

DESARROLLO LOCAL Y PLANIFICACION INTERSECTORIAL, PARTICIPATIVA Y ESTRATEGICA

Breve revisión de conceptos, métodos y prácticas

Héctor Atilio Poggiese

FLACSO-PPGA

Presentación

Me propongo hacer algunas reflexiones sobre los temas que plantea el panel, combinando el debate y la confrontación conceptual y teórica sobre la cuestión de lo local con las conclusiones que extraigo de una experiencia bastante extensa. Una instancia práctica enriquecedora de la teoría por aplicación de metodologías de planificación participativa a proyectos de desarrollo local y regional.

Es probable que parezcan o resulten deshilvanadas, pero prefiero correr ese riesgo a perder la posibilidad de abordarlas con alguna libertad de análisis.

En el texto hablaré de casos, pero no son estudios de casos. Son procesos de planificación-gestión bien concretos en los que participé.

No puedo ignorar, y omitirlo sería dañoso a la comprensión de los mismos asuntos que presentaré, que el contexto económico y social que los ha rodeado no es el mismo. El modelo de la globalización y el mercado es de cambios tan constantes, que en muchos casos un proyecto es atravesado por varias de esas mutaciones.

La secuencia de cortas etapas donde primero predomina la democratización, después las privatizaciones, luego las descentralizaciones, y enseguida las inequidades e inseguridades subyacentes, imprime su movilidad sobre el horizonte temporal de los proyectos regionales y locales, que por su propia naturaleza son extendidos en el tiempo.

Hay una incertidumbre nueva que afecta a los cambios generales del sistema global y que colocándose sobre las incertidumbres conocidas toma desprevenido al más previsor, salvo que se sustituya el análisis reduccionista por un enfoque de "complejidad reflexiva" (Funtowitz y de Marchi 2000) para favorecer la interdisciplina y el reconocimiento de perspectivas múltiples.

1. La importancia de lo local frente a la determinación de lo global

El redescubrimiento de lo local ha estado determinado por el descubrimiento de la globalización como fenómeno dominante.

El movimiento ecologista, ante la amenaza que sobre los ecosistemas proyectaba el capitalismo industrial del siglo XX, acuñó una frase que sintetiza la

preocupación por el mundo convertido en una aldea global y la expectativa que el comportamiento de la humanidad por el cuidado ambiental se propague como conciencia asumida. Esa frase-consigna que convoca a “pensar globalmente y actuar localmente” resume como posibilidad que, en cualquier fragmento decisional al alcance de la ciudadanía más llana, cada individuo actúe protegiendo la “casa” de la humanidad, la Tierra.

Se espera así que cada individuo actúe en cualquier sitio (especialmente en su lugar próximo, lo local, donde se le presentan los problemas), con un esmerado cuidado -una práctica ecologista- de todo el globo. No sea -se nos avisa- que por pensar el fragmento, la parte, acabemos dañando al todo, al mundo sede de la humanidad. La finalidad del postulado es nítida: si no hubiera un compromiso universal, un hacer “global”, el riesgo de la destrucción ambiental del planeta se acrecentaría.

Desde el análisis sustentado en las ciencias sociales se dieron también noticias, un poco más tarde, de ese redescubrimiento. El nuevo global es “partero” de lo local, el nuevo totalizador incluye y construye las partes. Se acuña otro término-consigna, comienza a hablarse de un proceso mundial de “glocalización”: la mentada globalización es fundante de un nuevo “local”, o, dicho de una forma simple, como no puede impedir la existencia de lo local, lo produce como su contradictor.

De hecho hay otro riesgo y es que ese “pensar globalmente” se traduzca en reproducir a nivel local –de una forma entre ingenua y acrítica- los principios dominantes de la globalización (competencia, mercados interdependientes, economía mundial) y promuevan la adhesión de los locales a la ideología de la globalización. No se trata de proteger lo “local” o de aprovechar las oportunidades de lo “global”, sino de escapar de la programación hegemónica que instala una representación única de la realidad, la de la dicotomía local-global, para tener como objetivo la construcción de nuevas representaciones que se propongan un mundo diferente del que está dado. (Novais 1999).

En otro trabajo he sugerido que dicha consigna debe formularse exactamente al revés y, mal que les pese a los ecologistas, hay que “pensar desde lo local para después actuar en lo global” cuando se trata de promover un proyecto de desarrollo local:

“... lo importante es ‘pensar localmente y actuar globalmente’, instalando en el concierto de la mundialización otras formas de socio-economía, otras alianzas de fuerzas, otras culturas de integración social y convivencia multiétnica, en fin, otras formas de vivir en sociedad. No se trata de rechazar la modernidad en aras de un nostálgico retorno al pasado, ni de abrazar con inocencia una ‘mundialización’ de dirección inmutable, sino de promover un progreso diferente, que zigzaguea y a veces vuelve atrás para después andar en otra dirección”.¹

¹ Héctor Poggiere “Redes de gestión asociada y medio ambiente urbano: nuevos actores para un desarrollo local sustentable”. (FLACSO:Guatemala) 1998, pag. 7.

Aquella consigna de “pensar globalmente y actuar localmente”, válida refiriéndose al mundo como un ecosistema único, pierde ese valor donde lo que interesa es conquistar aliados para modelos de desarrollo local que escapen del modelo global dominante.

2. Desarrollo local: paradigma o trampa

El desarrollo local aparece como paradigma frente a la globalización mundial. Sin embargo no se tiene suficientemente en cuenta que esa globalización premia y castiga: a nivel territorial eso es por demás evidente. Basta recorrer la observación sobre los territorios para descubrir que el modelo de desterritorialización de la economía opera como un fuerte distractor de energías y un diligente redistribuidor de inequidades espaciales y sociales. Así como hay regiones ganadoras y perdedoras, hay ciudades, pueblos y gentes que ganan y otros que pierden con ese modelo; según algunas investigaciones periodísticas son unos 430 pueblos que pueden desaparecer², y, como Los Catutos en la provincia del Neuquén, ser llevado a remate.³

Para muestra vale comentar la tendencia que están experimentando algunos municipios del país.

En un municipio pequeño de la periferia de Córdoba se discute la conveniencia ambiental de aceptar en su jurisdicción el tratamiento de los residuos radioactivos (uranio), prohibido de ser realizado en la capital provincial donde se originan. Rosario del Tala, municipio de la región agrícola deprimida de Entre Ríos se está postulando para recibir residuos nucleares que desde hace años el pueblo de Gastre, en Chubut, rechaza.⁴

En la provincia de Buenos Aires varios municipios pujan por obtener (algunos ya lo han conseguido) la localización en sus territorios de las cárceles que recibirán los presos de la cárcel porteña de Caseros⁵, como una solución al problema de la falta de actividades productivas y empleos. Ahora nomás, el municipio de Tapalqué⁶ quiere que la planta de tratamiento de residuos urbanos de la Capital Federal y el conurbano se traslade allí; con el apoyo firmado por la mitad de sus 7500 habitantes el intendente solicita el gigantesco basural para paliar la crisis de empleo. En Pinamar, por el contrario, con el fin de dar seguridad a los turistas y proteger la oferta turística que sostiene el desarrollo local, se discute alambrar los límites municipales.⁷

² Ver “La Argentina que puede desaparecer” LA NACION, Enfoques Sección 7, 27/08/00 pags. 1-2

³ Ver “Rematan un pueblo por \$ 5000”, CLARIN 14/08/00 pag. 35. También Página 12 del 15/08/00 pag. 16 y CLARIN del 19-08-00 pags. 56-57.

⁴ CLARIN, mayo de 2000.

⁵ Es el caso de General Alvear distante 240 Km de la Capital Federal. Ver “La cárcel que cambió la vida de un pueblo bonaerense”, CLARIN 27 de agosto de 2000, págs. 42-43. Se postularon 20 municipios para un total de 10 cárceles. Ya hay otros ocho municipios definidos: Benito Juárez, Saavedra, Lamadrid, Bolívar, Tandil, Mercedes, Campana y Marcos Paz.

⁶ Tapalqué está a 300 km de Buenos Aires y 60 de General Alvear. Un sector de la pampa húmeda que se apresta a servir al AMBA recibiendo sus basurales y sus presos. Ver “El pueblo que quiere la basura de Buenos Aires”, CLARIN 30/09/00 pags.. 54-55.

⁷ CLARIN, agosto de 2000.

Esto muestra también que las búsquedas locales de soluciones a su desarrollo están apretadas por la emergencia pero encorsetadas en la economía dominante. Los proyectos locales conocidos no se esmeran en pensar otras economías, como la solidaria, la popular, el trueque y quedan atrapados exclusivamente en la economía de mercado. Parece que hay un municipio en Chubut que acepta el pago de sus impuestos en especie, pero es lento el reconocimiento a otras economías. Tal vez un ejemplo inverso es la carta compromiso firmada en el Gobierno del Chaco que reconoce la existencia de una economía propia de las comunidades indígenas basada en el trueque y la solidaridad, proponiéndose estudiar y promover puentes con la de mercado, que no signifiquen la destrucción de la economía indígena, por ejemplo la marca indígena en los mercados o el compre indígena para las obras públicas locales (ladrillería, madera, etc.).⁸

3. Las lógicas de los actores locales y la lógica del conjunto local

Los actores locales no desarrollan la misma lógica, tienen perspectivas diferentes e intereses dispares. Según Arocena:

“La escena local muestra una gran diversidad de actores con racionalidades propias y fuertemente específicas. El perfil de la sociedad local debe construirse a partir de un permanente esfuerzo de negociación entre las diferentes lógicas de acción, en la medida que todas ellas son necesarias para potenciar los recursos locales. La concertación entre racionalidades diferentes supone al mismo tiempo **el mantenimiento de cada diferencia** y la elaboración de los consensos que permitan acciones locales por el desarrollo.”

“Alcanzar estas metas supone impulsar la generación de ámbitos interinstitucionales que permitan canalizar las iniciativas de concertación que surjan entre los diferentes actores. Pero por sobre todas las cosas esos ámbitos permitirán construir consensos imprescindibles para el desarrollo. Esto significa definir puntos cruciales de acuerdo entre las diferentes lógicas de actor, más allá de las racionalidades de cada uno.” (Arocena 1996) (la negrita no está en el original).

Este autor reconoce diversas lógicas en la escena local, que deberán encontrarse, reconocerse, entenderse pero que no se modificarán; presupone “el mantenimiento de cada diferencia”; no cambiarían esas matrices lógicas porque el consenso es “acuerdo”. Sostengo, en este punto, otro enfoque: aceptar que si el consenso es construido en escenarios de trabajo vinculante, habrá un conocimiento elaborado colectivamente, una visión integrada de la complejidad, estrategias asociadas, mucho más que un simple acuerdo entre diferentes. Todo eso constituirá una nueva lógica porque será la expresión de un actor colectivo, expresión también de intereses comunes descubiertos o construidos.

La existencia de un actor colectivo y una lógica de la integralidad compone una tensión positiva entre lo individual y lo social-integrado. Habrá nuevas “provincias

⁸ Ver CFI/Provincia del Chaco “Reactivación del Sistema Provincial de Planificación” Bs.As. 2000

de significado” estructurantes de un proyecto dentro del cual se resolverán las contradicciones y los contrastes entre esas lógicas sectoriales y la lógica de la integralidad, siguiendo el sentido de la influencia de una sobre otra. De corrido una nueva cultura político-decisional a la que se agregan los originariamente diferentes.

4. La planificación estratégica

Con la planificación estratégica sucede algo muy curioso, se la vivencia como una panacea, un mito salvador. Cada municipio llega a convencerse o es convencido respecto de que con un plan estratégico está a cubierto. Tener un plan estratégico es símbolo de modernidad y de estar en la moda.

Conviene no dejarse atosigar por la presión de las consultoras y de los vendedores de fantasías, porque si el mito fuera verdadero vencería al demonio, todas las ciudades y regiones del mundo que tuvieran ese tal PE se salvarían, nadie podría ser tan iluso de negarse a tenerlo. Por ese camino, la resolución de los conflictos económicos y de los problemas sociales provocados por el mercado, se produciría por la sola elaboración de un PE para cada ciudad y región del mundo.

No es que la planificación reaparece como función mesiánica (lo que ya es mucho decir) sino que tal función la asume un determinado modo de planificar. Paradojalmente la PE es de origen empresarial y su destino es la competencia entre empresas, la determinación de cómo una vence a las otras. Esto conduce a ciudades de todas contra todas, regiones adversarias.

Cómo resolver el contrasentido de pensar que un planeamiento estratégico regional debe producir formas asociativas entre pueblos y ciudades, entre comarcas y micro regiones, con la idea de planeamiento estratégico que impulsa a competir una ciudad contra la otra. Estaremos a salvo de no reproducir el mercado en escala local y barrial, donde los almaceneros de un barrio consideren su adversario al otro almacenero porque compite con su misma clientela, perdiendo de vista que su adversario estratégico lo constituyen los hipermercados y los mega emprendimientos urbanos, realizados también en la base de una planificación estratégica empresarial.

Conviene entonces revisar de que se habla cuando se hace Planificación Estratégica. En un trabajo reciente me refiero a ella poniendo en duda cuanto tiene de participativa y en cuanto es verdaderamente estratégica.⁹ Porque aunque se trata de una visión más realista de aquella planificación tradicional, limitada por su concepción normativa y optimalista, y en lugar de concentrarse en su punto de llegada se propone desarrollar acciones en el presente, igual comparte muchas hipótesis de la planificación que se propone superar.

“... sigue siendo una iniciativa del estado, generalmente el municipio (Planes Estratégicos) [...] buena parte de las decisiones se toma en forma centralizada...] habitualmente consiste en modalidades de

⁹ Héctor Poggiere “Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio gubernamentales para un nuevo “saber-hacer” en la gestión de la ciudad” (CLACSO:BsAs) 2000, en prensa, pags. 10-14.

legitimación de decisiones previamente adoptadas y/o de neutralización del conflicto social”

“...la participación es limitada, está previsto de antemano quienes y como van a participar, no supera la posibilidad de opinar sobre temas ya determinados, o tratados en un nivel de generalidad que no permite la percepción de todo lo que está implicado”

“no se reconocen las diferencias de poder e información que existen entre los actores sociales [...] se parte de un supuesto de homogeneidad social que sólo admite diferencias funcionales o generacionales...y no se clarifican los valores e intereses en juego que se diluyen en el marco de una concepción del desarrollo que se da por supuesta.”¹⁰

5. Lo local en el territorio: nivel y alcances

¿A qué llamar como local y cómo reconocer en el territorio una situación local? El concepto adoptado como definición nos dará pistas para ese reconocimiento en una escala territorial.

En una definición que ya es un clásico, Arocena señala dos aspectos que hacen al concepto de sociedad local: una identidad cultural y capacidad de decisión sobre el manejo de bienes económicos. Me atrevo a observar esta definición como una definición de límites “ideales” de lo local. Su límite máximo estaría dado hasta donde llega –reconocible- una identidad común y su límite mínimo es el manejo de la economía.

Si la definición se posa sobre lo territorial, aparece la caracterización de los niveles. Según Esser y otros (citado por Bervejillo 1995) el espacio meso es aquel donde los actores se relacionan cara a cara, “el Estado y los actores sociales negocian las necesarias políticas de apoyo e impulsan la formación social de estructuras”¹¹. Se diferencia del contexto macro que presiona a las empresas para que mejoren su performance y el nivel micro, los programas o acciones que procuran eficiencia, dirigidos a poblaciones objetivo. Lo local coincidiría con el espacio meso, siendo así el lugar de encuentro de actores diversos, un espacio de articulación de intereses y proyectos comunes.

Defino lo local desde la hipótesis de lo que denomino “gobierno de lo local”, que resulta de “una combinación todavía no conocida de cogestión entre gobierno formal local y comunidad”. Parto de la premisa que en todo “local” hay una forma estatal (y por ende gobierno formal), esto es, no hay un local debajo de un nivel mínimo de gobierno descentralizado y en todo “local” hay una forma social (y por ende una comunidad organizada) que se articula y produce un “gobierno de lo

¹⁰ Osvaldo A. Alonso “Nuevas perspectivas en el análisis de políticas públicas” maestría en Administración Pública (CURZA-IIFAP) Viedma 1998, pag. 6. En ese mismo sentido se expide Miguel Martínez López “Las ilusiones participativas de la planificación estratégica. Los dilemas históricos y metropolitanos de Medellín ante la transmodernidad” en *Revista Interamericana de Planificación* (SIAP) Vol.XXX, Nros 117 y 118, 1998.

¹¹ Federico Bervejillo “Territorios en globalización” PRISMA n° 4, Montevideo 1995, pág. 36.

local”. Con esta definición alcanzo como “locales” a diversas situaciones que son algo más que el gobierno municipal (o que cualquier otro nivel descentralizado de gobierno), porque incluyo a la sociedad.

Aunque en su versión simplificada el concepto arrastre siempre hacia la imagen de un municipio o de una localidad bien definida en lo físico, y en el extremo, a un municipio que es localidad o una localidad que es municipio, lo local no puede quedar necesariamente enmarcado en una localidad. Por el contrario puede tratarse de un espacio dentro de la localidad o bien un área microrregional que (el valle medio de Río Negro es un claro ejemplo) integra a varias localidades.

Algunos proyectos “regionales” que articulan una verdadera red de pueblos (localidades) son muestra cabal de esta apreciación. En Zudañez (Departamento de Chuquisaca, Bolivia), el desarrollo local-regional se sustentaría en la agrupación funcional de los pueblos de servicio a la producción de subsistencia de comunidades aymará. ¹² En la Región Sur de la provincia de Río Negro la hipótesis central del proyecto regional fue la arraigada identidad y pertenencia de los poblados de la Línea Sur, en torno a los que se estructura la vida regional.¹³ Resaltan en ambos casos dos aspectos relevantes: en primer lugar, lo local-regional (o local-micro región, local-zona, etc.) se confunde en un concepto único y ambivalente; en segundo lugar, proyectos de desarrollo regional-local dan lugar a la organización del Estado. En Río Negro llevó a la configuración del Ente de Desarrollo de la Región Sur y en Bolivia a la creación de los municipios en ese territorio.

En esa misma línea que reconoce distintas escalas de lo local, debe citarse que el proyecto de desarrollo urbano de Concepción del Uruguay se elaboró bajo la hipótesis de conformar una urbanización continua e integrada con la ciudad uruguaya de Paysandú. Ambas ciudades establecieron por carta intención su asociación regional transfronteriza con vistas a mejorar su posición en el MERCOSUR.¹⁴

Otro interrogante a realizar es si existe lo local en lo metropolitano. En mi opinión hay posibilidad de proyectos regionales y micro regiones internas en las áreas metropolitanas. La denominación de región metropolitana no debería impedir encontrar esos procesos socio político y territoriales, pero ciertas definiciones de lo local no lo posibilitarían. Dado que, si bien es posible encontrar identidades-valores-culturas en las metrópolis, parece difícil (por no decir imposible) aislar prácticas y decisiones de actores sobre una economía local diferenciada de la metropolitana.

En la ciudad de Buenos Aires y en el conurbano se desarrollan prácticas que responden a la formulación de proyectos de desarrollo local para la gestión social y urbana, en escalas local, microrregional y regional. El caso de la Red GAO (Gestión Asociada del Oeste) es bastante versátil. Se inicia como proyecto para

¹² Ver CDDS/PROAGRO/FLACSO “Plan de Desarrollo de la Provincia Zudañez” Sucre, 1992. En Bolivia las provincias son equivalentes a los departamentos de algunas provincias argentinas y los departamentos son equivalentes a nuestras provincias.

¹³ Ver CFI/Peia.de Río Negro “Plan integral de la Región Sur”, Viedma 1994.

¹⁴ CFI/FLACSO/MCU “Plan de desarrollo urbano de Concepción del Uruguay en el marco de las políticas de integración regional al MERCOSUR y la instalación de la Zona Franca”, Bs.As. 1996.

toda una región de la ciudad (1993), después se desdobra en proyectos descentralizados de escala local-microrregional (1995-96)¹⁵ y ahora se desenvuelve también en una escala comunal-conjunto de barrios (1999-00).

Los aprendizajes que resultan de esta experiencia de desarrollo local en red son diversos. Uno muy relevante deviene de apreciar cómo desde un núcleo de actores múltiples que se organiza para la planificación, manejo y gestión de un espacio público de grandes dimensiones -una unidad ambiental de parque y otros usos de casi 40 ha- se puede crecer a una escala más extensa y compleja como es la elaboración de una versión del Plan Urbano Ambiental en un conjunto de barrios, compatibles con una hipotética comuna de las que se deberán definir por las normas constitucionales.¹⁶ Desde la planificación centralizada del Plan Urbano Ambiental, los territorios comunales no son todavía reconocidos, pero desde lo "local" hay fuerzas que pueden prepararse para el gobierno de esa futura comuna.

Hay aquí otro postulado a rescatar: *lo local puede ser definido desde lo supra local o puede ser construido desde lo sub local.*

Hay todavía otro ejemplo interesante respecto a las posibilidades de encontrar lo local en la maraña de la trama metropolitana: es el del ferrocarril en la instancia actual en que como resultado de la privatización de los servicios, está devolviendo tierras remanentes a las jurisdicciones provinciales y municipales. La red del ferrocarril como transporte es un sistema de carácter nacional que no ha reconocido históricamente subordinación ninguna a lo local y lo regional. Sin embargo ahora exhibe aspectos que lo hacen, por lo menos a título de análisis, fragmentable. Entre los terrenos que devuelve a las jurisdicciones, existen algunos de gran tamaño que podrán transformarse en espacios públicos verdes de carácter regional o intermunicipal y las estaciones locales que han constituido y pudieran recuperar su valor como sitio de encuentro y cotidianeidad, así como la impronta fundacional de las urbanizaciones, en torno a las cuales se formaron las ciudades.¹⁷

6. Condiciones que debe reunir todo proceso de planificación del desarrollo local

Para que resulte movilizador y positivo el proceso de planificación del desarrollo local debe diseñarse reuniendo varias condiciones, cuya eficacia no es aislada, sino que depende de la retroalimentación de unas con otras, las cuales son enumeradas y descriptas en la apretada síntesis que sigue.

a) Metodología. Es necesario disponer y ejercitar una metodología adecuada a la complejidad abordada: deber ser interdisciplinaria, multisectorial y participativa.

¹⁵ Ver H. Poggiese y M.E. Redin "La región Oeste de la Ciudad de Buenos Aires. La gestión asociada en la red regional" Documentos e informes de investigación n°. 220, FLACSO 1997.

¹⁶ GAO "Plan Urbano Ambiental de los barrios...", Bs.As. diciembre de 1999.

¹⁷ Ver Legislatura/Red GAO/Red SurCO/Defensoría del Pueblo "El ferrocarril y la Ciudad Metropolitana de Buenos Aires", Bs.As. diciembre de 1999.

En principio hay que cuidarse de no caer en la tentación de elegir metodologías simples de base disciplinaria sino adoptar metodologías complejas de base interdisciplinarias que permitan el trabajo conjunto de diferentes formaciones científicas y perspectivas técnicas frente a la diversidad de problemas que presenta el desarrollo local.

La metodología debe dar lugar a prácticas intersectoriales entre múltiples actores. La interacción e integración de lógicas e intereses debe ser posibilitada impidiendo el dominio intrínseco que se desprende de sectores internos del Estado o de la sociedad, que por lo común se procesan por otros canales, como estructuras de poder, clientelismo, “lobbysmo”.

Los mecanismos participativos son fundamentales para equilibrar las diferencias y garantizar tanto la protección de los actores más débiles (por lo general son los menos formados e informados) como el trabajo conjunto equitativo y fértil entre variados actores. Ciertas prácticas corporativo-consultivistas bastante extendidas no deben ser confundidas como si fuesen participativas. Para serlo, deberían incluir a los actores en la elaboración de las decisiones y los proyectos y tender a igualarlos reduciendo las diferencias más irritantes.

Como vemos la metodología ¹⁸ debe posibilitar la producción de nuevos conocimientos, la obtención de consensos por trabajo conjunto entre los sectores y el compromiso práctico de una equidad relacional para con los más débiles.

b) Efervescencia creativa. Está referido a un estado social-anímico de la población envuelta en el proceso de desarrollo local. Un entusiasmo bullente y la perspectiva abierta hacia al futuro facilitan la movilización social, generan una sinergia creativa e innovadora. Sin esa movilización sinérgica, dice Boisier, instalada entre los múltiples actores (mezcla de mística y marketing), el plan de desarrollo local seguirá repitiéndose, sin agregar innovaciones, no se constituirá como proyecto político de la sociedad-estado local. Esto vale para cualquier situación local-regional, sea ganadora o perdedora.

c) Escenarios de planificación gestión. La planificación del desarrollo local debe realizarse en escenarios formalizados de planificación gestión en los cuales una pluralidad de actores realice en conjunto los trabajos correspondientes. No estamos hablando de reuniones donde los grupos técnicos presentan a la comunidad sus trabajos en forma de consulta, sino de reuniones de trabajo en planificación donde los actores elaboran diagnósticos estrategias y proyectos, un mecanismo que configura vínculos, reconfigura el tejido social y sirve de motivación para el espíritu local. Se trata no de uno, sino de una secuencia continua y permanente de escenarios sucesivos, de profundización estratégica y agregación de actores.

d) Voluntad de asociarse. Es condición también que exista una evidente voluntad de asociarse entre quienes se relacionan participativamente en un plan

¹⁸ Denominamos familia de metodologías PPGA (Planificación Participativa y Gestión Asociada) a un grupo de metodologías que responde a esta matriz, elaboradas y experimentadas por FLACSO-GAO-SurCO y otras redes.

local. No es la simple identificación impersonal de problemas-soluciones, sino el establecimiento de relaciones asociativas, reconocidas como una *afettio societatis*, el ánimo de ser socios de una empresa común.

e) Ampliación democrática. La elaboración del plan local es un momento oportuno y apropiado para confirmar y ampliar las prácticas democráticas. Es condición fundamental que, en momentos en que se afirma la identidad cultural, se refuerce el sistema democrático por la vía de ampliar sus alcances, siempre sostenido en las reglas convivientes de la planificación participativa.

f) La voluntad política. Sin duda una condición *sine qua non* en cualquier definición sobre la promoción del desarrollo local. Los decisores políticos tienen que manifestarse a favor, aun cuando la iniciativa no les haya pertenecido originariamente, pudo estar originada en otros sectores (comunitarios, empresariales, servicios sectoriales).

7. Como se alcanzan estas condiciones.

“Promoción”, “preparación-sensibilización” y “gestión compartida” son las palabras claves que simbolizan los mecanismos más eficientes para alcanzar las condiciones señaladas en el ítem anterior.

a) Los grupos promotores. El grupo inicial deberá contar entre sus componentes con aquellos que aseguren la conducción metodológica y cualquiera sea su conformación original en cuanto a diversidad, hacia el final de la etapa preparatoria su conformación deberá combinar decisores, técnicos y actores comunitarios, gubernamentales y no gubernamentales, diversas disciplinas y sectores.

b) La preparación de los escenarios. El proceso de planificación presupone desplegar una etapa preparatoria, que informe, sensibilice y agregue actores al sistema de formulación del plan, que capacite. Es un tramo de entrenamiento metodológico y acostumbramiento a los métodos y técnicas de trabajo y participación y sobre todo, a la prueba y legitimación de las reglas a las que se sujetarán.

c) La gestión por Comisiones Mixtas. La constitución de sistemas de gestión del plan que sean lo suficientemente amplios y abarcativos del espectro de actores necesarios. No se trata de las institucionalizaciones tradicionales que se traducen en la configuración de consejos directivos, que definen jerarquías burocráticas, sino de mecanismos *ad hoc*.

8. Obstáculos más frecuentes que pueden vaciar de contenido al proceso

a) Uno de los obstáculos que con frecuencia pueden vaciar de contenido el plan local es el síndrome de la “ventanilla”. Nos referimos a la tendencia del proyecto a definirse como trámite o carpeta. Una idea hecha materia que se concreta en un documento de proyecto, que después se transforma en un objeto a ser transportado y depositado en escritorios donde se lo vuelve a estudiar y evaluar, etc.

En este caso, la gestión es mero trámite y abre paso al lobbysmo, el amiguismo, la contactología. El proyecto se carga en los portafolios de los gestores y circula por las dependencias que pudieran interesarse. Siempre el que recibe el proyecto es “otro”, un externo al plan local.

No se trata, claro, de endilgar al proceso tradicional de tramitación de proyectos la responsabilidad de descaracterizar al plan local. Me refiero a quien porta, en el sentido de transportar y cargar con él. En ese aspecto, cobra importancia quienes son parte del plan local, hasta donde llega la asociación de quienes sostienen el proyecto. A veces predomina el “localismo” pueblerino y “Fulano”, que nació allí, es de tal lugar, se debería interesar en apoyar y abrir camino al proyecto porque “después de todo, lo que se busca es el beneficio para su pueblo natal”.

Lo que debe primar para vencer ese obstáculo es la idea de asociación con otros actores y desde esta perspectiva lo importante es que esos sectores que pertenecen al nivel central provincial o nacional sean copartícipes en la elaboración y definición del proyecto, lo compartan por participar del trabajo de hacerlo, y sus perspectivas sectoriales se encuentren incluidas en el diagnóstico y las estrategias del plan.

Se trata entonces de contrarrestar el síndrome “ventanilla” por el efecto “red”, que significa múltiples actores –entre ellos algunos de nivel central- articulados y “enredados” con sus objetivos y finalidades, partícipes y sobre todo socios del plan local.

Es significativo el caso de Bahía Blanca y su Plan Estratégico: A fines del 99 e inicios del 2000 estalló la crisis del agua potable, que se proveyó contaminada durante un largo período y recientemente se produjo un peligroso derrame de gases tóxicos provenientes del polo petroquímico en su barrio-puerto de Ing. White¹⁹. En ambos casos, la responsabilidad del control correspondería a la Provincia, que concede el abastecimiento de agua y autoriza las plantas industriales siguiendo el procedimiento legal que asegura que no contaminarán.

Ningún organismo provincial de nivel central participó en el diagnóstico, hecho con la matriz FODA, sólo los locales. Justamente los gobiernos provinciales tienen enorme ingerencia en lo local y sus decisiones y controles influyen en la vida local y por lo tanto son actores de lo local, aunque su sede sea central. De qué vale saber que la responsabilidad está en otro lugar, si ese responsable no está participando del plan local: el municipio y sus habitantes continuarán desguarnecidos, a la espera de su suerte. Es el caso típico de un plan local sólo de locales, no tiene aliados formales en el nivel central.²⁰

b) El tecnicismo y el tecnocratismo suelen, en ciertas condiciones, complicar más que ayudar al desarrollo local, en particular cuando se posicionan desde

¹⁹ Ver “Nubes negras vuelan sobre Ingeniero White” CLARIN 01/10/00.

²⁰ Plan Estratégico Bahía Blanca “Bahía Blanca Diagnóstico y Escenarios Territoriales. Análisis FODA” 1998. En pag. 76 /77 pueden verse todos los participantes. El caso de Indupa, la empresa que emite los gases tóxicos, es doblemente paradójico: no participó en el diagnóstico, al igual que organismos del estado provincial encargados de su control, pero financió la cuidada edición del trabajo junto con otras ocho empresas y la HCD de la Provincia.

alineamientos relacionados con el campo de la ciencia aplicada en el mercado, la elaboración de productos y la rentabilidad empresarial.

Hay un caso bastante elocuente respecto de cómo el debate técnico puede interferir en los problemas. El Municipio de Lobos enfrentaba a finales de los 80 un problema que fue presentado como ambiental. La Laguna de Lobos es tradicional para la pesca del pejerrey, uno de los lugares predilectos para la pesca deportiva. El deporte náutico comenzaba a ganar adeptos e ingresaba en la laguna sometiéndola a un uso intenso, ruidoso. La controversia entre pescadores y motonáuticos dividía a la ciudad y al gobierno municipal, y se sucedían manifestaciones y reclamos de unos y otros. La contaminación del agua (y por ende del alimento de los peces) por los combustibles y el sonido de los motores, perjudicarían a la comunidad ictícola lacunar.

Los gobiernos provincial y municipal, siendo de distintos partidos, coincidieron en un enfoque de desarrollo integral y planificación participativa para el municipio, partiendo de la problemática ambiental referida. La laguna era central en ese sentido. Lo curioso era que cada contendiente de la disputa disponía de “papers” (en lenguas extranjeras) científicos técnicos de congresos internacionales de cada especialidad, que abonaban su posición, incitando a una elección técnica a los demás actores que no disponían de información ni estaban en circunstancias de optar por una u otra interpretación disciplinaria.

El conflicto se superó por un acuerdo de uso de la laguna (que disponía áreas, horarios y períodos del año) compartido entre pescadores y motonáuticos. El acuerdo sería monitoreado por organismos específicos de la Provincia y el Municipio con medición de la calidad del agua y de las especies acuáticas. El proyecto evolucionó con el manejo de la laguna, hacia una propuesta de desarrollo local basada en el turismo, el saneamiento de los cursos hídricos y la preservación de los recursos ambientales.²¹

c) Menos común como caso, pero enormemente más difícil de flanquear, son las resistencias ocultas, nunca explicitadas, de sectores o del conjunto del sistema político, a las modalidades del plan o a sus objetivos. A veces los representantes electos o los partidos políticos actúan en un ambiente de adversidad competitiva con los proyectos de desarrollo local, adversidad que se manifestará en iniciativas legales o procedimentales destinados a cruzarse en el camino del plan.

VARIABLES HABITUALES QUE INCIDEN EN ESOS COMPORTAMIENTOS POLÍTICOS -no las únicas- son la renovación electoral de representantes y los cambios en designaciones delegadas de los ejecutivos. Menos comunes, pero más virulentas son las producidas por hipotéticas pérdidas de poder en el territorio o las molestias que producen al sistema burocrático las innovaciones de gestión no controladas por los decisores políticos.

El proyecto de desarrollo integral de la Región Sur, fuertemente articulado entre productores locales, organizaciones locales comunitarias, intendentes, organismos provinciales y algunos legisladores debió enfrentar una tentativa de la

²¹ Ministerio de Asuntos Agrarios de la Pcia. de Bs. As., Municipalidad de Lobos, FLACSO “ Proyecto Recuperación de ambientes acuáticos contaminados” La Plata, 1989.

Legislatura de interrumpir el proceso de conformación participativa del Ente regional, al sancionarse por sorpresa una ley que lo creaba sin dar cabida en su estructura organizacional y de decisiones al movimiento regional referido. Sólo merced al procedimiento de doble lectura que exige la constitución provincial rionegrina para ciertas leyes y a la capacidad de movilización de la Comisión Mixta Provincial, el sistema de gestión y representación que al final se instituyó, corrigiendo la ley, fue el que se venía practicando en el proyecto regional.²²

El Concejo Deliberante de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires intentó sancionar -en 1995- una ordenanza que mandaba realizar un plan de manejo del Parque Avellaneda, plan que ya estaba elaborado en un trabajo de años, entre la comunidad local y el ejecutivo municipal. En la redacción final se debió agregar un artículo creando una Mesa de Trabajo y Consenso (que también ya existía) para la gestión del plan. El gobierno siguiente demoró un año en aceptar sumarse a dicha mesa, habiendo primero intentado identificar un conflicto donde no lo había y pretendido ingresar mediadores a su innecesaria resolución.²³

En cambio, en el Proyecto de Recuperación Ambiental de Áreas Inundables en Concepción del Uruguay, participaron de su Comité de Gestión, concejales de los tres partidos con representación, integrantes de la Comisión de Planeamiento Urbano del Concejo Deliberante. El proceso legislativo se iniciaba directamente en referido sistema de gestión del proyecto, con participación abierta de otros actores, con los múltiples efectos positivos que se pueden inferir.

d). Una fuerte restricción la produce también la práctica de no hacer pasar por el test de la viabilidad político-institucional las ideas-proyectuales. Es la contracara del síndrome de la “ventanilla”. Por lo general se trata de iniciativas sustentadas en una única lógica, por lo común la sectorial, y el único test que se le aplica es el de la viabilidad técnico-económica que se traduce en un cierto empecinamiento y gastos de tiempo, organización y recursos económicos.

9. El rol de las estrategias en la marcha del proceso

El riesgo mayor que sigue a la elaboración participativa de un plan de desarrollo local, en el momento de poner en marcha su implementación, consiste en superar dos marcadas tendencias que, infalibles, se presentarán de inmediato: Por un lado la “rutinización” burocrática de los procedimientos, reduciendo la fase participativa a una mera eclosión esporádica que no interrumpe las determinaciones tecnocráticas de los procesos tradicionales de planificación. Por otro lado, el plan dinámico como articulación de actores transformándose en un “libro-plan”, otro fetiche de la planificación normativa.

Si el plan ha sido resultado de un proceso intersectorial, participativo y estratégico, se estructura sobre un paquete de estrategias de acción que dan sentido a la concepción estratégica prefigurada. Ahora bien ¿qué quiere decir que el plan tiene estrategias, cual es el concepto que la define?

²² Ver Pcia.de Río Negro/CFI-FLACSO “Plan Integral de la Región Sur”, Viedma 1994.

²³ Ver CESAV-GAO-FLACSO-MCBA , “Plan de Manejo de Parque Avellaneda”. Bs. As. 1996.

“La estrategia es un postulado complejo que contiene la naturaleza del cambio que se sugiere para el modelo problemático definido en el escenario participativo, el o los actores que portarán la estrategia (los encargados de llevarla a cabo) y una prefiguración, las líneas de un bosquejo de los modos instrumentales y del perfil de las acciones que deberían implementarse”.²⁴

El antídoto frente a aquellas tendencias que hacen pasivo un plan activo es la implementación de acciones coherentes con la concepción estratégica adoptada en el plan. Esas acciones serán también mancomunadas entre los actores del proceso elaborativo si es que se responde a estrategias que establecen compromisos asociados entre actores diversos. Toda acción estratégica supone operaciones altamente conflictivas, porque presupone la necesidad de levantar obstáculos y eliminar restricciones en el horizonte del tiempo del plan o proyecto.

10. La gestión sostenida del plan local

La gestión del plan de desarrollo local se resiente si no se sostiene sobre un doble activador del sistema de planificación.

Se necesita una gestión motora y asociada del plan, definida como una estrategia que monitorea, conduce y gerencia la implementación estratégica. Es un sistema definido de responsabilidades técnicas y decisorias estructurado para coordinar la complejidad de actores y de acciones, sistematizar su avance en forma de registro y análisis, y orientar el seguimiento, reformular y evaluar.

Se necesita mantener la efervescencia creativa de los actores del plan a través de reiterar la dinámica del sistema de planificación, programando la secuencia continua y permanente de escenarios de planificación gestión.

11. Ampliación de las perspectivas del desarrollo local

El desarrollo local será el resultado de una articulación de intereses y de una construcción de intereses comunes, entre diversos actores locales, a través de escenarios formalizados de planificación gestión. No existe por tanto, un actor-impulsor único del desarrollo local, aunque en cada circunstancia son distintos los que motorizan y asumen la iniciativa.

En el proceso de transformación educativa cuatro escuelas medias agrotécnicas (de Feliciano, Conquistadores, Bovril y Federal) en la Región Centro Norte de Entre Ríos se han asociado en red para el desarrollo de una oferta agrotécnica única bajo la hipótesis de que “el fortalecimiento y desarrollo del territorio centro/norte de la provincia y el mejoramiento de la calidad de la vida y de las posibilidades de permanencia en la zona de la población requieren –entre otras iniciativas- del mejoramiento y la adecuación de las ofertas educativas”.

Se sustentan en un diagnóstico poco habitual en los establecimientos educativos:

²⁴ Héctor Poggiese “Energización rural y participación social”, FAO 1992, pag. 22.

“ Desde el punto de vista de lo poblacional es necesario [...] un proceso migratorio efectivo que permita una cabal ocupación del norte entrerriano. Indudablemente esto es una tarea de todos los organismos (educación, asociaciones intermedias, asociaciones de productores, técnicos, comercio), pero fundamentalmente de una política gubernamental seriamente planificada.

“Del análisis de la situación surge con claridad que existen grandes márgenes para el crecimiento de la actividad agropecuaria existente, a condición de aumentar su productividad, incorporar tecnologías adecuadas para el manejo de los recursos y modernizar la ‘Empresa Agropecuaria’ (sic) y del mismo modo se deben desarrollar alternativas productivas no tradicionales. Estas alternativas se deberán apoyar en un eficiente sistema de promoción de emprendimientos productivos y generar un entorno activo, movilizador de los recursos humanos naturales y de capital que la región cuenta, como paso necesario para la radicación de nuevas iniciativas y la creación de barreras competitivas para el desarrollo local.”

“La red se encuentra a nivel provincial en lo que Boisier caracteriza como una región perdedora [...] esta zona y su población constituyen uno de los desafíos provinciales en materia de promoción del desarrollo...”²⁵

Habitualmente se piensa a las empresas como los motores del desarrollo y no como beneficiarias del desarrollo socio-político-educacional-institucional-organizacional. Sin embargo, las empresas pueden ser alcanzadas por el desarrollo de su entorno, impulsado también por otros actores. En el caso comentado se amplían las perspectivas del desarrollo local desde el sistema educativo y las escuelas de enseñanza media.

²⁵ Red CENTRO NORTE “Trayecto Técnico Profesional en Producción Agropecuaria”. Feliciano, Entre Ríos abril 1999, pags. 13-15.

BIBLIOGRAFIA

Arocena, José 1995 *“El desarrollo local, un desafío contemporáneo”* (Venezuela : Nueva Sociedad)

Funtowicz Silvio y De Marchi Bruna 2000 “Ciencia posnormal, complejidad reflexiva y sustentabilidad” en *La complejidad ambiental* Enrique Leff comp. (SIGLO XXI: México)

Novais, Pedro de 1999 “Uma crítica ao conceito de espaço no planejamento estratégico” presentado al VIII Colóquio Internacional sobre o Poder Local (IPPUR/UFRJ:Rio de Janeiro)

Poggiese, Héctor et al 1999 “El papel de las redes en desarrollo local como prácticas asociadas entre estado y sociedad” en *Los Noventa...* D. Filmus comp. (Eudeba/FLACSO: Bs.As.)

Poggiese. Héctor 2000 “Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales para un nuevo “saber-hacer” en la gestión de la ciudad” (CLACSO:Bs.As.), en prensa.