

LA CONSTRUCCIÓN DE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL EN LAS CIUDADES ARGENTINAS¹

Análisis sobre los nuevos escenarios y sus implicancias en la planificación participativa. Alcances y limitaciones en experiencias argentinas

Andrea Catenazzi y Eduardo Reese



I. Introducción

El presente trabajo tiene la finalidad de presentar un conjunto de reflexiones alrededor de una serie de experiencias de planificación participativa y estratégica que se están llevando a cabo en diferentes ciudades argentinas y que se han constituido en motorizadoras de propuestas de transformación en el marco de procesos de desarrollo local.

En términos generales, dichos procesos de planificación se encuentran sujetos a una tensión fundamental. Por un lado, la propia dinámica capitalista supone una lógica de acumulación que implica configuraciones regionales inequitativas determinando la viabilidad de algunos proyectos y la

imposibilidad de otros en el nivel local. Por otro lado, la decisión política de los gobiernos locales que, en función de la disputa de los distintos sectores, da lugar a emprender determinado proceso de planificación y gestión del desarrollo.

En el desarrollo de este trabajo se trata, en primer lugar, de inscribir estos planes participativos y estratégicos en sus condiciones de posibilidad, vinculándolos a los procesos de ajuste económico y de reforma administrativa que marcaron desde los años '80 el contexto latinoamericano. Las ideas fuerza de las políticas sociales urbanas durante estos últimos años fueron la focalización de los programas hacia los pobres estructurales, la privatización de los servicios urbanos y la descentralización de funciones desde el gobierno central hacia los gobiernos provinciales y municipales. Las limitaciones de este tipo de políticas estuvieron dadas por la selectividad del gasto social y por el escenario político en que se asentaban. En esta presentación, interesa particularmente la tendencia descentralizadora en la medida que ha implicado cambios en las atribuciones de los gobiernos locales y, por lo tanto, la necesidad de estos de abordar, no sin dificultades, nuevas competencias y responsabilidades.

En segundo lugar, se intenta caracterizar como se ha problematizado la cuestión de la planificación urbana en América Latina. Las nuevas experiencias de planificación se presentan como la posibilidad degenerar más de los aspectos que diferencia este momento de la planificación es que no surge como una imposición dictada "desde arriba hacia abajo" sino que la planificación urbana puede ser encarada como una decisión de política local.

En tercer lugar se analizan un conjunto de aspectos comunes de distintas experiencias de planificación del desarrollo local en ciudades y regiones argentinas con especial énfasis en las virtudes y limitaciones que se plantearon frente a las problemáticas económico-sociales que se intentaban solucionar.

¹ El presente trabajo se basa en: Catenazzi, A. Y Reese, E. (1998). Equidad e integración social como condición del desarrollo. El Plan Estratégico en el Ambito local (Argentina). EL Desarrollo Urbano en el Mediterráneo. La Planificación Estratégica como forma de Gestión Urbana. Proyecto MSP (Mediterranean Strategic Planning)-Programa ECOS-OUVERTURE (Comisión Europea, DGXVI/DG1A)-Mancomunitat de Municipis del Area Metropolitana de Barcelona (España).

Por último, se replantea la conceptualización de la problemática del desarrollo, a la luz de la realidad local, con el fin de reelaborar metodologías alternativas para la formulación e implementación de políticas que contribuyan a un desarrollo humano sostenible.

2. Los nuevos escenarios del gobierno local

En América Latina, y más particularmente en Argentina, la década del 80² significó la persistencia de las tensiones entre la acumulación y la distribución que se tradujeron en una crisis de legitimidad. El proceso democrático, abierto en 1983, puso en evidencia las diferencias entre las expectativas distributivas y sus posibilidades de viabilidad política- económica. Por otra parte el proceso inflacionario y la deuda externa mostraron con todo el peso de la crisis, las características del proceso de acumulación y la apropiación desigual de excedente.

A su vez, la puesta en marcha, durante la última década, de las políticas de "ajuste y de reformas macroeconómicas y de reformas administrativas del Estado de corte neoliberal, dio lugar a un profundo proceso de transformación que abarcó lo político, económico, social y administrativo. Esto tradujo en la apertura irrestricta de la economía, la inserción plena en las relaciones económicas internacionales sin salvaguardas para la potenciación de nuevas o antiguas estructuras productivas, reducción del gasto público y el abandono por parte del Estado de las funciones básicas de redistribución y promoción de un modelo de desarrollo con equidad social.

El conjunto de estas políticas fue implementado bajo el supuesto de que crecimiento económico equivaldría a desarrollo social o integral y, por cierto, no sólo no lograron los, objetivos pregonados, sino que contribuyeron a que los índices de pobreza de la población aumentaran. Los datos censales indican que, en América

Latina, aproximadamente el 40 % de sus habitantes no satisface sus necesidades elementales.³

En el caso de la Argentina, las condiciones de recuperación macroeconómica de la economía nacional⁴, que comenzaron en los años 90 y que se manifestaron a través de la reducción de la inflación y de un importante crecimiento del Producto Bruto Interno, no estuvieron asociadas a una mejora en la distribución de la riqueza.

La experiencia indica que los programas de re conversión y ajuste estructural, desencadenan procesos endógenos que acentúan la pobreza, la desigualdad en la distribución del ingreso y el desempleo.

Las conclusiones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos sobre la "Pobreza en la Argentina" (1995) indican que una cuarta parte de la población del país habita en hogares con necesidades básicas insatisfechas. A su vez, la Argentina registró en 1997 el mayor índice de desempleo abierto de la región con el 17,1% de su población económicamente activa.

Respecto de las políticas sociales, esto se tradujo en el agotamiento de las fuentes tradicionales de financiamiento, junto a un cuestionamiento de las políticas sociales existentes que expresaban en su interior importantes iniquidades irracionalidades. En este marco, la descentralización junto a la focalización y la desregulación son consideradas como las estrategias de una "modernización excluyente" (Barbeito, Lo Vuolo, 1992) que intentan introducir mayores niveles de "eficiencia " en la administración estatal.

³ LA Comisión Económica Para América Latina y el Caribe sostiene en su ultimo Panorama Anual Social que aun cuando se mantengan ritmos de crecimiento económico sostenido en los próximos 10 años difícilmente se lograra en la mayoría de los países latinoamericanos una mejora en la distribución del ingreso.

⁴ El primer caso en ese sentido fue contar con la sanción de la Ley 23.696 de emergencia administrativa y reestructuración de empresas publicas, a la que le siguió la Ley 23.697 de emergencia económica.

² La "década perdida" según la denomino la Comisión Económica para América Latina y el Caribe(ONU/CEPAL).

En síntesis, el deterioro de las instituciones públicas y la crisis fiscal se constituyeron en un elemento central en el planteo de la necesidad de modificar el tipo de relaciones existentes entre los niveles centrales y locales. Asimismo, las complejas funciones de la administración pública moderna también contribuyeron a la tendencia descentralizadora.

Desde la Sociedad Civil, la creciente diversidad de las nuevas demandas sociales y las exigencias de participación política, fueron factores influyentes, junto con la necesidad de encontrar nuevas formas de articular actores públicos y privados, que dieron lugar al rediseño de las relaciones interestadales.

En definitiva, la descentralización aparece como una consecuencia de esta multiplicidad de factores concomitantes y actualiza el debate acerca de las nuevas formas de planificación que requiere el desarrollo en los 90.

En la Argentina, la descentralización da cuenta de una tendencia que comprende a varios países de América Latina y se enmarca en programas de modernización del Estado patrocinados fuertemente por las entidades multilaterales de crédito, quienes han puesto énfasis, entre otras cuestiones, en definir un nuevo rol para los municipios.⁵

Este nuevo rol se basa en la premisa de que en la medida que la resolución de las cuestiones locales se acerca a la comunidad, el objetivo de alcanzar una mejor calidad de vida para la población puede transformarse en una alternativa más real de lograr,

⁵ La convergencia de intereses desde diferentes sectores sobre la importancia del ámbito local se manifiestan a través de tendencias que favorecen la descentralización pero orientadas con diferentes intereses (Coraggio, 1991): La propuesta neoliberal justifica la importancia de la desconcentración desde el Estado Nacional hacia las jurisdicciones menores con la finalidad de minimizar el gasto público, la propuesta democratizante asocia las posibilidades de la democracia en el ámbito territorial y se basa en el fortalecimiento de las instituciones y las ventajas de que los gobiernos locales resuelvan sus propios asuntos en forma participativa y autogestionaria.

fundamentalmente por la cercanía y cotidianeidad entre autoridades y beneficiarios del territorio común.⁶

Es así como en toda la región. Los Estados Nacionales han transferido competencias y atribuciones a las administraciones locales (tanto provinciales como municipales) con él argumento de que estas se transformen en actores y promotores más activos del desarrollo social y económico en sus territorios

La desconcentración de funciones y responsabilidades tuvo entonces como uno de sus sustentos la idea de que la Identificación de los problemas, las prioridades para abordarlos y la utilización de los recursos disponibles pasara a ser una tarea prioritaria del ámbito local.

En la práctica argentina, la introducción de la reforma administrativa en el nivel local es lenta y contradictoria. La explicación puede encontrarse en la combinación de múltiples aspectos: la desindustrialización del interior del país, la carencia de fuentes de trabajo y la difícil situación de las economías regionales; hechos a los que se le suma la transferencia de prácticamente todos los servicios de educación y salud por parte del Estado central sin el traspaso de los recursos necesarios y un estilo de acumulación política asociada al caudillismo local.

En forma simultánea, el proceso de consolidación democrático argentino y, sobre todo a partir de mediados y finales de los '80, las nuevas constituciones provinciales, abrieron el camino a niveles crecientes de autonomía municipal en casi todo el país. Esta tendencia fue confirmada en forma explícita por la reforma de la Constitución Nacional de 1994. Respecto de los municipios, la reforma constitucional precisa la obligación de las provincias a dictarse su propia constitución, pero asegurando la autonomía municipal y reglamentando el

⁶ En Brasil, la Constitución de 1998 expresa la preocupación de garantizar a la población un papel de mayor importancia en el proceso decisorio, papel que debe ser ejercido no solo a través de mecanismos de representación, sino también a través de la participación directa.

alcance y contenido en el orden constitucional, político, administrativo, económico y financiero, atributos que no habían sido definidos en los textos anteriores.⁷

La asunción de hecho y/o de derecho de estas nuevas responsabilidades tuvo importantes derivaciones sobre los gobiernos y los agentes locales. Tal como señala Arroyo(1997), "el impacto de la reforma del Estado sobre el nivel local ha sido múltiple y, si bien ha generado un conjunto de nuevas oportunidades, también ha enfrentado a los gobiernos municipales con un conjunto de nuevos problemas para los cuales no estaban preparados.

A ese proceso lo podemos denominar 'municipalización' de la crisis del Estado sobre la idea de que las nuevas realidades del Estado Nacional tienen un impacto directo sobre gobiernos que hasta hace no más de una década sólo tenían como funciones primordiales el mantenimiento de la ciudad y de los caminos rurales".

De esta forma, se generó una nueva visión del papel que les cabe a las ciudades en los nuevos escenarios de apertura de fronteras nacionales, movilidad del capital, énfasis en la productividad como soporte de la competitividad, etc. Distintos autores e instituciones internacionales han revalorizado en los últimos años las funciones de las ciudades y de los gobiernos locales en el desarrollo económico y social: "América Latina no ha permanecido al margen de la tendencia que empezó a experimentar Europa en los años '80, cual es la revalorización de la ciudad como entidad económico-productiva en un sistema económico en globalización, como motor de las innovaciones y la cultura, así como el rol de la ciudad como nuevo espacio de

articulación entre el Estado y la sociedad civil" (Dockendorf, 1994).

Asimismo, los escenarios a los que se enfrentan nuestros municipios en la actualidad profundos replanteamientos respecto a décadas pasadas. La aceleración de los procesos de globalización de la economía⁸, las nuevas formas de integración regional y el de las tecnologías más avanzadas sobre los territorios y sobre las formas de entre otras muchas cuestiones, están situando a un gran número de ciudades y a un panorama de transición e incertidumbre respecto a sus posibilidades de desarrollo económico y social: "Los procesos de globalización, que incluyen la movilidad de la información, la tecnología, las finanzas, los bienes y las personas, fortalecen las funciones urbanas. El impacto de la globalización converge en el territorio urbano; de esta manera las ciudades y sus zonas aledañas, mas que las naciones, experimentan el impacto de las presiones globales" (Nientied, 1997).

En diversos trabajos Coraggio muestra las dificultades de promover un desarrollo local e integral en este contexto de globalización. El dominio del capital se manifiesta, entre otras formas, por la subordinación de las políticas urbanas a la lógica de la competencia entre lugares para atraer al capital global. Una respuesta que se viene generalizando es la de recortar dentro de las grandes ciudades y de las regiones metropolitanas centros "modernos", conectados por redes de alta tecnología directamente con el sistema global. El "marketing" de dicho centro moderno es el lado simbólico de una realidad urbana dual, producto de la exacerbada y planificada segregación tecnológica, económica y social. "Lejos de aquella figura teórica que veía a la ciudad como 'lugar de reproducción de la fuerza de

⁷ Este proceso se manifiesta claramente en el siguiente hecho: hasta 1993, el municipio de la ciudad capital de Santiago del Estero era el único del país en contar con su propia carta orgánica mientras que actualmente cuentan con ella alrededor de 110 ciudades. Las provincias que todavía no garantizan constitucionalmente la autonomía municipal son: Entre Ríos, Mendoza, Tucumán, Santa Fe y Buenos Aires.

⁸ El concepto de globalización está utilizado aquí en el mismo sentido que lo define Manuel Castells, es decir la característica del nuevo escenario mundial en el cual un conjunto de agentes de los países centrales tienen la capacidad de tomar decisiones de escala global o planetaria y en tiempo real que afectan profundamente las dimensiones económicas, sociales, culturales y hasta políticas.

trabajo' o como 'lugar de reproducción de las condiciones generales de la producción', la ciudad latinoamericana aparece cada vez más como 'locus parcial y sustituible' de realización de procesos económicos, demográficos, sociales, culturales y políticos, cuyo determinismo es supralocal y cuyas fuerzas conscientes dominantes tienen ámbitos de cálculo y de acción también supralocales" (Coraggio, 1992).

Así, en la Argentina, los cambios señalados han tenido una fuerte repercusión territorial sobre todo en la Región Metropolitana de Buenos Aires y en las grandes ciudades en la medida que el sistema económico vigente se apoya principalmente en éstas y en las metrópolis para efectivizarse. En tanto, los centros urbanos intermedios han sufrido en general la desaparición de sus tradicionales actividades económicas, la desinversión y el desempleo, salvo los casos particulares de algunas ciudades portuarias y/o de carácter turístico.

En el marco descripto, un importante número de gobiernos municipales comenzaron a buscar y ensayar caminos alternativos a los modelos tradicionales de gestión pública que habían llevado a la acción estatal, en las últimas décadas, a un profundo descrédito frente a la sociedad. Dentro de los nuevos estilos de gestión que implementaron las administraciones locales en los años 90, reapareció una de las herramientas de gobierno que el modelo neoliberal había intentado "eliminar" del instrumental de las políticas públicas: la planificación.

En esta nueva instancia, la planificación reaparece como un instrumento necesario para la resolución, evaluación y prospección de diferentes complejidades dentro de la búsqueda de mayores niveles de eficiencia y eficacia en escenarios de fuerte incertidumbre socio-económica. Simultáneamente los métodos de planificación tradicional, predominantemente tecnocráticos y centralizados, sufrieron una fuerte crítica centrada en su incapacidad para promover los procesos de cambio social.

En ese contexto, y con la influencia que ejercieron tanto la experiencia europea y norteamericana como algunas agencias de cooperación el enfoque estratégico y participativo de la planificación creció en "popularidad" entre los agentes del gobierno local.

En síntesis, la planificación estratégica aparece en la agenda de las administraciones locales como consecuencia de:

- ✓ la asunción de nuevas responsabilidades y funciones en el nivel local producto de los procesos de descentralización en curso;
- ✓ la visualización de que los escenarios de desarrollo se modificaron, profundamente los últimos años y que por lo tanto es necesario asumir nuevas pautas de gestión territorial;
- ✓ la revalorización del papel de la de las ciudades y las regiones y de los gobiernos municipales en los procesos de desarrollo;
- ✓ la percepción de que los métodos tradicionales de planificación y gestión urbana no se adaptan a las nuevas circunstancias; y
- ✓ el acceso a información de gestiones de corte estratégico exitosas en ciudades principalmente europeas (Lyon, Barcelona, Bilbao, etc.).

3. Las concepciones emergentes de la planificación territorial

Sintéticamente puede decirse que si la década del '60 mostró en América Latina y en Argentina un florecimiento teórico y práctico de la planificación del desarrollo, el transcurso de los años 70 la sepultó bajo el imperio de gobiernos dictatoriales y políticas económicas completamente regresivas. Así los años 60 estuvieron influidos por la idea desarrollista de un crecimiento continuo e ilimitado que se extendería sobre las siguientes décadas y cuyo resultado sería la eliminación de la pobreza, la extensión del

ocio, el consumo sin fronteras, etc. Este consenso sobre los escenarios del futuro, motivó prácticas de planeamiento que se basaban en el crecimiento autosostenido de los complejos urbanos que justificaba una organización de las actividades productivas orientadas al consumo ilimitado de recursos naturales y materias primas y, sobretudo, con una base energética barata. La crisis de los '70 dio por tierra con estas premisas y con los planes de desarrollo basados en objetivos detalladamente cuantificados en extensas matrices e índices macroeconómicos, en la construcción de grandes obras públicas y en la implementación a través de organizaciones centralizadas de alta complejidad.

La planificación territorial tuvo, y lamentablemente en muchos casos sigue manteniendo actualmente, una manera tecnocrática y centralista de operar. Los técnicos de diferentes niveles toman decisiones sobre el desarrollo con una lógica que podríamos llamar "de arriba hacia abajo" en la que sólo cuenta la faceta de la oferta y los recursos son asignados siguiendo procedimientos modelísticos de corte financiero o macroeconómico. Así, la práctica de la planificación ha sido marcadamente sectorialista y poco integral y adolece de una gran ausencia de capacidades efectivas de operatividad. De ahí que los planes urbanos y de desarrollo en la Argentina hayan gozado de una enorme desconfianza atribuible a un excesivo academicismo y al desapego respecto de los hechos que pretendía manejar.

En síntesis, el modelo tradicional de planificación urbana concentra como principales críticas:

- ✓ incapacidad para entender integralmente los procesos territoriales y combatir los estilos fragmentarios de gestión del desarrollo.
- ✓ Su rigidez y la falta de capacidad de adaptación a situaciones cambiantes.
- ✓ Su carácter centralizado y excluyente respecto de los intereses y capacidades

de los distintos actores que operan en el territorio.

- ✓ Su lectura meramente "espacialista" del territorio.
- ✓ La ineficacia histórica que ha demostrado en nuestros países, por haberse basado principalmente en cuestiones normativas.

Por estas razones, y tal como se mencionara en el párrafo anterior, el impacto del ajuste estructural y la reforma administrativa cuestionaron las prácticas de la planificación tradicional que sufrieron fuertes replanteamiento que fueron más allá del marco puramente formal o metodológico. El aumento de la conciencia del grado de incertidumbre del contexto en el que opera la planificación tiene que ver, entre otras razones, con la pérdida generalizada de competencias del Estado Benefactor. En este marco, la planificación urbana viene atravesando una fase de evaluación crítica de su legitimidad, de su racionalidad y de su operatividad y, en consecuencia, de revisión de sus instrumentos teóricos y de su marco jurídico.

Así, ya partir de la recuperación de la democracia, uno de los hechos más destacables fue la necesidad por parte de los diferentes actores técnicos, políticos, intelectuales, etc. de encarar un nuevo aprendizaje conjunto significa poner en marcha un proceso de desarrollo territorial en un contexto democrático y con crecientes niveles de descentralización de responsabilidades. Esto último significó pensar en categorías conceptuales, metodologías e instrumentos que dieran cuenta de las nuevas situaciones en curso, de tal forma que la gestión del desarrollo pudiera desenvolverse en contextos de poder compartido y disputado entre diferentes agentes, en el marco de fuertes cambios socioeconómicos ya partir de nuevas demandas referidas a la sustentabilidad ambiental y a la calidad de vida.

A su vez, estas transformaciones implicaron la necesidad de comprender que estas cuestiones debían ser abordadas en el marco

de nuevos referentes espaciales y territoriales donde "lo local" tomó una importancia antes no conocida. Varios autores reflexionan sobre los cambios significativos que sufrieron conceptos como el de "ciudad" o "centralidad" de desplazamiento, de comunicación de lugares de producción, de residencia o esparcimiento y turismo, y plantean soluciones espaciales y socio-económicas distintas de las que conllevan los paradigmas económico, social, cultural y político está cada vez más referido al espacio local, emergieron, en los últimos años, demandas y formas de participación ciudadana enriquecidas por la representatividad local y una identidad territorial más nítida.

En ese marco, la planificación urbana sólo puede legitimarse si es capaz de insertarse efectivamente en medio de los procesos y actores que modelan la realidad y, a la vez, de posibilitar la incorporación de grados crecientes de racionalidad, de modo de permitirles orientar y coordinar sus acciones y recursos tratando de alcanzar objetivos compartidos de transformación (Robirosa et al, 1990)

Por último, es importante destacar que los nuevos procesos de planificación (que comenzaron a identificarse como participativos y estratégicos) incluyen de manera prioritaria la gestión y la acción, a través de la articulación entre los diferentes intereses y objetivos presentes, *"La planificación no es un mero cálculo, sino el cálculo que precede y preside la acción. En consecuencia, cálculo y acción son inseparables y recurrentes"* (Matus, 1985). La definición de Matus rompe la tradicional separación o divorcio entre los que "planifican o piensan" los procesos urbanos y los que "deciden y actúan". Por esto, planificar un proceso de desarrollo de un territorio es pensar al mismo tiempo en la gestión de ese proceso. El instrumento o plan que resulta entonces de tal enfoque es un instrumento de gestión. La experiencia ha demostrado la relativa inoperancia de los planes territoriales cuando no se apoyan en dinámicas económicas y sociales que permitan su desarrollo en proyectos de transformación.

La resolución de los problemas de un territorio requiere de la definición de recursos e instrumentos de gestión que permitan pasar de un enfoque normativo reglamentarista (propio de la planificación tradicional en la Argentina) a un enfoque operacional. Bajo *esta* concepción, la planificación y la gestión territorial son concebidas de una manera integrada y en el contexto amplio de la relación sociedad-territorio-gobierno local, implicando un conjunto de procesos político-técnicos, complejos que permiten la elaboración de políticas y planes concertados, su concreción en programas y su ejecución en proyectos.

4. Los procesos de planificación del desarrollo local como ámbito de articulación de intereses.⁹

La experiencia argentina en materia de planificación del desarrollo local tiene todavía una corta trayectoria y comienza a finales de 1993 con la formulación del Plan Estratégico de la ciudad de Córdoba. En la actualidad, alrededor de ochenta ciudades o micro-regiones y un Estado Provincial han adoptado el enfoque participativo-estratégico en la elaboración de sus planes de desarrollo.

En todas las experiencias argentinas, los procesos de ajuste macroeconómico no solo están produciendo la pérdida de actividades productivas y graves deterioros en los niveles de calidad de vida y en la integración comunitaria (especialmente de los sectores más pobres) sino que afectan la gobernabilidad del propio territorio. En este contexto, las autoridades e instituciones comunales han tomado conciencia de que con un Estado "en retirada", tanto de las políticas de fomento de las economías regionales como de las políticas de compensación social, sus economías locales han sido afectadas gravemente por procesos

⁹ Los siguientes capítulos reflejan un conjunto de análisis y reflexiones que parten fundamentalmente de la práctica profesional. En este sentido recoge debates, trabajos y aportes generados durante la elaboración de diferentes planes participativos en distintas experiencias de desarrollo local en la Argentina.

y decisiones estructurales que están fuera del alcance de lo local. Sin embargo, y al mismo tiempo, tenido que "hacerse cargo" de dar respuesta a los efectos sociales perversos de esos procesos decisiones. De allí, también, la urgencia con la que algunas ciudades han puesto en marcha proyectos de desarrollo local enmarcados en planes participativos y estratégicos de actuación.

En la práctica argentina, a pesar de las naturales diferencias existentes entre las distintas ciudades, los planes estratégicos tienen una serie de características comunes que resulta interesante remarcar:

a. En primer lugar, en la formulación de los planes estratégicos se plantea una tensión fundamental derivada de la estructura político-institucional argentina: por un lado, la necesidad de los agentes del desarrollo local de una mayor autonomía para decidir y gestionar localmente los procesos de desarrollo y, por el otro, la escasa autonomía municipal existente, sobre todo de carácter política y financiera, situación paradójica si se tiene en cuenta la descentralización de responsabilidades de los últimos años. Esta tensión se pone de manifiesto en términos de conflicto en la medida en que varias de las actuaciones que se consideran "estratégicas" para el desarrollo local, sobre todo en el campo económico-social, dependen de la voluntad política de otros niveles del Estado con los cuales es necesario negociar en condiciones de debilidad institucional. Esto hace particularmente notable en el caso de las ciudades pequeñas y medianas.

b. En segundo lugar, la planificación fue asumida por los agentes locales como una herramienta a partir de la cual poder reflexionar, calcular y construir nuevas estrategias "desde lo local". Desde este enfoque, la planificación fue asumida como un instrumento útil para el cambio en la medida que se comenzó a visualizar que "la mano invisible" del mercado llevaba inexorablemente a mayores niveles de degradación ambiental, pérdida de empleos, dualización social, etc. Sin embargo, esta actitud crítica frente a los efectos de las políticas neoliberales es todavía de carácter parcial y ambivalente y en la actualidad se

expresa de manera débil y sin un discurso y una práctica articularla en las ciudades y regiones que han puesto en marcha procesos innovadores de desarrollo local.

C. En tercer lugar, los planes urbanos argentinos tienen una particularidad derivada del modelo "tecno-económico" vigente (según la expresión de Manuel Castells) que se caracteriza conjuntamente por conformar una elite empresarial dinámica y por su carácter excluyente de amplios sectores sociales. Por esto, en los planes se expresan en forma simultánea, contradictoria y en el mismo orden de prioridad, tanto medidas de corte compensatorio que atienden las urgencias sociales existentes como una serie de políticas de promoción del desarrollo de mediano y largo plazo que se enmarcan en las "aspiraciones" de insertar a la ciudad y la región en el contexto de la economía "globalizada" moderna.

Esto muestra dos cuestiones:

- ✓ un lado, el carácter fuertemente dualizado de la sociedad urbana argentina de los últimos años;
- ✓ el otro, derivado de lo anterior, la tensión que se produce en la gestión de los gobiernos municipales entre la atención de los intereses de los sectores productivos más dinámicos de la economía y la atención de las necesidades y demandas básicas de los desempleados y de los sectores populares

d. En cuarto lugar, el liderazgo del Gobierno Municipal en el proceso de elaboración y ejecución del Plan aparece como ineludible para garantizar la equidad y la complementariedad de las políticas concertadas. "El urbanismo no puede seguir ingenuamente las tendencias del mercado; la iniciativa privada no contabiliza los efectos de su acción. Sólo el Estado cierra la cuenta global, teniendo la responsabilidad de prever estos efectos, equilibrando las cargas dentro de un modelo que sea a la vez eficaz, equitativo y legítimo. Tampoco es cierto que, en este contexto, el Estado pueda confiar en su propia capacidad de inversión. No garantiza la reversión de

las tendencias, perdiendo en cambio la potencialidad de las iniciativas de la sociedad. Promover, encauzar, acotar, compensar son los parámetros para la construcción de un instrumental adecuado a las condiciones actuales de desarrollo de la ciudad" (Garay, 1994). Aunque el autor se refiere sólo al marco del Urbanismo, sin duda se podría generalizar su aseveración al ámbito más global del conjunto de las políticas y de la gestión territorial seguida en los Planes Estratégicos locales. En este sentido, las experiencias que se llevan a cabo en la mayoría de las ciudades y regiones está mostrando la urgente necesidad de un cambio profundo en la cultura política local caracterizada por clientelismo, a mera confrontación competitiva y el cortoplacismo.

e. En quinto lugar, y retomando lo expresado en el primer punto, la situación de debilidad estructural en la que se encuentran los gobiernos municipales y los agentes locales se ha hecho crítica en la medida que se amplió la brecha entre las cada vez más extensas competencias que se le asignan y las capacidades reales con las que cuentan para llevarlas a la práctica. La experiencia y la capacidad de gestión de políticas y programas complejos en los municipios argentinos es escasa y esto explica, en parte, el lento desarrollo que han tenido los mismos hasta el momento.

f. En sexto lugar, y en relación con lo anterior, el proceso de elaboración de los planes con enfoque participativo y estratégico significó también, la oportunidad de aumentar la capacidad técnica y de gestión de los municipios y adicionalmente, romper la visión técnica sectorial que se tenía sobre los procesos territoriales. Esta cuestión no es menor, en la medida en que los municipios argentinos adolecen en general, de cuadros técnico- profesionales con capacidad para analizar de manera interdisciplinaria y polivalente las complejidades del territorio y por ende, de formular, evaluar y ejecutar programas de actuación que crucen las competencias de diversos organismos e instituciones. En la práctica, esto ha producido lentas pero sostenidas mejoras en las pautas de funcionamiento del

aparato público municipal y en su relación con los agentes locales de la sociedad.

g. En último lugar, los planes estratégicos en la Argentina han adoptado para su formulación y puesta en marcha escenarios participativos de consenso donde la particularidad está dada por la masividad y heterogeneidad de la convocatoria en la búsqueda de involucrar en el proceso a la casi totalidad de las instituciones locales.

Sin duda este último punto es uno de los elementos centrales más importantes sobre el cual se está construyendo en distintas ciudades los nuevos modos de gestión estratégica local. Por esta razón resulta relevante analizarlo con mayor particularidad.

La planificación estratégica ha sido desarrollada como una actividad de carácter técnico- política cuyo propósito es intervenir deliberadamente en el proceso de cambio social para acelerarlo, regularlo y orientarlo en función de una imagen-objetivo de la estructura y funcionamiento de la ciudad y de la evaluación de escenarios externos cada vez más dinámicos e inciertos. En el proceso participan actores con distintas lógicas y racionalidades y por lo tanto, una de las funciones principales del Plan debe ser la búsqueda de mecanismos de concertación de intereses contrapuestos¹⁰. De esta manera, "planificar" no es solo un problema técnico, tampoco una mera tarea de los "gobiernos regionales o locales, sino más bien una actividad permanente de respaldo a un proceso de diálogo y entendimiento, protagonizado directamente por los actores públicos y privados.

De esta forma, se reconoce el hecho de que el municipio no es el único que planifica (planifican todos los que toman decisiones)

¹⁰ La construcción de canales de participación y consenso se plantean desde una perspectiva que reconoce y se mueve dentro del conflicto social, por lo tanto, es a partir del reconocimiento de las diferentes capacidades de acceder a la toma de decisiones de sectores sociales con intereses divergentes y en algunos casos antagónicos que se entiende la relación fundamental entre planificación y participación.

lo que supone también la identificación de "opponentes" o "facilitadores" a las estrategias urbanas que se priorizan. La planificación estratégica se apoya metodológicamente en la participación y el consenso de los ciudadanos y, en ese sentido, contribuye decisivamente a avanzar, por la vía de la democracia directa (después de muchos años de gobiernos de corte dictatorial), a una mayor eficacia en la gestión. Asimismo, el respeto absoluto a los acuerdos conseguidos durante el proceso se constituye en la mayor garantía de una cooperación fundada en la credibilidad y confianza entre el sector público y la sociedad civil. En ese marco, la representatividad y el liderazgo de las instituciones y de sus representantes resulta vital para la legitimación social del proceso.

Sin embargo, es importante remarcar que la participación de los diferentes sectores sociales

en los procesos de elaboración y ejecución de los planes estratégicos ha sido heterogénea. La primera causa debe atribuirse a la capacidad estructuralmente diferente que tienen los sectores de alta capacidad económica para imponer su agenda de intereses frente a los sectores más pobres de la sociedad. La segunda causa puede encontrarse en la inorganicidad, que tienen algunos sectores, como por ejemplo los desempleados, que no constituyen sujetos sociales organizados en términos de un escenario de concertación institucional. A fin de salvar estos "problemas", en las experiencias realizadas se intentaron implementar, no sin dificultades, diversas dinámicas y técnicas participativas que permitieran "compensar" estas desigualdades.

Por estas razones la participación en los planes estratégicos argentinos es al mismo tiempo un instrumento metodológico y una herramienta de "gobernabilidad" para la continuidad del proceso de desarrollo que se pretende implementar: se trata de construir un proceso "de abajo hacia arriba" donde las organizaciones de la Sociedad Civil y el Estado asuman, acuerden y compartan de manera multidimensional el protagonismo de las decisiones, la fijación de las

prioridades, la adopción de estrategias y por último, la ejecución y el control de los procesos. En la medida en que la planificación estratégica participativa se apoya metodológicamente en el consenso de los ciudadanos, contribuye decisivamente a avanzar hacia una mayor sostenibilidad de los procesos.

Como se dijo, los planes participativos y estratégicos argentinos han asumido como prioridad enfrentar los efectos perversos del modelo económico y en este sentido, se han puesto en marcha diversas estrategias locales de actuación. Estas estrategias se operacionalizan a través de un heterogéneo abanico de medidas que, en tanto constituyen experiencias en marcha, resulta difícil su evaluación y ponderación actual. A manera de síntesis, ya pesar de las importantes diferencias existentes entre los planes en ejecución, estas medidas pueden sintetizarse en:

- ✓ Políticas de fortalecimiento de las instituciones de la Sociedad Civil buscando una mayor organización comunitaria y un modelo de gestión de las acciones.
- ✓ Mejora de los canales de participación y articulación, a fin de democratizar las decisiones y concentrar recursos y esfuerzos.
- ✓ Programas integrados y polivalentes de hábitat donde se concentran acciones de regularización dominal del suelo, vivienda, empleo, de acceso a la infraestructura básica y los servicios urbanos, saneamiento ambiental, asistencia social y salud.
- ✓ Programas de generación de empleo, creación de microemprendimientos productivos y de apoyo a pequeños empresarios no formales.
- ✓ -Políticas de revalorización del espacio público urbano, entendiendo a éste como el espacio privilegiado de la interacción, de la diversidad del intercambio social.

- ✓ Elaboración de nuevos instrumentos de orden urbano donde la dimensión ambiental asume un papel protagónico en el diseño y evaluación tanto de las reglamentaciones como de las acciones a desarrollar. Esto es así porque los problemas ambientales tienen un efecto no de deterioro de la calidad de vida de la población sino que son un factor de creciente peso que lleva a desalentar las inversiones y a bloquear adicionalmente la participación de las empresas locales en el comercio internacional.
- ✓ Creación de instrumentos para retener parte del excedente económico generado localmente. Esto abre la posibilidad de reinversión en el propio territorio a fin de, diversificar la base económico-productiva y otorgarle sustentabilidad a largo plazo al proceso de crecimiento.
- ✓ Políticas locales de fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas formales en la medida en que estas demoran en adaptarse a los nuevos sistemas de producción y regulación con las consiguientes pérdidas de oportunidades y destrucción del potencial productivo.
- ✓ -Creación de nuevos espacios de gestión conjunta entre el sector público y privado. Programas de capacitación y de mejora de los sistemas educativos locales, en la medida que estas se consideran herramientas estratégicas para enfrentar los nuevos escenarios.

5. Planificación y desarrollo

La situación planteada en los párrafos precedentes ha conformado un escenario complejo que ha hecho necesario replantear la problemática del desarrollo local y ha motivado la elaboración de metodologías alternativas para la formulación e implementación de políticas cuyas acciones privilegien a los sectores más "castigados" por el modelo neoliberal.

Así, los últimos años han contemplado una lenta evolución en los enfoques tradicionales del desarrollo, desde posiciones orientadas a

conseguir principalmente el crecimiento económico hacia propuestas integrales, en las que desarrollo económico, sustentabilidad ambiental, equidad social y gobernabilidad constituyen cuatro puntos de ataque convergentes en un tema central: esto es, el aumento de la calidad de vida de la población en el marco de un desarrollo humano sustentable.

De tal forma la planificación y gestión del territorio no constituyen herramientas neutras. En este punto, entonces, la pregunta crucial que se plantea es: ¿Planificar para qué y para quienes?, ¿Cuál es el modelo o estilo de desarrollo que se pretende seguir y alcanzar?.

La puesta en marcha de un proceso de desarrollo en un territorio determinado supone plantear, y por lo tanto analizar y responder, una serie de cuestiones que son propias a dicho proceso:

- ✓ ¿Cuáles son las características particulares del territorio en el cual se va a intervenir?
- ✓ ¿Cómo es el proceso histórico que explica la situación actual?
- ✓ ¿Cuáles son las tendencias principales de los procesos actuales de todo tipo que están operando?
- ✓ ¿Cuáles son los escenarios externos que lo afectan?
- ✓ ¿Qué hacer? , ¿Que estrategias adoptar?

Estas pregunta tienen diferentes abordajes y, por lo tanto, diferentes respuestas en función, como se dijo, del modelo o estilo de desarrollo que se pretende seguir.

La noción de progreso o de desarrollo ha sido objeto, al igual que los modelos de planificación, de importantes debates en los últimos quince años. No es la finalidad de este trabajo resumir los distintos paradigmas o las diferentes posturas que se discuten en la actualidad sobre la cuestión del desarrollo. En la última década una profusa cantidad

instituciones internacionales y de autores se han referirlo a ello¹¹.

Lo que importa aquí señalar es cuáles son las dimensiones de la gestión del desarrollo en el presente trabajo y que dan marco a la propuesta de planificación en diferentes ciudades argentinas.

El Desarrollo Local se redefine como "un proceso de desarrollo integral en el que las condiciones de vida de todos los miembros de la sociedad local mejoran de manera sostenida tanto en lo material como en lo social, lo cultural y lo político" (Instituto del Conurbano, 1998).

Así, el modelo de desarrollo que ha constituido el marco conceptual de un número importante de los planes estratégicos argentinos se fundamenta en el concepto de desarrollo sostenible entendido como un proceso que articula las esferas del crecimiento económico, equidad social y el uso racional de los recursos naturales a partir de una construcción social participativa y de un estratégico con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población. En ese sentido se intenta, adicionalmente, superar los enfoques reduccionistas y sectorialistas con la finalidad de trabajar en una visión integral del desarrollo definida por un enfoque sistémico y selectivo que articula de manera organizada y dinámica las diferentes variables intervinientes.

La planificación estratégica así entendida tiene un enfoque esencialmente participativo y por lo tanto también es un proceso de construcción de consensos, de aprendizaje y de fortalecimiento tanto de la sociedad civil como de la administración municipal. El carácter de proceso le confiere una particularidad que se expresa en un permanente "repensar la sociedad local y su territorio" y en aprender la "cultura del diálogo". La cultura de la negociación y la aceptación del conflicto es un aspecto básico en la planificación estratégica aplicada al desarrollo local: "El resultado de un Plan Estratégico no es una norma o un programa

del gobierno (aunque su asunción por el Estado y por el Gobierno Local deberá traducirse en normas, inversiones, medidas administrativas, inicia-tivas políticas, etc.) sino un Contrato Político entre las instituciones públicas y de una sociedad civil" (Borja y Castells, 1998). Sin duda, este es un componente de riesgo que, desde otras miradas, puede bloquear o "retrasar" el proceso planificador, pero es el que ayuda a construir credibilidad y dar eficacia y solidez al plan.

Los conceptos esbozados conforman un cuerpo de ideas que están en permanente revisión junto a las nuevas experiencias de planificación participativa y estratégicas que se desarrollan. La experiencia argentina y latinoamericana actual es rica en ejemplos prácticos de gestión del desarrollo para investigar, analizar y replicar. De tal manera hay mucho que corregir y avanzar, pero sobre todo hay mucho por debatir, calificar y ponderar en la búsqueda de instrumentos más eficaces para la solución de las problemáticas locales.

Bibliografía

Arroyo, D. (1997). *Estilos de gestión y políticas sociales municipales en la Argentina*. En Hacia un modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en la Argentina. Oficina de Publicaciones del CBC -UBA. Buenos Aires

Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. (1992). *La modernización excluyente*. Edit. UNICEF / CIEPP / LOSADA. Buenos Aires.

Borja, J. y Castells, M. (1998). *Local y Global, La gestión de las ciudades en la era de la información*. Editorial Taurus, España.

Catenazzi, A. y Reese, E. (1998). *Equidad e integración social como condición del desarrollo. El Plan Estratégico en el ámbito local (Argentina)*. En El Desarrollo Urbano en el Mediterráneo. La Planificación Estratégica como forma de Gestión Urbana. Proyecto MSP (Mediterranean Strategic Planning) -Programa ECOS-OUVERTURE (Comisión Europea, DGXVI/DGIA) -Mancomunitat de Municipis del Area Metropolitana de Barcelona (España).

¹¹ Ver Universidad Nacional de General Sarmiento (1998).

Coraggio, J. (1991). Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y proyecto popular. Quito. CIUDAD-SIAP.

Coraggio, J. (1992). *Consideraciones sobre la planificación urbana posible en /os 90*. En Ciudades y Políticas Urbanas en América Latina. Fernando Carrión (coord.) Quito: Red Ciudades, CODEL.

Coraggio, J. (1996). *Diagnostico y política en planificación regional: aspectos metodológicos*. En Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico. Colección CEA –CBC. Oficina de Publicaciones del CBC. Buenos Aires.

Coraggio, J. (1997), *La política urbana metropolitana frente a la globalización*. En Revista EURE, vol. XXIII, NJ69. Santiago. Chile.

Dckendorf, E. (1994), *La construcción de la polis desde el Gobierno Local. Apunte sobre el caso chileno*. En Revista La Era Urbana, Volumen 2, Número 2. Programa de Gestión Urbana, Quito, Ecuador.

Garay, A.(1994). *Repensando el proyecto*. En Revista ARQUIS NI. Buenos Aires. Argentina.

Instituto del Conurbano (1998). *Programa de Desarrollo Local*. Boletín Informativo 1. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Jaramillo, S. (1993). *Urbanización Latinoamericana. Nuevas perspectivas*. Revista Escala Colección Historia y Teoría Latinoamericanas. Bogotá.

Matus, Carlos (1985). Planificación, libertad y conflicto. Ediciones IVEPPLAN. (Caracas, Venezuela).

Nientied, P. (1997). *The city as an engine of development: the need for a strategic vision*. En *The Latin American and caribbean City-New directions in urban policy and Management*. University of Birmingham (England), Institute for Housing and Urban Development Studies (The Netherlands).

Robirosa, M., Cardarelli, G. y Lapalma, A. (1990). Turbulencia y Planificación social. UNICEF. Edit. Siglo XXI. Buenos Aires.

Universidad Nacional de General Sarmiento (1998). Seminario *Internacional "El Desarrollo Humano: Perspectivas y Desafíos"*. Colección Institucional. Serie Memorias N 4.