

*V SEMINARIO NACIONAL DE LA RED DE CENTROS ACADÉMICOS PARA  
EL ESTUDIO DE GOBIERNOS LOCALES*

*9 Y 10 de Octubre de 2003*

**El sistema de acción local en un municipio problemático de la  
Región Metropolitana Córdoba. El caso de Estación Juárez  
Celman.**

Tecco, Claudio Alberto  
Perin, Alejandra

Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP), Universidad Nacional de Córdoba.

**RESUMEN**

El análisis del sistema de acción local de un territorio implica necesariamente considerar múltiples dimensiones interactuantes: económicas, sociales, político-institucionales y culturales-identitarias. El enfoque del desarrollo local pone énfasis en procesos que involucran a diversos actores (gobierno municipal, empresas y organizaciones de la sociedad civil) como protagonistas que actúan de manera coordinada, generando sinergias y externalidades positivas en el territorio.

La debilidad de los sistemas empresarial y socioterritorial en un municipio y la ausencia de articulaciones entre los mismos operan como condicionantes para la implementación de proyectos de desarrollo local. Tal es el caso de Estación Juárez Celman, localidad perteneciente a la Región Metropolitana Córdoba que desde mediados de los años '80 experimenta un significativo crecimiento demográfico, principalmente por ser receptor de población de escasos recursos que proviene mayoritariamente de la Capital Provincial.

La ponencia se inicia con una discusión conceptual sobre capital social, luego se analizan las características del sistema de acción local en Estación Juárez Celman, las lógicas de actuación de los agentes territoriales y las estrategias del gobierno municipal para articular actores y liderar un proceso de desarrollo local.

Es frecuente que en seminarios y congresos predominen las presentaciones de experiencias "exitosas" en materia de gestión del desarrollo local. Si bien esto es útil, por las enseñanzas que pueden derivarse del análisis de tales casos, es igualmente importante conocer las dificultades que experimentan gobiernos municipales que operan en entornos más adversos.

La ponencia se basa en resultados de avances realizados en dos proyectos de investigación: uno de ellos referido al sistema de asentamientos de la Región Metropolitana Córdoba y otro y al sistema de acción local en el Municipio de E. Juárez Celman.

**El sistema de acción local en un municipio problemático de la Región Metropolitana Córdoba. El caso de Estación Juárez Celman.**

## 1. Capital Social y Desarrollo Local

En la literatura de los '90 referida a temas de desarrollo y gestión local son frecuentes las referencias a construcción de sinergias en y desde el territorio, a la articulación entre actores como fenómeno explicativo de las transformaciones en sociedades que han logrado ciertos estándares de desarrollo y/o como estrategias para alcanzarlos.

José Arocena, uno de los autores con mayor predicamento en la materia, aporta a los estudios de desarrollo local su visión de los *sistemas de acción local* (Arocena, J. 1995). El estudio de las lógicas de actuación de los sujetos y organizaciones que operan al interior de los que el autor denomina sistemas *empresarial, socio-territorial y político-administrativo*, como así también de las articulaciones entre dichos sistemas a escala local, permite identificar bloqueos que operan como restricciones al desarrollo y asociaciones sinérgicas que lo facilitan.

Desde otras perspectivas teóricas, aunque arribando a similares conclusiones, se asigna especial significado a la construcción de *capital social* como factor explicativo del desarrollo local. Distintos autores asignan al capital social virtudes como promotor del desarrollo económico (economistas neoinstitucionalistas) o como constructor de democracia y calidad gubernamental (políticos y sociólogos). En razón de la importancia adquirida por el debate sobre este tema y por entender que el mismo puede aportar para comprender el caso que presentamos en este trabajo, nos detendremos brevemente en el análisis de este concepto.

El capital social es el conjunto de normas, organizaciones y redes mediante las cuales los sujetos acceden a recursos y adquieren poder. Es a través de tales redes, reguladas por determinadas normas (instituciones<sup>1</sup>) que se adoptan decisiones y se formulan proyectos de interés colectivo (Barreiro Cavestany, F. 2001).

Para Robert Putnam (1993), el capital social se expresa a través de la *confianza* presente en los diversos actores sociales. La asociatividad y el respeto a las normas de comportamiento cívico adquieren relevancia. Allí donde prevalecen los valores del capital social funcionan normas y sanciones consensuales y se facilitan los flujos de información.

La existencia de organizaciones comunitarias activas y redes sociales indican la presencia de interés social por los asuntos públicos. Las relaciones de apoyo mutuo entre los diferentes actores (asociaciones vecinales, sociedades culturales, clubes deportivos, cooperativas, etc) son vistas por Putman como *redes de compromiso cívico*, y formas de capital social. Considera asimismo que cuanto mayor sea la densidad de estas redes comunitarias mayor será la probabilidad de que cualquier ciudadano desarrolle capacidades de cooperar para beneficio mutuo.

El capital social es relacional, esto es, solamente se acumula como resultado de relaciones entre sujetos y sólo existe cuando se comparte, es un bien público.

Acumular capital social no es sin embargo una actividad filantrópica, es el resultado de prácticas sociales y cívicas en las que los sujetos se benefician tanto colectiva cuanto individualmente. Esta afirmación pretende significar que quienes participan en procesos cooperativos tienen también expectativas de lograr, a través de ello, algún tipo de satisfacción, se esta económica, cultural, afectiva, de reconocimiento público o simbólica.

El capital social es un activo colectivo que está implícito en las relaciones sociales y que puede ser promovido o restringido por dichas relaciones, según los valores existentes en el colectivo social (Lin, Nam 2001). Para Nam Lin, este activo social se construye en virtud de conexiones entre actores,

---

<sup>1</sup> Para Douglass C. North (1996), las instituciones son las reglas del juego o las constricciones convencionalmente construidas para enmarcar la interacción humana en una sociedad determinada. Las instituciones son las normas, pero no únicamente la legislación, ya que las normas pueden ser formales e informales, teniendo ambas idéntica importancia. Lo que cuenta no son las leyes formalmente vigentes, sino las pautas de comportamiento interiorizadas por los individuos en su proceso de adaptación al orden social.

lo cual permite que estos accedan a recursos de los grupos o asociaciones a los que pertenecen y a los de las redes de las cuales tales organizaciones forman parte. Son por tanto recursos colectivos a los cuales los sujetos pueden acceder temporalmente, en la medida en que existan encadenamientos (linkages) en una red social. Las redes funcionan como tales cuando existen reglas de juego (normas informales en términos de D. North) de compensación recíproca entre las partes que las integran y sólo se sostienen en el tiempo si logran resultados. Los resultados esperados por los actores participantes exceden la mera acumulación de capital social y se proyectan a la posibilidad de lograr la conversión de ese capital social en otras formas de capital.

Por su parte, Peter Evans (1996) asigna al Estado un rol activo en la producción de capital social, por entender que, a través de sus acciones, es posible generar un ambiente en el cual las organizaciones sociales encuentren canales de articulación. Para Evans el capital social no es sólo patrimonio de la sociedad civil sino que se construye en un proceso de interacción entre ésta y el estado.

Refiriéndose específicamente al desarrollo local, desde el territorio, F. Barreiro Cavestany (2001) afirma que las capacidades locales para el desarrollo surgen del aprendizaje nacido de la interacción social y de la acumulación de capital social. No son el fruto de la capacidad de cada actor, sino de las capacidades generadas en las redes de cooperación. En tal sentido, a través de las redes fluye información y conocimientos, los cuales se transmiten de modo informal, en el día a día y las prácticas concretas.

Ahora bien, el capital social es más abstracto, menos tangible y mensurable que el capital económico. No sólo es menor su visibilidad, sino que tampoco se han desarrollado hasta el momento herramientas metodológicas que permitan realizar cuantificaciones precisas.

Otra diferencia importante entre ambas formas de capital es que el social es de más difícil construcción. Su acumulación no depende de la voluntad externa de uno (o de pocos) "inversores" que adopten decisiones racionales basadas en cálculos de rentabilidad; por el contrario, es esencialmente endógeno, resultado de procesos e instituciones enraizados en la historia de una sociedad. Pueden construirse o deconstruirse organizaciones pero la formación de capital social requiere institucionalidad y articulaciones reticulares.

Siguiendo a J. Prats (2002b, citado por López, S. 2003) puede afirmarse que las instituciones son abstractas, no tienen fines específicos y cumplen la función de facilitar a individuos y organizaciones la consecución de sus fines particulares. Las organizaciones son órdenes concretos, formados por individuos y recursos, son creadas para la consecución de fines particulares y específicos. Ambos son sistemas normativos, pero de naturaleza diferente: las normas de las instituciones son abstractas y proceden de la evolución y dinámica social, mientras que las normas de las organizaciones proceden del designio racional y pueden ser alteradas por diseño. Instituciones y organizaciones son producto de la acción humana; son fruto de la convención, pero de distintos tipos de convenciones: las organizaciones pueden ser diseñadas, construidas y cambiadas por métodos y técnicas pertenecientes al "racionalismo constructivista", mientras que las instituciones son producto de un largo proceso de interacción histórica. Siguiendo este razonamiento, el capital social es producto de procesos de interacción dinámica, de acuerdo a reglas de juego aceptadas, internalizadas y respetadas por quienes participan en el juego y su acumulación demanda una inversión endógena constante por parte de los actores sociales que lo construyen.

Existen sistemas de acción locales cuyos componentes operan con lógicas de actuación cooperativas e innovadoras, integrados por actores sociales que comparten identidades fundadas en una historia común pero no "nostálgica", sino orientada al futuro (Arocena, J. 1995). Ahora bien, abundan también sociedades locales desarticuladas, sin proyectos compartidos, anómicas, con identidades colectivas débiles.

Cabe entonces preguntarnos, ¿por qué determinados territorios son proclives -y otros no lo son- a transitar por los senderos del desarrollo endógeno, mediante cooperación sinérgica de sus agentes sociales y la acumulación de capital social?

El enfoque neoinstitucionalista nos ofrece un principio de explicación en su consideración de

las normas como productos de procesos histórico-sociales. Pero aún tratándose de un proceso de tales características, ¿se trata de procesos espontáneos o, por el contrario, es posible que determinados actores locales, por su posicionamiento estructural en la sociedad local, por detentar determinados recursos (económicos, culturales, de poder o simbólicos) contribuyan a generar condiciones que favorezcan la formación de capital social?

Los estudios de caso aportan conocimientos sobre experiencias en las cuales determinados "agentes de desarrollo" o "actores estratégicos" han desempeñado el rol de catalizadores, liderando procesos exitosos de desarrollo. Estamos pensando en formas pluralistas y democráticas de liderazgo, capaces de articular sistemas complejos de actores -con valores e intereses contradictorios- para que la cooperación en el territorio no resulte en un juego de suma cero, sino que conduzca al desarrollo de visiones y proyectos colectivos.

Es obvio que las condiciones para el surgimiento de este tipo de liderazgo son más propicias en *entornos innovadores* (P. Aydalot y D. Keeble, 1988), con profundidad histórica e identidades colectivas sólidas. Sin embargo, es también necesario plantearnos el desafío de aportar ideas que contribuyan a la elaboración de estrategias apropiadas para sociedades locales que no reúnen tales características antes apuntadas.

En nuestra opinión, considerando las atribuciones que el régimen municipal asigna a los gobiernos locales, interpretamos que estos no son "un actor más" en el sistema de acción local. Por el contrario –y con mayor razón si existen debilidades organizativas e institucionales en la sociedad local- le cabe al municipio desempeñar un rol activo para promover la formación de capital social, promoviendo la conformación de OSC y su articulación en redes, publicando los proyectos y acciones de la administración local.

El caso que presentamos en esta ponencia es el de una Municipalidad en donde las condiciones para la puesta marcha de un proceso de desarrollo local, acorde a lo discutido en esta introducción, no son las más propicias, como podrá apreciarse en los siguientes capítulos de este trabajo.

## **2. El Municipio de Estación Juárez Celman: sus características socio-territoriales**

El Municipio de Juárez Celman se encuentra ubicado al norte de Córdoba Capital, en el Departamento Colón, Pedanías Constitución y Río Ceballos, sobre la Ruta Nacional N° 9.

La Municipalidad de Juárez Celman fue creada en Diciembre de 1990 a partir de dos comisiones vecinales ya existentes (Estación Juárez Celman y Parque Norte).

En su actual Ejido Urbano incluye seis asentamientos poblacionales enlazados por la Ruta Nacional N° 9 N, con una extensión longitudinal de unos 6 km, entre los cuales existen fracciones de suelo rural con actividades agropecuarias.

Estación Juárez Celman da origen al nombre del Municipio y se encuentra localizada en el km 18. Los asentamientos poblacionales que la componen, de norte a sur son los siguientes: Estación Juárez Celman, Villa Los Llanos (a 1,5 km de la anterior), Barrio Parque Norte (a unos 2,5 km de la precedente), Villa El Fachinal o Villa Almirante Brown y Villa Pastora (a unos 400 m de Barrio Parque Norte), Guiñazú Norte y Villa La Costa del Canal 15 (distanciadas uno 5,5 km de Estación Juárez Celman).

Los asentamientos Villa Pastora, Guiñazú Norte y Villa La Costa del Canal 15 están limitando con los Barrios Villa Risler, Guiñazú y Recreo Norte de la ciudad de Córdoba. Guiñazú Norte está conformada por la parte de manzanas y lotes del Barrio Guiñazú de Córdoba, que queda dividido por la traza del límite interdepartamental entre los Departamentos Capital y Colón. El asentamiento marginal Villa La Costa del Canal 15, continúa en Córdoba a lo largo del Canal, en sus distintos tramos.

Por lo tanto, **en este Municipio es necesario hablar de una estructura urbano-**

**territorial constituida por unidades barriales y sectoriales que presentan cada una características particulares en sus componentes urbanos.**

Desde el punto de vista físico-funcional Estación Juárez Celman es prácticamente un conglomerado de barrios periféricos de la Ciudad de Córdoba. Situado en el límite Norte del Departamento Capital y con graves déficits de infraestructura y equipamientos urbanos, carece de dinámica económica propia y es altamente dependiente de Córdoba.

El Municipio es receptor de sectores de muy bajos recursos y de estratos de población de nivel medio empobrecidos o expulsados del mercado laboral. La posibilidad de adquirir lotes con financiación a largo plazo, en cuotas accesibles y de posesión inmediata, permitió la ocupación acelerada del loteo que hoy conforma Villa Los Llanos.

Más del 60 % de la población que hoy vive en jurisdicción de E. Juárez Celman no es originaria de dicha localidad. Se trata de asentamientos conformados en la actualidad mayoritariamente por inmigrantes.

La inmigración, predominantemente originada en la ciudad de Córdoba, se explica principalmente por los valores de mercado de los bienes raíces, inferiores en promedio a los de la capital provincial. En efecto, 41,3 % de quienes se mudaron desde Córdoba argumentan como principal motivo para su radicación en Juárez Celman el menor precio del suelo urbano.

El hecho de que más de 62 % de la población activa ocupada de Juárez Celman trabaje fuera de la localidad y que, dentro de este grupo, 82 % tenga a la capital provincial como sede de sus actividades laborales permanentes, nos está indicando que las personas que se radican en Juárez Celman lo hacen predominantemente con el objeto de fijar allí antes su lugar de residencia que el de su trabajo.

El nivel socio-económico de la población del municipio es bajo, 40 % de la población habita en asentamientos precarios y si bien el resto lo hace en núcleos urbanos consolidados, su situación patrimonial y laboral, como así también las condiciones educacionales, laborales y ambientales predominantes indican la existencia de una pobreza generalizada.

Los datos de los cuadros 1 y 2, permiten caracterizar a Juárez Celman como "ciudad dormitorio de pobres", territorio cuyos escasos ingresos son generados en actividades laborales localizadas predominantemente en la ciudad de Córdoba<sup>2</sup>.

**Cuadro 1: Municipalidad de Juárez Celman.  
Nivel socioeconómico de la población total  
(Año 2002)**

<b>NIVEL SOCIOECONÓMICO</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Porcentaje Acumulado</b>
Marginal (E)	13.6	13.6
Bajo (Estruc.y No Estruct.) (D)	72.5	86.1
Medio Bajo (C3)	10.5	96.6
Medio Medio (C2)	2.0	98.6
Alto y Medio Alto (ABC1)	0.8	99.4
Sin datos	0.6	100.0
Total	100.0	

**Cuadro 2: Municipalidad de Juárez Celman. Nivel socioeconómico de la población por asentamiento (año 2002)**

<sup>2</sup> Salvo se indique lo contrario, la fuente de todos los datos en el texto y en los cuadros es el Proyecto de Investigación radicado en IIFAP-UNC, titulado "Región Metropolitana Córdoba: un estudio del sistema urbano y de su vinculación a la red de ciudades del Cono Sur". Agencia Córdoba Ciencia, Córdoba 2001-2003.

NIVEL SOCIO-ECONOMICO	ASENTAMIENTO POBLACIONAL									
	Costa Canal		Almirante Brown		Parque Norte		Villa Los Llanos		Est. Juárez Celman	
	%	%Ac.	%	%Ac.	%	%Ac.	%	%Ac.	%	%Ac.
Marginal (E)	23.9	23,9	15.4	15.4	9.8	9.8	12.5	12.5	3.3	3.3
Bajo (Estr. y No Estr.) (D)	67.4	91.3	74.0	89.4	63.9	73.7	75.9	88.4	80.1	83.4
Medio Bajo (C3)	6.5	97.8	8.6	98.0	19.7	93.4	8.0	96.4	13.3	96.7
Medio Medio (C2)	0.0		1.0	99.0	6.6	100.0	1.8	98.2	0.0	
Alto y Medio Alto (ABC1)	0.0		1.0	100.0	0.0		1.8	100.0	3.3	100.0
Sin datos	2.2	100.0	0.0		0.0		0.0		0.0	
Total	100.0		100.0		100.0		100.0		100.0	

### 3. Los actores económicos locales

La población económicamente activa es en su mayor parte changarín de la construcción, trabaja en quintas, es peón rural o realiza otros trabajos de baja calificación y remuneración. La población que tiene estudios superiores u oficios es escasa, ejemplo de lo cual es que los profesionales que trabajan en empresas radicadas en el Municipio no residen en Juárez Celman.

**Cuadro 3: Municipalidad de Juárez Celman. Nivel de estudios alcanzados por la población de 18 ó más años de edad (año 2002)**

Nivel de Estudios	Porcentaje
Sin Estudios	7.1
Primaria incompleta	24.1
Primaria completa	40.2
Secundaria incompleta	18.4
Secundaria completa	6.5
Terciaria incompleta	0.3
Terciaria completa	0.6
Universitaria incompleta	1.4
Universitaria completa	1.4
Total	100.0

De acuerdo a los registros municipales los comercios minoristas habilitados alcanzan a unos 250, distribuidos en los distintos espacios urbanos; la gran mayoría de ellos son quioscos, despensas, almacenes, verdulerías, panaderías o carnicerías. Se trata de pequeños comercios minoristas, de tipo familiar, que no demandan una inversión de importancia y aseguran al menos una venta diaria que aporta a la subsistencia al grupo familiar. Forman parte de las propias viviendas, con una infraestructura básica acorde a lo dispuesto en las ordenanzas locales.

La oferta local de bienes y de servicios en la localidad se corresponde con la de un mercado de bajos ingresos. Por otra parte, la proximidad y buena accesibilidad a la ciudad de Córdoba resta competitividad al comercio minorista local; es así que una parte importante de los consumos de la población son abastecidos fuera de Juárez Celman. Incluso las pocas empresas localizadas en el lugar -y la propia administración municipal- deben abastecerse en ciertos bienes y servicios recurriendo a proveedores de Córdoba u otras localidades vecinas.

La actividad industrial de Juárez Celman se concentra en pocos establecimientos: matadero-frigorífico, silos, peladero y procesadora de aves, curtiembres y cortadora de ladrillos.

Las de mayor relevancia, por su magnitud y cantidad de ocupados, son el matadero-frigorífico

y la planta procesadora avícola.

El matadero frigorífico procesa carne vacuna, específicamente faenan vacas de terceros (abastecedores y carniceros) como así también de su propiedad, para luego venderla en el mercado interno. Actualmente exportan sólo menudencias, y están preparando la planta de acuerdo a las exigencias sanitarias prescriptas por el S.E.N.A.S.A. La empresa se instaló en el lugar en 1964 y, según lo relatado por sus primeros dueños la idea era “buscar un lugar lejos del centro de la ciudad (de Córdoba)” La buena accesibilidad geográfica (junto a la Ruta N. N° 9), y la disponibilidad de tierras cuyo valor de mercado era relativamente bajo (precios de tierra no urbanizada, utilizadas anteriormente para pastoreo) fueron en su momento factores que incidieron en la decisión locacional.

La empresa tiene 130 empleados de los cuales aproximadamente 100 viven en Juárez Celman (la mayoría vecinos de B° norte, Villa Los Llanos y Guiñazú N.). Los restantes 30 empleados son administrativos y profesionales, de los cuales sólo dos viven en Juárez Celman. Los recursos humanos de mayor calificación no residen en el Municipio.

La planta procesadora de aves se encuentra en la localidad desde el año 1971, teniendo como actividad principal la producción de pollos, incluyendo todo el ciclo, desde la reproducción hasta la venta al público. La planta tiene 98 empleados y entre el 60 y 70% de su personal reside en la jurisdicción.

En otro orden, Juárez Celman fue seleccionado por el Gobierno de la Pcia. para la localización de una Zona Franca, en cumplimiento de lo previsto por la Ley Nacional N° 24.331.

Se define a la Zona Franca<sup>3</sup> como un territorio segregado dentro del espacio nacional, en el cual se ofrece infraestructura física adecuada para la instalación de empresas extranjeras y nacionales, con el objeto de impulsar el comercio exterior y la actividad industrial exportadora, produciendo un aumento significativo de la eficiencia, reducción sustancial de costos para generar inversión y empleo. Las operaciones de las zonas francas apunta a la minimización de costos operativos y a generar concentración de servicios y de actividades complementarias. Es un recinto que, para los efectos de la autoridad aduanera se encuentra en el extranjero, es decir que la mercadería no está sometida al control habitual del servicio aduanero y su introducción y extracción no están gravadas con el pago de tributos.

Esta zona franca es de tipo Mixto (comercial e industrial). Por tal motivo, las mercancías extranjeras que ingresan a la Zona Franca están exentas de aranceles e impuestos que gravan las importaciones al territorio nacional y pueden permanecer en ella por tiempo indefinido. Pero además, en la Zona Franca pueden desarrollarse actividades de tipo comercial e industrial, siendo esta última actividad con el exclusivo objeto de exportar a terceros países. Dentro de la zona franca las mercancías podrán ser objeto de procesos que no alteren su posición arancelaria, tales como división, agrupación, envasado, etiquetamiento, etc.

Con relación a las actividades industriales, dentro del territorio de la zona franca se permite a las industrias radicadas, importar insumos e invertir en máquinas y equipos libres de impuestos. Asimismo la producción de las empresas radicadas deberá ser destinada a la exportación extrazona (MERCOSUR), como así también toda la producción de Zona Franca es abastecida por servicios desregulados y exentos de impuestos (energía, teléfono, agua, etc), tales como el IVA e Ingresos Brutos.

Para el desarrollo de las actividades antes mencionadas, la empresa concesionaria de este emprendimiento (Zofracor S.A.) dispone de un predio de 170 has., a sólo 17 km de la ciudad de

---

<sup>3</sup> En el Reglamento de funcionamiento de la Zona Franca de Córdoba se sostiene que “La Zona Franca es un área o porción de territorio perfectamente deslindada conforme lo define el artículo 590 del Código Aduanero, localizada en el Municipio Juárez Celman, Pedanía Río Ceballos, Departamento Colón, Provincia de Córdoba, en la cual se desarrollarán actividades de almacenaje, comerciales, de servicio e industriales, esta última con el único objeto de exportar la mercadería resultante a terceros países, excepción hecha de los bienes de capital que no registren antecedentes de producción en el Territorio Aduanero General de acuerdo a lo establecido en el art. 6 de la Ley N° 24.331” (Art. 1°). Conforme el art. 24 de la Ley N° 24331, las mercaderías que ingresen a la Zona Franca Córdoba estarán exentas de los tributos que gravaren su importación para consumo, vigentes o a crearse, salvo las tasas correspondientes a servicios efectivamente prestados.

Córdoba, sobre la ruta 9, separado de la misma por las vías del Ferrocarril General Belgrano y a muy corta distancia del Aeropuerto Internacional "Ingeniero Taravella".

Este emprendimiento económico viene operando desde abril de 1999, en la actualidad tiene en su predio a 150 empresas dedicadas a la importación y una sola firma a la exportación.

A fin de promover el emprendimiento, el Municipio de Juárez Celman dispuso eximir "de las todas la Tasas Retributivas Municipales vigentes en la Ordenanza Tarifaria Municipal al emprendimiento denominado Zona Franca Córdoba, por el plazo de la concesión que otorgue el Gobierno de la Provincia."

Hasta el momento el emprendimiento no ha generado empleo en cantidades importantes, ni ha logrado el impacto positivo esperado en sus comienzos.

Se puede advertir del análisis del sector empresarial local que el entramado productivo es inexistente. No existen encadenamientos productivos significativos en el territorio y sólo se sostiene estacionario el empleo directo en las empresas más antiguas (frigorífico y avícola), cuyos proveedores de insumos, bienes y servicios no pertenecen al mercado local y cuya producción se destina a mercados extra locales. La población del municipio que trabaja en estas firmas es de baja calificación, siendo por tanto sus ingresos también bajos, lo cual a su vez impide la generación de un umbral de demanda que justifique la localización de comercios y empresas de servicios que atiendan dicho mercado. Estas empresas se instalaron décadas atrás sin considerar las características socio-económicas del territorio y la localización elegida respondió en su momento a otras variables: escasa densidad poblacional y disponibilidad de tierras con buen acceso. Esta situación se viene sin embargo modificando, habiendo hoy quedando las industrias enclavadas en los espacios urbanos. En términos de Boisier (1994) puede considerarse a éstos actores como "actores *en* la región, antes que actores *de* la región, siendo escaso su aporte a la construcción de un sistema de acción local integrado.

Por otra parte, la radicación de la Zona Franca en la jurisdicción generó en su momento expectativas -tanto en la autoridades locales como entre los vecinos- que no se tradujeron en un incremento del empleo y en efectos multiplicadores en el territorio.

#### **4. El sistema político-administrativo**

La administración municipal es prestadora de los servicios básicos (alumbrado público, construcción y mantenimiento de la red vial, higiene urbana, espacios verdes, equipamientos colectivos).

Tiene también a su cargo la prestación del servicio de agua potable y la atención primaria de la salud (5 dispensarios y consultorios odontológico). En este último aspecto, la Municipalidad es el único prestador de servicios de atención a la salud en la jurisdicción y es quien absorbe la totalidad de la demanda de atención primaria. No existen prestadores privados, por razones de mercado, y las derivaciones se realizan a hospitales públicos provinciales.

Entre las obras públicas municipales realizadas desde 1990, las más importantes son un acueducto, la red de distribución de agua potable, una central telefónica, el tendido de la red eléctrica domiciliaria y de alumbrado público en los distintos barrios. Asimismo, el municipio construyó un edificio escolar. Estas obras significaron para los pobladores una mejora importante en la calidad de vida, ya que la mayoría de las viviendas carecían de agua de red, electricidad y alumbrado público.

Para la prestación de los servicios esenciales, el Municipio cuenta con una planta de personal conformada por 15 agentes de planta permanente y 19 contratados. La Planta total, incluidos los profesionales de la salud, asesores y funcionarios políticos, alcanza un total de 47 personas.

El Municipio administra un presupuesto levemente superior a los dos millones de pesos anuales del cual un porcentaje superior al 50% proviene de fondos transferidos por la Provincia (coparticipación y otros) y el resto corresponde a recursos recaudados por el propio Municipio, mediante el cobro de las Tasas por Servicios a la Propiedad Inmueble, Agua Potable, Comercio e

Industria e Impuesto al Automotor. A diciembre del año 2002 el Presupuesto ejecutado alcanzó a \$ 1.539.614,88.

Existe un alto porcentaje de morosidad en el pago de los tributos, alcanzando índices cercanos a un 70%, como consecuencia de la crítica situación socio-económica que atraviesa la mayoría de la población.

Juárez Celman recibe fondos de coparticipación provincial por una población estimada en 6.700 habitantes, cuando en realidad, en el último Censo Nacional de Población y Viviendas (año 2001) se contabilizaron 9.348 habitantes. El municipio se ve perjudicado, dado que los índices por los cuales se distribuye la coparticipación impositiva provincial no se actualizan con la debida frecuencia, y por ser Juárez Celman una localidad en constante crecimiento demográfico. Si se añade a ello la composición socioeconómica de la inmigración, de escasa capacidad contributiva y demandante de servicios sociales que presta el municipio, se comprenden las dificultades que debe enfrentar el gobierno local para sostener o mejorar sus prestaciones.

En la localidad hay aproximadamente 450 beneficiarios del programa Jefas y Jefes de Hogar, que participan de diferentes proyectos con fines comunitarios; entre ellos se encuentran los que realizan actividades de limpieza, mantenimiento o auxiliar docente en las escuelas, o aquellos que se desempeñan en roperos y huertas comunitarias, como así también beneficiarios que realizan actividades dentro de la administración municipal.

En cumplimiento de lo previsto por la normativa vigente, se ha conformado el Consejo Consultivo, el cual está integrado por instituciones sociales, tales como las comisiones católicas de los distintos barrios, el Club Atlético Juventud Unida de Juárez Celman, el Centro Vecinal de B° Villa Los Llanos, la Iglesia Evangélica Juan 3:16, EMAUS y representantes del Honorable Concejo Deliberante y del Departamento Ejecutivo Municipal. El Municipio ha implementado también para los beneficiarios del programa cursos de capacitación vinculados con el trabajo en huertas, panadería, reciclado de muebles y electricidad.

El Municipio promueve actividades que articulen a las distintas organizaciones sociales de la localidad. Mediante la celebración u organización de un determinado evento (Fiesta de la Familia, Maratón, Semana de la Juventud, etc) el Municipio convoca a todas organizaciones, de todos los barrios, para participar de la realización del mismo y es en esa oportunidad que comparten una actividad común. Sin embargo, como lo expresa el Intendente recientemente electo (Sr. Jorge Cortéz), *"no existe una red entre las distintas instituciones, trabajan de manera independiente, es más, nuestro Municipio se caracteriza por una urbanización dispersa, a partir de lo cual existen barrios muy distantes unos de otros. Eso genera un condicionamiento fuerte, en cuanto a que no hay relación entre la comunidad de un barrio con la del otro; y las instituciones intermedias reflejan esta situación, también en cuanto a lo que hace a la articulación de acciones entre ellas..:"*

La relación del gobierno municipal con actores económicos locales es sumamente débil, muy poco fluida, pero no implica indiferencia por parte del gobierno municipal, quien programa acciones orientadoras sobre todo para los pequeños comercios (panaderías, carnicerías, etc), principalmente apoyándolas en el inicio de la actividad.

Las empresas de mayor envergadura que se encuentran instaladas en el lugar se desarrollan independientemente de los problemas, inquietudes, iniciativas y experiencias de los vecinos del lugar; es decir, no se genera casi ningún vínculo con la comunidad.

## **5. Las organizaciones de la sociedad civil**

La actividad social adopta características barriales, siendo escasa la interacción entre ciudadanos que residen en los distintos asentamientos.

En el **B° Juárez Celman**, el más antiguo, se encuentran instituciones mayor trayectoria (club deportivo, Consejo Pastoral, cooperadora escolar, ). Estas organizaciones desarrollan sus actividades de manera individual, sin generar articulaciones entre ellas.

**B° Villa Los Llanos**, núcleo urbano en constante crecimiento y con aglutinamiento de población nueva, cuenta con varias organizaciones de reciente constitución. Existe un Centro Vecinal, un Centro de Jubilados y Pensionados, el "Club de Madres" e iglesias católica y evangélicas.

Otra organización formada en este barrio es la conformada por un grupo de vecinos desocupados y con problemas de empleo, que constituyeron el Sindicato Único de Trabajadores Desocupados (SUTRADE). En la actualidad forma esta organización forma parte de "Polo Obrero" y ha incrementado su capacidad de presión sobre el sistema político-administrativo gracias al control que detenta en la distribución de recursos demandados por lo población más pobre (entrega de módulos alimentarios provistos por el Gobierno de la Provincia para 240 familias del barrio; manejo de 130 planes de Jefas y Jefes de Familia que los distribuyen en la realización de tareas dentro de huertas comunitarias, roperos comunitarios y un merendero). Como estrategia para lograr que el Estado en cualquiera de sus jurisdicciones (federal, provincial o municipal), reconozcan la validez de un reclamo de sus adherentes, utilizan como forma de presión los cortes de ruta. Este tipo prácticas, diferencia a esta organización de las restantes que conforman el tejido social local.

Considerando la crisis económica y social que atraviesan gran parte de la población local, se ha intensificado la organización de comedores comunitarios que funcionan en casas de familia y son operados por voluntarias. Los comedores, además de cumplir objetivos nutricionales actúan como lugares de contención, integrando a las familias en actividades de estimulación y desarrollo de capacidades.

En **B° Parque Norte** existe sólo una ONG formalmente organizada, EMAUS, y varias asociaciones informales creadas con fines sociales, tales como los comedores y roperos comunitarios, en las cuales participan beneficiarias del Plan Jefes y Jefas de Familia.

Los asentamientos irregulares de **Costa Canal XV, Villa Almirante Brown y el B° 1° de Agosto**, no cuentan con asociaciones que agrupen a los vecinos de manera constante y con un objetivo en común. A partir del Programa Jefes y Jefas de Hogar, en villa Alte. Brown se organizó un Ropero Comunitario, del cual no se desprende otra actividad con fines sociales para el barrio. Asimismo es de destacar que en eventuales situaciones de extrema gravedad y para el reclamo de una urgente necesidad, vecinos de B° Almirante Brown de manera espontánea organizan "cortes de ruta", como estrategia para presionar al ejecutivo municipal. De todos los asentamientos es el que demuestra mayor nivel de conflictividad, ya que ésta medida no es adoptada por el resto de los vecinos, salvo los que se encuentran organizados bajo los principios de la organización de lucha denominada Polo Obrero de B° Villa Los Llanos.-

## **6. Articulaciones entre actores sociales**

Como se sostiene en el capítulo introductorio, la noción de red social implica un proceso de construcción permanente tanto individual como colectivo. Es un sistema abierto, participativo, que a través de un intercambio dinámico entre los integrantes de un territorio (familia, equipo de trabajo, barrio, organización, tal como la escuela, el hospital, el centro comunitario, entre otros), posibilita la potenciación de los recursos que poseen y la creación de alternativas novedosas para la resolución de problemas y la satisfacción de necesidades. Cada miembro del colectivo se enriquece a través de las múltiples relaciones que cada uno de los otros desarrolla, optimizando los aprendizajes al ser éstos socialmente compartidos.

Del análisis del entramado social de los diferentes barrios que conforman el ejido municipal de Estación Juárez Celman, surge que el tejido institucional local es débil en dos sentidos: (a) por deficiencias de organización interna de las asociaciones y (b) por la escasa interacción entre las organizaciones de la sociedad civil local.

En lo que se refiere a la estructura interna de cada organización, la mayoría se encuentra liderada por muy pocas personas y no aglutinan un número significativo de vecinos; salvo aquellas que, como el Centro Vecinal y la Iglesia Evangélica, por sus características y misión, requieren atraer a un número considerable de adherentes. La mayoría de las organizaciones realiza sus actividades de manera aislada, sin contar con una pequeña planificación de acciones, objetivos y proyectos a concretar en un plazo determinado.

Por otra parte, no se han generado espacios articulados en torno a proyectos. Los dirigentes sociales conocen las organizaciones que operan en su propio barrio y sólo en determinadas ocasiones, puntualmente y cuando son convocadas por el gobierno local, trabajan de manera mancomunada.

Las organizaciones de la sociedad civil local no trabajan de manera articulada y coordinada, no existe un espacio de deliberación y decisión donde los diferentes intereses se encuentren, interactúen y definan un proyecto integrador.

Con relación al grado de articulación de las OSC con actores empresariales del medio cabe ser caracterizado como extremadamente débil. Las vinculaciones se establecen excepcionalmente, en circunstancias en las cuales las organizaciones sociales realizan campañas para reunir fondos con el objeto de realizar algún evento; las instituciones se acercan a las empresas con el objetivo de buscar donaciones, pero no se genera entre ambos subsistemas una red de relaciones y canales de comunicación .

Las diferentes asociaciones formales e informales de la localidad mantienen buena comunicación con el Departamento Ejecutivo Municipal, aunque se establecen unilateralmente y no a través de redes, por la inexistencia de éstas.

Tampoco, como ya fue expuesto en este trabajo, existe una lógica de red en el sistema empresarial (ausencia de encadenamientos productivos en el territorio) ni articulaciones entre dicho sistema y las organizaciones sociales locales.

Como corolario a este análisis, y teniendo en cuenta las consideraciones realizadas al comienzo de este escrito, puede afirmarse que en Estación Juárez Celman el capital social es un bien público muy escaso. Son débiles las organizaciones, las redes y la confianza social. Tampoco existe una institucionalidad (normas formales e informales) que regulen y promuevan la coordinación y cooperación en beneficio mutuo.

## **7. Identidad Territorial**

El sentido de lugar, la identidad territorial, es un factor amalgamante, que contribuye a generar condiciones para la generación de sinergias y el asociativismo reticular.

El reconocerse en una historia colectiva, puede operar como favorecedor de la concertación, como reorientador de las visiones individuales a partir de la interacción y cooperación entre los actores. Según José Arocena (1995), "la identidad se convierte en palanca del desarrollo cuando lleva a descubrir la posibilidad de actuar. Pero este descubrimiento sólo es real, sólo genera realizaciones cuando el individuo o el grupo que actúa se reconoce a sí mismo como capaz de aportar algo a su comunidad."

En la localidad de Estación Juárez Celman resulta difícil reconocer referentes identitarios que permitan a los habitantes del lugar sentirse parte del territorio.

Uno de los motivos que coadyuva a que se produzca este debilitamiento o carencia de identidad es de tipo espacial, la existencia de núcleos urbanos dispersos y separados que generan el encapsulamiento de cada uno de ellos.

A modo de hipótesis, cabe también conjeturar que el débil sentido de pertenencia de sus habitantes se explique por el escaso tiempo de residencia en el lugar de gran parte de la población que vive actualmente en el territorio (ver Cuadro N° 4). En efecto, se trata de una población conformada mayoritariamente por inmigrantes recientes. El precipitado crecimiento demográfico, acontecido en los últimos años, con pobladores en su mayoría expulsados de la ciudad capital, contribuye probablemente a que estos pobladores no tengan raíces en el territorio que hoy habitan, que sus historias y vivencias personales estén más vinculadas con el territorio que abandonaron hace poco tiempo.

**Cuadro 4: Municipalidad de Juárez Celman. Tiempo de residencia en la localidad de la población de 18 ó más años de edad (año 2002)**

<b>Tiempo de residencia en Estación Juárez Celman</b>	<b>Porcentaje de población entrevistada</b>	<b>Porcentaje acumulado</b>
Menos de 5 años	34.1	34.1
Entre 6 y 9 años	21.2	55.3
Entre 10 y 15 años	18.0	73.3
16 ó más años	24.9	98.2
Ns/Nc	1.8	100.0

Por otra parte, la cercanía a la ciudad de Córdoba posibilita que los habitantes de E. Juárez Celman accedan a una variada oferta en materia laboral, cultural, sanitaria, educativa, recreativa y comercial localizada en dicha ciudad, lo que también puede operar como restricción a la generación de referencias identitarias más sólidas en la propia localidad, ya que su espacio de vida cotidiana excede al del municipio, prácticamente un barrio de Córdoba, proyectándose a escala metropolitana. La frecuencia de viajes presentada en el siguiente cuadro refleja esos patrones de movilidad.

**Cuadro 5: Municipalidad de Juárez Celman. Frecuencia de viajes a la Ciudad de Córdoba de la población de 18 ó más años de edad (año 2002)**

<b>Frecuencia de viajes a Córdoba</b>	<b>Porcentaje %</b>	<b>Porcentaje acumulado</b>
Diaria	24.6	24,6
Más de una vez por semana	11.6	36,2
Una vez por semana	8.2	44,4
Varias veces al mes	9.3	53,7
Una vez al mes	17.3	71,0
De vez en cuando	24.6	95,6
No viaja	4.4	100,0
Total	100,0	-----

## 8. Conclusiones que no concluyen

Decíamos al comienzo de esta ponencia que el capital social es un bien público, un activo colectivo que emerge de relaciones sociales y que puede ser promovido o restringido por dichas relaciones, según los valores existentes en el colectivo social (Lin, Nam 2001). Se construye en virtud de conexiones entre actores, lo cual permite que estos accedan a recursos de las asociaciones a los que pertenecen y a los de las redes de las cuales tales asociaciones forman parte. Las redes funcionan como tales cuando existen reglas de juego (normas informales en términos de D. North) de compensación recíproca entre las partes que las integran y sólo se sostienen en el tiempo si logran resultados.

Afirmábamos también que existe en medios académicos un redescubrimiento del capital social como promotor de desarrollo económico local y como constructor de democracia y calidad gubernamental.

Cabe ahora preguntarnos: ¿qué hacer en casos como el de Estación Juárez Celman para generar condiciones que favorezcan la densificación del tejido asociativo?

Hemos visto que se trata de un territorio escasamente articulado, cuya población se conforma mayoritariamente por inmigrantes recientes (de bajos recursos), con una identidad colectiva débil, una estructura urbana fragmentada, integrado funcionalmente (en posición subordinada) a un conglomerado metropolitano y cuyo gobierno municipal debe responder a demandas asistenciales crecientes con recursos muy limitados.

Dicho esto, podemos convenir en que Estación Juárez Celman no reúne las mejores condiciones para convertirse en un *leading case* en materia de desarrollo, redes sociales y gestión participativa local. Sin embargo, tampoco creemos que todos los caminos estén cerrados.

El Municipio no es "un actor más" en un sistema de acción local, ocupa una posición de liderazgo en dicho sistema, no sólo por las competencias que formalmente le corresponden en el orden institucional, sino también -y fundamentalmente- porque ejerce la representación política de la sociedad local.

El gobierno local puede cumplir un rol activo en la producción de capital social, a través de acciones que contribuyan a generar un ambiente en el cual las organizaciones sociales encuentren canales de articulación.

El gobierno local es *catalizador* de iniciativas originadas en la sociedad civil, pero no basta con esperar pasivamente a que tales iniciativas sociales se produzcan. Articular actores sociales requiere también ejercer un *liderazgo* y los gobernantes locales pueden desempeñar este rol de líderes, tomando iniciativas que promuevan la asociación comunitaria, diseñando y proponiendo a la sociedad proyectos que potencien los recursos endógenos; proyectos que una vez puestos en práctica arrojen resultados positivos, capaces de producir un efecto demostración que posibilite a la sociedad valorar al capital social como recurso para mejorar su calidad de vida.

No existen recetas universalmente válidas para realizar lo antes propuesto. En el caso que presentamos en esta ponencia, la Municipalidad ha realizado esfuerzos en el sentido apuntado, pero sus dirigentes son concientes de los limitados resultados alcanzados. Ocupados permanentemente en resolver lo urgente, no han podido elaborar una estrategia que oriente el accionar municipal en estas cuestiones.

En un contexto tan problemático como el de Juárez Celman (como el de tantos otros municipios argentinos) son más las dudas que las certezas sobre qué hacer para emerger fortalecidos de una situación tan crítica. Dudas que en gran medida compartimos los autores de este trabajo.

La abundante producción teórica en la materia nos brinda a los académicos elementos para aproximarnos a realidades complejas, intentar comprenderlas y esbozar ideas que aporten al diseño de estrategias y políticas que promuevan la formación capital social y el desarrollo local; pero no

mucho más que esto, salvo que confundamos nuestro rol con el de predicadores de verdades reveladas.

## BIBLIOGRAFÍA

Arocena, J. (1995) **"El desarrollo local: un desafío contemporáneo"**. CLAHE, Caracas, Ed. Nueva Sociedad.

Aydalot, P. & Keeble, D (1988): **"High technology industry and innovative environments"**. Londres, Routledge.

Barreiro Cavestany, Fernando (2001 ) **"Desarrollo desde el territorio. (A propósito del desarrollo local)"**, Colección de Documentos, Instituto Internacional de Gobernabilidad, [www.iigov.org](http://www.iigov.org)

Coleman, James (1990), **"Social Capital, Foundations of Social Theory"**, Cambridge, Massachussets, The Belknap Press of Harvard University Press.

Evans, Peter (1996), **"Acción Gubernamental, Capital Social y Desarrollo: Revisando la evidencia en Sinergia"**. World Development, Vol. 24, No. 6, June 1996

IIFAP-UNC (2001), **"Región Metropolitana Córdoba: un estudio del sistema urbano y de su vinculación a la red de ciudades del Cono Sur"**. Agencia Córdoba Ciencia, Córdoba 2001-2003 (mimeo).

Lin, Nam (2001), **"Social Capital. A theory of Social Structure and Action"**, Cambridge, UK., Cambridge, University Press.

López, Silvana (2003), "Instituciones y gobernabilidad democrática a nivel local: análisis del caso de la ciudad de Villa Allende". Proyecto de Investigación. IIFAP-UNC, Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba (mimeo)

North, Douglass C. (1996) **"Instituciones, cambio institucional y desempeño económico"**. F.C.E. México.

Perin, Alejandra (2001), **"Análisis del Sistema de Acción local en el Municipio de Estación Juárez Celman"**. Proyecto de Tesis, Maestría en Administración Pública, IIFAP-UNC, Córdoba (mimeo).

Prats, Joan (2002a), **"Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y Analítico"**, Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Etica y Desarrollo – [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica).

Prats, Joan (2002b), **"D. C .North: el neoinstitucionalismo y la teoría del desarrollo institucional"**. Colección de Documentos. Instituto Internacional de Gobernabilidad. <http://www.iigov.org>

Putnam, Robert (1993), **"Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy"**, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.

Tecco, C. (2003), **"La Región Metropolitana Córdoba: análisis de tres asentamientos y de sus articulaciones al sistema urbano"**. Revista Administración Pública y Sociedad N° 15, IIFAP-UNC, Córdoba (en prensa).

Vargas Hernández, José Gpe. (2003), **"Formación de Capital Social para fortalecer la institucionalización de la gobernabilidad"**. Biblioteca de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Etica y Desarrollo – [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica).