frente a los nuevos problemas. Precisamente, el desafío de contrarrestar las dificultades al presente se ha convertido en la nueva agenda gubernamental de los gobiernos locales.

En ese sentido, los efectos sobre el mercado de empleo, sobre los extremos de la población económicamente activa y sobre los colectivos vulnerables recorren un camino paralelo al desarrollo económico. La brecha de ingresos entre los deciles de la población, si bien es menor a la media nacional, se ve fuertemente impactada pese al crecimiento económico, con lo cual la teoría del derrame puede ser aquí desechada.

Por otra parte, los efectos del desarrollo económico dejaron huellas muy marcadas en la configuración urbana. El proceso de localización de los equipamientos, de las infraestructuras y de la inversión manifiesta desequilibrios evidentes, configurándose barrios más y menos ventajosos, zonas con mayor y menor calidad ambiental, perfilándose una ciudad con áreas que mantienen rasgos de homogeneidad, aunque se tornan cada vez más heterogéneas entre ellas.

Según lo hasta aquí trabajado y a los interrogantes que quedaron abiertos -sin respuestas- durante el planteo inicial, se intenta develar la disparidad en los esfuerzos por lograr niveles de desarrollo territorial integrado entre el sector privado y el sector público. De este modo, surgen nuevos interrogantes que se focalizan en las causas por las cuales, a pesar de los grandes esfuerzos y los importantes logros de muchos segmentos de la población, Sunchales no parece haber alcanzado niveles importantes de desarrollo territorial integrado.

6. DESARROLLO

Este apartado inicia la segunda sección del estudio, el cual refleja las tareas y procedimientos que dieron lugar al proceso de desarrollo del trabajo. El mismo se focaliza en establecer, demostrar y argumentar aquellas ideas que se consideran estructuradores del trabajo en el marco de los objetivos formulados, a la vez que procura plasmar con claridad aquellos conceptos que se enunciaron en las entrevistas.

Se categorizaron los temas surgidos en ellas y se desarrollarán independientemente.

6.1 El desarrollo de Sunchales según la mirada de los actores locales

Durante los meses de septiembre de 2019 y marzo de 2020 se desarrollaron entrevistas a un conjunto de personalidades destacadas del ámbito local y a quienes se les pidió opinión sobre cuáles consideran son las fortalezas y oportunidades de la localidad para lograr mayor desarrollo y cuáles son las debilidades. También se recibieron sus opiniones sobre las características, aspectos culturales e idiosincráticos del sunchalense medio; hubo preguntas relacionadas a cómo ven el rol del gobierno local como contribuyente del desarrollo y cómo observan el comportamiento de la dirigencia local frente a ese desafío, entre otros tópicos.¹⁰

Los actores identificados para las entrevistas fueron elegidos por ser representativos de los diferentes colectivos institucionales. Dos de las personas entrevistadas actualmente son dirigentes sociales, otros lo han sido durante un largo periodo, lo que les proporciona una mirada amplia y profunda sobre la lectura de la realidad local.¹¹

Ante el pedido enunciado a los entrevistados que, sin especificar a cuál tipo, indiquen qué grado de desarrollo presenta la ciudad (en una escala de 1 a 10), los resultados no presentaron gran dispersión, estableciéndose un valor promedio de 7 puntos, con apenas una calificación de 8 y una de 6. A modo de referenciación, se consultó cómo calificarían a la región y al país. Con algunas excepciones, en general la calificación de la ciudad fue similar o ligeramente superior a la de la región y notablemente mayor a la del país.

Bajo el concepto de que el desarrollo es o debe ser traccionado principalmente por los actores territoriales que se consideran líderes o que presenten posibilidades y estrategias para definir su orientación, los entrevistados enumeraron una diversidad de actores a quienes consideran han sido grandes promotores de Sunchales. En ese orden, consideran que han tenido un rol destacado los empresarios industriales metalmecánicos y de la agroindustria; la dirigencia política, gremial y social; las organizaciones civiles; los

¹⁰ Las entrevistas fueron en base a una lista de preguntas cerradas, enviadas por forma escrita a través del correo, con un tiempo suficiente para ser respondidas. Se entregó la lista junto a una descripción de los objetivos del estudio con el fin de orientarlos sobre el enfoque esperado de sus respuestas. En algunos casos puntuales se generaron repreguntas para comprender mejor el sentido de las respuestas. (Ver Anexo 1- Entrevistas)

¹¹ La nómina abarca al titular de la Comisión de Industriales; un actual miembro del Consejo del Instituto Municipal de la Vivienda quien tiempo atrás fue vicedirectora de la primera Escuela Especial de la ciudad y subsecretaria de Promoción Social de la Municipalidad; el actual secretario general del Sindicato de Obreros y Empleados Municipales; el presidente de la Agencia de Desarrollo de Sunchales; dos actuales presidentes de Comisiones Vecinales; la gerente del Consorcio del Complejo Ambiental Regional; un comerciante jubilado y ex dirigente cooperativista; profesionales independientes que desarrollan su actividad dentro del ámbito empresarial; y la directora de la Escuela Nacional.

productores agropecuarios; bancos y mutuales; las cooperativas de servicio; los clubes y comerciantes.

Una de las entrevistadas, C. Radilov, apunta a un mayor debate al plantear que “posicionar un sector sobre otro, desconociendo las causas por las que ese sector en particular puede ‘destacarse’ mientras que otro sector no puede hacerlo, es realizar un análisis despolitizado y descontextualizado de la historia”. Este es un argumento valioso con relación a que el camino hacia el desarrollo necesita del entramado de todos los actores, la colaboración sectorial y lo que M. Sili (2018;28) refiere como la construcción territorial a través “del juego que se pone en marcha entre la subjetividad y las intencionalidades de los actores (enfoques constructivistas) y las estructuras espaciales locales y los condicionantes globales (enfoques estructuralistas), las cuales en este nuevo contexto histórico, provienen de múltiples lugares, así como de múltiples fuentes de conocimiento.”

Con relación a cuáles son los principales motores del desarrollo local, las personas entrevistadas apuntaron a la formación de industrias y emprendimientos de base tecnológica e innovación; la adecuada articulación entre las organizaciones de la ciudadanía y el gobierno municipal; el apoyo que se hace a la educación y la capacitación laboral; y las constantes ansias de progreso de la ciudadanía y su dirigencia.

Ante la consulta de cuáles son los recursos con que cuenta el territorio, los entrevistados han identificado principalmente a los recursos humanos y la formación, y la infraestructura de comunicación como aquellos elementos claves afirmados al territorio. Además, destacan las actividades productivas encabezadas por el sector agropecuario y la industria; los recursos económicos basados en el casi pleno empleo; los recursos naturales -suelo y agua-; la identidad cultural cooperativa y la predisposición para articular.

Los entrevistados ponderaron significativamente el valor de la infraestructura como elemento prioritario para el desarrollo. Posteriormente se les consultó sobre aquellas infraestructuras o equipamientos que consideraban que han contribuido en mayor grado a estimular el desarrollo local, verificando una variada identificación. En orden, según la reiteración, destacaron la modernización de aeródromo (privado); la creación del centro educativo (privado); las obras de mejoramiento en las instalaciones de los clubes deportivos y las sedes vecinales (privado y público); los centros de salud especializados - Centro Oncológico de ATILRA- (privado); la ejecución de la obra del gasoducto regional (público); y la creación de suelo productivo para la ampliación del área industrial (público).

En menor medida, también destacaron la construcción de planes de vivienda pública y edificios corporativos/empresariales (público y privado); obras de canalización (público); ejecución de redes y pavimento (público); la incubadora de empresas de base tecnológica -CITES- (privado); y el proyecto para la creación de un centro de transferencia para el transporte de cargas (público). Vale destacar que, si bien se enumeran tipos de inversión privada, pública y mixta, las cuatro primeras infraestructuras destacadas corresponden a desarrollos privados.

Al momento de consultar sobre cuáles son las fortalezas con que cuenta Sunchales para encaminarse hacia el desarrollo territorial integrado, la mayoría de los entrevistados han coincidido en obviar los recursos naturales o la ubicación geográfica, con fuerte foco en aquellos elementos que constituyen el patrimonio intangible como la idiosincrasia local, la cultura cooperativa, la solidaridad y el voluntariado; la exigencia permanente de la ciudadanía; y la consolidación de una matriz industrial. También destacan la existencia de



personajes “modelo” que pueden tomarse como referencia; grupos culturales y las expresiones de la economía naranja; las buenas alianzas con Universidades para generar acceso a educación de calidad y la existencia de instituciones y empresas que acompañan el proceso que deriva en la formación de nuevas firmas en la ciudad; también el interesante entramado que integran la gran cantidad de instituciones y entidades intermedias.

En menor medida se enumeran elementos físicos e infraestructuras, destacando la presencia de empresas e industrias de gran porte y el aeropuerto. Como contrapartida, un entrevistado observa que no hay condiciones atractivas para que se sumen nuevos emprendimientos.

Si se considera que para fomentar un proceso de desarrollo endógeno deben existir determinados agentes promotores que lo conduzcan, se les consulta a los entrevistados sobre quiénes consideran deberían ser esos promotores. Al respecto existe gran coincidencia en apuntar a un pequeño puñado de posibles promotores, con persistencia en establecer que el Estado (en sus diferentes escalas) y la dirigencia (política, gremial, empresarial, etc.) es la encargada de gerenciar las herramientas del desarrollo. También hubo concordancia en apuntar a las empresas y empresarios como co-gestores. En ese sentido, se distinguió al gobierno local; políticos, dirigentes gremiales y dirigentes sectoriales/cámaras/centros; empresarios; jóvenes; la educación; y los medios de información.

En síntesis, de la lectura de las expresiones recabadas se puede inferir que los entrevistados consideran que el Estado, el gobierno local (como una particularidad) y la dirigencia deben ser quienes gerencian el proceso hacia el desarrollo de Sunchales; y que éste debe construirse en relación a la fortaleza que confiere la puesta en práctica de los valores, principios y costumbres que conforman la idiosincrasia local, procurar aprovechar los recursos humanos y las infraestructuras instaladas, y fomentar las industrias de base tecnológica y de innovación, usufructuando las capacidades que tiene la ciudad en cuanto a la articulación público-privada.

Por último, vale reflejar la contradicción que se desprende de las entrevistas en tanto que si bien en la mayoría de las respuestas se coincide en priorizan a las infraestructuras (tangibles) como pilares del desarrollo, los entrevistados sostienen que la fortaleza territorial de Sunchales está presente en los bienes intangibles (solidaridad, cooperación, idiosincrasia) y no en su patrimonio físico.

¿Qué grado de compatibilidad se aprecia entre las respuestas de las entrevistas y la hipótesis formulada?

Las respuestas hacen foco en la falta de iniciativas públicas para la ejecución de infraestructura territorial de relevancia como una de las principales restricciones que impiden a Sunchales alcanzar DTI. A la vez ponen sobre relieve el valor de la identidad, la cultura y las costumbres locales como elementos indiscutibles para la reproducción del capital intangible, patrimonio que se construye a través de los bienes públicos.

6.2 Análisis presupuestario 1985 – 2015. ¿Dónde se focalizó la inversión?

En sintonía con lo que Correa y Rosas (2006) afirman que la continuidad en el ritmo de la inversión pública en infraestructuras impacta en la competitividad urbana y cómo se trasluce en la configuración de los espacios urbanos, a continuación, se hará eje sobre el modo en que se comportó la inversión pública del municipio de Sunchales y de qué modo se modeló la ciudad.

Se abordará a partir del análisis de la conformación de las partidas presupuestarias de las diferentes administraciones del gobierno municipal y de qué modo éstas destinaron recursos hacia la ejecución de infraestructuras de redes, servicios urbanos y vivienda pública o bien se destinaron a otro tipo de gastos.

Un primer elemento clave para analizar en particular es el estudio del destino de las asignaciones a través de los presupuestos municipales comprendidos entre 1985 y 2015. Con el fin de simplificar su estudio, no se tomarán en cuenta las modificaciones llevadas a cabo dentro de cada año, sino que se evaluará exclusivamente el contenido de los presupuestos aprobados por el Concejo Municipal para cada ejercicio, datos que serán extraídos del digesto municipal. Tal simplificación permite un análisis más sencillo por cuanto de este modo se evitan los sucesivos cambios programáticos intra-anales, tanto que además permite evaluar de un modo más objetivo la postura asumida cada año por parte del gobierno local, independientemente de las coyunturas que debieron sortear durante el transcurso de cada periodo. En definitiva, se analizará la prospectiva de inversiones en relación con la presunción de ingresos y no los gastos ex post.

El análisis se focalizó en:

- presupuesto municipal total
- inversión en trabajos públicos y vivienda (debido al modo en que se confeccionan los presupuestos no ha sido posible hacer foco exclusivamente en la inversión en infraestructura básica excluyendo trabajos menores e inversiones en rubros de menor importancia)
- recaudación de tasas (urbana, suburbana y rural - rentas locales genuinas)
- recaudación en Derecho de Registro e Inspección (Drei), el cual puede tomarse como un buen medidor de “movimiento económico local”.

Con esos datos, se ha calculado la ratio entre:

a) Inversión aplicada a infraestructura y vivienda sobre el total del presupuesto.

Este cálculo se aplica sobre el presupuesto total consolidado, incluyendo recursos de otros niveles de gobierno, rentas especiales, créditos y subsidios que ingresan al municipio. Con este valor se aprecia el porcentual del gasto aplicado a la inversión en infraestructura básica y se infiere su ponderación con relación a otros rubros del gasto.

b) Inversión aplicada a infraestructura y vivienda en relación con el total de lo recaudado por Drei. Independientemente de si los recursos invertidos provenían de aportes genuinos



o de otros niveles de gobierno, el Drei refleja el ritmo de la actividad económica local, por lo tanto, permite establecer una correcta relación entre inversión/ingresos corregida por la situación económica coyuntural. También permite establecer un criterio para determinar la correcta elección de las políticas tributarias en virtud de la necesidad de inversión.

El análisis inicial permitió esclarecer si el Municipio fue capaz de equiparar la inversión con la recaudación, o si necesitó de créditos y subsidios para financiarse. Es importante en este último caso, determinar cuál fue la inversión asignada para infraestructura básica urbana.

Como prólogo al análisis de la política presupuestaria, es bueno poner en contexto la situación heredada en 1985 a través de algunos datos referidos a los años previos. El ejercicio 1973 fue el primer año que, declarada Sunchales con el rango de *ciudad*, se encuentra comprendido en un periodo democrático. En los siguientes tres años (1974, 1975 y 1976) los presupuestos fueron aprobados por el Concejo Municipal, sin embargo, entre 1977 y 1983 se hicieron a través de Ordenanza-Decreto. El primer año en que nuevamente fueron confeccionados por el DEM y fijados por el Concejo fue 1984. Dada las circunstancias político-institucionales especiales de ese periodo se presentan sólo algunas particularidades ya que la información disponible sobre la conformación del presupuesto es escasa, simplificada y resumida.

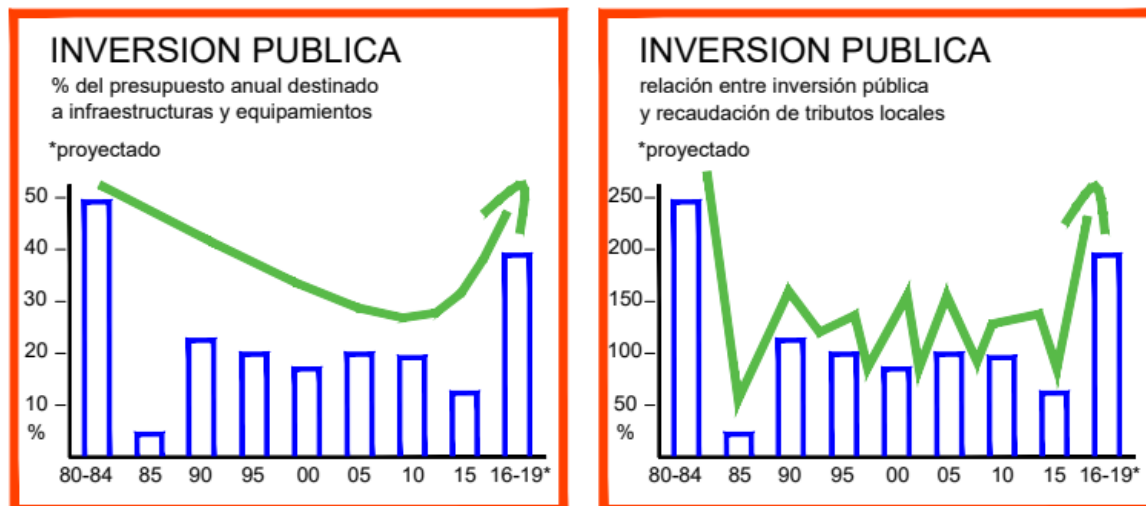
En el marco del periodo estudiado, correspondió analizar los años desde el resurgimiento democrático hasta el año 2015. El periodo comienza en la fecha del resurgir republicano, la reapertura de la práctica legislativa y la necesidad de establecer políticas públicas acordadas, y finaliza en un año bisagra en el modo de pensar la inversión pública. El año 2016 es, a criterio del autor, el primer ejercicio presupuestario enfocado de modo diferente respecto de la inversión pública en infraestructura básica puesta a disponibilidad de objetivos de desarrollo territorial integrado.

Del estudio de los períodos analizados, se desprenden los siguientes porcentajes de inversión pública:

Entre 1980-1984: la inversión pública representa el 49% del presupuesto anual, es decir: 1 de cada 2 pesos del presupuesto fue destinado a inversión. A su vez, representa el 209% de lo percibido por tributos locales, lo que es lo mismo a decir que se invirtieron 2 pesos por cada peso de recaudación genuina.

Entre 1985-2015 el porcentaje se reduce notoriamente hasta alcanzar la inversión el 21% del presupuesto y el 98% de los tributos locales, sumando tasas y derechos. Esto implica que, por cada 5 pesos del presupuesto municipal anual, solo 1 es destinado a inversión pública.

Algunos ejercicios del periodo estudiado manifiestan una inversión de tan sólo un dígito o apenas sobrepasando el 10%, es decir, la mitad de la inversión promedio. A modo de aporte adicional a la implicancia del trabajo, ya fuera del periodo de estudio (2016-2019) los índices vuelven a incrementarse al 39% y 229% respectivamente.



PORCENTAJES DE INVERSIÓN PÚBLICA EN INFRAESTRUCTURAS.
Fuente propia con datos de la Municipalidad de Sunchales

Los treinta años que comprenden el periodo estudiado es un tiempo suficientemente extenso y prolongado que permite un interesante análisis a partir de las múltiples coyunturas y las facetas históricas que se transitaron, comprendiendo 8 administraciones de gobierno, presididos por 5 Intendentes diferentes.

Seguramente cada una de las administraciones ha querido imponer una lógica, una mirada y un modo propio de afrontar las épocas por las que debieron atravesar y de ahí es que se desprenden las estrategias presupuestarias establecidas. Las necesidades y carencias en 1984 lógicamente habrán sido muy distintas de las manifestadas diez o veinte años más tarde. Por otro lado, las condiciones por las que atravesó el país en esos 30 años han modificado las oportunidades locales y las demandas ciudadanas. Poniendo el foco en lo local, el periodo comprende años de significativa particularidad, con sucesos extraordinarios como el surgimiento y cierre de compañías, quiebra de empresas, lanzamiento de otras, años de sequía pronunciada o de inundaciones devastadoras. Lo cierto es que, en este tiempo, Sunchales pasó de ser una ciudad cuya economía se basaba en la producción industrial, principalmente láctea y metalmecánica a basarse en las actividades de servicios, a la vez que se diversifica, con el enorme mérito de no menospreciar la producción primaria (agrícola, ganadera, tampera).

A pesar de los intervalos que registra el periodo, y si bien son pocos los años atípicos, los valores de inversión pública en infraestructura básica rubrican un magro promedio del 22% de cada presupuesto anual. Es decir, de cada 5 pesos sólo algo más de 1 fue invertido en infraestructura y/o viviendas. Ese valor promedio del 22% contrasta enormemente con los últimos años previos al periodo bajo estudio (1980-1984), los que reflejan un valor contundente de 49% promedio, como también lo reflejan los años recientes (fuera del período analizado) cuyo porcentual volvió a incrementarse fuertemente.

Si se reduce el foco, se aprecian periodos que a priori pueden verse como excepcionales y que corresponden a años muy particulares. En ese sentido, el bienio 1984-85 coincidente

con el inicio del periodo democrático, son los primeros presupuestos bajo el formato republicano; mientras que el bienio 1990-91 se posiciona luego del mayor proceso inflacionario del país. Llamativamente, el bienio 2001-02 que corresponde a un profundo momento de disrupción política, fiscal y financiera, no presenta significativa singularidad.

También se detectan algunos años de mayor inversión, en correspondencia con la ejecución de obras paradigmáticas, las que dejaron huellas importantes en cuanto a grado de dotación de infraestructuras y equipamientos en la ciudad (años 1987-89-90-91-92). Esta referencia corresponde a un ambicioso plan de pavimento urbano, de más de un centenar y medio de cuadras, con sus respectivas obras de desagües, como también a la ejecución de un importante plan de viviendas y a la construcción del último edificio escolar. Tan extraordinaria resulta esa temporada que si se extrajera el quinquenio 87-92, el promedio de la inversión pública en infraestructuras durante el periodo 1985-2015 se reduciría hasta 3 puntos (de 22% a 19%).

La lectura de los presupuestos manifiesta una notable disminución en los porcentajes destinados a obras de infraestructura, ejecución de obras paradigmáticas, bienes públicos y equipamiento urbano desde 1985 a 2015, y teniendo en cuenta que tanto los entrevistados, quienes reconocen que las infraestructuras más dinamizadoras han surgido desde el sector privado, como el diagnóstico que determina que las infraestructuras de la ciudad están incompletas y que se encuentran en muy mal estado de conservación, es posible inferir que las inversiones han sido visiblemente insuficientes y que han establecido un franco escollo a las posibilidades de promover el desarrollo territorial integrado.

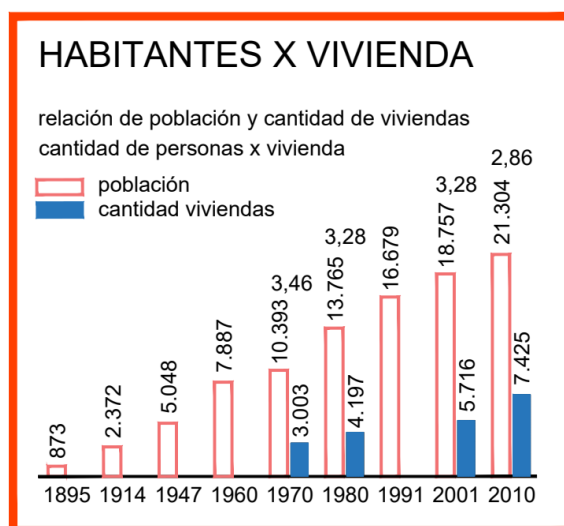
Por si fuera poco, es notoria la tendencia creciente de que las pocas obras de magnitud sean afrontadas con fondos provenientes de subsidios de otros niveles de gobierno, cuyos destinos generalmente han tenido una distribución territorial muy focalizada y otorgados con definida discrecionalidad.

En definitiva, el análisis invita a pensar que el gobierno local no ha sido capaz de afrontar las inversiones sobre las grandes obras de infraestructura con fondos propios, producto de una ineficiente política tributaria y de gastos.

6.3 Políticas de tierra y de vivienda, ¿y el hábitat?

Sunchales fue declarada ciudad el 19 de octubre de 1967; fecha que coincide con su 81° aniversario. El censo de 1960 había arrojado 7.887 habitantes y seguramente las previsiones habrían vislumbrado que la localidad había alcanzado la cifra necesaria para declararla ciudad. Sin embargo, el censo de 1970 (3 años después) establece 10.393 habitantes, apenas sobrepasando el umbral necesario para su nombramiento ciudadano.

El aumento intercensal reflejado entre los datos de los censos de 1947, 1960 y 1970 manifiesta una creciente demanda de suelo y viviendas para darle solución habitacional a una importante masa de migrantes que llegaban a la ciudad a partir de la necesidad de mano de obra en las empresas locales y las oportunidades que indirectamente se desprendían de ello.



EVOLUCIÓN POBLACIÓN vs CANTIDAD DE VIVIENDAS.
Fuente propia con datos de INDEC

El periodo comprendido desde su fundación hasta 1914 evidencia un notable crecimiento demográfico como resultado de las políticas de promoción a la inmigración tanto por parte del gobierno nacional como del gobierno provincial. Por aquellos años, la ciudad era el centro cultural, educativo y comercial de la zona, con la presencia de escuelas y academias, una sucursal del Banco Nación, dos cines (Cine Avenida, Cine Plaza), bares y tiendas importantes (tienda Excelsior, Select Tienda, La perfecta y La Nueva de Hussni; joyería La Esmeralda, Ramos generales como Busso y Qüesta, Casa Manera o Ripamonti), publicaciones periódicas (El Eco) además de un incipiente centro productivo reflejado por empresas de magnitud (Molino Harinero de Boero Río de la Plata, Rotania y Cía). Podría decirse que en virtud de estos datos y en base a la diversidad de actividades (cultura, recreación, producción, servicios especializados, etc.) la ciudad avanzaba hacia un buen desempeño en términos de desarrollo integral.



CINE AVENIDA HACIA INICIOS DEL SIGLO XX.
Fuente Archivo Histórico Municipal

Desde 1915 hasta la segunda posguerra, si bien menor en magnitud que en el periodo anterior, se refleja un crecimiento poblacional muy importante, con un promedio anual que se estabiliza en algo más del 3%, valor semejante al manifestado a nivel nacional (3,03% anual 1914-1947); es el periodo que coincide con el proceso de expansión de la actividad agrícola-ganadera y la expansión de la actividad manufacturera en la región. Un valor mayor se manifiesta en el periodo de posguerra (1947-1960) con 4,3% de incremento anual, duplicando la media nacional (2,0%). Corresponde a los años de la aparición de las grandes empresas locales, que en su mayor parte se instalan como consecuencia de las demandas provocadas por el surgimiento de SanCor. A partir de 1980 el incremento de población vuelve a ajustarse en torno a las tasas nacionales, aunque continuará siendo sensiblemente mayor, variando entre el 1,2% y el 1,9%.

Siendo declarada ciudad durante un periodo de gobierno de facto (presidencia de Onganía), el Concejo Municipal inicia su actividad recién en 1973 en momentos en que el país retoma su senda democrática el 25 de mayo de ese año. No sería oportuno soslayar esta situación de 6 años sin el cuerpo deliberativo por cuanto en la ciudad no se produjeron transformaciones político-administrativas de relieve ya que sus poderes políticos no estaban plena y formalmente funcionando, a la vez que sus primeros intendentes no fueron producto del voto popular. Aquellos primeros mandatarios que comandaron la ciudad - antes de 1973- gozaron de la posibilidad de imponer las normas bajo el formato de decretos, sin los acuerdos parlamentarios ni debates necesarios.

Hasta esa fecha, las demandas habitacionales habían sido respondidas mediante la ejecución de pequeños núcleos habitacionales compuestos por viviendas unifamiliares en tira o mediante la autoconstrucción por parte del adjudicatario de acuerdo con un plano modelo, eximido del pago de lo establecido en la Ley n°24.099 (conocida como Ley Araya) y otras obligaciones administrativas como el pago por derechos de edificación.

El pleno empleo de entonces hizo sencillo acceder a una vivienda propia por parte de la población asalariada. La disponibilidad de suelo en una ciudad con escaso desarrollo de servicios e infraestructura ponía a disposición terrenos económicos sobre los que luego se desarrollaba la autoconstrucción. Esta realidad, no obstante, es relevante al momento de analizar el parque residencial actual de la ciudad: gran cantidad de viviendas con apenas 50 o 60 años de antigüedad presentan enormes compromisos estructurales, sanitarios y funcionales producto del visible desinterés de los propietarios en mantenerlas bien conservadas. En algunos casos, estas propiedades han sido (o son) las elegidas en la actualidad para ser usurpadas e intrusadas por parte de familias en situación de vulnerabilidad.

Es a partir de finales de la década del 70 cuando la problemática de la vivienda popular pensada en escala fue abordada. Las primeras experiencias en la construcción de viviendas, por fuera de las iniciativas individuales, recupera la tradición cooperativista de la ciudad; los primeros ejemplos no surgen a partir de una organización estatal sino de la propia sociedad civil organizada en modelos solidarios, con la formación de una cooperativa que promueve la construcción de 25 viviendas en terrenos vacantes al oeste de la ciudad. Luego de esa experiencia colaborativa, se organiza la construcción de 34 unidades destinadas a empleados de mandos medios de la empresa SanCor. No es casual que años más tarde ese sector de la ciudad reciba el nombre de “Barrio Cooperativo”.

La primera experiencia pública de cierta escala en materia habitacional data del año 1978. El Municipio adquiere sobre el periurbano (sección catastral VI del barrio 9 de julio), terrenos pertenecientes a la empresa Rotania, en lo que son las actuales manzanas n° 47, 48, 49 y 50 al sur de calle Láinez, con vistas a ser utilizados en planes de vivienda años más tarde. Mientras tanto, en 1979, se habilitan 10 viviendas en barrio Colón y al año siguiente 24 viviendas más en Barrio Sancor. Varios años más tarde, recién en 1983 se ocupa la manzana 47 de la sección VI, con un proyecto de 25 unidades de la DPVyU.

El año 1984, antesala del periodo analizado en el presente trabajo, es una bisagra importante en cuanto a la implementación de políticas habitacionales en la ciudad. El espíritu político renovado tras el advenimiento democrático impulsó nuevos desafíos en materia de inversión pública de saneamiento y viviendas bajo el régimen de promoción. El gobierno democrático municipal gestiona fondos nacionales ante el FONAVI para la ejecución de un plan de viviendas oficiales para 72 unidades, el que finalmente se amplía con otras 133 viviendas, todas ellas en el Barrio Cooperativo. Años más tarde, en 1987, se ejecutan 48 viviendas en el marco del Plan Progresivo en B° Villa del Parque.

El periodo descrito, correspondiente a los primeros años del presente proceso democrático, comprende épocas de renovación política. Retrotrayéndose a esos años, sería importante medir el “éxito” de estos programas a partir de saber los resultados en cuanto a calidad urbana y del hábitat producto de esas operaciones, el destino de los espacios públicos para el tiempo libre y el grado de apropiación por la comunidad para uso cotidiano, y la calidad y nivel de prestaciones reales a partir de la infraestructura realizada.

En la siguiente década la ciudad atraviesa una serie de procesos económicos y sociales que se traducen en cambios del orden político que modifican la matriz decisional. Llega al gobierno local un grupo político con una clara postura independiente, sin filiación partidaria definida, que se traduce en un nuevo modo de gestionar, de pensar la ciudad y las políticas públicas. Las dos administraciones previas, quizá por sus afinidades partidarias a los niveles superiores de gobierno, simplificaron la gestión de fondos para obras de

infraestructuras para la ciudad. El siguiente gobierno, sin anclaje partidario, le imprimió una mirada administrativista, asumiendo un modesto perfil abocado principalmente a la mejora de los servicios municipales con una mínima inversión pública, a excepción de unas pocas obras de relevancia, principalmente de saneamiento.

En los 12 años que corresponden a 3 periodos de gobierno (1991-2003), si bien se puede destacar la ejecución de las lagunas de estabilización de líquidos cloacales, la planta de disposición de RSU y la creación del Área Municipal de Promoción Industrial, no ha habido mayores inversiones en cuanto a infraestructura urbana básica y equipamientos colectivos.

Por esos años, las consecuencias de las sucesivas crisis económicas nacionales sumado al modelo económico neoliberal de privatizaciones produjo cambios significativos en la ciudad y la región. El anteriormente citado cierre de los talleres ferroviarios de la cercana ciudad de San Cristóbal expulsa un importante número de trabajadores que ven en Sunchales una plaza atractiva. Sin embargo, la ciudad no es ajena a este fenómeno nacional que provoca la caída de empresas de magnitud como el Banco Rural, las metalmecánicas Rotania, Clemir y Alasia, las que desaparecen de la noche a la mañana.

Las secuelas de esta crisis, en parte fueron aprovechadas por la administración local. No sólo los terrenos adquiridos en 1978 ya enunciados, sino que el resto del predio remanente de la empresa Rotania, también parte de la Sección VI del B° 9 de Julio, es adquirido por parte del Municipio con vistas a un banco de tierra para la localización posterior de viviendas. Es así como a partir de la disponibilidad de suelo y los programas oficiales en materia de vivienda, se localizaron algunos planes habitacionales. En 1990 se construyeron 90 unidades en aquellas “viejas” manzanas 48, 49 y 50. Luego de sucesivos intentos desde 1993 pero formalmente en 2000, se comienzan a construir 87 unidades más, en un proceso que concluye en 2003. El sector se completa luego con otras 57 unidades.



CONCENTRACIÓN DE PROGRAMAS DE VIVIENDA PÚBLICA EN TERRENOS DE LA EX EMPRESA ROTANIA.
Fuente: Elaboración propia

Este número no menor de viviendas enmarcados en programas oficiales daría la sensación de ser un punto fuerte en pos del desarrollo; sin embargo, con el propósito de un mayor aprovechamiento de la superficie, se modifica el trazado de calles y manzanas existentes y se transforma la topografía alterando el curso del canal de desagüe situado en las inmediaciones. El nuevo formato presenta lotes de dimensiones reducidas, en un trazado de manzanas de largo extraordinario, con la aparición de pasajes y calles de ancho reducido y ausencia de infraestructura, equipamientos y espacios públicos de magnitud y calidad; estas particularidades diferencian marcadamente el sector. Otro condicionante central, tanto en este sector como el ocupado por similares planes en el B° Cooperativo en la década precedente, fue la localización sobre áreas de borde de difícil accesibilidad y de muy poca posibilidad de conexión con el resto del ejido urbano, por lo que sus posibilidades de accesibilidad quedaron fuertemente disminuidas y refuerzan la ya incipiente segregación socioeconómica.

A diferencia de los primeros programas de los años '70, cuando los proyectos urbanísticos fueron completados rápidamente con los servicios de redes de infraestructura y el pavimento, los sucesivos planes este proceso resultó ser diferente; el sector del barrio 9 de julio donde se localizaron los nuevos programas marcaron una pronunciada reducción en la calidad del hábitat, precisamente donde era más necesario potenciarlo. La fisonomía del barrio y la homogeneidad de sus habitantes (familias de clase media empobrecida) fue determinante para instalar la estigmatización social. No es casual que hoy, transcurridas más de 2 décadas, ese sector recién esté siendo completado con la infraestructura básica de desagües pluviales e incluso el trazado vial, siendo una de las áreas con mayor índice de conflictividad social y refugio de los grupos de delincuencia.

Como ya fuera desarrollado en el apartado anterior, durante la segunda mitad de la década de los años 90, se registra una gran caída en materia de inversión pública en general y particularmente en la construcción de hábitat. Las crisis financieras de 1995 y 1998 golpean las economías emergentes y sumergen a la Argentina en recesión y en un escenario de inestabilidad cambiaria a inicios de 2002. El gobierno local se adapta claramente a esa realidad mediante la reducción de la inversión pública y focaliza las inversiones bajo régimen de contribución por mejoras en rubros de poca transformación como iluminación y ripiado de calles. Para los sectores más favorecidos, se ejecutan obras de saneamiento cloacal, renunciando a otras de mayor poder de transformación en materia de competitividad territorial como es el pavimento, los desagües y los equipamientos urbanos. En materia de construcción de viviendas, con marcada lentitud se completan las últimas etapas de las 87 unidades cuyas gestiones se iniciaron en 1993 y, con similar suerte, el plan de 10 viviendas para beneficiarios del sindicato del SOEM en barrio 9 de julio, el que se concluirá recién en 2005.

Es en 2004 cuando las políticas de viviendas resurgen con la puesta en vigencia del Plan Federal de Emergencia Habitacional promovido por el Estado Nacional. Apenas implementado, la Municipalidad logra gestionar dos programas; por un lado, las delineadas bajo el formato de obra pública licitada y por el otro bajo la modalidad de viviendas construidas por cooperativas de trabajo. La ciudad aún contaba con tierra vacante en zona sur (las que pertenecieron a la empresa Rotania). Por ese año, se consigue adquirir una nueva parcela de 2 hectáreas, al norte de la ciudad con el fin de sumar superficie a su banco de tierras para el Plan Federal. Es así como en 2005 se logra construir 92 unidades con la primera modalidad y durante un periodo de 4 años se construyen 48 viviendas con la segunda, en la que cada cooperativista se convirtió en beneficiario de su unidad. Por medio de un convenio celebrado con la DPVU, un año más tarde se inicia la construcción

de 10 unidades bajo el formato de autoconstrucción, culminando varios años más tarde no con pocos contratiempos. Pese a ser un importante paliativo frente al déficit habitacional, no hubo buenos ejemplos de construcción, continuando el mismo modelo urbanístico basado en la densidad sin infraestructura ni equipamientos suficientes.

En el año 2005 se produce un hecho trascendente en materia de acceso a la tierra, vivienda y hábitat al ponerse en funcionamiento el Instituto Municipal de la Vivienda (IMV), organismo local que asume la iniciativa para la optimizar oportunidades y paliar el manifiesto déficit habitacional, conformado por aquel entonces por unas 800 familias, según datos del Sistema RUIP (registro único de acceso a la vivienda).

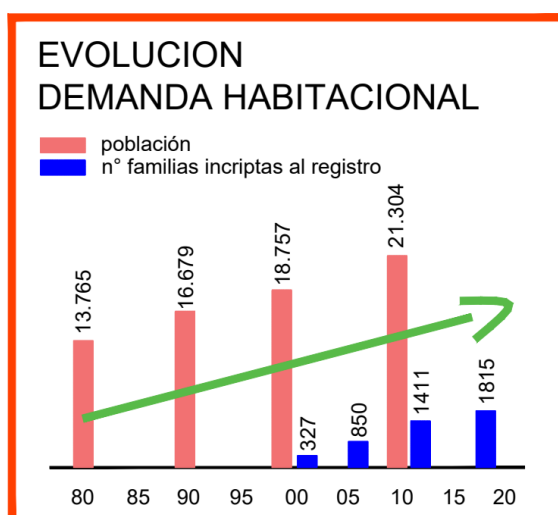


GRÁFICO EVOLUCIÓN DÉFICIT HABITACIONAL.

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC y Municipalidad de Sunchales

Siendo una herramienta un tanto débil para reducir el déficit de vivienda, al menos el IMV construye con fondos propios sus primeras unidades en un formato desarrollado desde el propio Instituto, en terrenos de su banco de tierras, lo cual es un cambio de perspectiva sobre el problema y claramente, un mecanismo de desarrollo endógeno con actores locales participando en la búsqueda de soluciones. El IMV rápidamente da comienzo a la construcción de paquetes de pocas unidades alcanzando un total de 24 viviendas, utilizadas en un programa propio por el cual el gobierno local las destina a familias en estado de vulnerabilidad para que se alojen en ellas durante 2 años, a la espera de la solución definitiva y pasible de ser escriturada a su nombre. Si bien esta modalidad se convierte en un avance importante en cuanto a la resolución de la problemática como una acción “desde abajo”, los proyectos repiten errores de desinterés frente a la construcción de hábitat de calidad: alta densidad, lotes poco dotados. De a poco se ha mejorado el modelo, transformado en unidades de dúplex sobre parcelas bien equipadas y mejor localizadas, y así traspasar el simple acto de dar solución habitacional a las familias para brindar calidad de hábitat. Habiendo avanzado con modelos muy simples y económicos de vivienda, el IMV paulatinamente mejoró sus prototipos, otorgándoles mejor calidad constructiva y tipológicas, dispersando las unidades en lotes no diferenciados de la ciudad.

El año 2015 encuentra a la ciudad aún con un importante déficit en materia de vivienda. No se debe soslayar el aporte que significó el programa PROCREAR el cual significó soluciones desde dos modalidades: desarrollo urbanístico y créditos individuales.

El primero, el que a partir de 2013 logró mitigar la necesidad con créditos otorgados a las familias que disponían de tierra o de vivienda para ampliar, pero lo cierto es que éste tuvo su mayor cobertura en una franja media de la población -asalariados o cuentapropistas- dejando la franja más vulnerable sin opciones posibles. El segundo, con una centena de unidades habitacionales se inició en 2014 pero no fue habilitado sino hasta terminado el periodo de estudio del presente trabajo.

Otro punto necesario por destacar es el estado del parque de viviendas en alquiler, con gran número de ellas en condiciones no apropiadas para ser habitadas (algo ya abordado). Las familias de la franja inferior de la pirámide socioeconómica sólo logran acceder a alquilar unidades de muy baja calidad constructiva, sanitaria y sin los mínimos estándares de seguridad. Muchas veces, cubren su necesidad habitando edificios o espacios que no fueron construidos inicialmente para tal fin, como es el caso de la gran cantidad de espacios de garaje o cocheras a las que se le agregó instalación sanitaria mínima para ser ofrecidas como casas, sin cumplimentar los mínimos parámetros regulados por la normativa en términos de iluminación, ventilación y superficies de ambientes. En otros casos, el estado general de las viviendas en alquiler se encuentra muy por debajo de los mínimos de confort, sin agua potable y/o con letrinas.



VIVIENDA PÚBLICA. UBICACIÓN, AÑO Y TIPO DE OPERATORIA.
 Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Municipalidad de Sunchales

❖ Distribución de plusvalías

El aumento del precio de la tierra por efecto de la inversión pública en infraestructura o por la modificación de normas de políticas de suelo es capitalizado por el propietario privado. Sin embargo, los beneficios privados generados por la inversión pública provienen de la recaudación de tributos a la sociedad toda, no solo a los beneficiarios privados finales (Jordán y Livert-Aquino, 2009), de ahí que merezcan ser redistribuidos.

El debate de la distribución de la renta diferencial urbana aparece en la agenda local a fines de la primera década del siglo. Ciertas normativas fueron incorporando tímidamente, y otras en forma algo más profunda, algunos de sus conceptos teóricos hasta que a consecuencia de la ordenanza 2318/2013¹², se impone la retribución de un porcentaje de la tierra urbanizada como pago de la renta extraordinaria a obtener luego del proceso de cambio de uso de suelo.

Desde la sanción de la norma, son varios los ejemplos de urbanización alcanzados, lo que posibilita la creación de un banco de tierras para soluciones habitacionales. El primer caso, y el más significativo hasta hoy (2021), se dio con la promoción de un proyecto urbanístico de escala considerable en 2015; la superficie cedida fue trocada por dinero en efectivo con el propósito adquirir una mayor superficie aún, en una localización que, si bien aún no contaba con las infraestructuras de redes, el municipio podía realizarlas luego de afrontar la compra. Aquel pago de plusvalía que habrían representado 19.500m² de superficie (el 7% de los 460 lotes creados), fue transformado en una superficie mayor, alcanzando los 27.300 m² (concretándose 78 lotes). Esa operación logró poner a rodar un sistema eficiente y sustentable de accesos a la tierra y la vivienda con opciones de urbanización y de construcción de unidades terminadas. La venta de 52 lotes de aquellos 78 permitió adquirir 14hs en una zona periurbana con grandes potencialidades que permite su subdivisión en más de 330 lotes, además de la creación de superficies verdes, avenidas y áreas de mitigación hídrica. En definitiva, con esta mecánica se incrementó la superficie de lotes destinados a programas de promoción en más del 250% (de los 19.500m² originales, a 69.500m²).

La implementación de este tipo de políticas de redistribución que permite mejorar las opciones de acceso a la tierra y a la vivienda es una de las grandes herramientas para equilibrar la localización de la población, financiar la infraestructura urbana básica y contar con suelo disponible para los equipamientos públicos. Sin duda, uno de los instrumentos más potentes y valiosos con que cuentan los gobiernos locales para impulsar “desde abajo” su propio DTI.

6.4 La dotación infraestructural del territorio

Según los registros encontrados, al momento de declararse ciudad, la provisión de servicios de redes y las mejoras infraestructurales de Sunchales sólo comprendía el

¹²“La cesión adicional (contribución por mejoras) se concretará transfiriendo al municipio entre el 3% (tres por ciento) y el 10% (diez por ciento) de los lotes resultantes de la operación urbanística. La aplicación del porcentaje, que se relaciona con la diferencia entre el precio del suelo sin loteo y loteado, podrá tener en cuenta parámetros tales como: tipo de cambio de uso de suelo, porcentaje de cesión de espacios verdes y comunitarios, porcentaje de cesión destinado a calles, conducta fiscal, localización del terreno; requerimientos provinciales, nacionales y/o de otra jurisdicción para la cesión de terrenos en función de necesidades hidráulicas, viales y/o de otro tipo, sinergia con lo municipal, entre otros.” (texto de la norma)

tendido eléctrico y el alumbrado público. La primera mejora dotacional considerable fue la pavimentación de calles ejecutada en los inicios de la década del '70, completando durante los siguientes 15 años la pavimentación de casi la totalidad de las calles del sector conformado por el trazado fundacional.

A fin de ampliar las infraestructuras urbanas, en 1987 el gobierno municipal inició un ambicioso plan de pavimentación que abarcó más de 150 cuadras completando una gran porción de la por aquel entonces planta urbana. A pesar de haber comenzado las obras en 1988, el plan se culmina sobre el año 1992 atravesando una de las crisis económicas más pronunciadas de Argentina. Tal como se remarcó en el capítulo respectivo, en esos años la inversión pública destinada a la dotación de equipamientos e infraestructuras de servicios urbanos creció del orden del 25% promedio.

Luego de la última cuadra pavimentada en 1992, transcurrieron más de 15 años sin que se incorpore siquiera una nueva. La falta de mantenimiento sobre el sistema vial, la técnica utilizada para la ejecución de aquel plan de 150 cuadras y las crisis hídricas sucedidas, hicieron que en 2003 debiera presentarse un plan de reconstrucción de pavimento que abarcó un alto porcentaje de la red debido al gran deterioro que presentaba. Así, entre 2004 y 2007 se reconstruyeron casi un centenar de cuadras significando un desvío importante de fondos que, pudiéndose destinar a nuevas infraestructuras, se focalizaron en recomponer aquellas ejecutadas apenas algo más de una década antes.

Recién en 2010 -17 años después de la última experiencia- se ejecutó la primera cuadra de pavimento nuevo posibilitado por un subsidio proveniente del gobierno nacional. En ese periodo de más de una década y media, ¿hacia dónde se dirigió el grueso de la inversión pública local? Evidentemente una proporción muy menor fue la direccionó hacia la construcción de infraestructuras de redes y equipamientos urbanos, ya que tampoco se registra un número significativo de nuevas plazas, parques o edificios públicos, tal como se desprende del análisis presupuestario. Entonces, ¿qué tipo de equipamientos e infraestructura para servicios urbanos se ejecutaron en esos años? ¿Qué tipo de inversión prioriza el gobierno local durante ese lapso?

En los inicios de la década de 1980, además de la ejecución del pavimento urbano la ciudad también se abocó a dar comienzo a la construcción de su red de desagües cloacales, obra que alcanza su primera etapa para 1986 con una cobertura del 15% de la planta urbana ocupada.

En las siguientes décadas se avanza en la red de cloacas por el régimen de contribución de mejoras. Si bien es una interesante herramienta de financiación, el hecho de apelar a ese instrumento fiscal es un dato que refleja la escasa inversión estatal ya que significa que la misma es afrontada con fondos del aporte directo de los vecinos. Hacia 2010 la ciudad fue consolidando su dotación a la inmensa mayoría de hogares, aún a aquellos de nueva construcción sobre las urbanizaciones recientemente surgidas, manteniendo estable el porcentaje por encima del 65%.

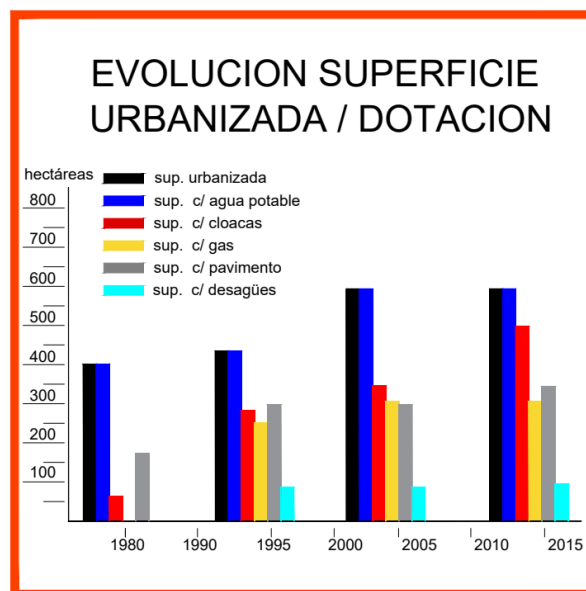
En tanto a la provisión de agua potable en la ciudad, durante el último gobierno de facto se inició la red domiciliaria y en 1995, producto de las dificultades para potabilizar agua del acuífero libre, se instala la planta de ósmosis inversa que posibilita garantizar, hasta el día de hoy, el servicio al 100% de la población urbana.



Es entonces que, para la primera mitad de la década de 1990, la ciudad poseía el 68% de sus calles pavimentadas, el 100 % de hogares con red de agua potable, y un 65% de dotación en desagües cloacales. Además, en 1992 se inaugura la red domiciliar de gas (luego de la llegada en 1986 del Gasoducto Regional Centro) la que pronto alcanzó el 58% de las viviendas. En ese contexto, la compacidad de la ciudad de aquel momento no creaba la necesidad de nuevas plazas ni nuevos equipamientos para descentralizar usos, por lo que el grado de confort urbano alcanzado era significativamente interesante.

En 2015, se mantenía el 100% de hogares con agua potable y la red de cloacas cubría al 71% pero sus calles pavimentadas se habían reducido al 45% y el servicio de gas abastecía solo al 44%. Una fotografía de 1994 mostraría que la superficie urbanizada era de 4.348.089 m², es decir, el triple que la del casco fundacional de 1886, o el doble de la superficie del casco fundacional de 1886 sumadas las áreas “naturales de expansión” (secciones V a XI); un tercio menos que la ocupada en 2015 (6.943.365 m²); o la mitad de la de 2020.

En definitiva, comparando la situación de Sunchales en 2015 con la de 1985, se encuentra que en esos treinta años la expansión de las áreas urbanizadas no estuvo acompañada por la extensión de las redes de infraestructuras, la dotación de equipamientos urbanos y la creación de espacios verdes públicos.



EVOLUCIÓN SUPERFICIE URBANA y ÁREA DOTADA POR CADA INFRAESTRUCTURA.
Fuente: Elaboración propia

7. EL CONCEPTO DE DESARROLLO URBANO Y SU RELACIÓN CON EL DESARROLLO TERRITORIAL INTEGRADO

7.1 La creación de capital intangible, el rol de la política y el caso Sunchales

La premisa de este trabajo es demostrar que la insuficiente dotación de bienes públicos locales se comportó como el principal factor que limitó a Sunchales para lograr DTI.

En sintonía con lo que afirman algunos autores, es válido afirmar que la insuficiente presencia de bienes públicos se convierte en un factor limitante en el desarrollo de los territorios. En aquellos en donde su presencia es visible y manifiesta, éstos se constituyen en elementos de equilibrio, democratización y cohesión del espacio, ya que la población se los apropia y promueve prácticas cotidianas con vistas a la construcción de mayor y mejor ciudadanía, lo que a la vez desencadena la acumulación de capital social territorial. Por estos motivos, este tesista sostiene que la construcción de ciudadanía es una pertinente herramienta que permite promover los cambios socio- políticos para la puesta en práctica de un proyecto colectivo que ponga en la agenda pública el compromiso por mantener constante la inversión en bienes públicos. Esas inversiones deberán estar dirigidas a acciones que aseguren la creación de escenarios urbanos con el propósito de lograr niveles sostenibles de DTI.

¿Se puede asegurar que en el caso de Sunchales, la insuficiente inversión (mayormente la pública) en bienes públicos locales fue el principal factor que limitó lograr niveles excepcionales de DTI?

Bervejillo (2016) afirma que la forma de una ciudad no es neutra. Para este autor, una ciudad inclusiva es aquella que promueve el mantenimiento de una heterogeneidad social; una ciudad que deja de pensarse sólo como soporte para lograr enfocarse en su propia estructura urbana impacta en forma directa sobre el desarrollo social.

Los cambios macroeconómicos de finales del siglo XX afectaron fuertemente las geografías urbanas, principalmente en aquellas regiones de menor desarrollo económico. Enormes transformaciones sociales y económicas incentivaron la brecha entre las zonas urbanas ventajosas de las no tan ventajosas, en donde la inversión pública en equipamientos sociales se vio retraída o fue insuficiente como para contrarrestar esas transformaciones. A causa de los efectos de la globalización, aumentaron los espacios periféricos, los barrios con dificultades y las bolsas de desempleo en la mayoría de los territorios de América Latina, dice García Ballesteros (2016). ¿Cómo impactaron en Sunchales los cambios asociados a la globalización? ¿Cómo lo hicieron los cambios macroeconómicos de fin de siglo y la serie de transformaciones político-económicas que en Argentina se desencadenaron como respuesta?

Durante sus primeros cien años de vida, Sunchales mantuvo su estructura urbana original casi sin variantes, reflejada en una planta compacta enmarcada por los canales de desagüe Norte y Sur. A dicha matriz de génesis solo se le adicionaron una serie de urbanizaciones pensadas para la residencia de fin de semana que datan de la década de los años 60 localizadas a la vera de la ruta nacional 34. Esa estructura se sostuvo a base del completamiento parcelario en los sitios vacantes hasta los límites del suelo urbanizable. A consecuencia de la necesidad de expansión de la trama urbana por sobre esos límites (canales de desagüe, rutas), se produjeron una serie de urbanizaciones que interrumpieron

la homogeneidad del tejido, promovida desde inicios de los años 80 por los primeros planes de vivienda pública y más tarde por una serie de proyectos de loteo desarrollados por los propietarios de la tierra. Este fenómeno de transformación de la estructura urbana de Sunchales, en la cual se fragmenta el tejido y se localizan diferenciadamente los estratos socioeconómicos de la población, es contemporánea a (y tal vez sea como consecuencia de) los profundos procesos de transformación que en Argentina comienzan a visualizarse, como manifestación de los cambios macroeconómicos de fin de siglo y de las transformaciones económicas, sociales y culturales que de esos cambios se desprendieron.

Los diferentes procesos de urbanización localizados en zonas opuestas de la ciudad promovieron los primeros signos de estratificación socio-espacial en Sunchales. El diseño del trazado y el tejido propuesto, el grado y calidad de la dotación de infraestructura y su ocupación por familias socioeconómicamente homogéneas fueron determinantes. En una zona, las localizaciones de los planes masivos de vivienda constituidos por una serie de calles y lotes con la lógica del mayor aprovechamiento de la superficie, faltos de áreas comunitarias y espacios de identificación ciudadana; y en otra zona, los lotes destinados para la venta a segmentos medios de la población, con calles y lotes formando barrios con características particulares que, intentando mejorar la oferta urbana en la propia propuesta urbanística, terminan por diferenciarse del resto generando una segregación espacial muy visible.

En el primer caso, los pocos espacios públicos fueron ocupados (física y representativamente) por los edificios de las sedes vecinales. En el segundo caso, la ausencia o minimización de estos espacios socio-institucionales es notable. Ambos grupos de población perfectamente podrían identificarse respectivamente como “los sectores perdedores y los segmentos ganadores” de aquellos años.



LOCALIZACIÓN ESTRATIFICADA: PROYECTOS CONTEMPORÁNEOS ENTRE SÍ DE URBANIZACIÓN PÚBLICA (izq) Y PRIVADA (der.) HACIA FINALES DE SIGLO.
Fuente propia

Este proceso de estratificación surge como emergente de la creciente polarización entre las características de los hogares de categorías socioeconómicas diferentes, en la que cada vecindario es más homogéneo entre sí pero más heterogéneo uno con otro, lo que limita la oportunidad de interacción social entre los ciudadanos. Precisamente, los

entrevistados para este estudio manifestaron que Sunchales incrementó su heterogeneidad social durante las últimas décadas, aumentando la brecha de las desigualdades, haciéndolas más evidentes y definidas a partir de la cuestión del acceso a determinados derechos u oportunidades como la posibilidad de gozar de los clubes o de la educación superior, el acceso a la vivienda propia o la calidad de la dotación de la infraestructura y la disponibilidad de servicios. Para la entrevistada, Carina Radilov, “los barrios constituyen realidades sociales diferentes”.

En definitiva, a partir de mediados de los años ochenta, Sunchales creció en extensión y esa expansión consolidó un modelo más heterogéneo que el original, en contraste con las recomendaciones que realiza Graizbord (2000) quien indica que para abordar el camino hacia el desarrollo todo crecimiento debería contribuir a obtener mayor cohesión social por medio de la utilización de estrategias de densificación.

Como resultado del proceso de crecimiento, Sunchales ha ratificado esas actuaciones erróneas a pesar de contar con inversiones privadas importantes y con la implementación de proyectos de escala significativa como la localización de programas de vivienda pública, el trazado de nuevos barrios con hábitat de calidad o la construcción de equipamientos de infraestructura urbana. Aquella ciudad de principios de la década del 90, de estructura compacta, socialmente homogénea, con espacios públicos suficientes, con casi plena dotación infraestructural, perdió sus rasgos y se aleja la posibilidad de encauzar un proceso de DTI.

¿Cómo se contribuyó localmente a consolidar esta involución? Una respuesta posible podría ser que Sunchales produjo cambios en la implementación de sus políticas públicas. Particularmente durante los años noventa, en Argentina se puso en debate la utilidad de la política como herramienta de transformación social y se replanteó el rol del Estado como motor de esas transformaciones. Enmarcado en ese contexto ideológico, se reducen los fondos destinados a inversiones destinadas a la ejecución de infraestructuras urbanas y a generar stock de bienes públicos. La política presupuestaria que se implementó en esos años contradice lo que distintos autores (Correa y Rozas, 2006; Boisier, 2006) plantean en torno al desarrollo. Si tal como indican, un buen ritmo en la inversión de infraestructuras públicas impacta positivamente en la competitividad urbana y si una mejor estructura urbana es receptiva a la captación de mano de obra calificada y atractiva para los empresarios con ánimo de invertir, los artistas con ánimos de crear o los intelectuales con vocación para repensar, definitivamente Sunchales ha hecho lo contrario.

La escasa inversión pública para la creación de atractivos urbanos -representados en los escenarios urbanos o en los bienes públicos- tal vez sea la causa por la cual Sunchales principalmente ha captado mano de obra calificada y empresarios con vocación de invertir (motivados por la atracción que ejerce el desarrollo económico alcanzado) mientras que se radicaron mucha menos cantidad de personas de los colectivos “blandos” como los intelectuales o artistas, los creadores de bienes culturales, cívicos y de capital intangible.

7.2 Experiencias de otras ciudades a modo de ejemplos

¿De qué manera contribuye al DTI la presencia de equipamientos públicos, servicios urbanos especializados e infraestructuras que estimulen nuevos escenarios urbanos?



Una primera respuesta se desprende de la idea que la inversión en redes de infraestructura básica y los servicios de desarrollo urbano de calidad colaboran con la competitividad territorial y con la base productiva local, ya que incrementa los atractivos a la inversión privada. Con un desarrollo adecuado, las ciudades encuentran un “techo” más alto de crecimiento multivariable pues como ya se dijo, atraen actores innovadores, investigadores, artistas, pensadores.

Una respuesta más amplia puede darse desde una óptica que se desprende del siguiente pensamiento: lo intangible, tal como el capital social sinérgico, necesita de *escenarios* en donde recrearse. Estos *escenarios* -como elementos arquitectónicos excepcionales o emblemáticos- tal que sitios propicios para la construcción de capital social, democrático, cultural y otros capitales intangibles, no son ni más ni menos que lo que R. Jordám y F. Livert- Aquino (2009) llaman bienes públicos locales, es decir aquellos espacios públicos (con o sin techo, físicos o no físicos) donde el capital crece, se reproduce y se almacena. En esa perspectiva, un museo, un establecimiento escolar (físicos con techo), una feria, una plaza, una red de ciclovías, un parque, un entorno patrimonial recuperado (físicos sin techo), un consorcio vecinal o un ámbito donde promover la participación ciudadana (no físico) son los elementos territoriales que ayudan a producir más y mejor capital intangible. La sucesión de buenos escenarios creados, producen desarrollo urbano; luego, a partir de éste se genera capital social; éste, a su vez contribuye al DTI.

Los escenarios fomentan la participación, el encuentro, la relación interpersonal. Pueden ser elementos territoriales tan diversos como los ya enumerados e incluso pueden ser una comisión barrial o un bulevar costero pues en ambos ejemplos se liberan mecánicas para la construcción de relaciones humanas que tienden a disminuir la otredad.

Valgan de ejemplos los procesos de desarrollo urbano alcanzados en dos ciudades que, perteneciendo a diferentes modelos, hemisferios y épocas, lograron transformarse y recrearse: Medellín y Rosario. Difícilmente los procesos de desarrollo que provocaron las profundas transformaciones de la ciudad colombiana se hubieran forjado en la geografía de las laderas tal como eran en la década de 1980, sino que surgieron luego de los provocativos programas de reconversión urbana, las bibliotecas y sitios que allí se construyeron y que promovieron la paz social y las mejoras de todo tipo de indicadores sociales, urbanos y civiles promovidos por el gobierno local.

A Rosario le llevó varios años y suficientes esfuerzos constantes hasta que la ciudad industrial se transformara en un centro de servicios metropolitanos, tal vez gracias a la recuperación de la costa ribereña para usos públicos, los significativos proyectos de equipamientos urbanos, los programas de descentralización municipal y otros.

Otro tipo de ejemplo podría ser el caso de Barcelona, el cual en cierto modo resume lo que puede considerarse un ejemplo en cuanto a transformaciones a partir de la implementación de nuevos modelos urbanísticos y sobre todo políticos.

En vistas a los diferentes modelos urbanísticos, Borja (2007) plantea las diferencias entre el urbanismo globalizado y el urbanismo ciudadano como dos caras de lo sucedido en la ciudad española. El urbanismo “globalizado”, basado en la construcción de enclaves mercantilizados se contrapone con el urbanismo “ciudadano”, el cual está relacionado con el espacio público y la ciudad compacta, constituida por una mixtura social y funcional. El urbanismo “ciudadano” apuesta por el perfil identitario de lo urbano, atendiendo a la morfología del lugar, la calidad del entorno y la integración de los elementos arquitectónicos



excepcionales o emblemáticos. El éxito de ese urbanismo ciudadano se debe a que surge como resultado de los acuerdos entre actores institucionales y de la sociedad en su conjunto. Es el resultado de un proyecto político que, por definición es colectivo, concertado y consensuado que cumple con dos requisitos básicos de una propuesta de desarrollo: por un lado, coloca al desarrollo en las manos de la sociedad y por otro, transforma un conjunto masivo de decisiones individuales, en una matriz decisional acordada. En definitiva, la idea de gobernanza territorial participativa.

El desarrollo es una responsabilidad de los gobernantes locales (Boisier, 2006); en su condición de agente del desarrollo, entonces, el gobierno local es el que inequívocamente debiera impulsarlo, ya que es quien persigue el bien común y el bien general democrático y colectivo.

Una postura similar, en el sentido de destacar la importancia de un proyecto político, es sostenida por el sociólogo de la Sorbona, E. Enríquez (1996), para quien el desafío es construir un proyecto colectivo que, a partir de la suma de proyectos individuales, pueda conducir a la transformación del territorio.

Y eso precisamente lleva a la cuestión central: esta construcción requiere de un actor impulsor el cual, una vez más, no puede ser otro sino el gobierno del respectivo territorio como agente concreto del Estado a nivel local.



8. CONCLUSIONES

En este capítulo final se dejarán planteadas las consideraciones, reflexiones, ideas y propuestas que a este tesista se le generaron a partir del análisis de los datos recabados, la lectura de la bibliografía elegida, las visitas a los emprendimientos locales y las entrevistas realizadas a los actores relevantes del territorio.

En primera instancia, en este apartado se resumen algunas de las dificultades que atraviesan los gobiernos locales en general y el de Sunchales en particular para la puesta en práctica de políticas transformadoras con fines al desarrollo integral. Pone sobre la mesa un claro juicio respecto a la gran oportunidad perdida revelando algunas conductas inequívocas por parte de las sucesivas administraciones municipales.

También se revisa el concepto de regiones ganadoras y perdedoras, y cómo se manifiesta Sunchales respecto de esos términos.

En el segundo apartado se revisarán algunos datos reveladores a través de un análisis comparativo entre el incremento de la superficie urbanizada versus la reducción de los recursos económicos invertidos, demostrando la merma de las condiciones de esas áreas de “nueva ciudad” en términos de la dotación de los espacios verdes y de la infraestructura instalada.

Para finalizar se dejarán planteadas algunas reflexiones y opiniones -a modo de “aportes disciplinares”- con el propósito de orientar las decisiones futuras con vistas a conseguir mayores niveles de desarrollo integral. Deja planteada la necesidad de que el gobierno local implemente figuras como el pacto local, la participación ciudadana, la cooperación público-privada, la articulación y la gobernanza territorial como instrumentos sinérgicos clave para el desarrollo integral.

8.1 Consideraciones generales

Diversos autores coinciden en afirmar que los gobiernos locales en general, y más aún los latinoamericanos, enfrentan una multiplicidad de desafíos y escollos que tornan compleja la conducción de las acciones necesarias para comandar los procesos de desarrollo. En esa realidad, los vaivenes económico-financieros, la falta de recursos físicos, el incremento de la demanda ciudadana, la necesidad de respuestas inmediatas a los temas de coyuntura, entre otros tópicos son vallas que las administraciones locales están obligadas a tratar de sortear.

Adicionalmente, las inestables condiciones políticas que esta región atravesó durante las pasadas décadas, conspiraron contra la continuidad de prácticas públicas cuyos resultados estaban destinados a hacerse visibles con posterioridad a la fecha de finalización de los periodos de gobierno. En general, la generación de política pública en municipios argentinos de escala similar a Sunchales está en manos de los propios funcionarios, asesores y personal contratado con una duración de un periodo de gestión de gobierno. Esta realidad incrementa la necesidad por parte de los gobiernos locales de mostrar resultados a corto plazo que manifiesten logros concretos, verificables, cuantificables y sobre todo convertibles en caudal de votos, lo que puede motivar a que cada cuatro años

el conocimiento, los datos, los programas, los proyectos y la información se “restablezca a cero”¹³ en caso de no conseguir ser reelectos. Esto atenta contra la continuidad de las prácticas públicas y torna más compleja la construcción de acuerdos, la búsqueda de concertación y la democratización en la toma de decisiones.

Con más de 35 años de vida democrática contemporánea en Argentina, esta idea cortoplacista no sólo no se ha visto desvanecerse hacia el presente, sino que se incrementa a la luz de la cultura fluida, la modernidad líquida (Bauman, 2000) y el culto a la inmediatez en el que la sociedad está inmersa, con una sobre valoración de los resultados y del éxito.

En 1985, año del inicio del periodo de estudio, Sunchales presentaba rasgos incipientes de desarrollo integral en sus valores de pleno empleo, niveles de equidad social, homogeneidad urbana y una adecuada interrelación con el medio natural, entre otras condiciones. Mostraba cualidades propias de una ciudad que estaba dejando atrás su impronta de pueblo, que asumía nuevos desafíos, proyectos e inversiones al tiempo que su comunidad, su empresariado y su dirigencia renovaba sus horizontes ante el amanecer democrático-republicano. Sin embargo, 30 años después de aquella fecha, los indicadores de desarrollo tomaron múltiples comportamientos, revelando que algunos de ellos se han despegado notablemente de la media, otros se han mantenido con un crecimiento “vegetativo” y otros manifestaron un retroceso evidente creando diversidad y desequilibrios, lo que originó la aparición de interferencias, nuevos retos y la necesidad de búsqueda de soluciones por medio de acciones focalizadas, no siempre con el resultado esperado.

La ausencia de un agente que congregara los esfuerzos sectoriales y condujera integralmente el desarrollo territorial en Sunchales durante estas décadas alentó a que cada sector de la comunidad territorial buscara su propio camino hacia la supervivencia y el desarrollo individual. Tan manifiesta fue la ausencia de liderazgo, que muchas de las acciones para mitigar los inconvenientes emergentes del crecimiento sectorial terminaron siendo promovidas desde organizaciones no estatales, algunas de ellas creadas ad hoc por el gobierno local a partir de ordenanzas que las constituyeron y les asignaron presupuesto propio, en una especie de “gobierno por terceros”. Esta fue una práctica incremental, al punto que para el año 2015 el total de las transferencias hacia las instituciones y comisiones descentralizadas no-gubernamentales representó el 6,8% del total de gastos presupuestados para el ejercicio.

Como destino del primer grupo se encuentran la Cooperadora Policial, el hospital local (SAMCO), los Bomberos Voluntarios, la Guardia Rural Los Pumas, la Cooperativa de Agua Potable, la Protectora de Animales, etc. En el segundo grupo figuran el *Consejo de arbolado público*, la *Comisión de patrimonio cultural sunchalense*, la *Comisión para la inclusión de personas con discapacidad*, la *Comisión de entidades de bien público* o la *Comisión municipal para la promoción de la cultura*, las que amén de una asignación presupuestaria específica, disponen o dispusieron por muchos años, de un reglamento de funcionamiento propio.

Para ejemplificar estas dos últimas, se crearon sendas comisiones y partidas presupuestarias para ser afectadas exclusivamente a aquellas acciones que las propias comisiones decidan apoyar.

Mediante la Ordenanza N.º 1522/2004:

¹³Se intenta decir que existe un reinicio o un nuevo comienzo ante cada periodo gubernamental.

“Art. 1º) Créase la COMISIÓN DE INSTITUCIONES DE BIEN PÚBLICO DE LA CIUDAD DE SUNCHALES...” “Art. 2º) Serán funciones [...]. Coordinar las acciones [...] a los efectos de optimizar recursos económicos y humanos. Administrar y distribuir los recursos económicos...”

Y Ordenanza 1542/2004:

“Art. 1º) Dispónese la creación, con afectación específica de recursos, del FONDO MUNICIPAL PARA PROMOCIÓN DE LA CULTURA... Art. 2º) Créase la COMISIÓN MUNICIPAL PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA que estará integrada por representantes de Entidades Culturales...”

Como puede apreciarse, tales asignaciones de recursos que se traspasaron a las instituciones en forma de transferencias corrientes llegaron a representar sumas significativas sobre el total del presupuesto anual, lo que claramente manifiesta una sustancial delegación dineraria y decisonal. En esa perspectiva, es elocuente el texto del artículo 2º de la Ordenanza n.º 1542/2004, el cual abiertamente revela la convicción sobre la incapacidad del Estado para liderar eficazmente las acciones necesarias para conducir positivamente prácticas y acciones de política territorial.

En otro orden de cosas y como se desprende de lo expuesto, durante tres décadas, lejos se estuvo en Sunchales de promover acciones que condujeran a morigerar o equilibrar los impactos provocados por el crecimiento (extensivo, económico, social, etc.). Durante ese lapso, no se crearon suficientes nuevos espacios verdes y comunitarios, no se ejecutaron las infraestructuras adecuadas ni suficientes para dotar de modo óptimo a las nuevas urbanizaciones, ni se logró recrear un hábitat de calidad. Tampoco se implementaron sistemas tributarios modernos que tendieran a equilibrar los esfuerzos entre quienes cuentan con mayores y menores oportunidades, ni se pusieron en funcionamiento programas eficientes para la protección de derechos a los colectivos más desprotegidos.

Sin embargo, el periodo de estudio incluye aquellos años que marcaron uno de los tramos de la historia argentina reciente con mejores indicadores de crecimiento económico. Entendiendo este singular contexto, es posible que se haya desperdiciado ese excepcional momento para que Sunchales abordara una experiencia de innovación político-administrativa con capacidad de torcer el destino y transformar ese periodo extraordinario en un proceso sostenible de desarrollo territorial endógeno.

Lo que este trabajo deja en claro es que en estos 30 años -entre 1985 y 2015- se ha perdido más de una oportunidad que permitiera a Sunchales encauzar un genuino proceso de desarrollo integral de su territorio, con el propósito de trascender su propia situación y transformarse no sólo en un modelo exitoso de crecimiento económico sino también en una ciudad con equidad, inclusión, democracia decisonal y desarrollo sostenido. Empero el tiempo perdido, este trabajo se asume como una contribución a revertir el presente y orientar algunas acciones futuras para conseguir niveles de desarrollo integral sobresalientes.

Retomando los conceptos de Benko y Lipietz (1994) sobre las regiones ganadoras, se pone en duda la oportunidad del concepto sobre aquellas regiones que se sitúan en países que se endeudan o aquellas que lo hacen a expensas de otras que han resultado perdedoras. En sentido similar, está claro entonces que cuando una minoría de actores locales se



apropia de los beneficios del crecimiento, en dicho territorio no podrá hablarse de desarrollo. En ese contexto de afirmaciones, se podría trasladar el interrogante a escala intra-región: ¿se puede hablar de DTI cuando existen zonas interiores, sectores o grupos sociales de una misma comunidad que resultan ganadores a expensas de apropiarse de gran parte de los beneficios de ese crecimiento? ¿El crecimiento sectorial, o de unos pocos, puede a la larga traducirse en DTI?

Respecto de la dicotomía entre los territorios “ganadores – perdedores” (Silva Lira, 2003; Gatto, 1989), es posible plantear que esa categorización es cada vez más compleja de definir en la medida que ambos pueden coexistir y convivir en una misma área geográfica. Dentro de esas líneas argumentativas se puede inferir que si pueden convivir en una misma región áreas “ganadoras” con áreas “perdedoras” de ningún modo se puede afirmar que esa región haya llegado a niveles de DTI. Ergo, un área ganadora podrá definirse como una región que alcanzó niveles de desarrollos sectoriales pero que nunca ha logrado niveles considerables de DTI. Esta última caracterización es lo que puede apreciarse en *Sunchalia*, con la doble condición de haber conseguido desarrollo económico y valores crecientes de desigualdad, realidad que ha sido la razón para la formulación de este trabajo.

El autor concuerda con el pensamiento que el desarrollo local es promovido por la aglomeración de actividades que se manifiesta en aquellas comunidades en donde prevalece la confianza y la vida asociativa, firmemente conducidas por un gobierno promotor. Los municipios, por su mayor proximidad con los agentes sociales, pueden conocer más claramente las necesidades y demandas territoriales, por movilizar el fortalecimiento de los rasgos identitarios y por contar con la facilidad de lograr concertación y cohesión son actores exclusivos en la potestad para generar los bienes públicos locales y crear los “escenarios” necesarios para un territorio con desarrollo integral. En el contexto de este enfoque del desarrollo local, en donde se torna indispensable la figura del agente de desarrollo, hay que decir que el gobierno de Sunchales nunca se puso el traje de gerente estratégico.

8.2 Resultados

El habitual “reinicio” de la información local que se produce en las ciudades pequeñas e intermedias de la Argentina -grupo en el que claramente Sunchales se incluye- ante cada nuevo periodo de gobierno es causa de la dificultad de contar con personal permanente para las tareas de archivo de datos, información o proyectos, excepto para el más básico documento administrativo contable. Más difícil aún es encontrar documentos escritos que refieren a políticas públicas, seguimiento de los diferentes programas de gobierno, etc., a lo que la ciudad no es la excepción. Ya quedó claro anteriormente que son los funcionarios ocasionales quienes están a cargo de dichas tareas. Quizá ese haya sido uno de los mayores desafíos a la hora de la búsqueda de información fidedigna para la construcción del presente trabajo.

Aun así, éste tiene el ánimo de poder convertirse en un aporte a quienes se desempeñen en funciones decisorias del gobierno sunchalense en el futuro y constituirse en una referencia de base para ulteriores estudios que profundicen el análisis territorial y la elaboración de conocimiento en torno a la ciudad, su territorio y a la región que la incluye. Se procura dejar como legado el registro documental de una serie de información fiel y

resultados obtenidos a partir del análisis de los datos, entrevistas y exploración bibliográfica, y dejar planteadas una serie de reflexiones, aportes y comentarios generales en torno a esos resultados.

Es sabido, y ha sido interés del autor dejarlo debidamente en claro, que el crecimiento no asegura ningún tipo de desarrollo y que tampoco aquello que promueve el primero conduce *per se* al segundo.

Sunchales demuestra a partir de suficientes ejemplos, indicadores y acciones que ha sido capaz de crear las condiciones para generar su propio destino de crecimiento. Sin embargo, y tal vez no por inoperancia sino por ignorancia, no generó las condiciones necesarias para, a partir del crecimiento, transformarse en un territorio en desarrollo. No ha entendido que el desafío para lograrlo no se basa en la acumulación; 30 años con crecimiento de múltiples variables no han creado ningún tipo de condiciones para el desarrollo sino más bien, las han socavado. A diferencia de tres décadas atrás, Sunchales cuenta hoy con una creciente porción de su población con acumulación de “desventajas”.

❖ Algunos números

A partir de 1985, Sunchales registra un creciente número de industrias, mayor cantidad de puestos de empleos formales, presencia de equipamientos territoriales de envergadura y otros indicadores cuantitativos en aumento. Al mismo tiempo, tal como se demostró en el desarrollo, durante el periodo analizado se redujo el porcentaje de lotes con infraestructuras completa y han crecido el número de familias con necesidad de vivienda, el número de denuncias por situaciones de violencia, el tiempo de desplazamiento intraurbano y otros índices que reflejan un alejamiento respecto de los objetivos de desarrollo.

El comparativo de indicadores entre los años iniciales y finales del periodo estudiado da cuenta de lo sucedido en relación con su involución en términos de desempeño de DTI. Los datos recabados indican que, en las proximidades a 1990, Sunchales presentaba mejores condiciones para el desarrollo que las que reúne en 2015.

Como reflejo de esta afirmación, se puede indicar la consolidación de importantes desafíos como la puesta en marcha del programa de separación de residuos domiciliarios, la construcción de las lagunas de estabilización de los efluentes cloacales y la creación del área para la localización de industrias. Otro dato de valor de esos años es que la ciudad contaba con suelo municipal para la radicación de planes de vivienda de interés social. El tópico más interesante para destacar es que todos estos proyectos estaban comandados por el gobierno local.

En contraste, sobre el final del periodo de estudio, se aprecia una realidad muy diferente, con menor incidencia del Municipio en la conducción de proyectos estratégicos y con indicadores cuantitativos empobrecidos. En ese sentido, la referencia al estado en que se encuentra la planta de RSU es elocuente: en menos de dos décadas, la original planta de tratamiento, separación y reciclaje que supo ser un ejemplo que replicar por otras ciudades -aún de mayor escala que Sunchales- evolucionó de tal manera que se convirtió en un vertedero de residuos a cielo abierto. (ver ilustración pág. 10)

Algunos números comparativos entre la primera y la segunda mitad del periodo estudiado pueden dar cuenta de esta decadencia: Sunchales inicia el periodo 1985-2015 sin cobertura de gas y lo culmina con 4 de cada 10 parcelas servidas. Este incremento a priori podría interpretarse como positivo; sin embargo, la cobertura de gas presenta un retroceso en los últimos 20 años, ya que en el año 2000 la ciudad llegó a contar con 6 de cada 10 parcelas con ese suministro.

En cuanto al saneamiento, Sunchales inició su red de desagües cloacales a principios de 1980. Las obras manifestaron un rápido incremento de la cobertura llegando a prestar servicios a 2 de cada 3 lotes en el año 1995. A partir de esa fecha el porcentaje se ha mantenido estable, con una dotación de alrededor de $\frac{2}{3}$ de la planta urbana. Un dato adicional con una mirada ambiental es que, si bien el porcentaje no se redujo, sí ha habido un fuerte incremento en el consumo de agua potable (casi se ha duplicado en 30 años), lo que conlleva un aumento pronunciado de los efluentes generados, la necesidad de su tratamiento y una sobreutilización de la red diseñada, la que desde hace al menos una década manifiesta una deficiente prestación.

Entre 1985 y 2015, Sunchales no ha tenido un significativo mejoramiento de su infraestructura vial, manteniendo sin pavimento más de la mitad de sus calles. Para 1985 la ciudad contaba con el 43% de su red de calles pavimentadas, valor apenas incrementado en 2 puntos para 2015. Durante ese periodo de 30 años se aprecian algunas peculiaridades: en 1992 el 68% de la red vial llegó a ser pavimentada mientras que el resto contaba con calzada natural sin presentar ningún tipo de mejora, estableciendo una caracterización muy marcada. Para 2015 la relación de calles con y sin pavimento se mantuvo similar a la de 30 años antes.

El aumento del número de calles pavimentadas no fue acompañado por la mejora del sistema de saneamiento de los escurrimientos pluviales. En ese ítem, la ciudad también presenta un manifiesto pasivo: la superficie urbanizada con saneamiento pluvial se redujo desde un magro 20% de cobertura que presentaba en el año 1992 a sólo un 13% al final del periodo. Ese simple dato numérico se traduce en inconvenientes muy serios y presencia constante de riesgos de ingreso de agua a domicilios ante eventos climáticos importantes, ya que la mayor superficie impermeabilizada y el mayor caudal de agua con escurrimiento superficial ponen en riesgo las propiedades y la seguridad de la ciudadanía.

En contraposición a los indicadores anteriores, el índice de verde urbano presenta valores positivos. Hacia 2015, la situación se presenta mucho más propicia que en 1985, con una superficie creciente de espacios verdes públicos que pasó de los 55.265m² de verde urbano, representando 4m²/hab. y el 1,4% de la superficie urbana a los 159.995m² de 2015, los que representan 7m²/hab. y el 2,3% de la superficie urbanizada; esto es tres veces más de superficie y casi el doble en términos porcentuales en tres décadas. En definitiva, es un ítem que muestra importantes mejoras urbanas y ambientales, producto de reglamentaciones locales y provinciales que obligan a destinar un importante porcentaje como verde público ante cada proceso de urbanización y extensión del suelo regular ocupado. Así y todo, a pesar del esfuerzo por mejorar la presencia del verde urbano, Sunchales se encuentra a medio camino de poder arribar a los valores recomendados por los organismos internacionales.

Un aspecto insoslayable es el nivel de calidad y diseño de esos espacios verdes públicos; en ese sentido, la plaza Libertad -corazón histórico y representativo de Sunchales- no

evidencia mayores transformaciones que las que sufrió para el centenario de su fundación que, debe decirse también, fueron parciales.



PLAZA LIBERTAD. AÚN HOY MANTIENE LOS RASTROS DE SU REFORMA INCOMPLETA.
Fuente propia

Un buen número de espacios públicos que dan respuesta a momentos de esparcimiento de la ciudadanía posee el mínimo mobiliario y equipamiento como para merecer el mote de plaza: apenas cuentan con bancos y luminarias, algún juego tradicional y, en el mejor de los casos, cestos. En ejemplos aún menos ventajosos son apenas espacios sin construcciones de ningún tipo, con la única presencia de pasto y árboles.



PLAZA RIVAROLO CANAVESE (izq.), CARENTE DE EQUIPAMIENTO. MENOS AÚN, LA “MANZANA 24” (der.) NO HA RECIBIDO DENOMINACIÓN EN MÁS DE 20 AÑOS.
Fuente propia

Otro caso paradigmático que se destaca negativamente es la Avenida Independencia, símbolo de Sunchales. La misma que supo ser el soporte de cines, bares y comercios relevantes y reflejo de las épocas más prósperas, no fue fruto de ningún tipo de remodelación o mejora sustancial por más de 3 décadas, siendo el reflejo del paso del tiempo, el deterioro y la pérdida de su capacidad como escenario de los paseos familiares y la tradicional “vuelta al perro”.



ESTADO DE LA AVENIDA INDEPENDENCIA AL AÑO 2013.
Fuente: Google Street View

Dejando de lado las infraestructuras, se torna oportuno abordar algunas de las variables más blandas y poner a la luz el número de familias inscriptas en el registro para acceder a una vivienda subsidiada. No se encontraron datos de 1985, pero la información oficial indica que la cantidad de familias inscriptas se incrementó de 327 en el año 2000 a 1.411 registradas en el año 2011 (última fecha disponible), valor cuatro veces mayor en tan solo 11 años.

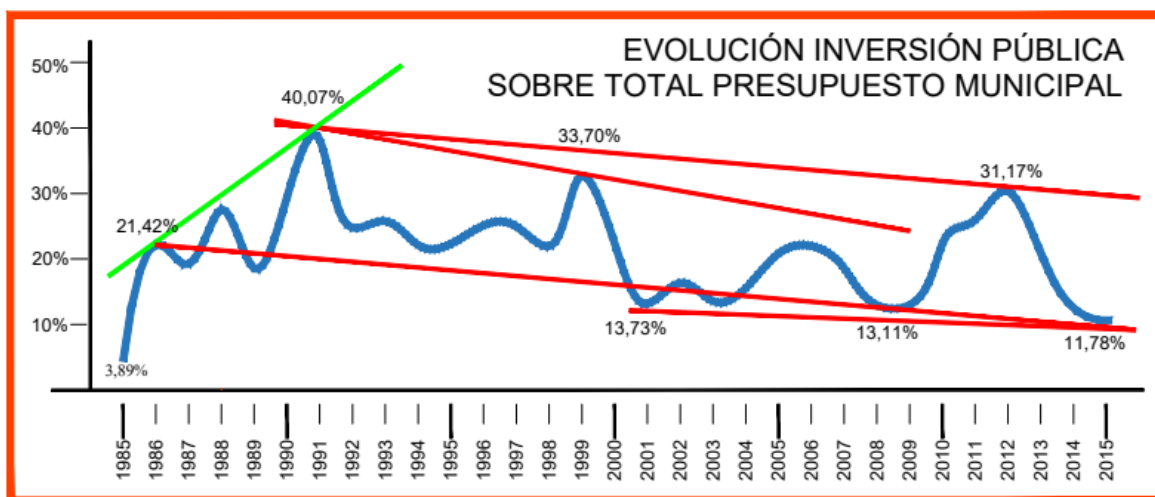
Al respecto, se puede inferir que la inversión en viviendas sociales ha estado siempre muy por debajo de la demanda y las necesidades que se presentaron en las distintas épocas. En un desglose por decenios se observa que entre 1985 y 1995 se construyeron 343 unidades; en el segundo decenio el número fue de 144 viviendas, mientras que entre 2005 y 2015 se incorporaron 136 unidades habitacionales, números que reflejan la disminución en la respuesta a una demanda en aumento, tanto por el número de familias como por las urgencias en las condiciones por las que ellas atraviesan.

Continuando con la exposición de factores que responden al grado de inversión, es menester detenerse en aquel ítem que, de uno u otro modo, condiciona todos los demás. Se puede apreciar con claridad que la infraestructura instalada al año 2015 en Sunchales no es suficiente para dar cuenta de una ciudad que pretenda sortear los desafíos del desarrollo. Si carece de las necesarias redes de energía para abastecer la creciente demanda de las empresas, los emprendimientos productivos y los hogares; si las familias viven en hábitats de peores condiciones; si el espacio común no presenta suficientes espacios verdes con equipamientos (sin siquiera un mínimo tratamiento dispuesto sobre

ellos) para que sus habitantes se expresen y transiten su tiempo de ocio; si sus calles responden cada vez con menor eficiencia al uso para las que están destinadas; si en general la ciudad tiene escasos atributos locales por ofrecer a los habitantes de otras regiones, esto pone en relieve la magra inversión que se ha realizado en el periodo como ciudad, en particular en los treinta años comprendidos entre 1985 y 2015.

La ratio inversión pública/presupuesto presentó una disminución considerable durante el periodo de estudio. Los primeros años (decenio 85-95) evidencia el 25% promedio de inversión, con el mayor pico del periodo durante el año 1991 con el 40%, el que se reduce al 19% en el decenio final (06-15), con un locuaz 11% en el último ejercicio analizado.

Como puede verse en el siguiente gráfico, desde 1995 hasta 1991 se aprecia un segmento ascendente con inicio en el peor índice de inversión desde el retorno democrático y culmina en el de mayor valor de inversión registrada. Desde esa fecha, el descenso es marcado y constante, con caídas a casi un dígito en varios años y apenas algunos ejercicios que presentan cierta recuperación pero que de ninguna manera reflejan algún cambio en la tendencia decreciente.



PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL DESTINADO A INVERSIÓN PÚBLICA (1985-2015)
Fuente: Elaboración propia en base a datos Municipalidad de Sunchales

Si el aumento de la inversión es un disparador del desarrollo económico (Rosas y Sánchez, 2004) y cuando ésta tiene como destino la construcción de bienes públicos, es entonces cuando el desarrollo económico puede dar lugar al desarrollo territorial integrado, pues éstos son consumidos uniformemente por todos los residentes de la ciudad. En el marco de ese razonamiento, es muy poco probable que Sunchales lograra mayores niveles de desempeño de DTI con veinticinco ejercicios consecutivos de reducción presupuestaria.

Aun así, imaginando que las sucesivas crisis fiscales argentinas fueron las mayores causales de la falta de financiamiento del Municipio local y las que motivaron la reducción presupuestaria, debe decirse que Sunchales no fue capaz de crear alternativas genuinas para incrementar la inversión pública. La bibliografía en la materia expone una batería de

herramientas opcionales a las cuales se podría haber apelado, tales como las contribuciones especiales, la captación de las rentas diferenciales, y otras. En el contexto de expansión económica que tuvo la ciudad y la región, esas herramientas habrían sido de pertinente aplicación.

De todos modos, no todo puede girar alrededor de políticas recaudatorias; se debe procurar un adecuado equilibrio entre la presión fiscal y la necesaria autonomía financiera para inversión local. En esa búsqueda, Borja y Castells (1998) apuestan a la implementación de mecanismos políticos de descentralización y participación ciudadana en la gestión municipal, planteando que

“La fiscalidad local debe adecuarse a este objetivo, gravando la actividad económica en el territorio local sin exceso, pero con la cuantía suficiente como para asegurar la integración social de la población local y las condiciones de productividad genérica del sistema urbano de las que se benefician las empresas.” (pág.33)

Tradicionalmente, el financiamiento de los equipamientos públicos y las redes de servicios de infraestructuras ha sido mediante la inversión pública. No obstante, la inversión privada es un recurso alternativo igual de válido, el cual tampoco ha sido muy explotado por la comunidad de Sunchales durante el periodo. En el contexto argentino en el cual los gobiernos locales disponen de una oferta de opciones financieras reducida debido a la imposibilidad de crear impuestos, surgen otras fuentes posibles de financiamiento público a los clásicos instrumentos como los ya enunciados. Para abordar estas transformaciones, impera contar con un gobierno local con marcado carácter de agente con capacidad organizativa de gerenciar y construir pactos locales (Boisier, 1994).

De los grandes proyectos de desarrollo que las ciudades pueden afrontar, Contreras (2004 cit. por Rosas y Jordán y Livert- Aquino) los categoriza en 3 paquetes: a) aquellos que incrementan la disponibilidad del bien como oferta de beneficios sociales (agua potable, electrificación, riego, titularización dominial, alcantarillado, desagües pluviales); b) los que liberan recursos como inversión de capital (aeropuertos, defensas, informática, vialidad, transporte, edificios públicos); y c) los que proveen servicios socialmente rentables, económicamente no cuantificables y de difícil ponderación de beneficios (educación, justicia, salud, tratamiento de residuos, seguridad ciudadana, vivienda social, deporte, recreación, arte y cultura). De esta larga lista, el gobierno de Sunchales a través de sus recursos genuinos, apenas apeló, y marginalmente, a algunos de este último tipo de proyectos, precisamente los de más compleja ponderación.

Contrariamente, los otros fueron abordados por los agentes privados. Tal es el caso de los grandes equipamientos urbanos creados en la región en los últimos tiempos por grandes organizaciones locales (cooperativas, sindicatos, empresas y otras), los cuales, han extendido el horizonte posible a partir del alcance de los servicios urbanos especializados que proponen. En ese orden de cosas, es extremadamente preponderante el “peso” de estos últimos equipamientos medido en términos de la magnitud de su inversión, de la superficie que ocupan, del número de puestos de trabajo que generan, del alcance de los servicios que ofertan y del incremento en la competitividad territorial que producen.

Centros educativos, auditorios, terminal aérea, centros culturales, centros de salud han dejado una marca en el territorio muy importante y crearon condiciones para atraer nuevos



equipamientos, como es el caso de la radicación en Sunchales de la Sede Regional de la UNL, recientemente anunciada.



GRANDES ENCLAVES DE USOS NO RESIDENCIALES.
Fuente: Elaboración propia

8.3 Reflexiones, aportes y comentarios generales

Los “pactos locales” que Boisier (1997) señala como los nuevos actores de los territorios, son organizaciones comandadas por una gerencia local que atienden los múltiples intereses de los agentes territoriales. A partir de la experiencia de varias ciudades y comunidades mundiales, han demostrado ser una eficiente herramienta de planeación por medio de la cual se fijan -entre otras variables- las estrategias para la producción de bienes públicos locales, infraestructuras de redes y servicios urbanos, bajo el marco de un proyecto territorial integral.

Debidamente validado por la participación comunitaria, el *Pacto* -o bien el *Plan*- opera como un proyecto político que delinea, fija y coordina las decisiones de los actores locales y se torna un instrumento útil para la validación de los consensos (R. Jordán y F. Livert - Aquino, 2009), reflejando en él, el compromiso recíproco entre el poder público y los ciudadanos, donde el primero debe respetar la libertad individual, promover la participación y oír las opiniones divergentes y los segundos contribuir con su participación en el ámbito público, haciendo los aportes necesarios para enriquecerlo.

Recuerda Julio Alguacil, que en tiempos de la “polis”, los habitantes se convertían en ciudadanos “más allá de los estrechos vínculos de parentesco ligados al dominio de la adscripción a la tierra” (2008:51). La imagen del ciudadano que este autor se plantea comprometido con la construcción de su propio destino al practicar sus derechos y deberes políticos es la misma que este tesista quiere plantear como vital para que ciudades como la estudiada consoliden definitivamente un modelo de desarrollo territorial integrado.

¿Cómo puede el gobierno de Sunchales auspiciar la participación ciudadana responsable? ¿Qué herramientas puede poner a disposición de la ciudadanía para fortalecer los compromisos participativos? ¿Cómo puede asumir el rol de *agente* para comandar estos procesos?

Existe un abanico de acciones que el Municipio puede poner en práctica. La implementación de modelos de gobernanza es una acción que permite crear mejores posibilidades de acceso ciudadano pleno, la que implica una ampliación del espacio público facilitando, así, la práctica ciudadanía. A través de prácticas democráticas de gobierno abierto, el municipio de Sunchales podría crear más sociedad, difundir conciencia sobre las responsabilidades de los individuos y la formación de acuerdos cívico-políticos; a su vez, el libre uso de los bienes de valor social como los bienes públicos locales permitiría la construcción de espacios de deliberación y la participación directa con miras a la proyección de nuevos bienes públicos locales.

El ejercicio de ciudadanía se practica en todo tipo de espacios, pero es significativamente más participativo en los ámbitos públicos abiertos y dentro de los equipamientos de usos colectivos construidos con fondos de inversión pública, previamente definidos a través de talleres comunitarios u otro tipo de sistema de participación ciudadana persiguiendo los objetivos del *Pacto*. De ese modo se crea una suerte de práctica circular que genera sinergias y se retroalimenta.

Durante el desarrollo de la presente investigación, ha quedado claro de parte de los entrevistados, la pertinencia de las infraestructuras y los equipamientos urbanos como disparadores del desarrollo; también, a través de sus argumentaciones, luego ratificadas en el análisis respectivo, quedó visibilizado que la principal causa para no alcanzarlo es la escasa y discontinua inversión pública enfocada en la construcción de bienes públicos. La opinión de los ciudadanos contrasta con las acciones del municipio. Ha habido ahí un notorio divorcio entre “la gente” y “los políticos”. La creación de un vínculo estrecho entre el pleno ejercicio de la ciudadanía y las políticas públicas es, quizá, el medio más efectivo para garantizar la coincidencia de objetivos en pos de lograr el desarrollo. Socialmente validado y adecuadamente representados por las decisiones públicas, el *Pacto* contribuye a la configuración de un marco social y político de estabilidad, con un perfil de competitividad cívica que favorece el propio desarrollo. De hecho, la cohesión social y la estabilidad política son vistas cada vez más como un recurso valioso.

Si la ciudad como hecho colectivo es el lugar donde se construye la ciudadanía, la ciudad se constituye en el ámbito en donde el ciudadano ejerce su derecho a participar de las decisiones que lo afectan, según la Agenda para el fortalecimiento de la gobernabilidad local de América Latina. (PNUD, 2004). En medio de esas perspectivas, el *Pacto* se plantea como el “resultado” que deberá contener los lineamientos para la ordenación de un territorio, surgido de la participación, el consenso y el debate, es decir, la de la gobernanza para lograr un territorio más democrático, una democracia más participativa y una comunidad más igualitaria.



El territorio se presenta como objeto de acciones, tanto sea de iniciativas de la propia sociedad como de políticas públicas; en consonancia con este pensamiento, el protagonismo de las ciudades las convierte en actores sociales complejos y multidimensionales. Los gobiernos locales en Sunchales carecieron de suficiente protagonismo en el camino del desarrollo.

En contraste, lo cierto es que una porción de la dirigencia privada sí ha promovido proyectos urbanísticos y contenidos públicos de enorme magnitud (incluso mucho más grandes de lo que normalmente corresponde a una ciudad de su escala), pensados para trascender los límites de la propia región. Se trata de iniciativas individuales, espontáneamente surgidas de las instituciones y empresas locales, absolutamente fuera de las agendas de la planificación estatal y de los agentes municipales. Estos proyectos urbanos privados de infraestructuras y equipamientos se emparentan más claramente con aquellos índices que se desprenden del crecimiento económico que manifiesta *Sunchalia* y que se evidencian en las condiciones socioeconómicas de su población económicamente activa o en el nivel de asistencia educativa y otra serie de indicadores que claramente se despega del promedio de la región.

Aun así, esos proyectos urbanísticos privados no fueron lo suficientemente numerosos, ni estuvieron lo suficientemente entramados entre sí, ni han surgido de la demanda pública como para dar inicio a un proceso endógeno de desarrollo, como tampoco han sido fruto de un *Pacto*, ni de una planeación acordada o suficientemente acompañada por la totalidad de los agentes regionales. En definitiva, han sido iniciativas sin el sustento de una gobernanza local asentada en la fortaleza que otorga la participación popular e institucional.

8.4 Reflexiones finales

Sunchales puede ser descrita como una ciudad dual. La ciudad en la que las grandes empresas son tan grandes que muchas veces han opacado al disminuido estado local no sólo por los edificios que construyen y los eventos que generan sino también por tener llegada directa a dependencias de jurisdicciones provinciales o nacionales al momento de gestionar acciones de impacto territorial. Sin embargo, a pesar de ser una ciudad dual, es también la ciudad multifacética que ha sabido trasponer sus propios límites.

Inmersa en ese contexto, actualmente está ante el enorme desafío de consolidarse como centro de una de las zonas con más futuro en el ámbito de la innovación y el desarrollo tecnológico. Para lograrlo, todos los agentes de la ciudad y sobre todo aquellos del orden gubernamental se deben embanderar tras el DTI de manera conjunta y sostenida.

La observación física, ambiental, social e incluso económica y productiva de Sunchales, y sobre todo lo observado sobre la dirigencia local, revela (al menos) 2 diferentes realidades que se yuxtaponen y conviven en un mismo territorio.

La primera de ellas, refleja una ciudad sobrepasada por sus obligaciones como la descrita por Borja y Castells (2005); es la ciudad limitada en la provisión de servicios de infraestructura y que difícilmente pueda ser capaz de dar cobijo a una empresa robotizada; es la misma ciudad que trasluce sus limitaciones para gestionar correctamente los residuos

sólidos urbanos o los excedentes hídricos en periodos de lluvias extraordinarias; es la que cuenta con emprendedores que, amén de ser pujantes y visionarios, suelen conflictuarse con el tedioso acto de gestionar programas ante organismos públicos; es también la que no resuelve las necesidades básicas de los colectivos en riesgo y de la ciudadanía en estado de vulnerabilidad.

La segunda ciudad, sobre la cual debería cimentarse para avanzar hacia el DTI, está claramente expresada en las acciones de un puñado de empresarios/emprendedores que incursiona en la innovación conquistando nichos de mercado exclusivos y logrando reconocimiento nacional e internacional; es la misma ciudad que se propone ser la primer sede educativa con oferta en robótica, la que ha sabido erigir edificios de sobresaliente diseño arquitectónico y calidad constructiva; es la que genera espectáculos relevantes y grandes eventos culturales.

Es en referencia a esta última, sobre la que, para poder cumplir verdaderamente con el rol de promotor del desarrollo, los gobiernos locales necesariamente deberán profesionalizar sus prácticas, dejando de lado costumbres más parecidas a los de una comuna rural que a los de una metrópolis moderna.

❖ A modo de propuesta

No quedan dudas de que Sunchales es un territorio singular. Una comunidad ubicada en los confines de la pampa gringa, distante de las regiones en donde se ejecutaron las principales infraestructuras territoriales nacionales, sin ser cabecera administrativa y con escasos recursos naturales, pero que a fuerza de su propio esmero logra destacarse muy por encima de la media, indudablemente integra un conjunto reducido de casos.

Dice J. Borja (1997) que sobre tres pilares los territorios crean condiciones para generar respuestas positivas: las dinámicas económicas, la participación y la acción política democrática. De estos pilares, Sunchales puede dar cuenta de haber construido sobre dos de ellos, pero ha tenido indudables dificultades con el tercero. Existen claros ejemplos en donde la acción política democrática genera reformas políticas, planes estratégicos participativos, protagonismo mediático y político de líderes regionales, modelos con los que esta ciudad no se ve reflejada.

También ha quedado claro el distanciamiento entre las acciones promovidas por el sector privado y las del sector público, sobre las cuales en la mayoría de los casos cada sector formula sus objetivos y programa sus planes de acción en forma unilateral. En algunos casos, el gobierno local delineó acciones de las cuales obtuvo escaso o ningún acompañamiento del sector privado o bien, éste tomó decisiones de inversiones sin asociarse al estado local. Ya sea por la lectura de la documentación encontrada como por las opiniones vertidas por los entrevistados, la sinergia y la simbiosis público-privada no fue uno de los rasgos que identifican a Sunchales durante estos treinta años, lo que seguramente restringe su capacidad de despegue.

No se debe confundir la práctica creativa de generar comisiones y organismos paraestatales con la necesidad de articulación y sinergia entre estado y ciudadanía. Ya se ha enfatizado que la costumbre de crear mesas de trabajo y organizaciones con la finalidad

de abordar problemáticas sobre las que el Municipio está imposibilitado de corregir fue más una delegación de problemas que una estrategia de optimizar resultados y mucho más alejado, si se quiere, a la idea de gobernanza. Con algunas interesantes excepciones, la generalidad marca que los casos en que el voluntariado -sin el debido sostén del gobierno local- pretendió reducir las desigualdades, solucionar las falencias detectadas o promover transformaciones positivas, ha fallado. No se discute la eficacia del conjunto de acciones focalizadas “reactivas” (entrega de copa de leche, colectas, campañas, promoción de nuevos socios y un extenso etcétera) como contrapropuesta a las políticas públicas universales (ni siquiera en referencia a la vigencia del Estado Benefactor) pero lo cierto es que en el caso de Sunchales y su región, el voluntariado por sí solo no obtuvo mejores resultados que el gobierno municipal. Queda claro que verbos como delegar, descentralizar o comisionar no lograron reemplazar a las acciones de articular, concertar o acordar.

Como aporte excluyente para trascender estos desafíos, este tesista propone la formalización de acuerdos público-público o público-privados entre las partes, en donde se fijen las incumbencias, las responsabilidades y los objetivos que orienten las acciones que propendan a mitigar las vicisitudes que obstruyen el DTI.

Bajo esa visión, la fuerte condición cultural de la ciudad -solidaria y progresista- que la llevó a ser la ciudad *Capital Nacional del Cooperativismo* podrá ser el eje de nuevos planteos para la discusión de la ciudad que se pretende construir de cara a un futuro, contrarrestando las tendencias más problemáticas asociadas a la realidad de la globalización. Precisamente, una de las discusiones contemporáneas más apasionantes en torno a los modelos de desarrollo está fundada en la disyuntiva de mantenerse dentro del “beneficio” de estar inmerso en la mundializada economía o dejarse tentar por los caminos alternos de las economías sociales.

“Cuando miro Sunchales, digo que este es el modelo que nosotros tenemos que llevar a la Argentina. Una ciudad ordenada, prolija, emprendedora; con un sector privado innovador; empresas pequeñas, medianas y familiares. Todas ellas competitivas, que tienen una gran historia y también un gran futuro, que le dan dinamismo a la actividad económica de la ciudad y la región; un movimiento cooperativo que ha sido pionero en la Argentina y no por nada ésta es la Capital Nacional del Cooperativismo”.

M. Lifschitz (Sunchales, 20-3-2019)¹⁴

¹⁴ <https://primerosunchales.com/lifschitz-sunchales-es-el-modelo-que-tenemos-que-llevar-a-argentina/>

9.

BIBLIOGRAFÍA

- Alburquerque, F. (1997). Metodología para el desarrollo económico local. Serie ensayos LC/IP/G.105, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.
- Alburquerque, F; Costamagna, P y Ferraro, C. (2008): Desarrollo económico local, descentralización y democracia. Ideas para un cambio. UNSAM Edita. <http://www.unsamedita.unsam.edu.ar/product/desarrollo-economico-local-descentralizacion-y-democracia/>
- Alguacil Gómez, J. (2008) Espacio público y espacio político. La ciudad como el lugar de las estrategias de participación. Universidad Carlos III, Madrid, España. Revista Polis n°20. p. 51-65. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n44/n44-ajalg2.pdf>
- Barrantes Echavarría, R. (2014). Investigación: Un camino al conocimiento, un enfoque cualitativo, cuantitativo y mixto (No. 001.4 B268i2). San José, CR: EUNED.
- Bauman, Z. (2000). La modernidad líquida. Fondo de cultura económica, México.
- Becattini, G. (1975), (a cura di): Lo sviluppo economico della Toscana con particolare riguardo all'industrializzazione leggera, Firenze, Guarnaldi. Sforzi – Irpet
- Becattini, G. (2002). Del distrito industrial marshalliano a la «teoría del distrito» contemporánea. Una breve reconstrucción crítica.
- Benko, G y Lipietz, A. (1994). Las regiones que ganan. Distritos y redes: los nuevos paradigmas de la geografía económica. Edicions Alfons el Magnanim, Valencia, España.
- Benney M. y Hughes E. C. (1970). De sociología y la entrevista. Métodos sociológicos: un libro de consulta. Ed. por N. K. Denzin. Chicago: Aldine Publishing Company
- Bervejillo, F. (1996) Territorios en la globalización. Cambio global y estrategias de desarrollo territorial. Serie Ensayos. Doc. 96/34. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9773/S9600707_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Bervejillo, F. (2016). En tiempos de crisis, en épocas de crecimiento. IGC - En línea. <http://2016.igc.org.ar/federico-bervejillo/>
- Borja, J. (2007). Revolución y contrarrevolución en la ciudad global: las expectativas frustradas por la globalización de nuestras ciudades. EURE (Santiago), 33(100), 35-50.
- Borja, J. y Castells, M. (1997). Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid: Taurus.
- Boisier, S. (1997). El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial. Revista Eure (Vol. XXIII, N.º 69), pp. 7-29, Santiago de Chile.



- Boisier, S. (1999). El desarrollo territorial a partir del capital sinérgico. El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico: una contribución al tema del capital intangible del desarrollo. ILPES-CEPAL. <http://hdl.handle.net/11362/19884>
- Boisier, S (1999). Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial. CEPAL. Santiago de Chile. 113 p. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2189/1/S9860432_es.pdf
- Boisier, S. (2006). América Latina en un medio siglo (1950/2000): el desarrollo, ¿dónde estuvo? Investigaciones Regionales. 9 – pp.145-167. Sección PANORAMA Y DEBATES.
- Boisier, S. (2010). Sociedad civil, participación, conocimiento y gestión territorial. Proyección 9. Hábitat urbano: dimensiones y perspectivas. Cifot. Vol. IV, julio-Dic. https://economicas.bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/11230/02boisier-proyeccion9.pdf
- Brenna, M. et al. (2018). Plan Estratégico de Desarrollo Urbano y Territorial. Municipalidad de Sunchales.
- Bustos Cara, R. (2004). Patrimonialización de valores territoriales. Turismo, sistemas productivos y desarrollo local. Aportes y transferencias, 8(2), 11-24.
- Camagni, R.; Gibelli, MC y Rigamonti, P. (2002). Movilidad urbana y forma urbana: los costos sociales y ambientales de diferentes patrones de expansión urbana. Economía ecológica, 40 (2), 199-216.
- Camagni, R. (2005). Economía Urbana. Antoni Basch editor, Barcelona, España. 303 ps.
- Cicolatti, A. (2011). Memorias de un hombre común. Edición del autor. Sunchales
- Correa, G. y Rozas, P. (2006). Desarrollo urbano e inversiones en infraestructura: elementos para la toma de decisiones. Serie Recursos Naturales y Desarrollo N° 108. Documentos de la CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6303>
- Costamagna, P. (2015). Política y formación en el desarrollo territorial. Aportes al enfoque pedagógico y a la investigación acción en casos de estudio en Argentina, Perú y el País Vasco. Universidad de Deusto.
- Enríquez, E. (1996). Gestión contemporánea: ciudades estratégicas y organizaciones locales. En Gestión contemporánea: ciudades estratégicas y organizaciones locales, pp. 207-207.
- García Canclini, N. (1991). El consumo sirve para pensar. Diálogos de la comunicación. Lima n°30.
- García, B. (1998). Nuevos espacios de consumo y exclusión social. Anales de Geografía de la Universidad Complutense de Madrid (Vol. 18, pp. 47-63).



- Garófoli, G. (1991). El modelo italiano de desarrollo espacial en las décadas de 1970 y 1980. *Cambio industrial y desarrollo regional*, 85-101.
- Garófoli, G. (1981). El desarrollo de áreas periféricas en la economía italiana de los años setenta. *Industria*, 2 (3), 391-404.
- Gatto, F. (1989): Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicaciones territoriales. *Revista Eure* volumen 16, número 11.
- Graizbord, B (2000) Municipios urbanos y Sustentabilidad: Interrelaciones entre ambiente y ciudad. El Colegio de México. Cit.p.65 por Correa y Rozas (2006). *Desarrollo urbano e inversiones en infraestructura: elementos para la toma de decisiones*. Doc. de la Cepal N°108. Serie Rec. Naturales y Desarrollo.
- Grupo Sancor Seguros, 2018 Reporte de Sustentabilidad 2017-2018. https://files.gruposancorseguros.com/ReporteSocial/49/GSS_REPORTEANEXO_2017-2018.pdf
- Houghton, G. y Counsell, D. (2004). *Regiones, estrategias espaciales y desarrollo sostenible*. Prensa de psicología.
- Jordám, R y Livert-Aquino, F. (2009). *Guía para decisores. Externalidades en proyectos de infraestructura urbana*. CEPAL.
- Keating, M. (2005). *Gobernar las ciudades-región: política, economía y desarrollo*. *Economiaz: Revista vasca de economía*, (58), 128-145.
- Krugman, P. (1992). *Un modelo espacial dinámico* (No. w4219). Oficina Nacional de Investigación Económica.
- Lamberti, C. (2011). *Lo llamarán fundador*. Sunchales. Edición del autor.
- Mann, M. (1986) *The Sources of Social Power: A History of Power from the Beginning to A.D. 1760*, Vol. 1. N.Y.: Cambridge U.P., citado por Agnew, J. y Oslender, U. (2010) *Territorialidades superpuestas, soberanía en disputa: lecciones empíricas desde América Latina*. *Tabula Rasa*. Bogotá - Colombia, No.13: 191-213, julio-diciembre. <http://www.scielo.org.co/pdf/tara/n13/n13a08.pdf>
- Marshal, A. (1890). *Principles of Economics*, London, Macmillan and Co, Ltd.
- Maturana, F. (2015). ¿Ciudad media o ciudad intermedia? Evolución conceptual y estudio en Chile. *Ciudades intermedias en Chile: Territorios olvidados*, 21-42.
- Méndez, R. (2002). *Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes*. *Eure* (Santiago), 28(84), 63-83.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2008). *Plan Estratégico Territorial. "1816-2016. Argentina del Bicentenario" Avance 2008*. Buenos Aires 2008.



- Ministerio de Innovación y Cultura de la Provincia de Santa Fe, Macor, D. (director) (2011) Signos santafesinos en el Bicentenario. 1a ed. - Santa Fe: Espacio Santafesino Ediciones, 2011. 488 p. http://www.espaciosantafesino.gob.ar/uploads/archivos/ediciones_catalogo/ss-digital.pdf
- O' Connor, J. y McDermott, I. (1998) Introducción al pensamiento sistémico. Ediciones Urano. Barcelona, 1988.
- Pike, A.; Dawley, S. y Tomaney, J. (2010). «Resiliencia, adaptación y adaptabilidad». Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 3, 59-70.
- Poletti, O. (2009) Las cooperativas de Sunchales; un viaje por la ruta láctea. Santa Fe.
- Plotinsky, D. (2012) Introducción a la historia del cooperativismo argentino. Segunda parte: la consolidación. Archivo Histórico del Cooperativismo de Crédito Ver en: <https://www.archicoop.org.ar/sites/www.archicoop.org.ar/files/textos/introduccion-a-la-historia-del-cooperativismo-argentino-segunda-parte.pdf>
- PNUD (2004) Agenda para el fortalecimiento de la gobernabilidad local en América Latina. Bogotá.
- Pradilla, C. E. (1984). Contribución a la crítica de la teoría urbana. Del “Espacio” a la “Crisis Urbana”. Universidad Autónoma Metropolitana. Casa Abierta al Tiempo. Colección Ensayos. México.
- Ramírez-Velázquez, B. R. (2011). Espacio y política en el desarrollo territorial. Economía, sociedad y territorio, 11(37), 553-573.
- Rotania, N. El tiempo incomparable. Diario La Opinión, 2014.
- Rozas, P. y Sánchez, R. (2004). Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual. CEPAL
- Rozenblum, C. (2006). El turismo rural como impulso para procesos de Desarrollo Local. Estudios de caso en la región pampeana argentina. (tesis de Maestría en Desarrollo Local), UNSAM – UAM.
- Sen, A. (2000). El desarrollo como libertad. Gaceta ecológica, (55), 14-20.
- Sili, M. (2018) La acción territorial: una propuesta conceptual y metodológica. Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg. (On line), São Paulo, V.20, N.1, p.11-31, Jan.-Abr. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2018v20n1p11>
- Sforzi, F. (2007). Del distrito industrial al desarrollo local. En Rosales Ortega, R. (Editora). Desarrollo local: teoría y prácticas socioterritoriales, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, México, DF 27-50.

- Silva Lira, I. (2003). Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina. Ilpes- Cepal Serie Gestión Pública Doc. N°33. S. de Chile. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7286/S034200_es.pdf
- Storper, M. (1994). El mundo regional: desarrollo territorial en una economía global. Revista EURE (Vol. XXI, N° 60), pp. 7-24, Santiago de Chile
- Tello, M.D. (2010) Del desarrollo económico nacional al desarrollo local. Aspectos teóricos. Revista de la CEPAL N°102. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11416>
- Tremblay, S. (1999) Del concepto de desarrollo al concepto de después del desarrollo: trayectoria y referencias teóricas. Colección "Travaux et estudios de desarrollo regional", Universidad de Quebec en Chicoutimi.
- Triglia, C. (2005) Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia, Roma-Bari, Laterza.
- Vásquez Barquero, A. (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. Investigaciones Regionales. Journal of Regional Research, (11), 183-210.
- Veiga de Cabo, J.; Fuente Díez, E y Zimmermann Verdejo, M. (2008) Modelos de estudios en investigación aplicada: conceptos y criterios para el diseño. Med. segur. trab. [online]. vol. 54, n. 210, Madrid. pp.81-88. http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0465-546X2008000100011
- Vilas, C. (1999): Seis ideas falsas sobre la globalización. Argumentos desde América latina para refutar una ideología. En John Saxe-Fernández (coord.) Globalización: crítica a un paradigma, México, UNAM-IIEC-DGAPA-Plaza y Janés, pp 69-101.
- Von Neuman, J. (1945). A Model of General Equilibrium. Review of Economics. Studies. Vol.13, N° 1, pp. 1–9, <https://doi.org/10.2307/2296111>
- Yoguel G.; Borello, J. A. y Erbes, A. (2009). Argentina: cómo estudiar y actuar sobre los sistemas locales de innovación. Revista de la Cepal. N°99. Pp. 65-82.
- Zanabria, M. (1995). Historia de Sunchales y el Cooperativismo. Sancor Coop. de Seguros Ltda.
- Zizek, S (1998). Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional. En Jameson F. y Zizek, S. Estudios Culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo. Ed. Paidós. 1° ed. pp. 137-188. <http://www.medicinayarte.com/img/jameson-zizek-estudios-culturales-reflexiones-sobre-el-multiculturalismo.pdf>



■ Fuentes de información consultadas:

Censo Nacional de Población, Hogar y Vivienda 2010 -CNPHyV (INDEC)

Archivo Histórico Municipal.

Archivo Histórico del Cooperativismo. <https://www.archivohistorico.coop/es/imagenes>

Sancor Seguros Argentina. www.sancorseguros.com.ar

Asociación de Trabajadores de la Industria Lechera de la República Argentina
www.atilra.org.ar

Municipalidad de Sunchales. Relevamiento socioeconómico de la Municipalidad.

Diario El Eco de Sunchales. www.ecosunchales.com.ar

Municipalidad de Sunchales. www.sunchales.gob.ar

www.mapio.net

www.google.com/earth

www.primerosunchales.com*



10- ANEXO – ENTREVISTAS

El presente estudio se nutre de dos procesos de entrevistas, realizadas en diferentes momentos y para diferentes contextos. Las primeras de ellas fueron realizadas durante el primer semestre de 2018 y se trató de entrevistas semiestructuradas. En esta primera ronda de entrevistas se trató de tener una primera impresión de la opinión de representantes del sector público y de la sociedad civil a través de entrevistas presenciales con una duración de 45 a 60 minutos. La realización de entrevistas permitió establecer un contacto directo con actores claves intervinientes en el territorio y dio lugar a gestionar información precisa sobre ciertos temas con el fin avanzar con el diagnóstico inicial del territorio en estudio.

El segundo grupo de entrevistas se realizó entre fines de 2019 e inicio de 2020 con preguntas focalizadas en la temática que se desprende del título de la investigación y los objetivos de esta, más precisamente enfocadas a los factores que intervienen en el proceso de desarrollo local y a los factores que la alientan o limitan.

De una primera lectura del primer grupo de entrevistados surgen opiniones comunes y también divergentes respecto de la situación de la ciudad y de sus problemas. A continuación, se presenta una breve síntesis de los resultados de las entrevistas realizadas:

❖ *La imagen de la ciudad*

- Sunchales es una pequeña ciudad que se encuentra en el centro de la actividad lechera. A pesar de su tamaño, dos cuestiones que la destacan resaltan en las respuestas de los entrevistados, resultado del proceso de conformación histórica de la ciudad:
- Ciudad única en el país, particularmente porque posee empresas que “exceden” ampliamente a la dimensión demográfica de la ciudad; sede central de empresas de servicios que son de alcance nacional, tales como Sancor Seguros y Sancor Salud, desprendimientos de la cooperativa de productos lácteos SanCor.
- Nivel de vida más elevado que en otras ciudades de la región y de la provincia, debido al casi pleno empleo y altos ingresos, consecuencia del desarrollo de las distintas cooperativas que se formaron en la ciudad.

Varios son los aspectos de la ciudad y de la sociedad que los entrevistados rescatan como positivos, de alto valor, y que están asociados directamente a esta particular visión de la ciudad:

- Cultura del trabajo y valoración del trabajo asociados a la idea de progreso y “empuje para seguir adelante”.
- Alto grado de asociatividad de la población (175 instituciones voluntarias)
- Comunidad resiliente, capaz de sobreponerse rápidamente a las diferentes situaciones de crisis por la que ha atravesado (cultura del esfuerzo personal y ansias de superación de la población).



- Pujanza, asociada a la presencia de una relativamente amplia diversidad de actividades productivas y de servicios que requieren mano de obra y ofrecen posibilidades de desarrollo de un proyecto de vida a sus habitantes.
- Progresismo, asociado a las raíces del cooperativismo que son muy fuertes en toda la comunidad.
- Vida social y valor de los lazos sociales.
- La permanente presencia de las grandes instituciones que en los diferentes momentos han sido las “top” de la ciudad (Unidos AFJP hace una década, el sindicato Atilra hace unos años, Sancor Seguros desde hace tiempo y empresas nuevas y emergentes en los últimos años) que responden siempre a toda demanda de colaboración por parte de instituciones de la comunidad.

Por otro lado, varios son los aspectos negativos que los entrevistados hacen notar respecto de la situación actual. Relacionado a la vida en comunidad se destacan como aspectos negativos o preocupantes las siguientes cuestiones:

- La creciente inseguridad, si bien no se hace referencia a la inseguridad de ciudades como Rafaela o Rosario, sí se destaca un incremento significativo de situaciones de inseguridad a partir de los últimos diez años.
- El creciente individualismo en la población, si bien esta opinión no es compartida por todos, y un espíritu social poco arraigado (percepción que se contradice con el valor de los lazos sociales que se destacaba como un aspecto positivo).
- Una articulación deficiente entre el sector público y el sector privado para resolver los problemas de la ciudad.

Las preocupaciones se orientan fundamentalmente a la ausencia de equipamientos públicos y a la deficiencia en cuanto a infraestructuras:

- El mal estado de las infraestructuras (calles, con pavimentos que presentan roturas y desgastes de mucho tiempo y que no se reparan)
- La carencia de una red de desagües pluviales completa para toda la ciudad.
- La escasez de suelo disponible para la construcción de nuevas viviendas, hecho que se expresa en precios muy elevado de las parcelas aún vacantes y en valores también muy elevados de las viviendas en alquiler (en ambos casos, superan los valores correspondientes a la ciudad de Rafaela, cabecera de la región de la cual forma parte la ciudad de Sunchales).

En otro orden de tópicos, entre las propuestas y proyectos que se considera imprescindible potenciar en la ciudad con el propósito de solucionar los obstáculos y preocupaciones planteadas, se encuentran las siguientes iniciativas:

Con relación al soporte de las actividades productivas:



- Ampliación del área de desarrollo industrial
- Construcción de un centro logístico
- Infraestructura para generar mayor producción de energía

Con relación a las condiciones de saneamiento e infraestructuras:

- Pavimento de calles con mejorado
- Completamiento de la red de desagües cloacales

Con relación a los equipamientos comunitarios:

- Nuevos espacios verdes
- Necesidad de áreas de recreación barrial
- Centro cultural y sitio para eventos
- Nuevos edificios escolares

Con relación al acceso al suelo y la vivienda:

- Banco de tierras del Municipio para la construcción de nuevas unidades habitacionales

Con relación a sitios particulares de la ciudad:

- Remodelación y embellecimiento del área central y comercial

Las entrevistas focalizadas realizadas en segunda instancia fueron de modo no presencial (por escrito y por vías digitales); las mismas se conformaron a partir de las siguientes preguntas:

1- ¿Cómo definiría a Sunchales en pocas palabras o en una imagen?

2- ¿Cómo describiría a su gente?

3- ¿Cuáles son las dos cuestiones o temas que más le motivan de la ciudad?

4- ¿Cuáles son las dos cuestiones o temas que más le incomodan?

5- ¿Quiénes son los principales actores que motorizan la ciudad? (comerciantes, productores agropecuarios, empresarios de servicios, empresarios industriales, dirigentes gremiales, políticos, miembros de las organizaciones de la sociedad civil...)



6- ¿Considera que la ciudad cuenta con una estructura socio- económica homogénea o heterogénea? ¿Es más o menos homogénea/heterogénea que antes?

7- Observando la ciudad, ¿encuentra barreras que separen realidades sociales o ambientales diferentes? ¿Cuáles?

8- Del 1 al 10, ¿cómo evaluaría el nivel de desarrollo de la ciudad?

9- ¿Cuáles considera podrían ser los factores que permitan motorizar el desarrollo de Sunchales?

10- ¿Cuáles son los principales recursos con los que cuenta el territorio local?

11- ¿Cómo ordenaría las siguientes infraestructuras según su grado de importancia? gas - cloacas – pavimento – comunicaciones – agua potable – energía eléctrica

12- Nombre 5 infraestructuras o equipamientos que (en el periodo de los últimos 30 años) considera que han contribuido en mayor medida a mejorar el nivel de desarrollo de Sunchales a lo largo de las últimas 4 décadas (plazas, parques, clubes, centros educativos, aeródromo, vecinales, centros de cultura, suelo productivo, vivienda pública, gasoducto, canalizaciones, centros de salud, etc.)

13- ¿Qué valor le daría a las infraestructuras y equipamientos en relación con otras inversiones para promover el desarrollo? (gasto social, capacitación, promoción empresarial y del empleo, prestación de servicios, maquinaria y otros bienes, etc.)

14- ¿Qué limitantes cree que tiene la ciudad en pos de lograr mayores niveles de desarrollo?

15- ¿Cuáles son las fortalezas con que cuenta la ciudad para encaminarse hacia el desarrollo?

16- ¿Qué actores deberían ser los mayores responsables de impulsar acciones en favor del desarrollo?

17- ¿Cómo evalúa el accionar del sector público en pos del desarrollo local? (periodo 30 años)

18- ¿Cómo evalúa el accionar del sector privado en pos del desarrollo local? (periodo 30 años)

19- ¿Qué importancia le daría al gobierno local y a la dirigencia política en esa tarea?

20- ¿Qué rol le corresponde a Sunchales en el área metropolitana en formación?

A continuación, se detalla la lista de los entrevistados:

1- LUCAS MUSSO – Presidente de la Comisión de Industriales de Sunchales



2- MÓNICA HOYOS – Docente en educación especial, ex funcionaria pública, actual miembro del IMV

3- ADRIÁN BERTOLINI – Secretario General del SOEM – Sunchales

4- JAVIER DIBIASE – Pte de ADESU (Agencia de Desarrollo Económico de Sunchales)

5- GRACIELA RAMOS - Presidente de la Comisión Vecinal del barrio 9 de Julio; referente social de trayectoria

6- LILIA YACOMOSKY – Gerente Consorcio Ambiental Regional

7- DANTE PINOTTI - miembro del Consejo del Instituto Municipal de la Vivienda, comerciante, ex dirigente cooperativista

8- LUCIANA PAREDES - Presidente de la Vecinal del barrio Sur, dirigente social y abogada mediadora.

9- MARÍA BELÉN GONZÁLEZ – Escribana pública y abogada en el ámbito empresarial

10- CARINA RADILOV - Directora de la Escuela Nacional, escritora.

11- GERARDO ARNODO – Arquitecto, profesional consultor del Sindicato de ATILRA

1/

1- Ciudad Industrializada, Pujante y Dinámica

2- El ciudadano Sunchalense es proactivo en el ámbito privado, innovador, y siempre dispuesto a más. En el ámbito público y de participación ciudadana es más reservado, ejerciendo un rol más pasivo.

3- La innovación y las industrias. Considero que Sunchales se caracteriza por tener empresas de primer nivel con estándar internacional, posee núcleos de tecnológicos y de innovación únicos en la región con actores de alto valor intelectual que motivan y exigen a que uno deba estar preparado para aportar a la ciudad que viene.

4- Seguridad e Igualdad de Oportunidades. Lamentablemente y a pesar de los reclamos hoy Sunchales no cuenta con la estructura para brindar a sus ciudadanos la seguridad que se merecen. En cuanto a las oportunidades, la oferta de educación secundaria ofrece una marcada brecha de preparación entre las instituciones privadas (y semiprivadas) con respecto a las públicas. Motivo por el cual CEIS siempre reclamó sobre una renovación en la escuela técnica renovando el prestigio que en algún momento tuvo.

5- Sunchales tiene un fuerte protagonismo de empresarios industriales, algunos dirigentes gremiales que han tomado la decisión de dirigir las inversiones del gremio a la ciudad aportando significativamente al prestigio de la ciudad, Productores agropecuarios cuya



participación destacada es una cooperativa de importancia significativa en Sunchales y la región. En cuanto a las organizaciones civiles es de destacar La Casita del Niño cuya evolución, gestiones y manejo son realmente fantásticas.

6- No poseo información para generar un juicio al respecto. Cómo sensación puedo decir que entiendo que posee cierta homogeneidad considerando homogéneo a la posibilidad de tener un trabajo.

7- Los canales y las vías generaban una barrera entre algunas realidades sociales, que se fueron diluyendo con la aparición de nuevos loteos lindantes llevando con ellos mejores servicios e instalaciones. La zona de los montes de eucaliptos y viejos galpones de la ganadera y ferrocarril deberían ser convertidos en un espacio integrador entre "el centro comercial" de la ciudad y barrios como Moreno y Cooperativo que fueron considerados en sus inicios como las zonas más vulnerables de Sunchales (hoy ya mucho más desarrolladas).

8- Siete. Yo creo que la región es un 6. El país un 4.

9- Industrias e Innovación, Gestión política y ciudadana.

10- Sector agropecuario e industrial pujante

11- Energía - Agua Potable - Comunicaciones (El pavimento es una vía de comunicación)
- Gas - Cloacas.

12- Tengo 32 años de los cuales 10 años viví en otras ciudades por lo que es una consigna difícil, pero de los últimos años puedo destacar la reactivación del ferrocarril, la modernización de aeródromo, el gasoducto, el Centro Oncológico de ATILRA, Laboratorios de CITES.

13- Todas las mencionadas poseen un valor para el desarrollo de una sociedad con educación de calidad para el desarrollo de empresas industriales y de servicios sostenibles y conectados al resto del país.

14- Educación. La oferta educativa es muy limitada y no poseemos una oferta de carreras para generar los profesionales que el país y el mundo demanda. Tampoco la capacidad de una oferta de cursos de posgrados y especializaciones para los profesionales que hoy radican en la ciudad. Y un agravante es que no poseemos un atractivo como ciudad para atraer a jóvenes profesionales de otras localidades o repatriar aquellos que tuvieron que irse de la ciudad para formarse como profesionales.

15- Está gestionando buenas alianzas con Universidades para generar acceso a educación de calidad, y posee instituciones y empresas para acompañar ese proceso de formación que va a derivar en el nacimiento de nuevas empresas en la ciudad.

16- Empresarios, políticos y dirigentes gremiales.

17- Los problemas fueron mutando, algunos persisten más que otros, pero en Sunchales se sigue subestimando la formación de profesionales en la Ciudad la materia de educación es un tema pendiente que persiste.



18- El sector privado de Sunchales es un impulsor desde los inicios de Rotania, SanCor C.U.L, SanCor C.S. Ltda. que han generado una matriz industrial y empresarial que le ha permitido a la ciudad crecer en varios aspectos, desde la llegada del Gas natural para la secadora de la láctea, hasta las obras de infraestructura de calles y barrios de SanCor Seguros, creo que el rol privado ha sido el impulsor de la ciudad y lo seguirá siendo, a través de los actores históricos y los nuevos participantes que van emergiendo.

19- La dirigencia política debería tener un rol fundamental con igual importancia que el sector privado.

20- A Sunchales le corresponde ser uno de los principales protagonistas, estando a la altura de la ciudad vecina que hoy cuenta con la mayor relevancia que es Rafaela.

2/

1- Ciudad del cooperativismo.

2- Solidaria

3- progresismo, emprendedorismo.

4- Inseguridad, educación vial.

5- ONG, empresarios, dirigentes gremiales, bancos, mutuales, clubes, dirigentes políticos.

6- Heterogénea, hoy más que antes.

7- Barreras sociales en clubes y ubicación de los barrios.

8- 7 (bueno). 6 puntos la región y 6 puntos al país

9- Factores empresariales, gremiales, comerciales, escolares, agropecuarios y gubernamentales.

10- Recursos económicos y humanos.

11- cloacas, agua potable, energía eléctrica, gas, pavimento, comunicación.

12- Gasoducto, centros de salud, aeródromo, viviendas, edificios Sancor seguros y CET).

13- Promoción empresarial, empleo, capacitación.

14- Actualmente la situación económica y financiera.

15- Cooperativismo, emprendimiento, solidaridad, empresas, voluntariado,

16- Políticos, jóvenes, empresas, gestiones del gobierno local.



17- Regular, excepto estos últimos 4 años, que se notaron progresos.

18- Bueno

19- muy importante, central.

20- Activo e importante.

3/

1- A Sunchales lo defino como una ciudad pujante, en permanente crecimiento y desarrollo.

2- A la gente de Sunchales la defino como solidaria, predispuesta, a veces un poco reacia a la participación, pero muy emprendedora.

3- Las dos cuestiones que motivan a la ciudad sin duda alguna es el cooperativismo y el accionar de sus instituciones.

4- En estos momentos una de las cosas que incomoda a la ciudad es la inseguridad, por otro lado, también el elevado costo de vida con relación a otros lugares.

5- Los principales actores que motorizan a la ciudad son: Intendente, dirigentes sociales y gremiales, empresarios.

6- A la ciudad la considero que cuenta con una estructura socioeconómica heterogénea, mayor a la de años anteriores a raíz de su constante crecimiento.

7- Observando la ciudad encuentro barreras que separan las distintas realidades sociales, sin integración social y educación.

8- Del 1 al 10 evalúo el nivel de desarrollo de la ciudad 8. La región con 4, salvo Rafaela (6) al igual que Sunchales crece, pero no de la manera que lo hacemos nosotros. El país un 3.

9- Los factores que permiten motorizar el desarrollo de Sunchales permitiéndole son: el cooperativismo, sus industrias, el comercio, sus organizaciones sociales, entre otras.

10- Lechería, agricultura, ganadería, además de las distintas industrias y empresas que es variada.

11- Ordenaría las siguientes infraestructuras según su importancia: energía eléctrica, agua potable, cloacas, pavimento, comunicaciones.

12- Entre las infraestructuras en los últimos 30 años que han contribuido en mayor medida a mejorar el nivel de desarrollo de Sunchales: aeródromo, centro educativo, centros de salud, centro oncológico, etc.



13- Valor infraestructura y equipamiento: promoción empresarial y empleo, capacitación, gasto social, etc.

14- Limitaciones de la ciudad: para lograr mayores niveles de desarrollo: falta de espacio.

Fortaleza para su desarrollo: sus empresas e industrias.

15- Sus empresas e industrias.

16- Deben ser sus autoridades de Gobierno.

17- La evaluación del Gobierno Local en los últimos 30 años fue variada a raíz de los distintos signos que lo ocuparon. Por ejemplo, la gestión vecinalista la considero como conservadora, sin un programa y falta de planificación en este sentido, ocupándose solo de las pequeñas cosas. Mientras que las siguientes, especialmente la actual contaron con un programa de obras, planificación y orden que nos permitió avanzar como ciudad.

18- Al accionar del sector privado en pos del desarrollo fue priorizar el crecimiento de la ciudad.

19- La importancia del Gobierno Local es fundamental, mientras que la dirigencia política no estuvo a la altura de las circunstancias en este sentido.

20- El rol de Sunchales en el área Metropolitana debe ser protagónico.

4/

1- Cooperativismo

2- Las personas en esta región están marcadas por la cultura de los inmigrantes mayormente piemonteses. Se marca la prioridad al trabajo, a la austeridad y a lo propio. Luego se mezcla con una corriente friulana, que viene a atenuar estas características, para pasar de lo particular a cuestiones sociales, junto al movimiento cooperativo.

3- Combinación: Cooperativismo + Espiritualidad. Cómo potenciar esa sinergia.

4- Cultura individualista que predomina sobre el trabajo social, lo colectivo. Tener una plataforma mínima de dignidad de vida: educación, salud, vivienda

5- Servicios: empresas de inicios cooperativos y Agro industrial (metal mecánico).

6- Más homogénea, en relación a otras realidades de la zona.

7- Infraestructura (ambiental), accesibilidad a distintos servicios.

8- 7. 6 puntos a la región y 3 al país.



9- Articulación entre los actores. Hay ejemplos de desarrollos entre actores del sector público con el privado.

10- La cultura cooperativa, el desarrollo de este sector en la ciudad. Pilares de las empresas que hoy traccionan el desarrollo local. Y la predisposición para articular.

11- -Energía.

Gas – Comunicaciones – Cloacas – Agua - Pavimento.

12- Aeródromo, Centros educativos, Clubes, Centros de Salud, Gasoducto.

13- La infraestructura, como plataforma base para que el desarrollo ocurra, genera las condiciones: rutas, trenes, pavimento.

14- y articulación entre los distintos sectores de la ciudad. Potenciar estos tres pilares para generar oportunidades de desarrollo.

15- La base de la cultura cooperativa

16- El estado, y los que más influencia tienen en su sector.

17- Es bueno. En relación a otras realidades.

18- Es bueno.

19- Es clave, para traccionar el desarrollo.

20- Es uno de los actores claves, no solo por estar dentro de la estructura organizativa ocupando la vicepresidencia, sino por la importancia regional y la alta incidencia al ser la segunda ciudad más grande

5/

1- Pujante

2- Bastante egocéntrica

3- El avance y la modernización

4- La inequidad y la falta de viviendas

5- Gobiernos, ONG, empresas e industrias, Mutuales y clubes

6- Bastante homogénea



- 7- Posibilidad de acceder a carreras terciarias y universitarias a jóvenes de escasos recursos. Posibilidad de acceso a la vivienda propia para asalariados
- 8- Siete puntos. La región para mí sería un 6. El país 5
- 9- Que los actores con más acceso al desarrollo focalicen su atención al crecimiento de la localidad que en definitiva será también el suyo
- 10- Naturales. Tierra y agua de buena calidad
- 11- Energía eléctrica – agua potable – cloacas – gas – pavimento – comunicaciones
- 12- Centros educativos, centros de salud, vecinales, sindicatos, espacios verdes
- 13- Maquinaria y otros bienes
- 14- Que todas las partes actuantes logren trabajar para el bien común.
- 15- Poder adquisitivo elevada en gran parte de la población
- 16- Todos los ciudadanos somos responsables de accionar en favor del desarrollo de acuerdo a nuestras posibilidades y aptitudes.
- 17- El gobierno local tuvo un desempeño importante en pos del crecimiento local
- 18- Ciertos sectores del sector privado, acompañaron al gobierno en el desarrollo local
- 19- La dirigencia política y el gobierno local son fundamentales para el crecimiento de la ciudad
- 20- Sunchales ocupa un lugar preponderante para las localidades vecinas (puestos de trabajo, escuelas, industria, comercios, etc.)

6/

- 1- La defino como muy pujante, con ganas de desafiar la modernidad, pero siempre con voluntad de preservar el espíritu del pueblo. Pujante y conservador.
- 2- Muy conservadora en sus opiniones y en lo que espera del otro. Prefieren no mostrarse porque al hacerlo se sienten “desnudos”.
- 3- Que un lugar pequeño pueda tener a la familia protegida y cuidada. Sentir que pertenezco y ser reconocida, saludar al vecino y la charla fácil en la calle.
- 4- Incomoda la división, la tipificación entre unos y otros. Tanto en cuanto a la pertenencia a clubes como a las escuelas, o los grupos de personas.



5- Motorizan los representantes de los comerciantes, de los industriales, de los empresarios. No es grupal, sino personal de cada dirigente. No hay motorización Inter-personal o inter-institucional...no en forma conjunta.

6- Existen varias estructuras muy homogéneas entre sí, pero muy heterogéneas entre ellas...cada vez más marcadamente. En los encuentros y eventos se evidencian mucho más las diferencias sociales.

7- Existen barreras físicas (canales, vía del tren) y barreras de distancia o de proximidad a las infraestructuras o centralidades. La localización divide: “detrás de”, “la falta de pavimento”, etc.

8- Siete puntos, porque Sunchales podría ayudar mucho más en el desarrollo. No solo por los servicios sino porque por su potencial debería dar más. Quienes tienen el poder, la retrasan porque se pierden oportunidades. Pensamiento chato. Sin planeamiento. La región acompaña y puede tener las mismas dificultades y mismo puntaje. El país, 2.

9- Sunchales cuenta con factor humano enriquecido y capacitado, con suficientes herramientas. Sin embargo, falta valorizarlo según ese potencial para ser usufructuado por el tejido productivo. Faltan políticas de desarrollo que acompañen el crecimiento. Falta trabajo en equipo para trazar un lineamiento estratégico que defina hacia donde ir como ciudad o región.

10- Los principales recursos son el recurso humano y las comunicaciones que lo posicionan positivamente. Sunchales se encuentra en una ubicación estratégica dentro de la región.

11- Comunicaciones, sin duda es lo principal. Se supone que a estas alturas las demás infraestructuras deberían estar suministradas en un 100%. Y es ahí donde aparece la idea de la calificación con 7 puntos en el nivel de desarrollo. Agua, cloacas, energía no debería ser una necesidad, sino ya tenerlas completas para abocarnos a las comunicaciones.

12- Centros educativos, centros de salud privado, gasoductos, vecinales que eleven la integración ciudadana, la ampliación del área industrial.

13- Capacitación y promoción de la “nueva productividad”. No seguir apostando al gasto social.

14- La mentalidad conservadora de la población y de la dirigencia que trabaja separadamente. También el accionar del sector público ha sido un limitante.

15- Hay ejemplos de personas que pueden tomarse como modelo. Las fortalezas se agrupan a las “empresas potencias”. Lograr unión entre los sectores para darle un salto exponencial a la ciudad.

16- Los responsables son la dirigencia empresarial, los de las grandes empresas que encabezan el crecimiento individual. Ellos deberían sumarse y agruparse en pos del desarrollo local.

17- El gobierno local ha hecho poco. Falta involucramiento, definiciones de cuáles personajes serán los motores. Falta muchísimo.



18- El sector privado ha sido muy individualista. Pero veo pocas posibilidades de que cambien esa postura. Algunos de ellos ya no suman a la visión global de desarrollo.

19- Mayor involucramiento. Los políticos no conocen el sacrificio de los que es invertir y trabajar para crecer y potenciar la empresa. Falta apoyo gubernamental al sector productivo. Política fuerte para definir acción. No siempre hay que suministrar créditos, sino que es necesario un mayor acompañamiento.

20- Primero habría que definir las acciones metropolitanas y los gestores del área. No sólo debe haber representantes. Le veo pocas chances al AMRaf.

7/

1- Una Ciudad en marcha emprendedora.

2- Gente con bases formadas por la inmigración europea con afán progresista y exigente.

3- El Cooperativismo y los Clubes de la Ciudad son ejemplos.

4- La situación de SanCor C.U.L. y la ruta nacional 34. Me preocupa muchísimo desde mi punto de vista, la despreocupación de la nueva generación por integrarse a entidades públicas, sociales y deportivas con fines de colaborar e interiorizarse de las necesidades permanentes existentes. Son muy pocos en relación a la cantidad de habitantes. En años anteriores el interés y la responsabilidad de la gente era distinto.

5- El Grupo Sancor Seguros, las Pymes y el sector agropecuario.

6- Sunchales hoy es más heterogénea en diversos aspectos.

7- La barrera ambiental es la zona periurbana en permanente conflicto con la ciudad (fumigación).

8- Siete (7) puntos. Destacó el proyecto de CITES como el más importante.

9- La innovación tecnológica.

10- Humanos preparados- Naturales (más de 30000 hectáreas productivas y la conectividad de la ciudad por medio de Rutas, Ferrocarril y Aeródromo.

11- Energía Eléctrica, Gas, Telecomunicaciones, Agua potable, Cloacas, Pavimento.

12- Centros Educativos, Aeródromo, Clubes, Suelo Productivo, Canalizaciones.

13- Promoción Empresarial, Empleos, Acción Social.

14- La falta de formación humana e infraestructura vial.



15- La mayor fortaleza es la idiosincrasia de sus habitantes.

16- La educación sin dudas. Los medios de información debieran colaborar con un criterio menos comercial.

17- En los últimos treinta años fue regular el accionar, hubo falta continua en las políticas públicas.

18- En su mayoría Positivo.

19- Tiene mucha importancia, el Gobierno Local es el principal articulador junto con parte del Estado, el sector privado y la sociedad civil.

20- Es una ciudad muy importante y destacada en una amplia zona.

8/

1- Sunchales es una aldea pintoresca, es como un oasis en el desierto. Esos pequeños escenarios que se destacan del resto, por su riqueza, su orden, su gente, su cultura.

2- trabajadora, muy pujante y exigente.

3- Van cambiando acorde al momento histórico, hoy me preocupa el trabajo social, la contención de los jóvenes para poder trabajar con la población en riesgo y lograr que la aldea siga siendo tal.

4- La inseguridad, las drogas.

5- Los principales actores en esta ciudad son las instituciones de la sociedad civil, son las que empujan, marcan el horizonte a seguir e intervienen activamente de la vida de los Sunchalenses.

6- Yo considero que es más el sector homogéneo que tiene un nivel adquisitivo medio alto, luego hay un sector que apareció con mucho contraste estos últimos años de gente excluida del sistema, sin trabajo y con carencias. El contraste entre este sector más pequeño y el resto de la población produce mayor resentimiento y opresión a mi entender.

7- pocas barreras, pero se formaron unos

8- 7 puntos.

9- las empresas locales pujantes, el nivel adquisitivo de sus habitantes, las ansias de progreso.

10- La idiosincrasia de la gente, el empuje de sus emprendedores y las instituciones presentes en la ciudad.



- 11- Energía Eléctrica, agua potable, cloacas, pavimento, gas, comunicación
- 12- Suelo productivo, clubes, centro educativo, aeródromo, espacios verdes.
- 13- La infraestructura y el equipamiento son de gran valor para el desarrollo, son inherentes al mismo, los demás puntos son importantes, pero no pueden crecer sin éstos.
- 14- Falta de compromiso económico de los vecinos para abonar las obras necesarias. Algunas miradas conservadoras.
- 15- industria local pujante, exigencia de sus habitantes.
- 16- público privada, creo que el Estado es el impulsor por excelencia, pero necesita de acompañamiento y compromiso de los empresarios y de la sociedad.
- 17- En estos últimos años se nota un gran avance.
- 18- notable.
- 19- mucha importancia, creo que aportan el 70% de la tarea.
- 20- un rol activo, de protagonismo

9/

- 1- como una ciudad ACTIVA
- 2- A su gente la describiría como personas solidarias y con un alto porcentaje de creatividad que buscan diferenciarse en el contexto
- 3- Me motiva saber que es una ciudad con empresas de primera línea ... lo que nos permite tener las actualizaciones de capital a nivel laboral en poca extensión (lo que nos permite vivir cómodos)
- 4- Me incomoda el constante crecimiento de la inseguridad y la oferta educativa en nivel inicial, primaria y secundaria
- 5- Los motores a mi entender son las empresas. Apuesto a que el desarrollo en educación terciaria y universitaria que se está haciendo es un motor importante en la ciudad.
- 6- Creo que la estructura es heterogénea y ha aumentado en estos últimos años, creo que el acceso a educación de calidad puede ser un factor para disminuir lo heterogéneo. Creo que era más homogénea antes.
- 7- Si, existen algunas barreras que separan realidades distintas como las vías del ferrocarril, la calle Rafaela, la calle San Juan (en las "cinco esquinas"), la ruta 34 en cuanto a Ciudad Verde



8- En desarrollo quizás podría ser un 6. En contexto regional creo que estamos un 8. Nuestro país es muy desigual en general yo creo que sería alto el puntaje

9- Para poder motorizar el desarrollo a mi entender se debe partir de apoyo a la educación y un estado presente y acompañando, inclusive motivando a sus industrias, comercios y emprendedores, tratando de ser embajador de cada uno de los proyectos existentes y colaborando en la selección y toma de herramientas financieras y de inversión. Además, se lo necesita presente con cuestiones propias e infraestructura (acceso a las vías de comunicación y transporte) y diseño urbano y crecimiento. Un estado interesado en el desarrollo

10- El principal recurso es humano, recurso agrícola ganadero, podría ser la ruta 34 en buen estado por ser estrategia para la distribución del norte

11- Todas son importantes por igual, en el tiempo que vivimos no es posible el desarrollo sin todas ellas en toda la población

12- Aeródromo, pavimento, clubes, centro de transferencia de cargas (cuando esté a pleno), centros de salud (creo que el problema es que descentralizados y los esfuerzos se multiplican y la calidad disminuye)

13- Las infraestructuras son necesarias, creo que si pudiéramos activar planes REALES transversales a las distintas administraciones donde se motivará el desarrollo podría programarse una apuesta al desarrollo por etapas, y tanto las infraestructuras como otras inversiones podrían potenciarse y ser valoradas por igual. Hoy no veo esto en Sunchales

14- LIMITANTES: la burocracia (por ejemplo, hoy para activar un nuevo emprendimiento hay requisitos que son una risa y que no colaboran con ese estado socio que se necesita para el desarrollo), la falta de conectividad accesible económicamente de Sunchales en el país (creo esto pasa en todo el país)

15- FORTALEZA: su gente (emprendedora), los grupos culturales (hay muchos movimientos culturales ocultos), la matriz industrial, la gran cantidad de instituciones y entidades intermedias, el aeroparque, la radicación de empresas con proyección nacional e internacional.

16- SIN DUDAS el estado y los industriales (viven realidades de innovación e invención todos los días para poder sostener en este país sus industrias) los veo con gran capacidad de adaptación y continua mejora. También considero como motor a las grandes empresas radicadas en la ciudad, creo que hay que prenderse en ese tren.

17- El accionar del sector público en el desarrollo creo en algunos aspectos como las modificaciones en las infraestructuras (centro cívico, centro de salud, etc.) es bueno, pero tiene posibilidades en ciudades como Sunchales de pasar a ligas mayores. Creo que el recurso humano del estado no está al servicio de la población y no entiende que la población es el empleador, no puede ser que hacer un trámite sea una odisea de mal gusto.

18- Creo que el accionar privado y su necesidad en el desarrollo de la ciudad se lo puede ver en vivo en este momento de pandemia donde, sin el sector privado o las fuerzas institucionales existentes en la ciudad no se hubiese logrado el modelo de salud que se



está llevando a cabo. Creo que el estado no está presente y optó por acompañar decisiones de privados, y dedicarse a la publicidad y la coordinación de cuestiones de logística. Sin el esfuerzo de los privados este plan no hubiese sido posible

19- El gobierno local no está entendiendo el potencial que tiene Sunchales en cuanto a desarrollo, falta cercanía a las empresas, le falta conocimiento de sus industrias, le falta sangre en las venas.

20- No opino porque todavía no entiendo a donde apunta este proyecto de áreas metropolitanas, nadie me lo supo explicar bien o aclarar en qué suma y los representantes que conocí me hacían pensar que esto era un poco más de lo mismo, otra estructura para nada. No sé qué se logró concretamente a la fecha o cual es el plan que se tiene. Si es de avanzada el proyecto le falta publicidad.

10/

1- Una ciudad ordenada, limpia, llana.

2 - Las generalizaciones no me convencen. La gente valora mucho la imagen, la opinión ajena, la mirada del otro/la otra/otro. Mucha doble moral. Mucha vigilancia moral. También lazos comunitarios fuertes, solidaridad con algunas causas, compromiso con entidades intermedias, en la tradición cultural de las asociaciones de inmigrantes y luego, las mutualistas y cooperativistas. Poco despliegue cultural, escasa valoración de la cultura.

3- El arbolado. Los afectos.

4- Espacios culturales más diversos, desearía. La cantidad de tránsito.

5- Es una pregunta que no quisiera contestar. Creo que posicionar un sector sobre otro, desconociendo las causas por las que ese sector en particular puede “destacarse” mientras que otro sector no puede hacerlo, es realizar un análisis descontextualizado de la historia y despolitizado.

6- Creo que no hay homogeneidad. Hay sí, una gran cantidad de empleados con altos sueldos que aspiran a ser una especie de aristocracia, y un sector de empleados con bajos sueldos que aspiran a ser clase alta. Es más aspiracional que real la clase. La realidad es que hay una gran clase media empobrecida.

7- Los barrios constituyen realidades sociales diferentes. Ciertas calles. Las vías del tren.

8- No puedo medirlo con certeza, tengo una mirada muy subjetiva. Un siete quizás.

9- Impulsar la formación de pequeñas industrias, emprendimientos. Desalentar la idea de que “ser empleado de...” es el gran mérito a alcanzar.

10- Recursos humanos. Formación. Ubicación estratégica. Comunicación.



- 11- Agua, energía eléctrica, cloacas, gas, comunicaciones, pavimento.
- 12- Red cloacal. Red de gas. Pavimentación. Vivienda pública. Canalizaciones.
- 13 -En un contexto ideal, tienen que ir a la par.
- 14- Los contextos adversos a nivel país. La dependencia de ciertas empresas / industrias. Falta de créditos a nivel industrial. Un parque industrial mejor abastecido para proveer a las empresas.
- 15- No hay condiciones atractivas para que se sumen emprendimientos.
- 16- El gobierno local. El Centro Comercial, Industrial y de la Producción.
- 17- Buenos administradores.
- 18- Positivo, relativamente.
- 19- Mucha, si salen de su rol administrativo.
- 20- ¿Existe un área metropolitana en formación? Más oferta de educación superior gratuita. Trabajo. Salud.

11/

- 1- Ciudad pujante, con un crecimiento demográfico sumamente significativo.
- 2- Pujante para determinadas acciones vinculadas con lo económico, y poco participativa en cuestiones vinculadas con lo asistencial, colaborativo y político.
- 3- Las diversas prestaciones de servicios con que se cuenta por tratarse de una ciudad de tamaño medio y la constante puesta en valor de la ciudad, mediante sus construcciones edilicias en constante actualización.
- 4- El constante crecimiento de inseguridad y la falta de mantenimiento en sus calles.
- 5- Es una mezcla entre lo privado y lo público. Si bien los principales actores son de índole privado (empresas de servicios, dirigentes gremiales y comerciantes), esto no resultaría posible sin el acompañamiento del sector público, llámese poder ejecutivo y legislativo.
- 6- En la actualidad la estructura socio- económica resulta más heterogénea que en años anteriores, ya que comenzaron a intervenir diversos actores que en años anteriores no se encontraban en dicha localidad, o se encontraban en proceso de conformación y crecimiento.



7- Si bien en un estadio muy bajo y de poca percepción, pero una barrera que se vislumbra y que marca una cierta separación de realidades sociales, es la línea completa del FFCC que cruza a la ciudad de Sur a Norte o viceversa.

8- Con un 8. Entendiendo que la región abarcaría Rafaela y algunos pueblos menores de nuestro alrededor, un 8, y en el caso del país es mucho más complejo de evaluar por la gran disparidad entre las provincias, pero haciendo un promedio muy beneplácito un 6

9- Creo que el cooperativismo debería ser uno de ellos. El sostenimiento de instituciones y empresas originarias de la localidad. El fortalecimiento de gestiones para la implantación de nuevas empresas. El apoyo económico, financiero e institucional para el desarrollo de servicios vinculados con la educación y la salud.

10- En lo económico, el aporte de capitales privados y de la explotación agrícola-ganadera. En lo institucional, las gestiones de diversa índole del actual gobierno local, así como de algunas instituciones privadas con injerencia a nivel nacional. En lo social, la contención de las diversas instituciones deportivas de la ciudad, así como de algunas instituciones públicas-privadas. En lo vinculado a salud, el interés de algunas instituciones privadas en brindar servicios acordes a las necesidades de la zona, así como de las instituciones públicas que con gran esfuerzo logran su cometido. En lo educativo, el interés de diversas instituciones privadas en brindar este tipo de servicios, así como la gestión y el emprendimiento del gobierno local para ello.

11- Agua potable-cloacas-energía eléctrica-comunicaciones-pavimento-gas.

12- Infraestructuras desarrolladas por empresas e Instituciones privadas, suelo para vivienda privada, centros de salud, canalizaciones, calles pavimentadas.

13- El valor podría ser del 50%.

14- En la actualidad una limitante sumamente importante es la incertidumbre sobre el futuro de la empresa Sancor CUL. La falta de aportes provinciales y nacionales para el mejoramiento en general de la ciudad. El acompañamiento de entes reguladores y prestadores de servicios públicos.

15- Las empresas existentes, las instituciones intermedias, el cooperativismo, la gestión pública.

16- Todos los que integramos, vivimos y queremos a esta ciudad. No creo que existan categorías de responsables, ya que todas las instituciones privadas o públicas, empresas, comercios, etc., se integran por personas.

17- No puedo evaluar esta consulta, ya que sólo hace 17 años que vivo en esta ciudad. Si se me permite evaluar estos años, diría que el gobierno local tuvo sus altibajos, con gestiones muy participativas e interesantes para el desarrollo local, como así también gestiones poco felices.

18- Al igual que la consulta anterior, no podría responder responsablemente esta consulta por el tiempo vivido en dicha ciudad. Durante el tiempo transcurrido en mi vivencia, puedo afirmar que el accionar del sector privado ha sido positivo.



19- Fundamental. Debería ser el máximo coordinador, integrador y colaborador.

20- Debería ser un protagonista de primera línea.

