

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

Córdoba, 9 y 10 de Septiembre de 2004

**"TEORIA Y PRACTICA DE LA PLANIFICACION Y
GESTION DEL
DESARROLLO LOCAL EN CONCEPCION DEL
URUGUAY, ENTRE RIOS"
(1984 - 2004)**

Autor: José Antonio Artusi

1.- RESUMEN

Desde 1984, la ciudad de Concepción del Uruguay, ha sido objeto de diversas experiencias de planificación que se han propuesto - de manera más o menos explícita - la promoción del desarrollo local. El propósito es analizar desde una perspectiva crítica, los enfoques teóricos, los métodos, y los resultados de 3 instancias diferentes que se fueron sucediendo, en una poco frecuente muestra de diversidad conceptual y metodológica:

- 1) El Plan de Ordenamiento Urbano (PLANUR), de mediados de los '80.
- 2) La Reformulación del Plan de Desarrollo Urbano, de mediados de los '90.
- 3) El Plan Estratégico de Concepción del Uruguay (PECU), de fines de los '90.

Las 3 tienen - más allá de sus diferencias - algunos rasgos comunes:

- a) Fueron discontinuadas; a pesar de prever mecanismos de institucionalización de sistemas permanentes de planificación que no lograron cristalizarse.
- b) No consiguieron constituir plenamente ejemplos de "planificación", como mediación entre el conocimiento y la acción, entre la teoría y la práctica.
- c) Tuvieron enormes dificultades para establecer una coherencia global frente a las acciones parciales de los actores sociales locales.

Sin embargo, partiendo de reconocer que el desarrollo local ha estado siempre presente entre nosotros, y que su concepción debe ser necesariamente "multidimensional", cabe considerar que la ciudad en sí misma - al margen de los esfuerzos de planificación y gestión sistemática - ha sido relativamente exitosa en algunos ámbitos (agroindustria, educación superior, tercer sector, etc.). No es razonable asumir esta "paradoja uruguayense" como una demostración de que la planificación no es necesaria, o de que la articulación intersectorial y

la participación ciudadana son ejercicios fútiles que distraen los esfuerzos de organizaciones que - por el contrario - cuando se dedican de lleno "a lo suyo", son en buena medida exitosas. Conviene reflexionar acerca de las oportunidades perdidas por estas organizaciones por carecer de un entorno que planifique con sentido estratégico el desarrollo del conjunto de la comunidad, y preguntarse acerca de la responsabilidad de la falta de planificación y gestión sistemática como una de las causas fundamentales de los fracasos en diversas áreas (sector público municipal, turismo, exclusión social, colapso de las infraestructuras, crecimiento desordenado, etc.). Es necesario evaluar la relación que en cada caso existió entre teoría y práctica, y esbozar hipótesis acerca de las razones de la falta de viabilidad y continuidad de los planes; así como realizar un análisis comparativo entre las 3 experiencias. Finalmente, planteamos algunos factores que entendemos fundamentales para encarar procesos exitosos de planificación y gestión del desarrollo local en nuestro medio.

2.- EL PLAN DE ORDENAMIENTO URBANO (PLANUR)

2.1.- PAUTAS PROGRAMATICAS

A partir de la recuperación de las instituciones democráticas en la Argentina en Diciembre de 1983, la nueva administración municipal de Concepción del Uruguay encara una serie de medidas que desembocarán en la elaboración de un Plan de Ordenamiento Urbano, que sería conocido, por sus siglas, como PLANUR.

Como producto de una elección notablemente pareja entre la UCR y el PJ a nivel municipal, se da en ese momento una situación inusual, que tendrá consecuencias en el desarrollo del proceso de planificación: si bien la UCR gana la elección de Intendente, pierde la de Concejales; y en virtud del sistema electoral vigente, el PJ logra la mayoría absoluta de bancas en el Concejo Deliberante (7 de 12), mientras que el Partido Comunista obtiene una banca, con lo que el radicalismo se queda con sólo 4, y con la responsabilidad de administrar el Departamento Ejecutivo Municipal.

La ciudad, en ese momento, prácticamente no contaba con antecedentes de significación en materia de planificación urbana. Los gobiernos locales de la dictadura no sólo no habían ensayado mecanismos que intentaran ordenar el ya caótico proceso de expansión de la mancha urbana, sino que habían tenido algunas intervenciones con cierta resistencia de la ciudadanía, que sólo habían logrado deteriorar sectores del espacio público de la ciudad .

Se trata de una época en la que el término "Desarrollo Local", todavía no está difundido; se concibe a la planificación como "ordenamiento urbano", y no es casual que sea ésta y no otra la denominación del Plan. De todos modos, en la Introducción del propio documento del

Plan, se sostiene de parte de sus responsables políticos que los postulados de la nueva administración *"podrían sintetizarse en las siguientes directrices prioritarias:*

- 1) *Resolver la emergencia.*
- 2) *Consolidar la democracia.*
- 3) *Crear bases para un período prolongado de estabilidad, justicia y desarrollo, considerando el hombre como destinatario principal de toda acción de gobierno y entendiendo que "... la Democracia debe complementarse con una práctica permanente de diálogo y consulta entre gobernantes y gobernados,..."*.

Como puede observarse, aparece un germen de criterio de integralidad, al plantearse objetivos ambiciosos de desarrollo, y se apela a un esbozo de participación ciudadana.

En las "Pautas Programáticas" también se consigna que *"el Diagnóstico preliminar de la realidad local nos permitió visualizar la siguiente problemática:*

- *La ciudad era el reflejo de un proceso caótico de crecimiento, sin el adecuado equipamiento e infraestructura, y con un incorrecto mantenimiento de lo existente.*
- *Las falencias observadas afectaban en mayor medida a los sectores de menores recursos de la comunidad, generando por ende, un marcado desequilibrio social.*
- *Las periódicas crecientes del río Uruguay afectaban a importantes zonas de la ciudad, generando serios problemas ambientales y sociales en la población afectada.*
- *La carencia de políticas para el mediano y largo plazo habían producido un accionar errático de los gobiernos,.."*.

Este Diagnóstico preliminar justificaba una propuesta de acción de gobierno que se planteaba en los siguientes términos:

- 1) *"Tratar de resolver la emergencia atacando las principales falencias generadas por tantos años de insensibilidad social en el manejo de la cosa pública.*
- 2) *Planificar para el corto, mediano y largo plazo una política urbana que, en un marco participativo de los distintos sectores, resuelva equitativamente el modelo de ciudad más acorde a los requerimientos del conjunto, no sólo en los aspectos físicos, sino también en la promoción de los sectores económicos ..."*.

El primer término - la prioridad otorgada a políticas dirigidas a los sectores más vulnerables de la población - no profundiza sin embargo en la complejidad que este propósito supone cuando se pretende mejorar la calidad de vida de sectores sociales en condiciones de pobreza o indigencia desde la esfera del Estado municipal. En el segundo, aparecen esbozados dos criterios sobre los que volveremos recurrentemente: la participación ciudadana en el marco de procesos de planificación y gestión del desarrollo local, y la integralidad de estos

procesos. Estos criterios teóricos tuvieron sin embargo verificaciones en la práctica con inconvenientes de diversa índole.

2.2.- DESARROLLO DEL PROCESO DE PLANIFICACION

En este apartado, los responsables políticos mencionan que se analizaron diversas alternativas metodológicas *"basadas en el reconocimiento de que el Planeamiento, además de ser la forma más racional de encarar la acción de gobierno, es en sí mismo un área técnica de conocimiento y por ende, requiere en sus operadores una correcta formación para ejercerse con eficacia y rigor científico"*. Sobrevuela en esta definición, propia del modelo de planificación normativa, uno de sus supuestos básicos: "el actor que planifica está fuera o sobre la realidad planificada, y en consecuencia no coexiste en esa realidad con otros actores que también planifican". En virtud de lo anterior se tomó la determinación de convocar a un concurso nacional de antecedentes y oposición para la contratación de un especialista en Planeamiento Urbano, al que se le encomendarían las tareas de desarrollo metodológico y coordinación de un equipo de técnicos municipales para la formulación de una propuesta de Plan de Ordenamiento Urbano (Decreto 8033, 9 de octubre de 1984). De las disposiciones de esta norma se desprende lo siguiente:

La inferioridad de relaciones de poder en el Concejo Deliberante lleva al Ejecutivo a adoptar esta decisión - que no es menor, por cuanto da inicio al proceso - a través de un decreto y no de una ordenanza. De esta manera, aparece como la expresión de la voluntad política sólo de uno de los departamentos del municipio, y no como resultado de acuerdos en torno a una política de Estado del gobierno local, que suponga el compromiso de continuidad de las diversas fuerzas políticas. A la postre, este sería uno de los puntos débiles del Plan, y determinaría su falta de continuidad.

Como resultado del mencionado concurso, se contrató al Arq. Osvaldo Ramaciotti, aprobándose la propuesta metodológica a través del Decreto 8314. A su vez, y con el propósito de "asegurar la participación comunitaria" se creó una Comisión Asesora del Plan, por medio del Decreto 8315. Sin embargo, ese propósito amplio y ambicioso se vio muy limitado en esa norma. No se trataba de una comisión amplia encargada de intervenir activamente en el proceso de elaboración del Plan, como modo de canalizar las distintas visiones e intereses de los diversos sectores sociales urbanos. Más bien, quedaba limitada a un ámbito que podía "asesorar al Departamento Ejecutivo Municipal sobre todo lo concerniente a la implementación y puesta en marcha de un mecanismo que asegure la participación comunitaria"; "proponer las alternativas para la formación de una futura Comisión Municipal de Planeamiento y Desarrollo, ... siendo a su vez la base de la misma"; y "participar en el

seguimiento y discusión de los procedimientos técnicos que elabore el equipo municipal encargado de la realización del Plan". Más allá de los objetivos enunciados, que en alguna medida incluían un criterio de gradualidad en cuanto a la ampliación de los espacios de participación ciudadana; la composición de la mencionada comisión era limitada y le otorgaba un sesgo "sectorialista": la integraban representantes de las 3 universidades radicadas en ese momento en la ciudad, el Colegio de Ingenieros, y el Centro de Constructores.

Estas Notas Preliminares continúan consignando que *"paralelamente, en función de los avances, se desarrolló un ciclo de reuniones de trabajo que permitió difundir y recibir la participación de la comunidad en la formulación del Plan, bajo el nombre de JORNADAS DE LA CIUDAD. La primera de ellas correspondió al Análisis de Diagnóstico; la Segunda a las Propuestas Básicas, y finalmente, en una tercera, se consideró el tema "Implementación del Plan". El aporte, tanto de las instituciones como de los convecinos, recibido por intermedio de los trabajos presentados y/o intervención en los debates, resultó sumamente valioso y prometió realizar una serie de ajustes que sin duda creemos resultaron sumamente beneficiosos y enriquecedores de la propuesta.* Queda claro en el texto que la participación ciudadana estuvo limitada a estas jornadas, que luego analizaremos, y que se concibe no cómo un intervenir en el proceso mismo de toma de decisiones y de fijación de prioridades, sino como una manera de legitimar, a través de "ajustes", que resultan "enriquecedores", propuestas que se generan en el ámbito técnico-político; y no en un escenario de participación en el que diversos sectores de la comunidad aportan sus puntos de vista, transparentan sus intereses, y acuerdan compromisos públicos en torno a objetivos comunes. Creemos que estos déficits en materia de participación ciudadana como uno de los componentes centrales del proceso de planificación fue otro de los factores clave para determinar su falta de viabilidad y continuidad; al coadyuvar a la disminución de su legitimación social

Las Notas Preliminares finalizan señalando que *"el trabajo realizado - que sin duda no es perfecto, se convierte en un valioso aporte, primero en los 204 años de vida de nuestra ciudad, al considerarlo una herramienta básica y única manera de encarar soluciones de fondo, con continuidad y en el mediano y largo plazo. Entendemos que de esta manera se deben evitar las soluciones parciales, solamente coyunturales, para pasar a buscar soluciones estructurales y la forma de lograrlo es mantener Planes Estratégicos dentro de un sistema democrático".* No cabe duda que el Plan resultó en este sentido valioso, es un antecedente que marcó la necesidad de encarar procesos de planificación y gestión sistemáticos, con continuidad en el tiempo.

2.3.- METODOLOGIA

2.3.1.- Enfoque conceptual

La metodología aprobada señala que *"el planeamiento se entiende como una actitud consciente, en virtud de la cual el hombre, que vive en sociedad, se esfuerza por elaborar deliberadamente su porvenir colectivo, en base a su capacidad de racionalidad y su sentido de solidaridad. Pero también es un método, que permite racionalizar la toma de decisiones y el uso conveniente de los recursos disponibles, para obtener los más altos propósitos de desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida"*. Con respecto a la participación comunitaria, se consigna que para que lo anterior sea viable, *"es necesario materializar una decidida participación de los diferentes niveles de la comunidad, tanto en la definición de los propósitos, cuanto en la selección de los medios y la ejecución de las acciones de desarrollo"*.

2.3.2.- Planeamiento Urbano Municipal

Con respecto al proceso de planeamiento, éste se considera como *"una secuencia ordenada de tareas que busca maximizar los resultados con un mínimo de esfuerzos. Es un proceso de adaptación a la realidad, y de control de las acciones sobre la misma, y como tal requiere de un método"*. A su vez, se enfatiza la necesidad de tener en cuenta la institucionalización del planeamiento y la dimensión de la integración regional. En el ítem "Toma de decisiones", vuelve a aparecer el tópico de la participación, a tono con la preocupación que se puede apreciar en ese momento por abordar la cuestión tanto en la teoría como en la práctica, a la luz de las enormes expectativas que abría la recientemente recuperada institucionalidad democrática. Así, se señala que *"el municipio no agota sus posibilidades de actuación sobre el medio en el funcionamiento de su propio aparato político-administrativo, sino que puede trascender en nuevas y activas formas de participación comunitaria, que enriquezcan y den mayor realidad a la toma de decisiones, y además (fundamentalmente) promuevan una efectiva y dinámica solidaridad social"*. Más adelante, se refuerza este concepto: *"En este contexto, el margen de error y los costos socioeconómicos de las decisiones se reducen notoriamente, a la vez que se incrementa el grado de compromiso personal y grupal de los habitantes de la ciudad con su funcionamiento y desarrollo, contribuyendo al fortalecimiento de la identidad del poblador con su medio local."*

La propuesta metodológica aborda la cuestión de las formas que puede adoptar esta participación comunitaria, partiendo de mecanismos que en realidad forman parte del sistema representativo, como *"la elección democrática de los representantes de la población en los Concejos Deliberantes Municipales"*, o sea un tipo de participación indirecta. De todos modos, aclara que *"también es posible y conveniente incorporar otros esquemas de*

participación, más activa y directa, como son las Juntas, los Centros o Agrupaciones Vecinales, en tanto constituyan asociaciones voluntarias de vecinos destinadas a promover y gestionar acciones de mejoramiento de las condiciones de vida barriales. O la actuación de instituciones intermedias, tanto públicas como privadas, que sirvan de vehículo para hacer llegar distinto tipo de inquietudes a las autoridades, y colaborar en las acciones por ellas emprendidas". Con respecto a la oportunidad de la participación, la metodología aboga por que estas y otras formas de participación *"deben darse tanto en las etapas de diagnóstico de la situación como en las de fijación de objetivos comunitarios específicos, del planteo y selección de alternativas de acción, de colaboración y control efectivo en la realización de las acciones de desarrollo y, por sobre todo, en las de evaluación crítica de los resultados obtenidos a través de la ejecución de los planes"*. Es decir que se propone un esquema amplio y ambicioso de participación, pero sin dar demasiadas precisiones metodológicas; y sin llegar a plantear abiertamente un esquema de "planificación participativa".

2.3.3.- Sectores básicos de estudio y programación

A los efectos operativos, se dividió el estudio de la realidad en un esquema tradicional en este tipo de planes, en 8 sectores:

- 1) Estructura Regional.
- 2) Población y Estructura Social
- 3) Uso del Suelo
- 4) Transporte y Comunicaciones
- 5) Equipamiento Social
- 6) Infraestructura de servicios
- 7) Aspectos jurídicos e institucionales
- 8) Economía y Finanzas (el sistema productivo y los recursos y erogaciones municipales)

2.3.4.- Proceso de planeamiento

Completando el enfoque metodológico se presentaba una síntesis de las etapas planteadas para desarrollar el proceso de planeamiento previsto:

I) Diagnóstico Proyectivo

Diagnóstico actualizado: se buscaba llegar a un *"conocimiento exhaustivo del Area Urbana y a una interpretación de los aspectos esenciales de su funcionamiento y evolución"*. Se parte de una visión "optimista", en la que se presupone que es posible *"proyectar las tendencias del Area en estudio e inferir las características futuras de sus parámetros y factores estructurantes"*.

Modelo Normativo: no obstante, se tienen en cuenta otros factores, para lo que se proponía formular *"un marco de referencia o modelo normativo, que incluye una estimación*

de las restricciones técnicas, socio-políticas, y jurídico-institucionales para la implementación y ejecución de los planes". A tal efecto, se preveía incluir "una amplia discusión, que alcanzará los niveles político administrativos e instituciones privadas representativas del medio".

II) Propuestas Básicas

El Documento del Plan consigna, en referencia a los Instrumentos de acción a proponer, que *"las conclusiones y pautas de acción derivadas del diagnóstico proyectivo permitirán la formulación de las propuestas básicas, contenidas en 4 instrumentos operativos para la planificación municipal:*

- *El Esquema Director de Ordenamiento Urbano 1985 - 2010.*
- *El Plan de Ordenamiento Urbano 1985 - 1987.*
- *Los Planes Anuales (Objetivos de corto plazo).*
- *y el Sistema de Planeamiento Urbano.*

A su vez, la metodología preveía que *"en el futuro - sobre la experiencia acumulada - el proceso de planeamiento deberá contar en la Municipalidad con el apoyo de 3 subsistemas como sistemas complementarios del Sistema General de Planeamiento Urbano: Control de Gestión, Estadísticas, y Organización y Sistemas o Métodos". También se preveía "el montaje de una Sala de Situación", con el propósito de constituir "un verdadero ámbito de trabajo y coordinación", y posibilitar "el seguimiento y evaluación de las gestiones municipales".*

III) Implementación de Planes

La propuesta metodológica incluía *"una evaluación y posterior actualización de los instrumentos legales, administrativos, y financieros correspondientes", y propiciaba su realización "a través de un equipo técnico interdisciplinario".*

También se detallaban en este apartado la cuestión de la asignación de responsabilidades, la aprobación del Plan por medio de una Ordenanza, la ejecución de Planes Anuales, y la coordinación de organismos, en el marco de un futuro Sistema de Planeamiento Urbano.

Nada se decía sin embargo acerca de las estrategias que se debían poner en marcha a efectos de garantizar la viabilidad política del plan.

2.4.- SINTESIS DEL PLAN

Como producto del proceso de elaboración del plan, se fueron sucediendo las etapas previstas que desembocaron en la elaboración final de las propuestas.

2.4.1.- Resumen Global del Diagnóstico

- 1) Crisis de la conformación monocéntrica.

- 2) Desorganización y crecimiento extensivo de la periferia.
- 3) Ausencia de un sistema integral de transporte.
- 4) Congestión y falta de estructuración del área central.
- 5) Carencia de grandes equipamientos colectivos y servicios organizados a nivel regional y urbano
- 6) Proliferación de zonas inundables y de degradación ambiental.

Cabe consignar que la mayoría de estos problemas continúa teniendo la misma o mayor relevancia que hace 20 años atrás. Como ejemplo, puede mencionarse que recién a mediados de 2004 se está iniciando la obra de defensa contra las inundaciones en la zona Sur de la ciudad, que comenzara a identificarse como una alternativa posible en aquella época.

2.4.2.- Resumen Sectorial del Diagnóstico

En el resumen sectorial del diagnóstico se enfatiza que *"esta definición de los sectores básicos de estudio, lleva implícita una jerarquización funcional de los mismos. De esta manera, se asume que los principales por su orden y para los fines de la propuesta son: Población, Uso del Suelo, Transporte, Servicios, y Equipamientos"*. Así, sectores que hoy - desde una perspectiva basada en nuevos conceptos - vemos como "dimensiones" del Desarrollo Local, quedan relegados a meras cuestiones instrumentales: *"Los restantes sectores significan el apoyo de información necesaria para mejor definición de los cinco sectores referidos por un lado, y por el otro constituyen un apoyo fundamental para implementar la propuesta"*. Cuestiones clave como el desarrollo de la economía local y el fortalecimiento de las instituciones municipales aparecen como elementos de "apoyo", instrumentos al servicio del logro de grandes objetivos en el campo del ordenamiento urbano, cuyas posibilidades y expectativas se presentan como el eje de las transformaciones propuestas.

2.4.3.- Propuesta Planur

En esta sección se enunciaban las políticas generales que debían regir el desarrollo urbano, estimándose necesario a tal efecto:

- 1) La ordenación y racionalización del uso del suelo urbano.
- 2) La racionalización y estructuración del sistema de movilidad y comunicaciones.
- 3) Conducir y racionalizar la inversión pública.
- 4) Preparar programas que integren los proyectos prioritarios y estratégicos.
- 5) Preparar una unidad de coordinación de entes que realizan inversiones.

2.4.4.- Propuestas Básicas

Las propuesta básicas estaban ordenadas por sectores, incluyendo una síntesis orientadora, y un enunciado de los instrumentos de acción (ver PLANUR).

2.4.5.- Estrategias de aplicación de programas y proyectos

Finalmente, la síntesis mencionaba que *"para llegar a concretar las políticas generales y sectoriales enunciadas, el camino a recorrer deberá atender los siguientes criterios:*

- *Las jurisdicciones municipales, provinciales y nacionales.*
- *Las responsabilidades de los organismos ejecutores.*
- *El alcance que se pretende dar al control*
- *Un calendario de inversiones acorde a los recursos disponibles*

Con respecto a los programas se consignaba que *"las estrategias planteadas permitirán definir las prioridades en un conjunto amplio de programas y proyectos estratégicos, tanto por el monto de la inversión como por el carácter innovador que imprimirán a la estructura urbana, para el corto y mediano plazo, clasificados sectorialmente"*. Así, los programas se clasificaban como de prioridad alta, media o baja, y con predominio de componentes jurídico-institucionales, físico-espaciales, y de organización de servicios y actividades.

2.4.6.- Implementación prevista

La síntesis del PLANUR también preveía un mecanismo de control de procesos y evaluación de resultados, que *"puede realizarse al final del Plan o en un punto intermedio, transformándose así la planificación en un proceso continuo y agregativo, en un sistema permanente de retroalimentación (sistemática, correctiva y creativa)"*. Más allá de las referencias teóricas a la planificación como proceso, subsiste sin embargo la conceptualización del plan como producto, que conlleva cierta rigidez en cuanto a la realización de sus etapas, sobre todo por que se separa la elaboración de la implementación, la planificación de la gestión, la teoría de la praxis. A la postre, este sería uno de los puntos débiles del plan; transformado en un plan "libro", requería para su continuidad la sanción legislativa de una serie de normas para las que no se habían generado condiciones estratégicas de viabilidad política. Por lo tanto, la falta de voluntad política de la gestión que continuó a la que impulsó el Plan fue suficiente para que éste terminara archivado en unos pocos cajones municipales. Es sintomático que hasta el día de hoy sea difícil conseguir copias de los ejemplares que se publicaron del Plan.

2.5.- LAS JORNADAS DE LA CIUDAD

Entre Julio de 1985 y Mayo de 1986 se desarrollaron las denominadas "Jornadas de la Ciudad", con el propósito de canalizar la participación ciudadana en la elaboración del Plan. El diseño metodológico no preveía un mecanismo concreto y pautado en este sentido, sino que más bien se procuraba dar una serie de informes de avances parciales, a efectos de introducir eventuales "ajustes".

2.5.1.- I Jornadas de la Ciudad, Julio de 1985

Estas I Jornadas correspondieron a la etapa de diagnóstico proyectivo. La documentación del Plan consigna que *"se desarrollaron reuniones de exposición de los distintos sectores"*, que tendrían carácter de difusión y ajuste del diagnóstico preliminar y de preparación de las correspondientes exposiciones al Departamento Ejecutivo Municipal y al Concejo Deliberante, que se desarrollaron posteriormente, en Agosto de ese año. Cabe señalar que la mayoría opositora en el ámbito legislativo comunal no parece ser el único elemento explicativo para determinar la no sanción del Plan como instrumento normativo. Más bien parece evidenciarse que la voluntad política de llevarlo adelante no trascendió - por diversas razones - más allá de parte del Departamento Ejecutivo, con las consiguientes dificultades para hacer permear esta voluntad política a otros ámbitos de la sociedad local.

La Síntesis de estas Jornadas no arroja demasiada luz acerca de la verdadera naturaleza participativa del evento, limitándose a señalar que *"permiten enriquecer el Diagnóstico efectuado"*, y que *"han tenido resultados altamente positivos por la respuesta que distintos sectores de la comunidad dieron a las exposiciones, esperando que estos aportes se continúen con trabajos escritos sobre diversos aspectos que puedan ser de interés para el futuro de la ciudad"*. De todos modos, queda clara la naturaleza tecnocrática y burocrática del proceso de planificación: hay expertos y especialistas que planifican, sectores de la sociedad civil que reciben avances parciales de sus elaboraciones y aportan "ajustes", que lo "enriquecen"; para luego pasar a la aprobación de los sectores políticos. No existe una clara visión de la necesidad de ir construyendo colectivamente las condiciones estratégicas de viabilidad en todo sentido de las líneas de acción que se estiman convenientes y prioritarias.

2.5.2.- II Jornadas de la Ciudad, Diciembre de 1985

Estas II Jornadas sirvieron para dar a conocer las Propuestas Básicas. La documentación del Plan se limita en este caso a delinear sus características fundamentales, y señalar que *"tiene por objeto iniciar la revisión y discusión de las primeras proposiciones, que pretenden motivar la participación activa de la comunidad urbana"*. Sin embargo, no se detalla ni la naturaleza ni el sentido de los resultados de esa participación buscada.

2.5.3.- III Jornadas de la Ciudad, Mayo de 1986

La documentación señala que el motivo de estas III Jornadas era tener *"difusión y ajuste de las propuestas y de preparación de las correspondientes exposiciones y elevación al Departamento Ejecutivo y al Concejo Deliberante (Junio de 1986) para su aprobación"*. En esta oportunidad cada sector tiene un informe de la comisión respectiva, lo que echa luz sobre las dificultades de la mecánica de participación:

Comisión 1. Esquema Director de Planeamiento Urbano y Regional

Las "Conclusiones Generales" son muy ilustrativas: *"Se considera que la no participación de los municipios del área se debe a la falta de coordinación e implementación, para lo que se recomienda que esta situación sea revertida". "La no participación comunitaria, en la forma que debería ocurrir, se considera que responde a dos factores fundamentales; el primero de ellos responde a causas mediatas, heredadas de procesos anteriores donde no era posible la participación; y la otra causa, inmediata, es consecuencia de que el nuevo proceso o etapa, democrático y participativo, es muy estrecho en cuanto al tiempo y muy amplia en cuanto al espectro de temas, hechos éstos que impiden una efectiva participación (no se llegó a cada sector con la profundidad y tiempos debidos). La Comisión, debido a la no intervención de otros representantes de Municipios, no puede emitir una conclusión global".* Creemos que los déficits de participación deben buscarse por otro lado; básicamente a una falta de rigor metodológico en cuanto a la previsión de escenarios genuinos de participación, que eviten que los sectores convocados se sientan meramente "legitimando" con su intervención decisiones que se toman en otro ámbito. Al respecto, un grafiti en la Universidad de California es altamente demostrativo de este tipo de sensación: "yo participo, tu participas, él participa, nosotros participamos, vosotros participáis, ... ellos deciden". En segundo lugar, la ya mencionada falta de adopción de la voluntad política inicial por parte de otros sectores además de los impulsores en el ámbito del Ejecutivo. Por último, no debiéramos descartar falencias en el ámbito de la comunicación social, factor siempre clave a la hora de convocar a la participación.

Comisión 2. Código de Ordenamiento Urbano. Zonificación general

Los considerandos de la comisión anterior son válidos también para ésta. Al solo efecto ilustrativo, citamos textualmente parte del informe: *"La comisión comenzó a sesionar con miembros del equipo técnico y un grupo de estudiantes de Arquitectura", "por la tarde se reanudó la reunión con la incorporación de profesionales de la construcción y un contador", "quedó sin análisis la parte correspondiente a la red vial".*

Comisión 3. Plan de Ordenamiento Urbano (1986-1988). Plan Anual Operativo (1986)

Idem Comisión 2: *"en relación a la participación extra-municipal, corresponde informar que sólo asistieron algunos estudiantes de Arquitectura y representantes de la Cámara Inmobiliaria que sólo estuvieron algunos minutos, expresando que se reintegrarían luego, hecho éste que no se concretó". "Existe un enfoque diametralmente opuesto entre esta Cámara y el equipo del Planur, ya que sus representantes plantearon como sinónimo de progreso y - por lo tanto - como necesario fomentar la expansión de la superficie amanzanada y loteada; por el contrario el criterio del equipo del Plan es posponer las nuevas urbanizaciones hasta alcanzar una densificación razonable en la zona con servicios e*

infraestructura. Esta disparidad de criterios hace que ambas propuestas sean inconciliables y - en consecuencia - se mantuvo el criterio del Plan en base a los sólidos fundamentos surgidos de las etapas anteriores". Más allá de la naturaleza de los fundamentos de cada una de las posiciones, lo que no se aclara es que ambos criterios divergentes responden a intereses concretos. De todos modos, este conflicto estalla recién en la última etapa, cuando es obviamente más difícil adoptar resoluciones de compromiso que zanjen esas diferencias. Además, aparecen enfrentados, por un lado el equipo técnico del plan y por otro los sectores inmobiliarios; pero no se visualiza la participación activa de otros sectores, en un tema que tiene notable incidencia en la conformación futura de la calidad del espacio urbano. No se trata de justificar la especulación inmobiliaria, pero sí de reconocer que la ciudad es el ámbito de actuación de intereses diversos, que - hasta cierto límite - comparten dosis similares de legitimidad. De lo que se trata es de lograr el involucramiento de todos los sectores de la comunidad local, en el entendimiento de que las soluciones consensuales no son necesariamente la suma de las reivindicaciones de todos, pero sí la salida más conveniente desde el punto de vista de la rentabilidad social, una alternativa en la que cada uno logra que al menos parte de sus reclamos y puntos de vista sea tenido en cuenta. Y es fundamental el grado de transparencia que escenarios participativos pueden brindar a estos procesos, en los que se evita la opacidad de los lobbies y las influencias corporativas.

Comisión 4. Código de Ordenamiento Urbano. Reglamentos de Urbanización y Edificación

"La Comisión funcionó con muy pocos asistentes. Entre los mismos se cuentan 5 estudiantes de Arquitectura, un miembro de la Comisión Asesora y el resto de los panelistas pertenecían al personal municipal". "Por la tarde, la Comisión debió funcionar a partir de las 16.00 horas, pero por falta de participantes recién se pudo hacer un pequeño y corto intercambio de opiniones". A pesar de lo antedicho, el informe concluye recomendando *"enfáticamente a las autoridades pertinentes la aprobación en el corto plazo de la reglamentación propuesta".*

Comisión 5. Sistema de Planeamiento Urbano Municipal

El informe de la Comisión no detalla los aportes recibidos.

2.6.- A MODO DE EVALUACION

Es pertinente preguntarnos por qué el PLANUR no tuvo la continuidad ni se tradujo efectivamente en programas y proyectos concretos, salvo excepciones. Como hemos mencionado, no tuvo sanción legislativa, y luego del recambio institucional y la asunción de un gobierno local de distintos signo político al que lo había impulsado, quedó archivado y

reducido al reclamo nostálgico de sus promotores. Por añadidura, la nueva administración no lo sustituyó por otro proceso de planificación, sino que recurrió lisa y llanamente a la improvisación y al inmediatismo. A modo de balance provisorio, sin pretender fijar conclusiones definitivas, nos parece útil señalar que aquel proceso adoleció de los siguientes déficits fundamentales:

- Voluntad política restringida, falta de liderazgo para lograr que otros sectores se "apropien" del plan.
- Inadecuada e insuficiente participación comunitaria, falta de consenso y legitimidad.
- Problemas metodológicos: divorcio entre planificación y gestión, entre teoría y práctica; (plan libro); esto llevó a condicionar su continuidad.
- Déficit de comunicación.
- Falta de institucionalización inicial del proceso de planificación.
- Sobrevaloración de los aspectos físicos y urbanísticos.
- Insuficiente articulación intersectorial, falta de consideración de la multidimensionalidad del Desarrollo Local.
- Falta de cooperación intermunicipal e integración regional en la praxis misma del proceso de elaboración del Plan, más allá de la voluntad explícita en este sentido.

De todos modos, cabe reconocer que constituyó un valioso antecedente por su carácter pionero, que podía servir como el hito inicial de un proceso permanente de planificación y gestión que se fuera reformulando a sí mismo. La gestión que asume en 1987 directamente opta por discontinuar totalmente el proceso y por desechar sus productos.

3.- LA REFORMULACION DEL PLAN DE DESARROLLO URBANO

(En el marco de las políticas de integración regional al Mercosur y de la instalación de la zona franca)

Esta instancia debe entenderse en el marco del solape parcial de la anterior (el PLANUR) con otra experiencia de planificación que se llevó a cabo a partir de 1985, que fue el Programa de Renovación Urbana y Recuperación de Areas Inundables (PRURAI). Más allá de las demoras en la concreción de las obras de infraestructura, ese proceso dejó como saldo concreto un cierto fortalecimiento de sectores de la sociedad civil (vecinos de barrios inundables, centros académicos, etc.) y por lo tanto potenció su capacidad para demandar que el Estado reinicie el camino de la planificación, esta vez con componentes de participación social mucho más rigurosos.

Es así que a partir de 1993 y 1994 algunos de estos sectores impulsan la recuperación de esos procesos, y como consecuencia de ello, se llega en 1995 a un convenio de la Municipalidad de Concepción del Uruguay con el CFI y la Flacso, tendiente a concretar la

reformulación del Plan de Desarrollo Urbano, con la coordinación del Dr. Héctor Poggiese. Nótese que ya en la denominación hay un cambio sustancial: se sustituye "ordenamiento", por "desarrollo". Si bien todavía no se habla de Desarrollo Local, su concepto, su carácter multidimensional está aquí mucho más presente que antes.

3.1.- METODOLOGIA Y PROGRAMACION

En este caso se utilizó el esquema de la metodología de planificación participativa y gestión asociada (versión Flacso 1993). Esta metodología prevé el funcionamiento de distintas instancias institucionales y se basa en la construcción de escenarios de interacción y elaboración consensual de conocimientos, diagnósticos, y estrategias de acción.

El Documento Estratégico señala que *"la conjunción de actores involucrados, necesarios y/o interesados en un escenario construido para lo específico y el uso de metodologías sistematizadas y regladas para la articulación de visiones e intereses debe conducir a la elaboración de una o varias estrategias de acción capaces de introducir cambios frente a los problemas que se quieren resolver o abrir camino para la implementación en la realidad del cambio que significa el proyecto para el cual se elaboran las estrategias"*. Es aquí ya explícita la referencia a la planificación estratégica situacional (aunque no se denomine "plan estratégico"), en la conceptualización de "estrategia" que da Carlos Matus: *"El arte de unir, sumar y avanzar en el tiempo preciso es, en síntesis, el arte de conducir como líder una determinada estrategia. Unir para consolidar el apoyo logrado, sumar agregando nuevas fuerzas sociales favorables al proceso perseguido, y avanzar hacia nuevas metas sobre la base del mayor poder obtenido, es la esencia de la cuestión que plantea el cumplimiento de una estrategia"*. Aquí, no podemos dejar de señalar que uno de los elementos que conspiró contra la continuidad del Plan fue el peculiar momento en el que comenzó a elaborarse, en un momento que señalaba la despedida de la gestión municipal, la campaña electoral, y la asunción de la nueva administración el 10 de Diciembre de 1995, del mismo partido político que la anterior, pero de una línea interna opuesta. Esta circunstancia, aunada a otras que analizaremos más adelante, configuró un factor de disminución y hasta desaparición de la voluntad política de impulsar el proceso de parte del gobierno local.

El Documento Estratégico es muy explícito al señalar que *"antes aún de programar acciones y actividades en torno a cualquier decisión sobre estrategias es posible determinar su viabilidad. 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. Es muy importante saber qué posibilidades tiene ese cambio de llegar a instalarse en la aceptación de los actores sociales, políticos en la trama de sus*

relaciones ya constituidas y en las situaciones de poder consolidadas. La viabilidad estratégica se refiere al campo de fuerzas aliadas, necesarias para hacer posible el cambio. Ningún proyecto, en tanto implica la posibilidad de un fuerte cambio, deja de crear conflictos y resistencias a su implementación, resistencias que si bien se habrán de manifestar en distintos planos tenderán a conformarse en un punto de apoyo del statu quo o a sostener modificaciones en otro sentido". (M. C. Francioni y H. Poggiese, *Escenarios de gestión asociada y nuevas fronteras entre el Estado y la Sociedad*, Flacso, Buenos Aires, 1993).

El Ciclo Metodológico comprende una Etapa Preparatoria, una Etapa de Implementación Estratégica, y una Etapa de Reformulación y Ajuste.

El Documento de Base, de Agosto de 1995, constituye la síntesis de la etapa preparatoria y es el insumo indispensable para la etapa subsiguiente, de implementación estratégica.

Este Documento comienza con la presentación del equipo de coordinación y los grupos de trabajo, conformados por representantes de instituciones, unidades vecinales, y ongs. Continúa con una síntesis de las exposiciones realizadas en las mesas de consultas temáticas. El Documento de Base se propone *"contar con una sumatoria de visiones, enriquecidas por la diversidad de enfoques temáticos y sectoriales a los que pertenecen los actores sociales"*.

Con este producto, en estado de elaboración, el equipo de coordinación formuló, con carácter provisorio, las hipótesis prospectivas de desarrollo y las dimensiones relacionales, que fueron corroboradas en el Primer Plenario de la Gestión Asociada, dando origen a la constitución de los Grupos de Trabajo Intersectoriales que aportaron insumos al diagnóstico, completaron la información recopilada hasta ese momento, y completaron la identificación y la ponderación de actores sociales. El Documento de Base también contiene el registro de las entrevistas realizadas a informantes clave.

En Marzo de 1996 se presenta el Documento Estratégico (programación de actividades y monitoreo). Este condensa las Etapas II y III. En la Presentación se señala que *"el componente central del último tramo del proyecto fue la realización del Taller 2 de Implementación Estratégica, cuyo objetivo es la revisión y consenso del plan detallado, la definición de un mecanismo de gestión asociada de monitoreo y ajuste de la implementación"*.

En cuanto a la programación, se aseveraba que *"el Plan dependerá en lo sucesivo del mecanismo de implementación de estrategias, del "ejercicio continuo" de las prácticas que reproduzcan la gestión asociada que le dio origen y movimiento"*. Y efectivamente, como dependió de un "ejercicio continuo" que no se dio, fue discontinuado y abandonado, al igual que su predecesor.

3.2.- LOS GRUPOS DE TRABAJO

Se conformaron 6 Grupos de Trabajo: Recuperación de terrenos para el desarrollo urbano, Ambiente y producción, Convivencia y prevención en usos urbanos conflictivos, Zonificación y normativa urbanística, Turismo, Mercosur. Más allá del trabajo y la participación concreta que se dio en cada uno, lo cierto es que el listado de integrantes de estos grupos en cierta medida sobredimensiona el compromiso de algunos sectores en la elaboración del plan. Eso sucede claramente en lo que hace al Ejecutivo Municipal, aunque varios de sus funcionarios aparecen allí, en realidad éste nunca lo tomó con la fuerza y el liderazgo que el desafío requería. En otros casos el conflicto de intereses no se plantea en el ámbito adecuado: el Grupo de trabajo "Zonificación y normativa urbanística" tuvo sólo dos integrantes, un representante de la coordinación y un representante del Departamento de Planeamiento Urbano, mientras que es notoria la ausencia de los sectores vinculados a la actividad inmobiliaria, que - sin embargo - aparecen mencionados en "Turismo".

3.3.- LAS HIPOTESIS PROSPECTIVAS

1.- Las posibilidades del desarrollo futuro de Concepción del Uruguay están vinculadas no sólo a las relaciones con la región inmediata, como fuera precisado en el diagnóstico del PLANUR; sino de manera creciente a la perspectiva de constitución de una región urbana, un corredor urbano con cabeceras en las ciudades de Paysandú en la R.O.U., y en Concepción del Uruguay en el lado argentino.

Compartimos el núcleo de esta hipótesis, en la medida en que representó un avance sobre el diagnóstico del PLANUR. Y esta hipótesis cobra renovada vigencia cuando la Provincia de Entre Ríos se embarca - sin un proceso de planificación que oriente la toma de decisiones - en la integración en la Región Centro. En este sentido, parece pertinente seguir proponiendo para la ciudad un modelo múltiple de integración: a) integración "departamental" o "micro-regional", con Concepción del Uruguay asumiendo conscientemente el rol de liderazgo que naturalmente tiene, continuando lo planteado en el PLANUR b) integración "transfronteriza", como parte de una región binacional del bajo Uruguay, que aglutine a los departamentos entrerrianos de la costa y las intendencias uruguayas, con el río como eje estructurante; c) integración "regional", o "macro-regional", como parte de la Región Centro, pero también del NEA, procurando que las estrategias provinciales tengan en cuenta los intereses locales (ruta 39, navegación del río Uruguay, etc.); d) integración "virtual", a través de convenios y hermanamientos con ciudades distantes geográficamente (de la región Centro, del NEA, de la ROU, del Mercosur, de la UE; etc.).

2.- *La capacidad de negociación de cada ciudad, en particular en el contexto de los intercambios económicos del Mercosur, será mayor en la medida que su articulación en la región más amplia se realice desde un subsistema regional de ciudades articuladas e integradas. La complementariedad será en esta hipótesis una condición de éxito.*

3.- *La prevalencia que en la región Mercosur están tomando diversas formas institucionales y de interrelación entre los más diversos niveles estatales y de la sociedad civil organizada, y en particular las instancias de relación entre municipios colocan a Concepción del Uruguay en punto de relevancia. La perspectiva que se abre respecto al papel de este municipio es de una centralidad creciente en los intercambios interinstitucionales entre municipios del Mercosur. En este punto una innovación particular que Concepción del Uruguay ofrecería en el contexto de los municipios de la región sería su característica de aplicar un planeamiento con participación de la comunidad.*

4.- *El atributo más relevante de Concepción del Uruguay consiste en su característica complejidad de actividades económicas en que se sustenta la ciudad. Aún cuando a veces la alternalidad sucesiva de preeminencia de una actividad sobre las otras es evidente, vinculado con ciclos económicos o evolución de los mercados, el mixto de actividades económicas compuesto por el puerto exportador (macro región Argentina Paraguay), el complejo industrial (agro - industrias e industrias diversas en tecnologías y rubros) existente y potencial (distrito industrial y zona franca), el turismo, y los servicios educativos (terciarios y universitarios) se constituye en su "especialización". Dicho de otra forma, Concepción del Uruguay se especializa en ser "mixta", en un contexto regional en que las ciudades tienden a especializarse en un rubro (por ejemplo Colón el turismo) o a sostenerse en una actividad predominante (por ejemplo Gualeguaychú, la industria).*

5.- *El desarrollo urbano de Concepción del Uruguay tiende hacia un fuerte desequilibrio espacial. Orientado de forma espontánea y no controlada hacia el Oeste, demanda costosas extensiones de los servicios y la infraestructura urbana. Esta tendencia, en el marco de políticas de ajuste estructural y reforma del Estado que plantean restricciones serias a la inversión municipal y previsibles reducciones en los servicios urbanos, aumenta la posibilidad de alcanzar niveles de colapso en la oferta municipal. El desequilibrio tenderá a ser socio-espacial si no se introducen políticas urbanas que se sustenten en una concepción equitativa de los costos y beneficios de la urbanización.*

3.4.- LAS DIMENSIONES RELACIONALES CONFLICTIVAS

El Documento de Base consigna que *"esta identificación de conflictividad existente o potencial podría estar indicando posibles proyectos de estructuración urbana específicos*

como formas de intervención modeladoras de partes de la ciudad, coherentes con la planificación global". A su vez, señala que "algunas de estas cuestiones no fueron consideradas en su oportunidad por el PLANUR, y el resto son posteriores a su elaboración", mientras que enfatiza que algunas "pudieron originarse o acentuarse por la no sanción de dicho Plan". La enumeración de dimensiones relacionales conflictivas es la siguiente:

- a) Areas inundables y crecimiento urbano.
- b) Recuperación de recursos naturales, asignación de áreas urbanas, y desarrollo del turismo.
- c) Areas recreativas y residenciales y tránsito pesado al puerto compartiendo un sistema vial único y común.
- d) Localizaciones industriales de regular porte y niveles de intolerancia ambiental compartiendo con barrios residenciales populares el sitio urbano.
- e) Stock de tierras municipales y demandas de equipamiento socio - urbano en barrios antiguos y nuevos.
- f) Integración social urbana y relocalizaciones concentradas en áreas periféricas de condiciones socio - ambientales críticas.
- g) Localización de la zona franca y potencial impacto socio - demográfico urbano.

3.5.- LOS PROGRAMAS

El proceso de elaboración del Plan arrojó un conjunto de estrategias agrupadas en 4 programas:

3.5.1.- Programa de Convergencia Productiva

El programa se origina en comprender que *"el desarrollo de los sectores económicos estructurantes de la ciudad dependen de la colaboración intersectorial"*. Se plantea que *"la reactivación del Puerto y la creación de la Zona Franca han generado en las PYMES, en los servicios y en la infraestructura de la región una urgente necesidad de reconversión productiva"*. El programa identifica los problemas y los procesos positivos, y elabora un modelo explicativo que da origen a las estrategias seleccionadas. De éstas, se priorizan dos;

Estrategia 3: *Confirmación del rol del municipio de Concepción del Uruguay como promotor del desarrollo local y departamental, incorporando la concepción de sustentabilidad a la organización territorial y los procesos asociativos a la planificación productiva, por medio de un consejo productivo departamental, sustentado en una propuesta integrada vinculada al mercado global.*

Esta estrategia se desagregaba en 3 acciones:

- a) Constituir un Consejo de la Producción en el Departamento Uruguay.

- b) Elaboración de un modelo de formulación de programas sectoriales específicos.
- c) Conformación de una base de datos de oportunidades comerciales.

El test de viabilidad sostenía - quizás con un exceso de optimismo - que *"la estrategia presenta un nivel muy bajo de conflictividad"*, y que su viabilidad se había ampliado por la presencia de legisladores y funcionarios provinciales. De todos modos, lo que estaba ausente era la voluntad política del municipio, por eso aunque era cierto que la conflictividad era baja, ello no era condición suficiente para asegurar la continuidad de la estrategia; que, como tal, no pasó de ser un enunciado o una expresión de deseos.

Estrategia 7: *Introducción de innovaciones en la práctica de las mypes y pymes sobre garantías de crédito, tecnologías y gestión empresarial, mejorando - en forma sistemática y constante - la transferencia de tecnologías productivas y capacitadoras disponibles a través de asociar capacidades locales con potencialidad de contribuir a un programa orientado a empresas en condiciones de aprovechar la innovación.*

Esta estrategia se desagregaba en 3 acciones:

- a) Funcionamiento de un núcleo permanente y asociado para la innovación en las mypes / pymes.
- b) Programa de relación con empresas para extensión de experiencias de innovación tecnológica y seminarios y cursos de capacitación en gestión empresarial.
- c) Encuentros entre productores y exposiciones de intercambio sobre innovación tecnológica.
- d) Proyectos de incubadoras de empresas de innovación tecnológica y/o artesanales con alta absorción de mano de obra, utilizando terrenos urbanos y/o periurbanos.

El test de viabilidad reconocía que persiste en los empresarios *"una fuerte resistencia a capacitarse"*, provocando la formulación de esta nueva estrategia.

La prospectiva estratégica del programa sostenía que ambas estrategias *"se combinan en la materia y en el tiempo"*. El supuesto básico era que por ser simultáneas *"resultan sinérgicas y avanzan sobre el proceso crítico fundamental: la lentitud de la reconversión en la ciudad y en la región"*. Más allá de la naturaleza del diagnóstico, y de las estrategias seleccionadas, estamos aquí ante la presencia de un verdadero proceso de planificación estratégica del Desarrollo Local, con una consideración explícita de su dimensión económica. Lamentablemente, estas estrategias no pudieron ser aplicadas y corroboradas con la realidad; hubiera sido una experiencia interesante, dado que algunas acciones parecían especialmente adecuadas al perfil "mixto" de la ciudad.

3.5.2.- Programa de Convivencia socio - urbana

Este programa se proponía intervenir sobre *"conflictos del desarrollo urbano que afectan la calidad de vida y las relaciones sociales, requiriendo de concertaciones y de acuerdos de alcance público. Estos conflictos o aspectos abordados son la calidad de vida, la preservación ambiental, los espacios sociales de encuentro, la promoción de conductas saludables, el reconocimiento de la identidad local, y la promoción de los jóvenes"*.

Con base en el modelo problemático elaborado, se proponen las siguientes estrategias:

Estrategia 4: *Generación de un proceso socio - institucional de construcción de territorios socio - culturales, mediante la recuperación y/o creación de lugares públicos que produzcan el encuentro y el intercambio cultural entre los grupos ciudadanos.*

La estrategia constaba de 3 acciones:

- a) Fortalecimiento y recuperación de la cultura local.
- b) Reconocimiento de la identidad local contemplando la participación vecinal

Esta acción no sólo no se implementó, sino que se obró en sentido absolutamente contrario en la gestión que comienza en diciembre de 1995, cuando se dispuso una iniciativa de "puesta en valor" de la Plaza Francisco Ramírez - principal paseo público y centro simbólico de la ciudad - sin recurrir ni a la participación ciudadana ni al tratamiento legislativo. Este criterio cambiará sustancialmente al momento de iniciar la elaboración del Plan Estratégico, pero cuando se había dilapidado un tiempo precioso, el que marca el inicio de toda gestión.

- c) Enriquecimiento de la vida y el quehacer juvenil mediante acciones y conductas creativas y saludables.

El test de viabilidad no encontraba *"grandes oposiciones al avance de la estrategia en el campo de los decisores políticos, en todo caso cierta indiferencia basada en la impotencia creciente de la acción estatal por las restricciones presupuestarias"*.

Estrategia 6: *Construcción asociada de un "Compromiso Uruguayense" para la recuperación y mejoramiento de la calidad de vida. Acciones:*

- a) Conformación de un grupo comunitario responsable que tienda a funcionar como un foro o sistema de relaciones.
- b) Impulsar el apoyo a proyectos regionales como el de municipios saludables para el Bajo Uruguay (OPS).
- c) Estudio de viabilidad y diseño de un proyecto local en red abordando cuestiones urbanas críticas.
- d) Diseño de un programa de capacitación para la gestión urbana.

El test de viabilidad es en este caso muy claro: *"la estrategia preliminar que suponía un compromiso más extendido, incluyendo al municipio, debió descartarse porque no se encontraron señales que hicieran pensar que el municipio estaría dispuesto a una ampliación"*

de su acción en el terreno ambiental, aún en el contexto de una ofensiva fuerte de grupos de multimedia en este sentido. La estrategia que es considerada viable se coloca muy atrás en el modelo, y sólo sobre el sector de las organizaciones no gubernamentales, intentando reconstituir el tejido asociativo fragmentado. Sus efectos pueden esperarse a medio / largo plazo". Lo que cabe preguntarse es si el compromiso de las ongs es suficiente como para impulsar estrategias de este tipo. Es sobre todo interesante el caso de la acción b), la iniciativa de "municipios saludables", aquí presentada como una estrategia regional de carácter binacional. Esta cayó rápidamente en el olvido, pero fue retomada en la gestión 1999 - 2003, a instancias de sectores universitarios, y dio origen a una ordenanza creando un programa específico. Sin embargo, la historia se repite, la gestión que asume en 2003 "congela" el proceso, y su continuidad es una incógnita, no observándose al momento señales favorables.

3.5.3.- Programa de Integración regional

El programa se proponía *"impulsar las relaciones transfronterizas con ciudades uruguayas, promoviendo una cooperación entre los gobiernos locales y las organizaciones comunitarias para los servicios y programas de desarrollo, que permitan a la sub-región una negociación más sólida en el Mercosur"*.

En base al modelo elaborado, se propuso la siguiente estrategia:

Estrategia 5: *Sensibilización ciudadana para la integración sub-regional a través de la producción de comunicación social y de estadísticas específicas realizadas en cooperación transfronteriza.*

Las acciones identificadas eran:

- a) Programa compartido de información geográfico y estadístico relativo a la subversión.
- b) Jornadas de debates y comunicación social sobre nuevo concepto de fronteras.

El test de viabilidad de la estrategia señala que ésta *"no presenta mucha conflictividad pero sí una cierta laxitud en la respuesta esperada de los diferentes actores, la que tenderá a ser favorable siempre que las iniciativas recaigan en un grupo activo"*. Esta estrategia chocó con las mismas vallas que las anteriores, pero además con las inherentes a la integración regional y la cooperación intermunicipal en general, y con las adicionales que se derivan del carácter binacional del proceso propuesto. Sin una fuerte voluntad política compartida, extendida, y con continuidad en el tiempo, es muy difícil que estrategias de este tipo fructifiquen.

3.5.4.- Programa de Transformación Urbana

El programa incluye todas las acciones, proyectos y normativas que modifiquen en profundidad la estructuración urbana actual de Concepción del Uruguay.

Estrategia 1: *Reinstalación del debate de las cuestiones socio urbanas del PRURAI y recuperación del proceso histórico que le dio origen a través de constituir una nueva gestión*

asociada del proyecto que retome la tradición uruguayense de urbanismo participativo y actualice sus objetivos sociales y urbanos. Acciones:

- a) Funcionamiento de una nueva gestión asociada del PRURAI.
- b) Censo de habitantes determinando el momento "cero" del PRURAI, que permita dar a los vecinos actuales la seguridad de permanencia en el área una vez recuperada.

El test de viabilidad señalaba que 'la estrategia presenta cierta conflictividad producida por los actores cuyo consenso es relevante a los efectos del proyecto de las defensas. La ausencia de un mecanismo articulado de gestión asociada se está haciendo sentir en medio de las urgencias decisionales que el devenir del proyecto genera. El HCD sancionó el 20/06/95 una ordenanza cuya redacción estuvo originada en el Ejecutivo, mandando no innovar en el área, el día anterior a la realización del Taller Dos del Programa de Transformación Urbana, donde se esperaba contribuir a este asunto. Esos desajustes y el insuficiente cuidado en la interconsulta, omitiendo que los saberes e intereses sobre el proyecto están en diferentes actores pueden originar procesos difíciles de revertir'. El texto habla por sí solo.

Estrategia 2: *Configuración de una política urbana continua y sostenida, enraizada en el poder público y la comunidad en los planos físico, normativo, y comportamental, a través de la formulación de proyectos específicos de estructuración urbana. Acciones:*

- a) Preparación del texto de una propuesta marco de normativa urbanística.
- b) Proyectos de estructuración urbana en la faja de contacto entre puerto y ciudad.
- c) Pre-diseño de un proyecto integrado de preservación del patrimonio.

El test de viabilidad, en este caso, ni siquiera pudo realizarse, 'por no contar con el grupo mínimo de actores que, prima facie, estarían involucrados en su implementación. La Secretaría de Obras Públicas y Planeamiento de la nueva gestión municipal resolvió no participar del Taller ni de los trabajos previos, eligiendo la alternativa de esperar el producto para después manifestarse. Siendo legítima esa decisión en cuanto a su competencia, de hecho dificulta el resultado de los trabajos... Esas dificultades no han podido ser salvadas'. Obviamente, con este panorama, las propuestas elaboradas cayeron nuevamente en saco roto, y se volvió a desperdiciar una oportunidad histórica.

3.6.- A MODO DE EVALUACION

Una de las ventajas de la metodología de planificación participativa y gestión asociada de la Flacso, es que explicita claramente cuáles son las condiciones necesarias para su aplicación. De esta manera permite evaluar con cierto rigor si esas condiciones estuvieron o no presentes

- y en qué medida - en cada una de sus implementaciones, y determinar por lo tanto razones explicativas de sus éxitos y fracasos, de sus continuidades y discontinuidades.

Estas condiciones son (Héctor Atilio Poggiuese, *Metodología Flacso de Planificación - Gestión, Versión 1993, Flacso, Buenos Aires*):

- a) La voluntad política de realizar la experiencia y de asociarse para esos fines;
- b) Dedicar un período de tiempo a la preparación del escenario de planificación, lo que ya significa en sí mismo un proceso adaptativo a la gestión que se va a ensayar, entrenamiento y, a la vez, una aplicación de la propia Metodología en el proceso de preparación;
- c) Implementar la Metodología formalizando el escenario de planificación y formulando las estrategias de acción;
- d) Realizar una revisión de dichas estrategias pasado un tiempo prudencial.

La primera condición (**voluntad política**) se dio en la Reformulación de 1995/1996 de una manera muy acotada y condicionada. En alguna medida obviamente existió, al punto de lograr la puesta en marcha del proceso. El Ejecutivo Municipal tenía cierta dosis de voluntad política, pero no tuvo el liderazgo suficiente como para "contagiar" esa voluntad a otros actores. Esto estuvo obviamente condicionado por el peculiar momento político que supone un año electoral, claramente desfavorable para iniciar procesos de esta naturaleza; los concejales y funcionarios salientes no tenían demasiado interés porque se iban, la campaña electoral quitó tiempo y espacio en la agenda, y cuando hubo representantes electos éstos no manifestaron voluntad de continuar la experiencia; claramente apostaron a que se extinga por sí sola. La voluntad política en otros sectores de la sociedad civil también fue limitada e intermitente; en definitiva no hubo suficiente "masa crítica" de actores que "quisieran" asociarse para planificar y gestionar mecanismos de promoción del desarrollo local. Está claro que fue éste el principal factor que - al estar ausente o en dosis insuficientes - determinó la no viabilidad y la no continuidad del plan. En esto se asemeja a la experiencia del Planur en alguna medida; aunque con algunas características diferenciales: al ser la metodología más participativa, sectores de la oposición política y de la sociedad civil tuvieron aquí mayores posibilidades de hacer su aporte, y por lo tanto de manifestar explícitamente su voluntad política asociativa, es decir de "apropiarse" del escenario de planificación. Que esas oportunidades o posibilidades no hayan sido plenamente aprovechadas no invalida lo anterior.

La segunda condición (**preparación del escenario de planificación**) se dio de acuerdo a lo previsto en la metodología, también en este caso estando afectada por los "tiempos". Las circunstancias de una gestión que finalizaba su mandato y una que se preparaba para asumir también impactó sobre este factor. Y también puede haber incidido cierta falta de adaptación

de numerosos actores sociales para participar en escenarios que utilizan este tipo de metodología; por "acostumbramiento" a participar con mecanismos más tradicionales, por falta de experiencia participativa lisa y llana, etc.. Esto generó no pocos malos entendidos, y no había demasiado tiempo para corregirlos adecuadamente.

La tercera condición (**implementación de la Metodología**) también se dio en base a lo pautado, llegando a formular las estrategias de acción y realizando sus respectivos tests de viabilidad, con las dificultades mencionadas antes.

Las estrategias formuladas no llegaron a la praxis, por lo que la cuarta **condición (revisión de estrategias)** no pudo verificarse en absoluto.

Poggiese señala que *"La experiencia indica que entre a) y b) no hay una prelación necesaria, pero si ellas no se cumplen, c) no pasa de ser un ejercicio académico y alguna producción de conocimiento sin mejor destino que otras búsquedas y experiencias de las ciencias sociales"*. Efectivamente, a) se cumplió de manera muy parcial, b) estuvo muy condicionado, y por lo tanto el destino de c) era previsible.

En otro trabajo, (Poggiese y Francioni, *Escenarios de Gestión Asociada y Nuevas Fronteras entre el Estado y la Sociedad*) Poggiese señala 3 pre-condiciones previas para cualquier proceso participativo:

- 1) La existencia de una voluntad política definida a favor del mecanismo que se practica; similar a a).
- 2) Disponer de un sistema metodológico reglado.
- 3) Capacidad de dar y recibir confianza, porque los procesos participativos se basan en la confianza mutua.

1) y 2) de alguna manera reproducen a) y b), mientras que 3) enfatiza un aspecto fundamental, que en la Reformulación no estuvo presente en la medida necesaria. Esa capacidad de dar y recibir confianza sólo se puede afianzar amalgamando voluntad política de más de un actor social, con continuidad en el tiempo; ninguna destreza técnica puede suplirla.

4.- EL PLAN ESTRATEGICO DE CONCEPCION DEL URUGUAY (PECU)

En 1998, pasada ya la primera mitad del período de su mandato, la misma gestión municipal que había decidido descartar el proceso de la "Reformulación", decide poner en marcha la elaboración de un "Plan Estratégico para el Desarrollo de Concepción del Uruguay" (PECU), contratando al efecto a un equipo coordinado por el Arq. Alfredo Garay, también en este caso con apoyo del CFI.

Varios factores conspiraban inicialmente contra la iniciativa; la mencionada circunstancia de los tiempos, similar en este sentido a la experiencia anterior; y la ya mencionada "puesta en

valor" de la Plaza Francisco Ramírez, que era un ejemplo concreto que marcha en sentido absolutamente opuesto a lo enunciado en los propósitos del PECU. De todos modos, la circunstancia temporal no era tan acuciante como en el caso de la Reformulación; si bien ya había pasado la mitad del mandato, con el lógico desgaste de cualquier gestión, todavía no se trataba de un año electoral, con lo que el margen disponible permitía tener un cronograma de elaboración inicial del plan que entraba dentro del período de esa gestión. Por otro lado, la pericia y el oficio del equipo técnico hizo que buena parte de las condiciones adversas planteadas por el segundo factor se relativizaran en buena medida.

En Marzo de 1998, las autoridades municipales invitaron por nota a diversos sectores políticos, económicos y sociales de la ciudad a participar en el Plan; manifestando que *"ante la necesidad de contar con un proyecto colectivo de ciudad, que una esfuerzos y contribuya a definir el papel competitivo de Concepción del Uruguay en la región, esta gestión municipal vió la necesidad de elaborar un plan estratégico para la ciudad, que consiste en la articulación de políticas de desarrollo urbano, que actúen sobre la base de coordinación y consenso entre los distintos agentes de la ciudad, recogiendo, compatibilizando e impulsando sus ilusiones, ideas, proyectos y recursos"*. El enfoque evidenciaba un tardío aunque positivo cambio en el discurso oficial. En realidad, el equipo técnico municipal y el equipo de coordinación ya venían trabajando, sin demasiado conocimiento de la comunidad; con el consiguiente riesgo de generar esa "desconfianza", tan nociva para la viabilidad de estos procesos. El equipo técnico hizo luego enormes esfuerzos para disipar esa desconfianza, en alguna medida exitosos.

La perspectiva del Desarrollo Local estuvo presente en la elaboración del Plan, pero no deja de ser sintomático que en la nota inicial de invitación se siga hablando de "desarrollo urbano", y que la dependencia que impulsó decididamente el proyecto fue la Secretaría de Desarrollo Urbano. En alguna medida, seguía presente un cierto enfoque sectorialista, no en el equipo técnico externo, sino en la propia administración municipal.

Los sectores de la oposición política, luego de un intenso debate, decidieron participar del proceso del PECU, y elevaron numerosas sugerencias metodológicas y conceptuales desde un primer momento. Este fue un dato novedoso del PECU con respecto a las anteriores experiencias; la participación formal y el compromiso explícito de las principales fuerzas de la oposición en el sentido de garantizar la continuidad del proceso de planificación.

En una de las respuestas a la nota de invitación mencionada, sectores de la oposición advierten que "el enfoque estratégico no es (o no debe ser) un modo genérico e inespecífico de abordar la planificación del desarrollo urbano; sino que debe estar comprometido con una aspiración transformadora de la realidad, que encuentre en la democracia, la participación

social, y la equidad, las bases sobre las que asiente su estructura teórica y su praxis cotidiana"; a la vez que señalan que "es preocupante el alto grado de desinformación y desorientación que existe en el seno de la comunidad. Una de las condiciones fundamentales para asegurar el éxito es asegurar el compromiso y la confianza de todos los sectores. Debiera divulgarse de la manera más amplia y clara posible los alcances y los objetivos del plan". Como producto de estos intercambios, se accedió al texto que detallaba la metodología del Plan.

4.1- LA METODOLOGIA DEL PECU

El documento que explicita la metodología desglosa los antecedentes, las etapas previstas, y el cronograma correspondiente.

4.1.1.- Antecedentes

Se consigna que *"Concepción del Uruguay forma parte del sistema de ciudades que se alinea dentro del corredor internacional que se conforma siguiendo el recorrido de la ruta 14, paralelo a la costa del río Uruguay"*, y que *"observando el comportamiento de este territorio, y proyectando sobre el mismo los efectos de la integración del Mercosur, todos los indicadores señalan que en el futuro próximo este área experimentará significativas transformaciones"*. Se señalan como antecedentes relevantes los dos planes analizados en este trabajo, y se consigna que *"con este material, la etapa de diagnóstico cuenta con un valioso material de base, cuyo aprovechamiento permitirá pasar rápidamente a la formulación de diagnósticos proyectivos, escenarios alternativos y a la apertura de un proceso de discusión entre los diferentes actores de la sociedad local"*.

4.1.2.- Etapas y Cronograma

Primera etapa: Diagnóstico

El objetivo era obtener un documento en el que se desarrollaría un análisis de la información recabada. No se trataría de un compendio de información de la región, sino de un trabajo de análisis en el que se buscaría expresar, en forma sintética, aquellos aspectos identificados como relevantes en la conformación regional y urbana de la localidad. El componente participativo de esta primera etapa estaba limitado a "entrevistas con informantes clave".

Segunda etapa: Pronóstico

La proyección de las diferentes tendencias permitiría prefigurar escenarios alternativos; que servirían de base para la discusión con los diferentes actores sociales, tanto para la evaluación de cada uno como para la identificación de un escenario deseable, que sirva de base para la formalización de un proyecto de desarrollo concertado.

Tercera etapa: Estrategia

Esta etapa apuntaría a la formulación de una estrategia concertada de desarrollo para la ciudad, referida tanto a problemas de desarrollo (variables económicas y productivas) como al perfil de vida cotidiana deseable para los habitantes del municipio (desarrollo social), identificando así mismo los efectos sobre la estructura urbana y sobre su contexto ambiental.

Cuarta etapa: Programática

Esta se propondrían líneas concretas de acción; en torno a la confección de una apertura programática que organiza el conjunto de iniciativas en torno a los ejes prioritarios de acción. Debía desarrollar también un banco de proyectos, proponiendo una metodología que permita formularlos, evaluarlos e implementarlos con un criterio homogéneo, de modo que el conjunto de iniciativas del Estado y de la sociedad se encuadren dentro de una programación consistente.

Quinta etapa: Formulación del Código de Urbanismo

Se propondrían los instrumentos normativos necesarios para regir el proceso de crecimiento urbano, elaborando un proyecto de ordenanza a tal efecto.

Cronograma

Estas 5 etapas se preveían en una secuencia gradual, solapándose parcialmente cada una con la siguiente, y con una duración aproximada de dos meses, en un total de un semestre.

4.2- EL DIAGNOSTICO DEL PECU (Primera Etapa)

Análisis de la estructura física, social, económica y urbana

En Marzo de 1998 se da a conocer un voluminoso informe reseñando esta etapa, y abarcando el análisis de 4 sectores o dimensiones: la estructura ambiental, la estructura económica, la estructura social, y la estructura urbana. Este documento, junto con el de Pronóstico, pretendían tener el carácter de borradores, material de trabajo cuya finalidad es la de ser un disparador de la discusión de la comunidad en torno a su problemática.

4.3- EL PRONOSTICO DEL PECU (Segunda Etapa)

Este documento también es de Marzo de 1998, previo a las primeras Jornadas del Plan. Aquí se detallan proyecciones sobre la estructura física, la relación entre la ciudad y el medio; de la estructura poblacional, y de la estructura económica. Sobre esta base, se construyen 3 escenarios posibles, uno pesimista, uno optimista, y uno intermedio. En las conclusiones se señala que *"puede afirmarse como más probable la hipótesis que prevé un crecimiento mantenido que proyecte durante los próximos 13 años las tendencias económicas y demográficas actuales. Esto define un escenario auspicioso, que permitirá a la ciudad desplegarse sobre casi 1.900 ha, albergando a una población de casi 80.000 habitantes"*. No obstante, se alerta acerca de los riesgos de las condiciones descritas en el segundo escenario,

en el que el crecimiento de la ciudad se desarrollaría en un contexto de grandes restricciones, en el que *"la ciudad seguirá creciendo pero a costa de la precarización de las condiciones de vida de la población"*. En este escenario *"al deterioro de la calidad ambiental y del espacio construido se agrega el desarrollo de nuevas actividades económicas resultado de la implementación de estrategias de sobrevivencia de los sectores más afectados, modificando significativamente las características del centro de la ciudad, que pasa a poblarse con nuevas presencias"*. Lamentablemente, este párrafo es un vívida descripción de la ciudad en cierto horario, en el que familias enteras de los sectores más vulnerables se lanzan a las calles céntricas de la ciudad a practicar el "cirujeo" de basura como única estrategia de supervivencia. Las conclusiones del Pronóstico continuaban consignando que *"en este contexto, el papel del Estado es fundamental, en tanto redistribuidor social de la inversión y del beneficio y como último garante del ejercicio de determinados derechos, como la salud, la educación, la vivienda, el alimento, el trabajo"*, y que el análisis de los escenarios pesimistas o moderados había servido para *"alertar respecto de la importancia de los problemas de desarrollo, planteando así mismo la necesidad de prever situaciones coyunturales que puedan presentarse, identificando un paquete de medidas e instrumentos que permitan al Estado hacer frente a una coyuntura económica adversa"*. Esa coyuntura adversa llegó brutalmente con la crisis de fines del 2001 y 2002, y el Estado municipal no tenía ese "paquete de medidas e instrumentos". La crisis económica y social ha golpeado duramente sobre las condiciones de vida de los sectores más vulnerables de la ciudad, y la recuperación macro - económica del 2002 y 2003 no tiene el mismo impacto en sentido inverso, al menos no con la misma rapidez. Los índices de pobreza e indigencia, así como numerosos indicadores de salud son ilustrativos en este sentido.

4.4.- PRIMERA JORNADA DEL PECU

El 25 de Abril de 1998 se realizó en el Colegio del Uruguay la Primera Jornada del Plan Estratégico, como forma de canalizar la participación ciudadana en su elaboración. Dio la bienvenida a los participantes el Sr. Intendente Municipal, evidenciando la fuerte voluntad política del Ejecutivo en impulsar el proceso.

El Documento de Síntesis de esta Jornada no detalla el listado de asistentes, pero cabe consignar que hubo en general una participación activa de numerosos sectores tanto políticos como económicos y sociales y de organizaciones de la comunidad. En este sentido, tanto esta Jornada como el PECU en su conjunto no escapan a un común denominador de todas las experiencias analizadas: la escasa o nula participación de los sectores más desprotegidos de la ciudad. Las Juntas Vecinales nunca lograron aquí consolidarse como formas eficaces de

participación comunitaria. Y en un contexto de alta desocupación crónica y de exclusión social, y de crisis de los mecanismos de representación, ni los partidos políticos ni los sindicatos pueden ser los vehículos de participación que - aún con sus defectos - podían ser en otro momento de cuasi pleno empleo y de mayor confianza en las instituciones republicanas. No es un dato menor que las reuniones de este tipo se dan en el área céntrica de la ciudad, con la consiguiente dificultad para asistir de parte de los habitantes de las áreas más periféricas, donde se asientan los sectores con mayores niveles de vulnerabilidad y exclusión social. El riesgo que se deriva de esta cuestión es obvio, los diagnósticos, las visiones, y las propuestas que se derivan de ámbitos de participación que no dan cuenta de esta dificultad pueden esconder falsos consensos y estar sesgados en cuanto a los intereses que se explicitan y se defienden. Por lo tanto, aumenta el riesgo de no valorar suficientemente el drama de la exclusión urbana, como la faz territorial, espacial, del fenómeno de la exclusión social. La coordinación del PECU era consciente de este riesgo, lo dicen claramente en el pronóstico; pero esa conciencia no siempre se traslada efectivamente al conjunto de los actores que intervienen. Y no se diseñan ni aplican metodologías específicas que respondan a esa preocupación. El interrogante no es menor: cómo hacerlo, en un contexto político, económico y social de enorme complejidad y dificultades ? Una respuesta puede buscarse en algunas de las características innovadoras que presentan ciertos instrumentos como el presupuesto participativo; permanencia, descentralización, articulación de plan de largo plazo con corto plazo, posibilidad múltiple de participar: tanto a nivel "sectorial" como barrial, tanto desde una organización comunitaria como desde la condición de vecino-ciudadano, etc.

Los participantes en esta Jornada debatieron en 4 comisiones: sector económico, social, urbano y medio ambiente. Posteriormente, a instancias de diversos participantes se incluyó en instancias posteriores la dimensión institucional, referida al Estado municipal.

Comisión Económica

Participaron en ésta docentes y alumnos universitarios, profesionales y técnicos, representantes de organizaciones empresariales y gremiales, autoridades municipales y de otras jurisdicciones, y representantes de partidos políticos. Se identificaron 8 núcleos problemáticos relevantes, que en principio resultan procesos positivos pero están afectados por problemas concretos:

1.- Existencia de una "cultura de la planificación participativa", historia e experiencia en planificación participativa y gestión asociada. Problemas: falta de continuidad de las experiencias (PLANUR, PRURAI, Reformulación, Proyecto "Litoral Integrado"), escasos resultados alcanzados, falta de experiencias de cooperación intermunicipal.

2.- Educación, investigación, capacitación, innovación tecnológica; capacidad de la ciudad para la formación de recursos humanos y presencia de centros de investigación y desarrollo. Problemas: falta de vinculación entre investigación y educación con el sector estatal y con la producción, emigración de profesionales y técnicos.

3.- Ubicación estratégica de la ciudad: la costa del río Uruguay como uno de los principales ejes de desarrollo de la provincia. Problemas: déficits en materia de infraestructura de transporte.

4.- Puerto y zona franca. Problemas: necesidad de dragado y balizamiento del río Uruguay, necesidad de infraestructura y equipamiento portuarios.

5.- Parque Industrial. Problemas: las principales industrias de la ciudad están afuera del parque. Déficit de infraestructura. Falta de continuidad de las políticas públicas. Problemas ambientales. Carencia de infraestructura de servicios.

6.- Modernización y tecnificación de la producción avícola. Problemas: desventajas de una economía centrada en la mono-producción. Retraso del tipo de cambio.

7.- Potencial turístico. Problemas: insuficiencia de políticas de promoción, falta de coordinación interinstitucional, falta de instalaciones adecuadas para eventos, etc.

8.- Políticas destinadas al desarrollo de los pequeños y medianos productores. Problemas: insuficiencia de las iniciativas destinadas a promover el desarrollo de las pymes.

Comisión Social

Participaron algunos representantes de juntas vecinales, de partidos políticos, y de instituciones y organizaciones intermedias. Se identificaron 3 núcleos problemáticos centrales, pero se dejó constancia de que no se pudieron tratar numerosos temas, entre los que sobresalen la salud pública y la inseguridad:

- 1.- Radicación urbana en zonas inundables.
- 2.- Problemas en el área de la educación.
- 3.- Falta de identidad cultural.

De cada uno de estos problemas se señalaron probables causas y efectos.

Comisión Urbana

Participaron profesionales, representantes de organizaciones vecinales, de empresas constructoras, cooperativas, organismos provinciales y municipales. Se identificaron 6 ejes problemáticos, ordenados por su prioridad:

1.- Problemas de la gestión del planeamiento y las políticas públicas. Se consideró que el resto de los problemas - que en general se manifiestan como problemas físicos y ambientales - aparecen como efecto de las falencias propias de éste.

- 2.- Grandes Obras Públicas. Déficit de espacios verdes.

- 3.- Infraestructuras. Encarecimiento de costos.
- 4.- Tránsito y transporte.
- 5.- Desarrollo y consolidación del hábitat urbano.
- 6.- Calidad urbana: patrimonio histórico, falta de normativa, etc..

Comisión de Medio Ambiente

Aquí participaron 26 personas, representantes de partidos políticos, docentes y estudiantes universitarios, técnicos, funcionarios municipales, de las fuerzas armadas, y de empresas de servicios. Esta Comisión identificó potencialidades, restricciones, y núcleos problemáticos. De éstos, se priorizaron 2:

- 1.- Existen desajustes ambientales relacionados con la infraestructura de la ciudad (provisión de agua, cloacas, RSU, espacios verdes, asentamientos en zonas inundables, etc.).
- 2.- La producción no contempla adecuadamente su interacción con el ambiente.

Plenario

Estas conclusiones de las comisiones fueron expuestas en el plenario de la jornada. Previamente, se permitió realizar exposiciones a propósito de la generalidad de la marcha plan. Esta oportunidad fue aprovechada por sectores políticos de la oposición para comprometer su participación, y enfatizar el carácter de "continuidad histórica de un proceso de planificación que es patrimonio colectivo de la ciudad", y para recordar que "hay una tradición uruguayense que también se apoya en otras experiencias que no son sólo la planificación urbana", poniendo de relieve lo que hoy denominaríamos la "multidimensionalidad" del desarrollo local.

El Arq. Alfredo Garay hizo una reseña de las conclusiones que a su entender se desprendían de esta primera jornada, que fueron cerradas por el Presidente Municipal.

4.5 LAS ESTRATEGIAS DEL PECU (Tercera Etapa)

Sobre la base de la primera y la segunda etapas, y de lo actuado en el marco de la primera jornada, el equipo de coordinación elaboró un documento para *"la formulación de una estrategia concertada y consensuada de desarrollo para la ciudad"*.

El objetivo de la formulación del nivel estratégico era sintetizar el conjunto de problemas identificados en la etapa de diagnóstico, contraponiéndole un conjunto de propuestas articuladas en torno a ejes estratégicos de desarrollo. El documento intentaba servir de base para una nueva rueda de discusión, a través de la cual se buscaría ajustar la propuesta hasta que adquiriera la consistencia suficiente para ser asumida por los diferentes sectores de la sociedad local como un escenario deseable ("la ciudad que queremos"). Se planteaban 5 ejes

estratégicos, con sus respectivas líneas de acción, que a su vez se desagregaban enunciados de programas y proyectos.

Eje Estratégico 1: Movilizar el potencial económico de Concepción del Uruguay

Líneas de acción:

- 1.1.- Consolidar el perfil productivo vigente.
- 1.2.- Expandir las potencialidades económicas con desarrollo incipiente
- 1.3.- Transformar la actividad comercial y diversificar la oferta de servicios.
- 1.4.- Ensamblar capacidades promoviendo la consolidación de un perfil productivo integrado.

Eje Estratégico 2: Afirmar las condiciones ambientales y sociales de la ciudad como garantía de la calidad de la producción

Líneas de acción:

- 2.1.- Desarrollar un nuevo contexto productivo urbano y rural.
- 2.2.- Garantizar la provisión de infraestructuras básicas a toda el área urbana, estableciendo niveles de servicio que garanticen la sustentabilidad de las fuentes y la calidad de los efluentes.
- 2.3.- Solucionar consistentemente la problemática de las áreas inundables.
- 2.4.- Recuperar las áreas verdes y el arbolado urbano.

Eje Estratégico 3: Promover la integración de los sectores más vulnerables a un proceso de mejoramiento tendencial de las condiciones de vida de toda la población

Líneas de acción:

- 3.1.- Abrir un área de programas especiales destinada a atender problemas estructurales.
- 3.2.- Profundizar el desarrollo de programas sectoriales destinados a atender la problemática de los sectores más vulnerables.
- 3.3.- Programa de reforma educativa.
- 3.4.- Fortalecimiento de la identidad cultural uruguayense.

Eje Estratégico 4: Implementar un plan urbanístico para la ciudad de Concepción del Uruguay

Líneas de acción:

- 4.1.- Puesta en funcionamiento de nuevos mecanismos de gestión del desarrollo urbano, que garanticen su consistencia técnica, la participación ciudadana, la construcción de los consensos, la implementación de los programas, y la continuidad de los planes más allá de la alternancia de los partidos políticos en el ejercicio del poder.
- 4.2.- Puesta en valor del patrimonio construido.
- 4.3.- Grandes intervenciones de urbanismo (obras públicas y privadas).

4.4.- Definición de políticas tendientes a acompañar el crecimiento del área urbana.

4.5.- Repensar los problemas referidos al transporte, el tránsito y los estacionamientos.

4.6.- Construir y mantener el equipamiento público necesario para garantizar que las actividades sociales y de gobierno se desarrollen en condiciones adecuadas.

Observación: este eje estratégico de alguna manera incurre en el error de sobrevalorar el "desarrollo urbano", y no concebir la globalidad del proceso de planificación del "desarrollo local", y por lo tanto de reconocer la necesidad de poner en funcionamiento "nuevos mecanismos de gestión" integrales, que coordinen todo el proceso. Esta falencia intentó corregirse luego a través de la creación de la comisión de institucionalización del plan, y de las distintas alternativas que se barajaron en este sentido.

Eje Estratégico 5: Modernizar y transformar la gestión municipal

Líneas de acción:

5.1.- Elaboración de una nueva estructura que contemple un módulo organizacional flexible y descentralizado; creación de un sistema de administración de la estructura organizacional en concordancia con el sistema de administración de recursos humanos; y elaboración de Manuales de Misiones y Funciones y de Procedimientos.

5.2.- Implementación del Módulo de Recursos Humanos; diseño e implementación de un sistema de ingreso por mérito, un sistema de evaluación del desempeño, y un programa de capacitación; adecuación del personal a la nueva realidad municipal; etc..

5.3.- Módulo de Administración financiera; programa de saneamiento financiero municipal; adecuaciones de los sistemas de recaudación; sistema de control integrado, etc..

5.4.- Sistema integral de gestión municipal; capacitación informática, software, etc..

5.5.- Mecanismos de seguimiento y control; base normativa para gestión del sistema estratégico; verificación de grados de eficacia; etc..

Observación: estas cuestiones no estuvieron presentes ni en el diagnóstico ni en el pronóstico, y no se debatieron en la primera jornada; el equipo de coordinación las propone en este momento. Y sin embargo, son un conjunto coherente de propuestas, incluso más detalladas que en otros ejes estratégicos, que - para el municipio de Concepción del Uruguay son verdaderamente "revolucionarias". Parecieran el "abc" de la gestión municipal, pero su pertinencia se advierte claramente cuando se lee el eje de diagnóstico de este quinto punto, que transcribimos en este caso por poseer una "sinceridad" poco frecuente en documentos oficiales: *"La situación general del municipio es crítica en sus aspectos organizativos, estructurales, económicos, y financieros. La existencia de estructuras de personal sobredimensionadas, la ausencia de información integrada a nivel gerencial en los sistemas informáticos existentes, el bajo nivel de capacitación de sus agentes y la ausencia de*

estímulos; son algunos de los aspectos que generan desmotivación y descreimiento afectando la eficacia en la gestión operativa. Por lo tanto para lograr un reordenamiento integral de la gestión municipal, es necesario dinamizar y crear condiciones para la transformación de estos aspectos; introduciendo mejoras en la asignación del gasto; incrementando la recaudación y disminuyendo la evasión impositiva; desarrollando integral y jerárquicamente los recursos humanos; logrando una mayor eficiencia en la gestión; mejorando la calidad de las prestaciones y optimizando la atención de los contribuyentes". Un lector desprevenido podría pensar que se trata de un discurso de la oposición política; pero no, está en un documento oficial, y sigue teniendo plena vigencia. Lo anterior nos lleva a considerar las condiciones que debe reunir la propia administración municipal, hacia adentro, como para poder encarar con seriedad un proceso de planificación y gestión integral del desarrollo de la ciudad. Evidentemente, si no se comienza por tener "la casa en orden", si no se advierte que la gestión municipal es una organización en sí misma, que debe ser eficiente y eficaz, se hará muy difícil afrontar aquellos retos.

4.6.- SEGUNDA JORNADA DEL PECU

El 20 de Junio de 1998 se desarrolló la Segunda Jornada del Plan, con el propósito de debatir las estrategias delineadas. Más allá de las peculiaridades de cada una, buena parte de la jornada estuvo signada por intercambios de ideas sobre la necesidad de institucionalizar un mecanismo permanente de gestión y actualización del plan. Quizás haya sido éste uno de los principales méritos de esta experiencia; lograr que diversos sectores confluyen en acordar esta pauta mínima. Como resultado de diversas propuestas planteadas, y de una verdadera "negociación" hecha con absoluta transparencia en ese mismo momento, se dispuso realizar una nueva convocatoria a efectos de formalizar la creación de un mecanismo provisorio, a modo de junta promotora del plan, que luego debía dar origen a un instrumento más formal e institucionalizado. También se convino formar comisiones permanentes a efectos de analizar con mayor profundidad las estrategias.

4.7.- LA JUNTA PROMOTORA

Como producto del compromiso asumido en la Segunda Jornada, el día 26 de Junio se realizó una reunión en la que se consensuó un Acta Acuerdo para la conformación de la Junta Promotora del Plan. Este era un hecho inédito en la historia de la planificación de la ciudad. Lamentablemente luego no se pudo llegar a un acuerdo con respecto a la figura jurídica de la institución que se encargaría de llevar adelante el plan. Desde la coordinación del plan en el ámbito del ejecutivo se insistió con la idea de una fundación, mientras que otros sectores propusieron otras alternativas (consejo de planificación estratégica, etc.) pero ninguna

fructificó. Las comisiones específicas funcionaron de manera muy despareja; se priorizó las de institucionalización y la del código de ordenamiento urbano. Y durante 1999 el plan sufrió los avatares de todo año electoral, asemejándose a casos anteriores ya descriptos.

4.8.- CUARTA Y QUINTA ETAPA

La cuarta etapa no llegó a plasmarse, mientras que la quinta fue la única que derivó en un instrumento normativo concreto. El Código de Ordenamiento Urbano, elaborado en el marco de una comisión ad hoc, fue sancionado por el Concejo Deliberante el 3 de Diciembre de 1999, a través de la Ordenanza 4527. La voluntad política del Ejecutivo fue en este caso mayor que en ningún otro proyecto, y se plasmó en ley una semana antes del recambio institucional. Repitiendo la historia, la administración que asume pertenecía al partido de gobierno pero respondía a una línea interna diferente, con las consiguientes dificultades para asegurar la continuidad de políticas de gobierno. El PECU no escapó a esta falta de continuidad; y no fue sustituida por otra alternativa.

4.9.- EVALUACION

Preguntarse en qué medida los factores analizados en la experiencia anterior se dieron en este caso puede servir para intentar un ejercicio de evaluación, tratando de extraer enseñanzas de la práctica realizada:

- a) La voluntad política de realizar la experiencia y de asociarse para esos fines;
- b) Dedicar un período de tiempo a la preparación del escenario de planificación
- c) Implementar la Metodología formalizando el escenario de planificación y formulando las estrategias de acción;
- e) Realizar una revisión de dichas estrategias pasado un tiempo prudencial.

La primera condición (**voluntad política**) se dio en el PECU fuertemente; no sólo desde el oficialismo sino también desde el arco opositor, de una manera clara y explícita como nunca se había dado antes. Esta voluntad política - más allá de apreciaciones subjetivas - quedó plasmada en muchísimos documentos, y sobre todo, en el acta constitutiva de la junta promotora. En realidad, el talón de Aquiles es que faltó en la oposición "interna", que asumió la gestión siguiente y discontinuó el proceso.

La segunda condición (**preparación del escenario de planificación**) se dio merced a un esfuerzo notable de la coordinación externa, que se preocupó fuertemente por "limar asperezas", comunicar eficientemente, etc. De todos modos, faltó capacidad colectiva para formalizar ese escenario en algo permanente, que trascendiera la junta promotora.

La tercera condición (**implementación de la Metodología**) se dio parcialmente en este caso en base a lo pautado, llegando a formular las estrategias pero sin llegar a la apertura

programática, salvo en el caso del código. Y por ello, como en la reformulación, las estrategias formuladas no llegaron a la praxis, por lo que la **cuarta condición (revisión de estrategias)** no pudo verificarse en absoluto.

Con respecto a la capacidad de dar y recibir confianza, el PECU, fue una experiencia interesante, dado los niveles de conflictividad y la falta de diálogo que habían generado algunas acciones del Ejecutivo previas al plan; y los mecanismos de intercambio de puntos de vista y de criterios que éste alentó y permitió, y que de otra manera no se hubieran dado.

Poggiere hace una crítica interesante acerca de lo que podríamos denominar la "fetichización" de la planificación estratégica cuando *"se la vivencia como una panacea, un mito salvador. Cada municipio llega a convencerse o es convencido respecto a que con un plan estratégico está a cubierto. Tener un plan estratégico es símbolo de modernidad y de estar en la moda"*. Parece conveniente estar siempre alerta acerca de este riesgo. También sostiene que la planificación estratégica *"comparte muchas hipótesis de la planificación que se propone superar:*

- *Sigue siendo una iniciativa del Estado, generalmente el municipio; buena parte de las decisiones se toman en forma centralizada; habitualmente consiste en modalidades de legitimación de decisiones previamente adoptadas y/o de neutralización del conflicto social.*
- *La participación es limitada, está previsto de antemano quienes y cómo van a participar...*
- *No se reconocen las diferencias de poder e información que existen entre los actores sociales."*

En qué medida estas hipótesis estuvieron presentes en el PECU ?

A nuestro entender, la primera se verificó, pero no pareciera ser demasiado preocupante que la "iniciativa" sea del Estado municipal, en la medida en que ésta desencadene un proceso de convocatoria abierta a la participación social de manera genuina.

La segunda también se verificó parcialmente, pero de manera más o menos similar a anteriores experiencias.

La tercera se dio de manera más clara, ya nos hemos referido a esta dificultad antes; pero este déficit es compartido en alguna medida con los intentos anteriores.

5.- FACTORES DE VIABILIDAD DE LA GESTION DEL DESARROLLO LOCAL

Enumeramos algunos factores que son elementos clave para garantizar la continuidad y el éxito de procesos de promoción del Desarrollo Local. Algunos son condición necesaria

para el inicio mismo, tal el caso de la voluntad política; mientras que otros se van consolidando sobre la marcha, como el conocimiento, el consenso, etc.

Voluntad Política y Liderazgo (“querer”)

Todo proceso de planificación y promoción del desarrollo local requiere que - inicialmente - alguien actúe como "convocante", con la suficiente voluntad política y capacidad de liderazgo como para "contagiar" esa voluntad de planificar concertadamente a otros actores que a su vez puedan ir compartiendo ese liderazgo hasta llegar a una masa crítica de instituciones y personas que permite suscribir un acuerdo inicial (formal o informalmente) por el que se declara y asume la intención de conformar esa red social de planificación.

Conocimiento (“saber”)

Uno de los problemas característicos del nivel local es su dificultad en el acceso a la formación, información y asistencia técnica del que disponen otras instancias. Por eso es tan importante la articulación de mecanismos de transferencia tecnológica y extensión desde universidades y centros de investigación. De todos modos, debemos alertar acerca del error de creer que el "saber" o el conocimiento es un recurso que está depositado en estos ámbitos y que debe transmitirse linealmente. El conocimiento está en realidad disperso, difuso. Es precisamente uno de los retos de la planificación estratégica lograr que todos los actores vuelquen sus saberes en un escenario común, construyendo un "know how" local.

Consenso (“poder”)

La planificación y la acción por el desarrollo local se constituyen en procesos insuficientes si no se toma en cuenta la existencia de diversos intereses, posiciones y objetivos encarnados en grupos sociales que interactúan de manera complementaria o en abierta contradicción. Una adecuada identificación y comprensión de dichos actores permite a quienes propician la acción concertada de planes y proyectos de desarrollo, establecer estrategias de acercamiento y comunicación a fin de construir alternativas para el desarrollo local, potenciando las similitudes y estimulando que se respeten las diferencias. Es imprescindible tomar conciencia que el gobierno del Estado no significa de por sí tener las cuotas de poder que necesitamos para impulsar transformaciones sociales; en nuestras sociedades la legitimación de origen dada por el sufragio se torna estéril si no está acompañada por una fuerte legitimación en el ejercicio del poder.

Continuidad (política de Estado)

La Planificación y Gestión del Desarrollo Local no debe confundirse con uno de sus probables productos, uno o varios Planes Estratégicos (mucho menos con uno de los programas de éstos, como puede ser un Código Urbano). En realidad la planificación

estratégica debe ser un proceso, un sistema que se pone en marcha y no se detiene nunca. Puede, y de hecho debe, estar sujeto a revisiones y reformulaciones permanentes.

Participación social amplia (legitimidad)

La participación social amplia y efectiva es uno de los requisitos fundamentales del proceso, ineludible para consolidar su propia viabilidad. La participación es el mecanismo que legitima el Plan, y el que pone en acción recursos compartidos en la búsqueda de objetivos comunes. Mucho es lo que se ha escrito acerca de la participación social en el nivel local, pero lo cierto es que **los resultados prácticos están lejos de estar a la altura de la producción teórica**. Se impone un esfuerzo consciente por sistematizar experiencias de modo de poder obtener consignas que eviten repetir errores y permitan obtener resultados concretos en el corto plazo. Y, como advierte Horacio Passalacqua, conviene estar alerta para evitar *"algunas actitudes globales que rara vez alientan la participación: el mesianismo, la incapacidad de rectificar rumbos, el temor a la crítica como acortamiento de la brecha ente gobernante y gobernado o entre representante y representado, el paternalismo - tentación habitual en los planificadores respecto a sectores urbanos marginales - y la tecnocracia"*.

Metodología flexible (adaptabilidad)

La metodología a aplicar debe combinar rigor conceptual con la suficiente flexibilidad que le permita adaptarse a las peculiaridades del medio local. Los propios actores intervinientes deben sentirse partícipes de la elaboración del sistema metodológico, haciendo de éste una verdadera construcción social que es parte de los acuerdos logrados.

Organización (institucionalización)

Este factor es complementario de los anteriores; sin un marco organizativo adecuado, que contenga la participación, y que sea el ámbito donde se concerten desde los aspectos metodológicos hasta las grandes cuestiones de fondo, se corre el riesgo de que la el propio proceso de planificación se quede sin un "contenedor" adecuado. Por más que lo esencial sea el contenido, sin un buen envase, aquel se puede echar a perder.

Multidimensionalidad (sinergia)

La Planificación y Gestión Estratégica del Desarrollo Local no sólo no puede quedar reducida a un "Plan Estratégico", (ya hemos enfatizado su carácter de proceso) sino que tampoco puede ser sólo una iniciativa de Desarrollo Económico Local o un Plan de Ordenamiento Urbano (citamos estas dos dimensiones por ser las más usuales). El reconocimiento de la multidimensionalidad del Desarrollo Local lleva a la necesidad de múltiples enfoques (interdisciplinarios y multisectoriales), y permite la adopción de estrategias multi-propósito, que actúan sinérgicamente sobre los problemas priorizados.

Comunicación (transparencia)

Todo Plan Estratégico debe tener una política de comunicación social con el objeto de lograr una amplia divulgación de sus instancias, que a su vez debe facilitar la obtención de acuerdos sobre la caracterización de los problemas y las estrategias seleccionadas. Este ha sido otro de los "talones de Aquiles" de muchos planes. La comunicación efectiva se transforma en un factor estratégico de la viabilidad del propio plan, al ser un requisito de la participación. El concepto de comunicación remite a su vez al de transparencia, vinculado con el principio republicano de la publicidad de los actos de gobierno. Y obviamente alimenta la legitimación; no se puede aceptar aquello que no se conoce, o que (como sucede más a menudo), se conoce mal. Como ha sido dicho a propósito del Plan Estratégico de Barcelona, "el Plan no es un libro para dejar en una estantería. Es un Plan de ciudad que sus agentes económicos y sociales tienen que hacer suyo. De ahí la importancia de comunicarlo".

Impactos visibles a corto plazo (credibilidad)

Este es, quizás, el factor menos mencionado en la bibliografía pero que no resulta menor en una sociedad como la nuestra, tan acostumbrada al cortoplacismo, y tan desilusionada sobre la efectividad de muchos planes. En primer lugar porque, como dijo Keynes, "en el largo plazo todos estaremos muertos". En segundo lugar, resulta más atractivo para algunos comprometerse a actuar si perciben que parte de los resultados podrán ser observados en el corto plazo. Por último, la implementación de proyectos de corto plazo permite rápidamente ajustar aspectos metodológicos, poner en marcha el mecanismo de monitoreo, evaluación, y retroalimentación; y actuar positivamente sobre otros factores como la participación y la legitimación. Si el propio plan se hace "creíble" en el corto plazo, esto aleja los fantasmas de la inutilidad o inoportunidad. Siempre habrá cierto grado de escepticismo, y es clave lograr que se vaya reduciendo, y sobre todo que no "contagie" a otros actores sociales. La exhibición exitosa de resultados concretos en el corto plazo parece ser el mejor antídoto para su propagación. La planificación estratégica debe considerar la importancia de las pequeñas acciones de corto plazo, dado que la transformación de las localidades puede requerir grandes actuaciones, pero siempre se requiere de un conjunto de pequeñas acciones que aisladas pierden significación y que en su conjunto se potencian mutuamente y contribuyen de manera decisiva al logro de los grandes objetivos.-

BIBLIOGRAFIA

- 1) Carlos Matus; *Adiós, Señor Presidente (Planificación, Antiplanificación y Gobierno)*, Pomaire, Caracas, 1987.
- 2) *PLANUR*, Municipalidad de Concepción del Uruguay, 1986.

- 3) *Reformulación del Plan de Desarrollo Urbano (en el marco de las políticas de integración regional al Mercosur y de la instalación de la Zona Franca)*, CFI, FLACSO, Municipalidad de Concepción del Uruguay, Documento de Base (1995) y Documento Estratégico (1996).
- 4) *PECU*, CFI, Municipalidad de Concepción del Uruguay, 1998.
- 5) Héctor Atilio Poggiese, *Metodología Flacso de Planificación - Gestión (Planificación Participativa y Gestión Asociada)*, Flacso, Buenos Aires, 1993.
- 6) Héctor A. Poggiese y María del C. Francioni, *Escenarios de gestión asociada y nuevas fronteras entre el Estado y la sociedad*, Second International Conference, International Institute of Administrative Sciences, Toluca, 1993.
- 7) Eduardo H. Passalacqua, *Notas sobre participación política y partidos políticos en el municipio*, en: Hilda Herzer y Pedro Pérez (compiladores), *Gobierno de la ciudad y crisis en la Argentina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.
- 8) Héctor Atilio Poggiese, *Desarrollo Local y Planificación Intersectorial, Participativa y Estratégica*, presentado en II Seminario Internacional "Parques Tecnológicos e Incubadoras de Empresas. Desarrollo Local y Gestión Tecnológica", Mar del Plata, Octubre de 2000.
- 9) Bárbara Altschuler, *El asociativismo municipal como estrategia para el desarrollo económico local en la Argentina*, presentado en V Seminario de Redmuni, Mendoza, 2003.
- 10) Francesc Santacana, *El Planeamiento Estratégico*, Aula Barcelona.
- 11) Enrique Gallicchio, *El Desarrollo Local en América Latina. Algunos aprendizajes y cuestionamientos*, presentado en V Seminario de Redmuni, Mendoza, 2003.
- 12) Eduardo Reese, *Planes Estratégicos: limitaciones y oportunidades*, en www.rosario.gov.ar/per/ciudadi.htm