

LA UNIVERSIDADE EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO – SUS FUNCIONES Y LIMITACIONES

Julieta Andueza*

Marina Niding*

Diana Farías*

Antonio Zamudio*

María de los Ángeles Alonso*

Introducción

La ponencia que se expone a continuación, se encuadra en una investigación que intentó contribuir a la consolidación de un tejido social de respaldo para impulsar el desarrollo local a través del Turismo. Se partió de un Diagnóstico del potencial turístico local, tanto en lo referido al patrimonio turístico como a la capacitación de agentes locales, y finalizó con el diseño de líneas de acción para promover a los municipios como destinos turísticos y con programas de formación de capacitadores para la preparación de los recursos humanos endógenos como “agentes locales” promotores del desarrollo.

La Teoría General de los Sistemas TGS, de la década de los 60` posibilita, “superar la descripción de singularidades para dar paso a la ordenación de hechos y elaboración de generalidades, posibilitando el análisis de fenómenos complejos...” (Arezi: 2003) Específicamente en el caso del turismo, por las características de la actividad, se considera a esta teoría relevante para su estudio, ya que brinda una visión holística.

El Sistema Turístico como lo describe Lousteau Heguy, está integrado por el subsistema político (sector público), el subsistema productivo (empresas prestadoras de servicios), el subsistema crítico (medios de comunicación y opinión pública) y el subsistema creativo (instituciones educativas).

Por otra parte, los aportes desarrollados por la Teoría de las Redes de los 80`, son de gran significancia ya que incorporan al territorio o espacio local como un agente más de desarrollo, constituyéndose en el medio activo en el que se originan la innovación y la creatividad. Las redes se determinan como “sistemas organizados definidos por un tipo específico de relación que los vincula” (Arezi: 2003), en un medio o territorio que puede ser más amplio o reducido según sea el caso. Dicho de otra manera, de lo que se trata es de generar -en ese territorio- sinergias que permitan la optimización de recursos y transversalidad de información y conocimiento, entendidos estos últimos como condicionantes básicos para el desarrollo.

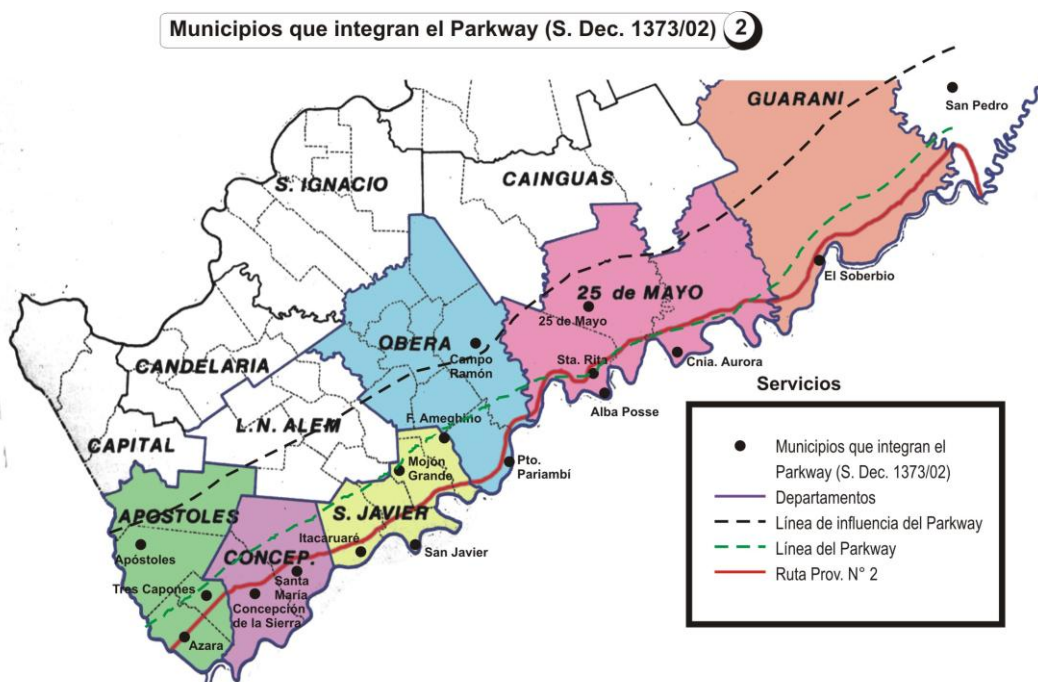
Ahora bien, en las experiencias de este tipo, en las que el equipo investigador ha venido participando, y aún pensando en la riqueza de la experiencia desde el punto de vista académico y de la construcción de conocimiento, han surgido una serie de problemáticas que motivan la reflexión.

Básicamente se trata de poner de relieve las capacidades y las limitaciones que tiene la universidad (como agente incorporado a las redes) en la concreción de proyecto de desarrollo. Por una parte, la capacidad de la Universidad como promotora de acciones y gestora de procesos de reflexión y producción, capacidad que en esta temática es incuestionable. Por otra parte, vale la pena repensar sus posibilidades reales en el logro de la consolidación de procesos de autogestión y empoderamiento de los agentes locales.

Desarrollo

La presente ponencia corresponde a un trabajo de investigación realizado durante los años 2005 al 2007, cuyo objetivo era diseñar lineamientos de acción tendientes a promover el desarrollo socioeconómico tomando a la actividad turística como medio de dinamización económica, o como coadyuvante de la misma a nivel municipal. En cuanto al alcance territorial, se trata de localidades ubicadas a lo largo de la Ruta Provincial Nº 2, Park Way, Juan Pablo II, de la provincia de Misiones. Vale aclarar que se tomaron las localidades de San José y Apóstoles como portales de ingreso a la misma, pese a que se

encuentra ubicadas sobre la Ruta Provincial N°1, próxima al cruce con la Ruta Nacional 14, principal vía de acceso a la Provincia de Misiones. Por lo expuesto resulta interesante destacar que el total de las localidades analizadas son San José, Apóstoles, Concepción de la Sierra, San Javier, Santa María y los alrededores de las mismas.



Cabe destacar que desde que se iniciara el proceso de asfaltado de la ruta en cuestión, el gobierno de la provincia, a través del Ministerio de Ecología, Recursos Naturales Renovables y Turismo, comenzó con un trabajo de relevamiento de atractivos turísticos en la zona, lo que consecuentemente significó para este área un disparador de innumerables proyectos locales, tanto de iniciativa pública como privada. **Proyectos que se anticiparon a las políticas turísticas de los respectivos municipios.** Posteriormente encomendó a la Universidad Nacional de Misiones y al Instituto Gastón Dachary un proceso de planificación participativa conjunta.

En este marco el equipo investigador presentó una propuesta tendiente a garantizar la participación de los actores locales en el proceso de planificación, de forma de intentar dar respuesta a las permanentes demandas de las localidades afectadas. Los

requerimientos efectuados por los agentes municipales, hacían referencia fundamentalmente, a la necesidad de ser reconocidos como actores indispensables para el desarrollo, en el marco del proceso compulsivo de descentralización del que han sido víctimas.

Efectivamente, a partir de 1998 se incrementó la transferencia de responsabilidades a los gobiernos municipales, en concordancia con las políticas de reforma estatal y ajuste económico. “En el caso particular de la provincia de Misiones, la debilidad institucional histórica de los Municipios se manifestó crudamente en este período, en algunos casos hasta con reclamos violentos por empleo, seguridad y justicia...el incremento del desempleo y los niveles de pobreza; la crisis del medio agrario; el escaso desarrollo tecnológico; la escasa competitividad de los rubros productivos tradicionales, ha ampliado la demanda de los vecinos sobre el gobierno local, que no tiene recursos ni capacidad técnica suficiente para hacerse cargo.” (González Villar: 2004)

Los gobiernos locales se ven cada día más presionados para hacerse cargo de una serie indeterminada de cuestiones que antes, o bien eran atendidas por otros niveles estatales, o bien no se presentaban como objeto de demanda social ante el sector público. Y deben hacerlo sobre la base de recursos limitados, decrecientes, y en mayor medida, transferidos desde otras instancias gubernamentales con las que deben establecer relaciones de interdependencia compleja.

Justamente, dadas las diversas racionalidades de los otros agentes institucionales y sociales que se encuentran en el espacio local, "el perfil de la sociedad local debe construirse a partir de un permanente esfuerzo de negociación entre las diferentes lógicas de acción, en la medida en que todas ellas son necesarias para potenciar los recursos locales" (Arocena, 1995).

Esta realidad ha responsabilizado a los municipios en temáticas para las cuales no poseen ni la capacidad técnica, ni de recursos económicos para hacerles frente. Es aquí entonces, donde aparece la Universidad Pública como un agente capaz de brindar el apoyo técnico requerido.

Desde hace cinco años a esta parte, la actividad turística como posible eje de desarrollo regional, ha estado en boca de todos en la Argentina en general y en Misiones en particular. Sin embargo el turismo es un fenómeno social complejo, que requiere ser estudiado de forma holística e interdisciplinaria, por lo que es en sí mismo una actividad ante la cual los gobiernos municipales necesitan especialmente de apoyo técnico.

En este sentido, la Teoría General de los Sistemas TGS, de la década de los 60` posibilita, “superar la descripción de singularidades para dar paso a la ordenación de hechos y elaboración de generalidades, posibilitando el análisis de fenómenos complejos...” (Artesi: 2003) Específicamente en el caso del turismo, por las características de la actividad, se considera a esta teoría relevante para su estudio, ya que brinda la visión holística pertinente. El Sistema Turístico como lo describe Lousteau Heguy, se compone por el subsistema político (sector público), el subsistema productivo (empresas prestadoras de servicios), el subsistema crítico (medios de comunicación) y el subsistema creativo (instituciones educativas).

Ahora bien, es fundamental tener en cuenta cuál es la realidad de cada uno de estos sistemas a nivel de las localidades estudiadas. El **sistema político** (los gobiernos municipales), como fuera descripto anteriormente, con grandes limitaciones tanto en recursos humanos capacitados, como en recursos económicos. El **sistema productivo** que en estos casos se encuentra representado por pequeños emprendedores, antiguamente dedicados a la producción primaria de subsistencia, y que hoy consideran al turismo como una salida económica de la cual “engancharse” para salir de la crisis; y que por lo tanto en términos más concretos, son pocas personas que ya poseen un pequeño hotel o restaurante. Por otro lado, y en respuesta a este boom del turismo, es innumerable la cantidad de agentes que planean realizar alguna especie de inversión porque en su chacra existe un salto o cascada, o alguna reliquia guaraní-jesuítica, por lo que se encuentran en búsqueda de fuentes de financiación y alguna promesa de estabilidad desde el Estado. El **sistema crítico** se remite a los medios de comunicación provinciales, salvo algún caso en el que existe una emisora local. Y el **sistema creativo**, no es la excepción que confirme la regla, existe una tecnicatura en turismo en Apóstoles, recientemente abierta, por lo cual no existen todavía egresados que puedan impulsar el

cambio; y por lo cual es aún hoy la Universidad Nacional de Misiones la que puede dar algún tipo de respuesta.

Resulta fundamental destacar que el equipo investigador rescata que, los aportes desarrollados por la Teoría de las Redes de los 80`, son de gran significancia ya que incorporan al territorio o espacio local como un agente más de desarrollo, constituyéndose en el medio activo en el que se originan la innovación y la creatividad.

Las redes se determinan como “sistemas organizados definidos por un tipo específico de relación que los vincula” (Artesi: 2003), en un medio o territorio que puede ser más amplio o reducido según sea el caso. Dicho de otra manera la dimensión territorial no es el eje problemático, sino la posibilidad de generar sinergias en cuanto a optimización de recursos y transversalidad de información y conocimientos, entendidos estos últimos como condicionantes básicos para el desarrollo. De lo que se trata básicamente, es de reconocer las fortalezas propias de cada sistema local, para potenciarlas y consecuentemente, caminar hacia el empoderamiento de las localidades más disminuidas. El establecimiento y consolidación de esta red de organizaciones en el ámbito de nuestros asentamientos urbanos permite visualizar, en una primera aproximación, la conformación de redes de intereses comunes entre actores que interaccionan en al ámbito local con la característica de incluir al municipio como organización "central".

Sin embargo, la reducción desde el imaginario colectivo, que refiere a los gobiernos municipales como sedes partidarias, hace necesaria la intervención de un agente nuevo, objetivo, imparcial. En este contexto, el poder convocante de la Universidad Pública como promotora de acciones tendientes a procesos de desarrollo, ha sido eje de discusiones en los últimos años, sin duda promovido en gran medida por los continuos errores que significaron la profunda depresión económica sufrida fundamentalmente por los actores locales de menores recursos.

De esta manera, se trata de poner sobre relieve los paradigmas existentes en torno a los procesos de desarrollo, versus los de crecimiento. Resulta entonces fundamental,

destacar que la metodología aplicada por el equipo investigador, intenta responder a las necesidades expresadas desde los gobiernos municipales, vale decir que, no necesariamente coincide con aquellas expuestas desde el poder medio o el central.

Sin embargo, y para complejizar aún un poco más las realidades de los municipios estudiados, resulta fundamental hacer referencia a la existencia de un nuevo escenario en el que se produce una relación dialéctica entre la globalización de la economía y la localización de la política. Por lo que es necesario profundizar en aspectos que permitan comprender las posibilidades de las iniciativas locales basadas en factores endógenos.

“Vemos entonces que la importancia creciente que han ido adquiriendo los municipios en nuestro país se debe a la firme tendencia que conduce a una mayor localización de las políticas públicas debido a las reformas del estado, y al hecho de que tienen que hacer frente a las exigencias que les plantea el actual proceso de globalización económica y cultural a nivel planetario por un lado y por el otro, a las crecientes demandas de la sociedad.” (Kinen, Eduardo)

Así se considera al desarrollo local como un marco adecuado para analizar estas posibilidades en el diseño de las estrategias de desarrollo de la región, ya que permitiría articular las tendencias mencionadas interviniendo en la tensión local – global. Estas condiciones se erigen como nuevas alternativas en el ámbito municipal, mecanismos participativos tales como las de gestión asociada, planificación participativa, establecimiento de redes de servicios interactivos, gestión urbana participativa, entre otras prácticas cogestionarias entre estado y sociedad.

Por lo hasta aquí expuesto, se diseñó una matriz de relevamiento tomando como base la aplicada por la Secretaría de Turismo de la Nación a los fines de realizar el Plan Federal de Turismo Sustentable, y que a su vez fuera trabajada con la Subsecretaría de Turismo de la Provincia. La idea entonces consistía en intentar unificar metodologías, sin que ello significara relegar nuevamente la intervención local.

La matriz propuso trabajar sobre los siguientes ejes temáticos: Oferta, Mercado e Inversiones. Para cada uno de estos, se relevaron potencialidades y conflictos. Los mismos, por supuesto, fueron expuestos por los propios actores locales.

El trabajo se realizó en Talleres participativos en las localidades de Santa María, San Javier, Concepción de la Sierra, y Apóstoles. Si bien el equipo investigador se trasladaba hasta los municipios, la convocatoria para la realización de los talleres se encontraba a cargo de los gobiernos locales, ya que por los motivos antes expuestos, la función central de los mismos sería la creación del ambiente propicio para la adecuada canalización de las energías de todos los agentes sociales en su espacio geográfico. Todo esto en vistas de que en la actualidad, las propuestas pasan por que el Estado, antes que productor-gestor del desarrollo integral, se transforme en un "director de orquesta"; en un Estado que regule, que facilite y que cree un ambiente favorable en lo económico, social y político para un oportuno protagonismo de los diferentes actores sociales.

De esta manera se daba la libertad necesaria para que los mismos adecuen y amplíen las invitaciones según sus propios intereses. Así resultó que en cada uno de los encuentros, si bien existieron diferencias, en términos generales se trabajó con pequeños emprendedores locales (propietarios de agencias de viajes, hoteles, restaurantes), docentes, representantes del poder ejecutivo y legislativo de los gobiernos locales, estudiantes, propietarios de predios con intención de invertir en turismo y medios de comunicación. En este aspecto, es interesante mencionar que los representantes de los gobiernos locales encargados de la convocatoria, solicitaron específicamente al equipo investigador, realizar la invitación, consignando especialmente que los organizadores eran en su conjunto, la Municipalidad y la Universidad. Se da cuenta entonces, del poder convocante de la Universidad por ser considerada "imparcial".

Los encuentros resultaron si bien diferentes, con características en común. De ellas, la más destacable a los fines de esta ponencia, fue el tiempo necesario para realizar "catarsis", en las que básicamente se manifestaba la ausencia del gobierno provincial en cuanto al aporte técnico y de recursos económicos tendientes a potenciar el desarrollo turístico regional. Es más, podría decirse que el punto más conflictivo fue justamente la

AUSENCIA, la sensación de soledad y orfandad. Una vez superado este momento necesario, se exponían verbalmente las potencialidades y conflictos por cada eje temático, se registraba debidamente lo expuesto por los agentes locales, y se procedía al cruce de variables de forma de valorar adecuadamente cuánto influían unos sobre otros. Más específicamente, en cuánto la existencia de determinados conflictos limitaba las potencialidades, y viceversa, es decir en cuánto dichas potencialidades colaboran con la disminución de los efectos nocivos provocados por los conflictos.

Posteriormente, en función de las conclusiones a las que se arribara en estos talleres participativos, se realizó ya en trabajo de gabinete, el diseño de líneas de acción por cada eje temático, tendientes a la planificación regional.

En las experiencias de este tipo, en las que el equipo investigador ha venido participando, aún pensando en la riqueza de la experiencia desde el punto de vista académico y de la construcción de conocimiento, han surgido una serie de cuestionamientos que motivan la reflexión.

Justamente, el punto álgido de la presente ponencia se encuentra en el hecho de considerar precisamente las limitaciones de las que son víctimas los gobiernos municipales en función de las responsabilidades de las que deben hacerse cargo, y en ese marco, evaluar concienzudamente las posibilidades de colaboración que posee la Universidad.

Básicamente se trata de poner en relevancia la función de la Universidad (desde el sistema creativo y como un agente incorporado a las redes), en cuanto a ser promotora de acciones y gestora de procesos de reflexión y producción. Si bien resulta incuestionable su capacidad en esta temática, vale la pena repensar sus posibilidades reales en cuanto a lograr que los actores locales se apropien de la gestión para concretar los proyectos, así como de empoderar a los gobiernos municipales actuales.

¿Es posible para la Universidad acompañar a los municipios en los procesos de desarrollo de la forma en que ellos lo requieren? ¿Es factible mantener en el tiempo esas acciones?

¿Existe en los municipios gente capaz de apropiarse de las líneas de acción encaradas? Para hallar respuesta a estas preguntas, habrá que tener en cuenta muchas cuestiones.

En primer lugar, aclarar que cuando nos cuestionamos respecto de la capacidad de los actores locales de apropiarse de las propuestas de trabajo encaradas, lo hacemos con el mayor de los respetos, en función de conocer la situación en la que se encuentran. Esto es, una realidad de pobreza extrema no comparable con otras regiones del país. De esta manera, proponerles encarar inversiones de tipo turístico, que requieren un tiempo importante para empezar a ser amortizadas, resulta en muchos casos hasta una falta de respeto. En otros, efectivamente adhieren a las propuestas, pero el ritmo de trabajo habitual debido a su economía de subsistencia hace imposible o muy difícil, conceder el tiempo necesario para afrontar cambios importantes. Sobre todo en función de una nueva actividad económica, que significará en un futuro un tanto lejano, la consolidación de un simple complemento a su actividad habitual.

En segundo término, el que tenga lugar esa expansión de la participación, requiere organizaciones locales con la predisposición de adquirir capacidades de diversa índole tales como las de aprendizaje continuo, que implica el análisis, reflexión y sistematización de las prácticas propias, de cuestionar las estrategias adoptadas, de estar abiertas al diálogo para la toma de decisiones y, fundamentalmente, capacidades de lograr la apertura necesaria que permita la convivencia interorganizacional. (Kinen, Eduardo)

En este aspecto, estamos haciendo referencia a cuestiones que tienen que ver con limitaciones que hacen a la vida cotidiana de gente que trabaja en unidades económicas muy pequeñas, y que por lo tanto se plantean decidir entre llevar sus productos a la feria franca, o incorporarse gradualmente en proyectos relativos al agroturismo.

Ya en otro aspecto, es necesario considerar las funciones relativas a la Universidad Pública, en relación a su realidad presupuestaria. La Universidad establece estatutariamente tres funciones fundamentales: docencia, investigación y extensión. Justamente en la última de las tres es donde surgen una serie de problemáticas a nivel nacional, en cuanto a sus alcances. Tradicionalmente se entiende a la extensión, como relativa a la difusión de las actividades culturales (coro, editoriales, etc.). Sin embargo desde hace tres o cuatro años a esta parte, desde el seno de la Secretaría de Políticas

Universitarias, e inclusive el Consejo Interuniversitario Nacional, se plantea la necesidad de considerar un cambio tendiente a ampliar las incumbencias de la extensión. De esta forma, se la relaciona fundamentalmente con la función social de la Universidad, responsabilizándola de interferir en los procesos de desarrollo regionales, en relación a su pertinencia en el medio.

Si bien compartimos la propuesta antes expuesta, es necesario reflexionar al respecto, teniendo en cuenta la más cruda realidad universitaria, en particular de la Universidad Nacional de Misiones. Esto es, por un lado, considerar que aproximadamente el setenta por ciento de los docentes universitarios tienen una dedicación simple, con lo cual le corresponden 10 horas de trabajo semanales, horas que afectadas en su totalidad a la docencia sin margen para la investigación y la extensión. El treinta por ciento restante, se distribuye entre semi exclusivas, cerca de un veintidós por ciento, y una gran minoría de exclusivas. Ambas tienen la posibilidad de dedicarse a la investigación y/o a la extensión, hasta en un cincuenta por ciento de su dedicación.

Sin embargo, la cultura universitaria respaldada por años de tradición y, consecuentemente, por los sistemas de acreditación actuales, pone un énfasis diferenciador entre la investigación y la extensión. Resulta así que, la primera de estas actividades posee, a la hora de presentar currículum un peso específico muy superior que la extensión.

En este marco, vale preguntarse, cómo se puede convencer a los docentes de combinar ambas actividades. Caemos de esta forma en simples y aislados impulsos de voluntariado, que, como tales no tienen demasiadas posibilidades de mantenerse en el tiempo.

Conclusiones

En conclusión, la combinación de estos dos ejes de reflexión, por un lado la empobrecida realidad de la que son parte los actores locales de la región estudiada, y por otro la

compleja situación de la universidad; nos presenta ante un punto de inflexión. Para que los recursos humanos endógenos finalmente logren apropiarse de las acciones necesarias para encarar procesos de desarrollo profundos, será menester modificar el concepto de **intervención universitaria** (que hace referencia a períodos cortos y aislados en contacto con el medio local), por el de **acompañamiento universitario**, que implica un compromiso cotidiano, sistemático y duradero de todos los actores involucrados en la red.

"La red debe ser cultivada. Esto suele llevar muchos años, y sus posibilidades de éxito dependen en gran medida de la gente que la integra, junto con una compleja colección de relaciones interpersonales (e interorganizacionales en nuestro caso) a lo largo del tiempo" (Nadler, 1994).

BIBLIOGRAFIA

- AROCENA, José. (1995)"El desarrollo local: un desafío contemporáneo". Coedición CLAEH, Universidad Católica del Uruguay y Editorial Nueva Sociedad. Caracas,.
- ARTESI, Liliana (2003)"Desarrollo local y redes: el turismo. El caso El Calafate" Río Gallegos,
- GONZALEZ VILLAR, Carlos (2004) "Los gobiernos locales y los procesos de descentralización política en una provincia periférica de Argentina: Misiones". Editorial Universitaria de Misiones, Posadas,
- KINEN, Eduardo N. "Redes institucionales y comunitarias en el ámbito público local"
- NADLER D. A. y otros. (1994)"Arquitectura organizativa. El diseño de la organización cambiante". Ediciones Granica S.A. Barcelona.