

# Elementos para la construcción de diálogos territoriales. la experiencia de Rafaela (Santa Fe, Argentina): trayectoria histórica y presente

*Reflections to construct inter-institutional dialogues. The experience of the Rafaela Social Advisory Council (Santa Fe, Argentina). Path dependences and present*

Delbon, Samuel; Parra, Josefina; Rébola, Romina

**Samuel Delbon** sadelbon@hotmail.com  
Universidad Tecnológica Nacional, Argentina  
**Josefina Parra** ppjosefina@gmail.com  
Universidad Tecnológica Nacional, Argentina  
**Romina Rébola** rc.rebola@gmail.com  
Universidad Tecnológica Nacional, Argentina

## Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal

Universidad Nacional del Litoral, Argentina  
ISSN: 1666-4124  
ISSN-e: 1851-3727  
Periodicidad: Semestral  
vol. 21, núm. 37, 2021  
jvigil@fce.unl.edu.ar

Recepción: 28 Septiembre 2021  
Aprobación: 29 Diciembre 2021

URL: <http://portal.amelica.org/amelijournal/502/5022972007/>

DOI: <https://doi.org/10.14409/daapge.2021.37.e0022>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Para citar este artículo: Delbon, S., Parra, J. y Rébola, R (2021) "Elementos para la construcción de diálogos territoriales. La experiencia de Rafaela (Santa Fe, Argentina): trayectoria histórica y presente" *DAAPGE* Vol. 21, N° 37, 2021, pp. 95-110. UNL, Santa Fe, Argentina.

**Resumen:** En el presente artículo buscamos generar reflexiones sobre el proceso de gobernanza territorial de la Ciudad de Rafaela (Santa Fe, Argentina), exponiendo diálogos interinstitucionales y recuperando la voz de actores para analizar lo que ocurre en este contexto marcado por la pandemia de COVID-19. Específicamente, retomamos la experiencia del Consejo Consultivo Social de Rafaela como espacio de diálogo entre diversos actores. Así mismo, abordamos nuestra mirada sobre cómo se desarrollaron los procesos de diálogos en el contexto actual, aún en la distancia física y con la complejidad e incertidumbre que nos genera este año y medio de pandemia.

**Palabras clave:** gobernanza, diálogo interinstitucional, desarrollo local, Rafaela.

**Abstract:** *In this article we seek to generate reflections on the territorial governance process of the City of Rafaela (Santa Fe, Argentina), exposing inter-institutional dialogues and recovering the voice of actors to analyze what happens in this context marked by the COVID-19 pandemic. Specifically, we return to the experience of the Rafaela Social Advisory Council as a space for dialogue between various actors. Likewise, we address our gaze on how the dialogue processes developed in the current context, even in physical distance and with the complexity and uncertainty generated by this year and a half of pandemic.*

**Keywords:** governance, inter-institutional dialogues, local development, Rafaela.

## 1. Introducción<sup>1</sup>

En este artículo asumimos la relación entre el enfoque del Desarrollo Territorial y la construcción de procesos de diálogos. Desde una experiencia concreta, recuperamos elementos que permiten analizar cómo se construyen los diálogos

territoriales: la relevancia política de lo relacional, mediante el rol del Estado local, en la gestión de los conflictos y los modos de abordarlos, así como la incidencia de procesos formativos y el rol de personas facilitadoras de estos espacios y diálogos.

Desde el análisis de la experiencia de la ciudad de Rafaela, Santa Fe- Argentina; reconstruimos su trayectoria histórica: donde el estado local, desde 1991, se vincula a nuevas formas de construcción de gobernanza para el desarrollo territorial. En este artículo, hacemos foco en la conformación del Consejo Consultivo Social en 2002 hasta el presente. Así también, en torno al presente de esta experiencia, pretendemos describir y analizar el proceso de gobernanza y diálogo territorial de la ciudad, exponiendo diálogos interinstitucionales y recuperando la voz de funcionarios municipales e investigadores del Instituto Praxis.<sup>2</sup>

Para cumplir con los objetivos propuestos en este artículo, recopilamos información y reflexiones que venimos desarrollando a través de tesis de la Maestría en Desarrollo Territorial y documentos de Instituto Praxis sobre el proceso de desarrollo local de Rafaela, así como la sistematización de experiencia del Consejo Consultivo Social de Rafaela. Y por otra parte plasmamos análisis en torno a reflexiones y aprendizajes sobre el Acompañamiento desde la Investigación Acción para el desarrollo territorial, que venimos haciendo desde 2012 al Poder Ejecutivo Local de la Municipalidad de Rafaela; y sobre los talleres y entrevistas que realizamos durante 2020 y 2021 con funcionarios municipales.

## **2. Desarrollo Territorial y procesos de construcción de diálogos**

El desarrollo territorial es un desafío político que involucra aspectos económicos, técnicos y de gestión. Es un fenómeno de carácter multidimensional y complejo, en el cual los actores involucrados tienen el reto de compatibilizar objetivos no siempre convergentes. En esta línea, el poder público local debe integrarse en una compleja red de actores e instituciones, siendo su función específica la de orientar el proceso de formulación e implementación de las políticas a través de los recursos, capacidades y competencias que le son propios (Villar, 2004). Es decir, la implementación de políticas de desarrollo requiere que el Estado -nacional y subnacional (provincial y municipal)- actúe como catalizador, facilitador de oportunidades y coordinador, y no solamente como distribuidor de recursos.

Así es cómo, ante la creciente complejidad del entorno en que se desenvuelven, actualmente, las políticas públicas locales, se involucra no sólo a los actores gubernamentales sino también a una pluralidad creciente y heterogénea de agentes no estatales: otros organismos del Estado nacionales y provinciales, organizaciones de la sociedad civil, gremiales empresarias y sindicales, movimientos sociales como también las ciudadanas y los ciudadanos (Poggiese, 2002). El enfoque del Desarrollo Territorial implica pensar al territorio como red o redes de actores, que interactúan de forma particular, con miradas diversas e intereses contradictorios, generando un sistema de relaciones que influye, decide y condiciona la definición e implementación de estrategias territoriales, que pretenden impulsar procesos integrales y sustentables, mediante acciones transformadoras.

Todo esto no es posible sin las tensiones, los conflictos, disputas de poder (Mouffe (2009), Madoery (2008), Vilas (2013), op. cit, Rébola, Romina, 2019)

que requieren establecer diálogos que expliciten necesidades, intereses, roles y posibilidades de acción, para poder transitar estrategias que puedan conducir a resolución de problemas y generación de cambios en los territorios. Por estas razones, creemos que los procesos de desarrollo territorial, requieren de la construcción de diálogos: dada la multidimensionalidad de las problemáticas, lo multiactoral de los procesos sociales y políticos, lo complejo de la interacción de intereses opuestos, el reconocimiento de las múltiples escalas para la acción y diversos e inciertos tiempos en la construcción de estrategias. En síntesis, desde nuestro enfoque, la construcción del diálogo es un proceso crítico, conflictivo y necesario para el diseño e implementación de estrategias colectivas, territoriales e integrales.

### **3. Los municipios como catalizadores del territorio**

En Argentina, desde los noventa y profundizado luego de la crisis política de 2001, el rol de los gobiernos locales maduró en el ámbito administrativo e institucional. Actualmente podemos reconocer, en muchos municipios argentinos, una autonomía “en la práctica”, es decir, municipios con agendas políticas acorde a las demandas y posicionamientos de la agenda social local. Sin embargo, esto no es acompañado por una descentralización de recursos determinada por un marco normativo administrativo ni tampoco por un desarrollo de capacidades (Cravacuore, 2007).

La proximidad con la sociedad local convierte al Municipio en el espacio político que recibe las demandas (gobierno de proximidad), ya sean competencias o no de su grado de gobierno. En general, esa cercanía también hace que sea el gobierno en el que más se confía, por ello el incremento de funciones para estos espacios.

Como sostiene Cravacuore y otros (2004), estos cambios generan tensiones en la gestión local contemporánea: el límite de la agenda local, la cuestión de la planificación, la disponibilidad de recursos para ejecutar políticas, tensión alrededor de la figura ciudadano contribuyente, la posibilidad real de construir procesos sustentables de asociativismo intermunicipal, el límite del empleo público local, el manejo de la comunicación municipal para transmitir los resultados de la gestión, la participación ciudadana en la gestión, la cuestión de la información y la cuestión de las buenas prácticas de gestión. En muchas ocasiones el desfinanciamiento de los municipios se encuentra paleado por aportes discrecionales desde los gobiernos nacionales y/o provinciales.

Desde el enfoque del Desarrollo Territorial, el Estado municipal debería participar de los procesos de desarrollo con un rol flexible de liderazgo, animador, facilitador, formador y/o creador de capacidades además de funciones concretas del desarrollo vinculadas a la obra y los servicios públicos muy importantes para la calidad de vida. Debería tener una gestión asociada con la sociedad civil, incluyendo instrumentos de participación ciudadana e institucionalizando estos espacios de articulación interinstitucional a través de Consejos Consultivos, Presupuestos Ciudadanos, entre otras formas de diálogo.

#### **4. La dimensión política clave para la construcción dialógica**

Arocena y Marsiglia (2017) plantean que el desarrollo local se produce cuando existe capacidad de negociación y de juego entre actores para la articulación de intereses con beneficios para la sociedad local. Ello se complementa con la idea de Costamagna (2015) sobre que los procesos políticos de desarrollo territorial combinan diálogo, conflictos, alianzas y construcción de visiones que responden a los desafíos del territorio dentro de un juego de poder de los actores de ese espacio y sus posicionamientos ideológicos.

Desde nuestra mirada, los procesos políticos se reflejan en las acciones estratégicas de diversas y diversos actores, lo que supone la gestión de conflictos, aun cuando se llegue a acuerdos. Reconocer lo conflictual de las relaciones permite detectar las posibilidades de transformación y la aceptación entre las y los actores en la trama de sus vínculos. Así, el diálogo aparece como un proceso inacabado y constante mediante el cual se manifiestan y explicitan conflictos –o no (Mouffe, 2009; Vilas, 2013; Karlsen y Larrea, 2015; op. cit Rébola, 2019).

Los diálogos y los espacios de diálogo constituyen lo relacional que configura al territorio. El diálogo como proceso crítico y transformador es lo que atraviesa estas significaciones: nos orienta, nos guía. Es fuente de energías, tensiones, emociones y capacidades que hay que realimentar para sostener las estrategias que transforman lo colectivo y lo relacional. Sin diálogo no hay gestión de conflictos y, menos aún, concreción de acuerdos mínimos de (Poggiese, 2002) para la acción y transformación. El diálogo promueve el encuentro, el conocerse, el comenzar a compartir. En su profundización, también, el diálogo acarrea la posibilidad de que los conflictos sean puestos sobre la mesa, pero esto lleva un tiempo para reconocerlo y abordarlo entre las personas que forman parte de este vínculo. Es una cuestión de actitud, que se aprende en lo cotidiano de estos y otros procesos locales y regionales.

Las creencias y emociones también juegan un papel importante a la hora del diálogo, como sostiene Guadalupe Nogués en “Pensar con otros”: “Menospreciar las creencias de los demás también es un problema. Si no podemos ver que a veces una persona vive en una tensión entre sus necesidades y las de los demás, si no entendemos que hay problemas locales y globales con soluciones que a veces entran en conflicto entre sí, nos vamos a perder gran parte de la complejidad que necesitamos entender para lograr realmente resolver los problemas.” A su vez, la autora que todo puede ser más complejo aún: “Además de las creencias irracionales que tenemos, que forman parte de quienes somos y son pilares que nos sostienen, se suma la influencia de las emociones, el factor que modula la manera en que recibimos o incorporamos la información. La mayor parte de las cosas que nos ocurren pasan a través de un tamiz emocional (...) nuestras emociones se apalancan en nuestros valores y demás creencias... pero se ajustan a la situación particular de cada momento.” (2018, p. 125).

Para el Desarrollo Territorial, el diálogo busca pensar problemas complejos de forma conjunta y buscar soluciones a éstos, implica confrontar miradas y creencias sobre las acciones y las políticas. Con esa capacidad de flexibilizarnos, el diálogo nos encontrará aún en los grandes desencuentros. Reconocer la inexistencia del consenso per se, el realismo y las realidades de las relaciones humanas, sociales y políticas, nos permite visibilizar el diálogo para la acción:

como capacidad instrumental -herramienta clave- para la generación de estrategias territoriales.

## **5. La incidencia de procesos de formación y reflexión colectivos en la construcción de capacidades dialógicas**

La experiencia de formación en desarrollo territorial, así como el diálogo político institucional como estrategia de construcción de capacidades colectivas son características que se han forjado y complejizado según las temáticas y problemáticas que se abordan.<sup>3</sup> Tanto desde la política como desde la formación (universidades y otros actores en este ámbito), se deben generar y potenciar espacios en los cuales se establezcan diálogos entre actores de la política y personas investigadoras/formadoras que contribuyen al desarrollo de capacidades, tanto individuales como colectivas, para el Desarrollo Territorial. Esta es una de las apuestas del Instituto Praxis, de la Universidad Tecnológica Nacional- Facultad Regional Rafaela junto con la Maestría en Desarrollo Territorial<sup>4</sup> que desde el año 2011 trabajaba desde lo formativo sobre la vinculación entre el diálogo como estrategia política y la relación con la formación en temas de los territorios.

Se apostó por co-construir de acuerdo con el concepto de praxis, que marca un posicionamiento acerca de la relación entre teoría y práctica y de la necesidad de trabajar la enseñanza/aprendizaje en los espacios cotidianos donde se mueven los actores, en sus encuentros con otros, en sus diálogos y en su transitar en el entorno” (Larrea y Costamagna, 2017, p. 18). En ese sentido, se valora el conocimiento situado, entendiendo que la formación se transforma con mayor énfasis cuando se vincula con las realidades locales del día a día y conecta la teoría con la práctica.

En ese marco, los trabajos del Instituto Praxis con el gobierno local de Rafaela se desarrollan en distintas líneas que tienen como eje vertebrador el acompañamiento desde la Investigación Acción para la implementación de un nuevas formas para gestionar cuyo objetivo es transformar la manera de estructurar la gestión de la política pública a través de espacios multidisciplinares, de diálogo, facilitación de proceso orientados a la acción desde la reflexión sobre las propias prácticas, para repensar la política y nutrir también los ámbitos de aprendizaje de la academia (Larrea y Costamagna, 2017).

En esta línea, el desarrollo de espacios de formación y reflexión constante con funcionarios locales en Rafaela, ha permitido sostener y profundizar la idea en torno a la relevancia de los espacios de diálogo multiactoral para el abordaje de problemas territoriales y la co construcción de soluciones más integrales.

## **6. El rol de personas facilitadoras para la sostenibilidad del diálogo**

Además de la relevancia de los actores políticos locales, así como el activo rol de la Universidad para facilitar y acompañar procesos de diálogo, dentro del Enfoque del desarrollo territorial (DT), hemos profundizado en estos últimos años sobre el rol fundamental de personas facilitadoras para el DT. Desde lo conceptual, tal lo definen Costamagna y Larrea (2017), una persona facilitadora de procesos DT es aquella que busca conectar los distintos elementos de una estrategia de

Desarrollo Territorial, generando condiciones para el trabajo conjunto con otros actores. Es importante entonces, por un lado, el reconocimiento por parte de los actores del proceso de que la forma más adecuada de avanzar es que algunas personas faciliten el proceso, reconociéndoles ese espacio y ese papel. Por otro lado, es imprescindible que las potenciales personas facilitadoras sean conscientes de su propio rol y asuman llevarlo a cabo (Costamagna y Larrea, 2017: p. 103).

## **7. La experiencia de Rafaela: diálogos como estrategia territorial**

### *a. Rafaela situada: historia de liderazgo local y articulación*

Rafaela, conformada a finales del siglo XIX por la venta de tierras, vinculada inicialmente al trabajo agroganadero y atravesada por la historia del ferrocarril que comunicaba los centros agrícolas con el puerto de Buenos Aires, fue forjando su propio camino, hacia la diversificación productiva industrial, la consolidación de organizaciones representativas de estos intereses, así como la conformación de un gobierno municipal. Hoy Rafaela es considerada una ciudad intermedia, con proyecciones de población que superan las 100.000 personas.

Rafaela constituye una interesante experiencia de desarrollo territorial en Argentina, un ejemplo de proactividad por parte del conjunto de actores locales, de liderazgo público y emprendedorismo privado, de visión estratégica, de densidad institucional y clima social favorable a la innovación y organización para el desarrollo local.<sup>5</sup> Según Costamagna (2015), es en la década de los noventa cuando se produce un salto cualitativo caracterizado por: el papel asumido por el Estado y un nuevo método de gestión, el acercamiento del sector público - privado y educativo y un nuevo grupo de dirigentes (consultores especializados) que vienen a sumarse a los de mayor antigüedad.

En una breve síntesis, se rescata la experiencia territorial de Rafaela por el rol y liderazgo activo del gobierno local en la gestión de nuevas funciones locales, desde los noventa a la actualidad, en torno a los temas del desarrollo económico, la innovación y las cuestiones ambientales principalmente. Así como la capacidad de diálogo de sus dirigentes públicos, privados y de entidades intermedias, y el rol de coordinación y facilitación de los funcionarios políticos de estos espacios. Esto no quiere decir que no es un territorio sin problemas, es un territorio con mayor capacidad para trabajar en la resolución de sus problemas y esa capacidad no es el resultado de la acción del mercado, sino que es producto de un proceso de construcción social y política.

### *b. Los procesos formativos constantes y la facilitación de procesos de diálogo para el DT*

Un primer punto a señalar, desde el rol de lo formativo en el proceso de construcción de diálogo territorial de Rafaela es la generación de diversas instancias formativas, sobre todo para las personas que trabajan en el municipio, pero así también los programas de formación dirigencial del ICEDEL (Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Territorial), capacitaciones de la gremial empresaria, el Programa de Competitividad Territorial del BID FOMIN

y, desde las Universidades. Esto permite identificar una trayectoria, en términos de generar, desde procesos de formación, una construcción de lenguajes comunes en torno al Desarrollo Territorial.

En este apartado destacamos, también, el rol de la Universidad: Instituto Praxis y la Maestría en desarrollo territorial (MDT) en los procesos territoriales, como un actor facilitador de espacios de diálogo y reflexión en torno a la necesidad de estos ámbitos para la gestión de los conflictos. Si bien el proceso ha sido bastante constante, en los últimos años, se promovieron nuevos espacios de reflexión sobre la acción, desde el enfoque pedagógico del Desarrollo Territorial.<sup>6</sup> Desde la Maestría y el Instituto Praxis, formamos dirigentes y agentes de la Municipalidad de Rafaela, y otros actores del territorio (Instituto Nacional de Tecnología Industrial Centro Rafaela, Agencia de Desarrollo ACDICAR, Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local, entre otros y otras) desde el año 2011 en los temas territoriales y el enfoque del DT. Por otro lado, desde el año 2012, acompañamos desde la Investigación acción, mediante acuerdos institucionales renovables anualmente entre la Facultad Regional Rafaela UTN y la Municipalidad de Rafaela, reflexiones en torno al diálogo territorial y a otras acciones y políticas que se desarrollan desde el Ejecutivo municipal, articulando espacios de formación, investigación y aprendizajes en los procesos políticos de gestión y acción en el territorio.

Desde el Instituto Praxis y la MDT creemos en un rol activo para la consolidación de espacios de participación, como los que se reconocen en la experiencia de Rafaela, como instancias que profundizan la construcción de capacidades territoriales. En este sentido, crear, fortalecer y profundizar las capacidades desde los actores, es el compromiso que asume el Instituto Praxis con el territorio, desde sus roles de la formación y la investigación. Apostamos por una forma co-generativa de crear conocimiento.

En estos procesos podemos identificar el rol de personas facilitadoras, sobre todo en funcionarios municipales y en el equipo de investigadores de Praxis, que asumen un liderazgo relacional y que, además, crean las condiciones para que los demás actores construyan consensos y pasen a la acción. Para profundizar estas reflexiones e identificar personas facilitadoras de procesos DT, trabajamos desde el Instituto Praxis en las formaciones de facilitadores, en los diversos procesos de acompañamiento con municipios, como es el caso de Rafaela también, donde el eje está en la revisión de roles y capacidades para facilitar procesos y en la toma de consciencia para la construcción de capacidades de personas que faciliten diálogos, gestión de conflictos y acuerdos mínimos para la acción.

### *c. Un caso de diálogo interinstitucional: el Consejo Consultivo Social de Rafaela*

El Consejo Consultivo Social de Rafaela (CCS) es un espacio que se crea a partir de una problemática concreta como era la adjudicación del Plan Jefas y Jefes de hogar, en 2002, y que, con el tiempo, se sostiene como un ámbito de diálogo, consenso y consulta, funcionando como intermediario entre el Estado local y la Comunidad, representadas por organizaciones intermedias; donde se aspira a reforzar la participación y la implicación ciudadana en los temas públicos.

Sobre la experiencia del Consejo Consultivo Social de Rafaela, existen varios artículos y capítulos sobre la sistematización de esta experiencia, publicados por

el Instituto Praxis (Rébola, 2017 y 2019) que invitamos a explorar. Igualmente, nos pareció oportuno dejar una referencia específica a este proceso de diálogo interinstitucional que acompañamos desde la Investigación – Acción para el DT, desde el año 2012 a la actualidad. A continuación, compartimos una reseña de esta experiencia. Luego de la crisis de 2001, en Argentina, y como iniciativa del Plan nacional Jefas y Jefes de Hogar; se conforma en la ciudad el Consejo Consultivo Social, en un principio como ámbito responsable de asignar y monitorear la adjudicación de dichos planes. Estaba conformado por la Iglesia Católica, Sociedad Rural de Rafaela, CGT, Centro Comercial e Industrial de Rafaela y Municipalidad de Rafaela, entre otros.

A partir del año 2008, comienza a incorporar otros actores, tales como Comisiones Asesoras de Cultura, Discapacidad, Bien Público y Deporte, así como la Federación de Vecinales, representantes de Universidades. En este tiempo, el Consejo, a partir de una iniciativa del Estado local, es repensado como el ámbito de debate de una Agenda Estratégica para Rafaela 2010-2016. Además, se constituye como un espacio de participación para debatir sobre conflictos emergentes en la ciudad tales como: destino de la Ex Terminal (Viejo Mercado) y diálogos en torno a la refuncionalización del microcentro (Rébola, 2020).

En 2012, el Estado local promueve el diálogo y la definición de un tema estratégico, con la decisión de los miembros del CCS, donde se reconoce la importancia de construir información en torno a la problemática de la Seguridad Ciudadana en la ciudad. En este contexto, desde la Maestría en Desarrollo Territorial (FRRa UTN), se trabajó colectivamente en un diagnóstico de Seguridad ciudadana, con la Secretaría de Gestión y Participación del Municipio, miembros del Consejo Consultivo (ICEDEL y Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES)). La información recuperada fue puesta en diálogo con los miembros del Consejo Consultivo Social, generando un espacio de participación ampliado para dicha ocasión. Como explica Rébola (2019), durante todos estos años, se ha mantenido un proceso de cogeneración de reflexiones para la acción desde el Instituto Praxis junto con el área de coordinación municipal del Consejo Consultivo Social Rafaela. El diálogo del día a día, sumado a encuentros de reflexión conjunta, permitieron abordar debates en torno al rol del Consejo, herramientas de comunicación pública del espacio, la participación de nuevos actores y la construcción de una agenda de temas:

- En relación al rol del Consejo, desde 2015, se plantea que el CCS es un espacio de diálogo entre instituciones públicas, espacios de participación intermedios y organizaciones de la sociedad civil, donde se ponen en consideración temas claves para los rafaelininos.
- Se genera un proceso de co-construcción de mecanismos “institucionalizadores” de la dinámica de este espacio de diálogo, es decir, se definió una representación institucional renovable por año; se estableció un día fijo por mes donde se encuentra el Consejo Consultivo; se crearon mecanismo de comunicación; se co-generó de un reglamento interno para la incorporación de nuevos actores al espacio.
- La valoración de actores participantes en el CCS, sobre la legitimidad de este espacio de diálogo de la ciudad, mejoró la participación de los Concejales de la Municipalidad de Rafaela. Así también, promovió el diálogo con representantes de otros niveles de gobierno (Rébola 2018).



La experiencia del Consejo Consultivo, junto a otras importantes en las que participó el Instituto Praxis, permitió delinear las primeras ideas de Acompañamiento, a la luz de las primeras aproximaciones a la Investigación – Acción y con la trayectoria y estudios sobre el Desarrollo Territorial (Larrea y Karlsen, 2015). En ese sentido, el Acompañamiento desde la perspectiva de la Investigación Acción (IA) consiste en promover instancias de reflexión participativa en procesos generados desde acciones, programas y políticas para el Desarrollo Territorial (Rébola, 2018). Además del Consejo Consultivo, legítimo hoy en día para los actores que son parte, se fueron construyendo en la ciudad otros espacios con el objetivo de abrir diálogos con interpretaciones alternativas del futuro, escuchar al otro, interpretándolo. Algunos ejemplos: Consejo de Seguridad, Agencia de Desarrollo ACDICAR, Consejo Universitario de Rafaela, Consejo Ambiental del Instituto de Desarrollo Sustentable, Consejo de Adultos Mayores.

La sostenibilidad de espacios de diálogo entre instituciones del territorio, llevan a pensar al Diálogo interinstitucional como una herramienta y una forma de hacer en el territorio. Esa capacidad de diálogo, con conflictos y acuerdos mínimos, con desencuentros y reencuentros, es sin dudas una capacidad estratégica del territorio.

#### *d. Diálogos en tiempo de pandemia*

En torno a la reflexión sobre la relevancia de los diálogos para los procesos de desarrollo territorial, nos pareció oportuno incorporar en este artículo, las reflexiones que sostuvimos con funcionarios municipales durante el año 2020 y 2021, mediante talleres participativos y entrevistas individuales, sobre la experiencia de dialogar ante un contexto repentino e incierto, que nos atraviesa, en nuestro presente reciente, con lo es la pandemia por COVID 19. Esta coyuntura nos planteaba la necesidad de reflexionar en torno a cómo se dialogó y cómo se gestionaron conflictos en el marco de Aislamiento social, preventivo y obligatorio (Decreto N° 297/2020).

La revisión de los procesos de diálogo que se sostuvieron o generaron, en este repentino contexto social, político y sanitario, merecían desde instancias de facilitación de reflexiones para la acción, la revisión de las situaciones que se atravesaron en nuestro complejo e incierto presente. En el marco del proceso de Acompañamiento que realiza el Instituto Praxis al Departamento Ejecutivo Municipal de Rafaela, se generaron dos espacios de reflexión en el año 2020 en los que participaron junto a la Jefa de Gabinete y parte de su equipo de trabajo; y el Secretario de Producción, Empleo e Innovación. En el 2021, mediante entrevistas individuales a las y los mismos actores e incluimos una entrevista a una representante de la Secretaría de Desarrollo Humano. En estos intercambios, se trabajó en torno a una serie de preguntas, cuyas respuestas se plasman a continuación.<sup>7</sup>

### *¿Para qué el diálogo?*

En relación a esta pregunta, las y los actores entrevistados reconocen el papel y responsabilidad del Estado en el cuidado de la ciudadanía: cuidar a los/las otros/as más allá del control. En ese sentido, aparece como central *vincularse para conocer* cómo están los sectores económicos y los grupos sociales, organizados o no, para conocer cuáles son sus miradas sobre el contexto actual y en base a ello, definir una agenda de temas a discutir.

Desde la Secretaría de Desarrollo Humano se destaca que *“no había otras intervenciones territoriales públicas”, por lo cual, desde el municipio, como gobierno de proximidad, fue necesario el diálogo y la generación un nuevo dispositivo, como lo es el Programa Estamos Cerca,<sup>8</sup> para dar respuestas a quienes se encontraban sin redes: asistencia, acompañamiento, contención psicológica y social, gestiones de trámites”*.

Hay nuevamente un acento en la idea de *“dialogar hasta el hartazgo”<sup>9</sup>* como también *“poner la cara siempre”* a pesar de la complejidad de los temas. El secretario de Producción, Empleo e Innovación sostiene que: *“la pandemia marca con fuerza la importancia de los gobiernos locales, ...somos el primer nivel de gobierno al cual nuestros vecinos y vecinas recurren a plantear sus inquietudes. Somos quienes en el día a día interactúan con los diferentes sectores y a quienes la comunidad recurre en busca de respuestas”*.

### *¿Con quiénes dialogar?*

Frente a las distintas medidas para mitigar el impacto de COVID-19 en el territorio, surge la necesidad de dialogar con distintos actores locales. En torno a las reflexiones co construidas, observamos que hay preeminencia de diálogos con *actores tradicionales*, es decir, con aquellos que ya son parte de la estrategia de diálogo para la gestión de conflictos, por ejemplo: ACDICAR (Agencia de Desarrollo e Innovación), CUR (Consejo Universitario de Rafaela); CCIRR (Centro Comercial e Industrial de Rafaela y la Región). A su vez, se sostienen diálogos con organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la Federación de Vecinales y a las Comisiones Asesoras Municipales. Estos actores de la ciudad son los que tienen voz en todos los debates locales, sean o no vinculados a sus intereses sectoriales directos.

Se lograron sostener espacios de diálogos con actores como el Consejo Consultivo Social, que mantuvo su agenda cada 30 a 40 días, pero a su vez se crearon otros como el Consejo Económico, Social y Sanitario, que en palabras del secretario de Producción: *“es el ámbito en el cual venimos sosteniendo estos diálogos con el sector productivo, con el sector de los trabajadores y la Sociedad Rural de Rafaela. Es allí donde se busca nivelar y compartir información sobre la evolución de la pandemia y desde donde se intentan generar algunos acuerdos a la hora de tomar medidas, o analizar decretos que se promulguen tanto de provincia como de nación”*.

También surgen nuevas demandas sobre las medidas en torno a las diferentes fases de la cuarentena, que en Argentina y en la provincia de Santa Fe determinan las medidas a nivel local de las ciudades (Estados locales). Estas nuevas demandas,

llegan de la mano de *nuevas institucionalidades*, como las han definido desde el gobierno local. Según la definición que le asignan, estos grupos demandan la necesidad de trabajar, de manera no representada en las organizaciones gremiales locales. Entre 2020 y 2021 se han movilizado grupos de peluqueros/as, dueñas/os de salones de eventos infantiles (peloteros) y otros/as trabajadores de eventos, moteles, gimnasios, madres y padres por la educación. También hubo movilizaciones de madres y padres que reclaman por clases presenciales en las escuelas, definición que excede las competencias municipales. Actores emergentes, que no tienen representación en instituciones históricas de la ciudad, pero que con la crisis se agruparon con el objetivo de levantar su voz y llegar con su reclamo al gobierno local, quienes sostienen que *“hay que generar los espacios para escuchar sus voces y dialogar”*.

Desde la Secretaría de Desarrollo Humano *“los mayores diálogos se dan con el sistema de salud pública”* pero también *“se intentó dialogar y sostener espacios de escucha y participación con otras Secretarías y actores territoriales”*.

Se visualiza un rol activo del Gobierno local, y reconocimiento de la insistencia de investigadores del Instituto *Praxis* sobre la necesidad de dialogar más en este contexto. A partir de los diálogos, el Ejecutivo se encuentra en una situación fortalecida en lo vincular, así como también con una sobrecarga de demandas para coordinar y ejecutar.

### *¿Qué temas aparecen en los diálogos?*

El tema en común de todos los espacios de diálogos es el abordaje conjunto de situaciones sociales complejas. Según con qué actores se dialoga aparecen temas distintos, vinculados específicamente a los sectores económicos que dichos actores representan o conforman. Es transversal a las demandas, como ya hicimos mención, la definición de protocolos y aplicación de las medidas determinadas por el Gobierno Nacional y Provincial, que condicionan las medidas de prevención, cuidado y control a nivel local.

En los diálogos también aparecen los conflictos, tanto aquellos que se generaron por las medidas tomadas en el marco de la pandemia o aquellos agudizados por el contexto socioeconómico y sanitario. En este sentido, representantes de Jefatura de Gabinete, de la Secretaría de Producción y de la Secretaría de Desarrollo Humano, reflexionan sobre la importancia de *“no ocultarnos”*, de que las personas facilitadoras de cada área puedan ponerlos sobre la mesa, y frente a ello *“fomentar la escucha activa y empática”* para construir confianza, lograr ciertos acuerdos y construcciones conjuntas.

El secretario de Producción, Empleo e Innovación resalta que *“la creatividad aparece como un elemento transversal a todos los temas para poder encontrar posibles soluciones innovadoras”* y agrega: *“Ese difícil equilibrio entre lo económico y lo sanitario se transforma en un desafío enorme sobre todo en este momento sumamente crítico”*.

### *¿Cómo es el diálogo dentro del municipio?*

Los diálogos se dan desde Intendencia y Jefatura de Gabinete con las distintas Secretarías municipales y con Fiscalía (por los decretos y reglamentaciones). Se reconoce que la gestión interna no está exenta de la complejidad del contexto. La resolución de las urgencias o la necesidad de dar respuesta inmediata, como sostiene el secretario de Producción, hace que muchas veces los tiempos de los diálogos sean - o se consideren- demasiado lentos.

En diciembre del 2019 asumieron nuevas funcionarias y funcionarios a la gestión municipal, que tuvieron que adaptarse rápidamente a la función en pandemia. Esta situación llevó a un gran esfuerzo de acompañamiento de jefatura en los diálogos internos, en fortalecer el trabajo transversal, en trabajar mucho sobre los micro-procesos. Para esto requiere mucho de los diálogos, como base de la construcción de confianza del equipo. Desde el inicio de la pandemia, se sostuvieron las reuniones de gabinete que es un espacio de diálogo entre funcionarios y funcionarias municipales, orientados hacia a la reflexión -acción, tratando de “salir del día a día”. Además del espacio de gabinete se trabajan otros espacios internos vinculados a los temas prioritarios de gestión con eje en Salud, Prevención en Seguridad, Obras Públicas y Empleo, entre otras. Cada Secretaría además mantiene estrategias de diálogos internas, en algunos acompañados por jefatura de gabinete. Desde el área de Desarrollo Humano se remarca la construcción colectiva, dialogada y reflexionada hacia adentro del equipo sobre cómo reorganizarse.

### *¿Hay diálogos multinivel? ¿Cómo son?*

De los encuentros y reflexiones, se reconoce que la relación con otros niveles del Estado está más “desdibujada”. Se evidencia que las medidas tomadas desde los niveles superiores de gobierno no tienen siempre en cuenta las características propias del territorio. Si bien desde el inicio del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio, y el consecuente boom de encuentros virtuales, se comparten muchos espacios de diálogos con agentes nacionales y provinciales, muchas veces llegan luego de haberse establecidos las medidas. De acuerdo al secretario de Producción, “*los diálogos son para gestionar recursos que no pueden resolver o escapan a las competencias municipales*”. Desde el área social de la municipalidad se plantea que, pasada la primera etapa de la pandemia, cuando los servicios y agencias de otros niveles del Estado fueron reactivándose, volvieron los diálogos que si bien “ *fueron tensos en función de las urgencias y restricciones operativas*”, favorecieron poder “*avanzar en propuestas de trabajo conjunto*”.

Así también, en este contexto de pandemia, aparece un espacio de diálogo provincial que se denomina Comité de Crisis de la Provincia de Santa Fe, liderado por el gobernador. Ese espacio está conformado por los Comités Departamentales. En el caso del Departamento Castellanos, de cuál Rafaela es la ciudad cabecera, se sostiene como un ámbito de intercambio sobre la situación epidemiológica - sanitaria y el análisis de medidas determinadas por la provincia. Los Comités promueven el diálogo entre municipios y comunas, son espacios emergentes regionales, liderados por el Senador departamental.

## 8. Reflexiones sobre las formas del diálogo y sus tensiones en tiempos inciertos

La crisis sanitaria, social y económica producto de la pandemia que atravesamos, nos obliga a repensar los espacios de diálogos; las/los actores que los conforman como así también qué otros espacios se pueden construir y a qué actores se deben incluir. A nosotras/os como investigadoras/es, este contexto, nos obliga a someter las categorías y enfoques desde los cuales nos posicionamos. Desde el Instituto Praxis entendemos que el enfoque de Desarrollo Territorial junto con los procesos de formación y diálogo, son claves para la sostenibilidad de estrategias transformadoras y para la generación de alternativas innovadoras y creativas que nos ayuden a superar las consecuencias de la pandemia COVID-19.

En el marco del proceso de acompañamiento a la Municipalidad de Rafaela surgen reflexiones sobre la gestión de la incertidumbre, los conflictos que aparecen o se agudizan y la emergencia de nuevas voces o voces que hasta el momento habían estado en “los bordes”. *¿Cómo entendemos la complejidad del problema, la interconexión del territorio y el sistema, ante la incertidumbre de lo que vendrá?* En esta situación crítica, las principales medidas se han tomado desde el Gobierno Nacional y/o el Gobierno Provincial, y en ese sentido, los diálogos multinivel terminan siendo verticales, de arriba hacia abajo. Sin embargo, quien recibe las demandas ciudadanas por los impactos de dichas medidas es el gobierno de proximidad: los municipios. De esta forma, reaparecen las tensiones entre las competencias legales y presupuestarias, más evidentes en los temas de salud y educación - entre otros - que dependen de decisiones y gestiones de los niveles de gobierno nacional y provincial, que tensionan con las nuevas funciones locales y las demandas ciudadanas de proximidad, que ponen al *territorio en conflicto y tensión*. Un debate que re emerge sobre el rol de los municipios en la gestión de las emergencias y los conflictos.

Por otra parte, se profundiza desde los diálogos y las acciones la dicotomía entre lo social-sanitario y lo económico. No todos vivimos igual la pandemia, a no todas nos afecta igual, desde lo emocional y lo vincular hasta las formas de subsistencia social y económica: la desigualdad se ha profundizado. *¿Cómo gestionamos lo estructural? (Todas esas otras crisis que nos siguen atravesando, con menores o mayores intensidades)*. Entendemos que nos encontramos ante el desafío de pensar más allá de las dicotomías que prevalecen en estos tiempos. Pero la tensión entre lo urgente/cortoplacista y el mediano/largo plazo se profundiza. Frente a la incertidumbre y complejidad se necesita lo urgente pero también es fundamental que no se pierda lo importante, que las agendas públicas y políticas concuerden prioridades a través del diálogo y los acuerdos situados- aunque sean mínimos.

La pandemia del COVID 19 nos invitan a pensar más rápido, para la emergencia y la urgencia, condimentos que nos incluye la incertidumbre, hoy a “flor de piel”; pero la complejidad y multidimensionalidad de esta problemática en cada contexto territorial, nos propone una vez más construir decisiones dialógicas situadas y multidisciplinarias. En estos procesos, creemos imprescindible sostener espacios de diálogo, formativos y de reflexión, al interior de nuestras organizaciones y en espacios de intercambio multiactoral, donde recuperemos aprendizajes de las prácticas y experiencias hasta aquí, y donde

entendamos que la mejor forma de salir es juntas/os. Diálogos que incluyan, que rompan los bordes y que sean motor de salvación porque, en definitiva, nadie se salva solo ni sola. La trayectoria de las formas de dialogar en determinados territorios, tiene que emerger en los aprendizajes de todas y todos, pero sobre todo en la reconstrucción de nuestras naciones.

## **Bibliografía**

- Arocena, J.; Marsiglia, J. (2017). *La escena territorial del Desarrollo. Actores, Relatos y Políticas*. Penguin Random House Grupo Editorial Editorial Sudamericana Uruguay SA, Montevideo (Uruguay)
- Costamagna, P.; Larrea, M. (2017). *Actores facilitadores del desarrollo territorial. Una aproximación desde la construcción social*. Serie de Desarrollo Territorial. Universidad de Deusto, Instituto Orkestra y Facultad Regional Rafaela UTN.
- Costamagna, P. (2015). *Política y Formación en el Desarrollo Territorial. Aportes del Enfoque pedagógico y a la Investigación acción con casos de estudio de Argentina, Perú y País Vasco. Capítulo 4: Modelo Analítico*. Serie de Desarrollo Territorial. Universidad de Deusto, Instituto Orkestra y Facultad Regional Rafaela UTN.
- Costamagna, P. ; Pérez, R; Spinelli, E. (2013). *Elementos estratégicos de un Enfoque Pedagógico para el Desarrollo Territorial*. CONECTADEL
- Cravacuore, D. (2007). “Los municipios argentinos (1990 - 2005)”. En: CRAVACUORE, D. e ISRAEL, R. (comp.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 - 2005)*. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Autónoma de Chile. Buenos Aires (Argentina). Páginas 25 a 49.
- Cravacuore, D; Ilari, S. Villar, A. (2004). “El fenómeno de la innovación en los gobiernos locales” En: CRAVACUORE, D; ILARI, S.; VILLAR, A. (2004b). *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires (Argentina). Capítulo 1. Páginas 23 a 32.
- Karlsen, James y Larrea, Miren (2015) *Desarrollo territorial e investigación acción. Innovación a través del diálogo*. Serie Desarrollo Territorial (Instituto Vasco de Competitividad Orkestra, Fundación Deusto y UTN Facultad Regional Rafaela). Publicaciones Universidad de Deusto (País Vasco). Rafaela (Argentina) <http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/orkestra/orkestra44.pdf>
- Madoery, Oscar (2008). *Otro Desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*. UNSAM Edita, Buenos Aires.
- Mouffe, Chantal (2009). *En torno a lo político*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Nogués, G. (2018). *Pensar con Otros, Guía de supervivencia en tiempos de posverdad*. Abre, El gato y La Caja. Buenos Aires.
- Poggiese, H (2002). *Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio gubernamentales para un nuevo “saber-hacer” en la gestión de la ciudad*
- Rébola, R. (2019a). *El diálogo interinstitucional en el territorio. La experiencia del Consejo Consultivo Social de Rafaela (Santa Fe, Argentina) en Procesos y Metodologías participativas. Reflexiones y experiencias para la transformación social*; Editado por CLACSO - UDELAR; Compilado por Pablo Paño Yáñez, Romina Rébola y Mariano Suárez Elías.

- Rébola, R. (2019b). Capítulo 6: El desafío de lo político: Desarrollo Territorial una construcción relacional. Diálogo y capacidades en Rafaela (Santa Fe, Argentina). En Andretich, Gabriela (coordinadora) Transitar el territorio. Reflexiones desde el proceso de formación en Desarrollo territorial. Serie de Desarrollo Territorial. Universidad de Deusto, Instituto Orkestra y Facultad Regional Rafaela UTN.
- Rébola, R. (2017). Sobre la capacidad estratégica para el Diálogo. Un análisis de las relaciones de poder en el proceso de Desarrollo local de Rafaela. 2003 2015. Tesis de Maestría, Maestría en Desarrollo Territorial, Facultad Regional Rafaela, Universidad Tecnológica Nacional.
- Vilas, C. (2013). El poder y la política. El contrapunto entre razón y pasiones. Editorial Biblos/Politeia. Buenos Aires.
- Villar, A (2004). La dimensión política del desarrollo local. Reflexiones a partir de la experiencia argentina, Buenos Aires, Universidad de Quilmes.

## Notas

- 1 Artículo escrito en el marco del Proyecto de Investigación, titulado “Prácticas comunitarias, políticas locales y gobernanza para la gestión de la crisis COVID-19 en ciudades intermedias.” Código COVID0160, Universidad de Maule (Chile) Concurso para la Asignación Rápida de Recursos para Proyectos de Investigación sobre el Coronavirus (Covid-19) año 2020, Resolución Exenta de ANID N°7788 del 30 de junio de 2020.
- 2 Instituto de Investigaciones tecnológicas y sociales para el Desarrollo Territorial Praxis, Facultad Regional Rafael, Universidad Tecnológica Nacional, espacio de análisis e investigación para favorecer la innovación en el desarrollo territorial de la región con una reflexión académica compartida con otros centros y agentes que participan del desarrollo. Este Instituto Praxis trabaja con actores territoriales, entre ellos gobiernos locales, mediante procesos de acompañamientos desde la investigación acción para el desarrollo territorial, sostiene otras áreas de trabajos como: sistematización de experiencias, formación en DT y redes.
- 3 Se puede profundizar sobre el marco conceptual en torno a la relación entre los procesos de formación y los procesos políticos, desde el enfoque de desarrollo territorial, para la construcción de capacidades, en Costamagna, Pablo (2015) *Política y Formación en el Desarrollo Territorial. Aportes del Enfoque pedagógico y a la Investigación acción con casos de estudio de Argentina, Perú y País Vasco*. Serie de Desarrollo Territorial. Universidad de Deusto, Instituto Orkestra y Facultad Regional Rafaela UTN.
- 4 Para más información: [www.mdt.frra.utn.edu.ar](http://www.mdt.frra.utn.edu.ar)
- 5 Para profundizar sobre la experiencia de Desarrollo Territorial de Rafaela, se puede revisar la Serie de Documentos Praxis (<http://mdt.frra.utn.edu.ar/web/Default.aspx?s=427>): Costamagna, P., Rébola, R., Ortenzi, M. y Morales, E. (2020) Documento N° 5: La Experiencia de Desarrollo Local de Rafaela, Argentina. <https://drive.google.com/file/d/13WKCZq4-r6v95ee2vNwVcKClOPT5OECI/view>
- 6 Algunos de los elementos que señalan Larrea y Costamagna (2015) son: la importancia de reconocer la complejidad en los procesos educativos que suceden en el territorio; que la formación en Desarrollo Territorial implica acción y transformación y que el conocimiento no es exclusivo de los ámbitos académicos, que se amplía y complementa al incorporar experiencias y saberes producidos desde las prácticas; y también que es necesario generar espacios de diálogo e instancias de formación desde los actores.
- 7 Acompañamiento de Investigación Acción al Proceso institucional y a los espacios de diálogo del Gobierno de la Ciudad de Rafaela, que se sostiene mediante acuerdos específicos de renovación anual desde 2012 hasta la actualidad. En el año 2020, se comenzó a reflexionar sobre los diálogos territoriales en tiempos de pandemia, se realizaron dos encuentros de diálogo grupal específicos para reflexionar sobre cómo se gestionaban los espacios de diálogos pre existentes a la pandemia y cómo emergen nuevos espacios y nuevos diálogos. En 2021, se retomó el intercambio con estos actores

municipales de forma grupal e individual, con el fin de retomar el proceso en el contexto de pandemia, a los fines de complementar las reflexiones para este capítulo.

- 8 Programa municipal de abordaje territorial que tiene como objetivo acompañar y contener a personas adultas mayores de 60 años sin redes de apoyo.
- 9 Esta frase es parte del discurso oficial del Intendente Luis Castellano y su equipo de trabajo, desde su primer mandato de gobierno como Intendente (2011). Se recupera en diferentes pasajes de sus discursos oficiales ante la toma de posesión de mandatos y la apertura del año legislativo del Concejo Municipal. Recuperamos dos pasajes distintos.(...) *todo se puede lograr sólo sobre la base de valores que defiendo, reivindico y pretendo honrar en cada día de mi gestión: el diálogo, el respeto a los disensos, la transparencia, la honestidad y la contracción al trabajo*” (Castellano, L.; 2012) En los años 2013 y 2014, también recupera la idea de diálogo como vocación permanente: “(...) *Todo paso importante que damos para la ciudad, lo damos en el marco del diálogo con las instituciones, sus dirigentes, nuestros vecinos...*” (Castellano, L.; 2014).