

Universidad Nacional del Comahue

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

Departamento de Ciencias de la Información y la Comunicación Social

**“LA COMUNICACIÓN COMO INSTRUMENTO PARA LOGRAR  
EL DESARROLLO LOCAL  
A TRAVÉS DE UN PLAN ESTRATÉGICO”**



Tesis de Licenciatura

Alumna: Luciana Cabana Crozza

Directora: Prof. Ana María Menni

General Roca, Agosto de 2004

# INDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN.....	1
OBJETIVOS.....	3
METODOLOGÍA.....	4
PROBLEMATIZACIÓN.....	5
1. EL DESARROLLO LOCAL COMO DESAFÍO.....	9
1.1 Escenarios y métodos.....	11
2. HISTORIA DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS.....	16
2.1 La primera experiencia en la historia.....	18
2.2 Córdoba como ciudad pionera en planes estratégicos.....	19
2.3 Rafaela, ejemplo de puesta en marcha.....	20
2.4 Bahía Blanca, otra experiencia.....	21
2.5 El ejemplo local.....	21
2.6 Contextualización del desarrollo local.....	22
2.7 El plan estratégico en este marco.....	23
3. PLAN ESTRATÉGICO: EXPERIENCIA LOCAL.....	25
3.1 El origen del plan para General Roca.....	25
3.2 Las etapas del plan.....	26
3.2.1 La formulación.....	26

	3.2.2 La reformulación.....	28
	3.2.3 La implementación.....	29
	3.2.4 La ejecución.....	30
	3.2.5 La evaluación.....	31
	3.3 Estructura del plan.....	34
	3.4 Cambios en la comunidad.....	38
	4. LA COMUNICACIÓN COMO NEXO.....	40
	5. LA FUNCIÓN DE LA COMUNICACIÓN.....	42
	6. LOS ACTORES PARTICIPANTES.....	49
	7. PACTO POR ROCA.....	54
	ADDENDA.....	57
	CONCEPTOS.....	59
	BIBLIOGRAFÍA.....	

## INTRODUCCIÓN

Los espacios de participación ciudadana que se dan a través de los Planes Estratégicos iniciados por nuevos modelos de gestión política, permiten ver que la forma de trabajo conjunta entre el Estado (ámbito público) y la Sociedad Civil (sector privado) demuestran una democracia abierta en donde todos los habitantes tienen la oportunidad de participar en el desarrollo de su ciudad.

El nuevo modelo de hacer política que acompañó la gestión de Ricardo Sarandría desde finales del año 1999, introdujo un Plan Estratégico a General Roca denominado DeSuR (Desarrollo Sustentable para Roca) en el cual se trabaja hace más de cuatro años.

DeSuR, al organizar talleres y capacitaciones incentivó a los representantes de organizaciones y vecinos en general a que se acercaran a trabajar junto a la Municipalidad “para lograr una ciudad entre todos y para todos”, como decía un slogan utilizado en los comienzos del desarrollo del proceso.

El tema despierta mi interés desde el análisis de la comunicación institucional, debido a que estuve abocada desde el año 2002 hasta febrero de 2004 en ese aspecto del Plan, período descrito en este trabajo.

Al ser convocada para trabajar, comencé a interiorizarme sobre los problemas existentes en la comunicación del Plan. Esto me hizo entender la relevancia que tiene la llegada de información a los diferentes actores para no solamente comprender el tema del que se está hablando, sino también para poder lograr la finalidad planteada, enmarcada en el trabajo común de las partes interesadas: mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de General Roca. La comunicación cumple un rol muy importante en los planes, ya que hace de nexo indiscutible entre las organizaciones y las entidades públicas, aparte de acercar a más representantes de diferentes sectores para planificar una ciudad y defender sus intereses en un espacio garantizado para tal fin.

Por otro lado, estudiar las diferentes formas de comunicar todo lo que acontece, interesar sobre lo que se hace y acercar a más actores sociales significa que la comunicación es una de las herramientas imprescindibles en un proceso participativo, ya que se nutre del trabajo grupal y mancomunado.

El tema se plantea desde la comunicación como un instrumento porque considero que sin esta herramienta fundamental no se hubiera logrado el objetivo planteado desde el plan estratégico. El aporte de información para aclarar conceptos y entender la importancia de sus significados

posibilita el acercamiento entre las partes, el trabajo en conjunto y una comunicación fluida y transparente para discutir sobre los temas y consensuarlos.

Lamentablemente cuando se quiere hacer algo nuevo aparecen los conflictos que muchas veces entorpecen los objetivos planteados. Como el plan estratégico DeSuR no es la excepción, los conflictos políticos y de intereses individuales y partidarios se presentan continuamente en el periodo analizado (2002 – 2004).

Según se plantea en el desarrollo del trabajo, implementar un plan de estas características tuvo que ver con un cambio en la visión de hacer política, cuestión que tuvo sus consecuencias posteriores visualizadas en el rechazo permanente de algunos hacia esta forma horizontal de llevar adelante el desarrollo de la ciudad y en la falta de apoyo en el último tramo del proceso del sector público que no logró articular con el sector privado de la manera que lo propuso en un primer momento.

Esto trajo aparejada una sensación de desamparo y traición, a los actores sociales que estaban participando debido a la actitud inexplicablemente abandonada del gobierno municipal en uno de los momentos más importantes del Plan: la ejecución de los proyectos planteados.

Gracias al convencimiento y la voluntad de continuar con el trabajo mancomunado por parte de las organizaciones que representaban al sector privado, el proceso siguió adelante bajo la defensa y cuidado de no perder lo que se había hecho, más allá de las negativas y escollos que se encontraron en el camino y que hacían todo mucho más difícil y dilatado en el tiempo.

Con respecto a la comunicación misma que es el aspecto a analizar específicamente en este trabajo, se muestran claramente dos etapas que a través de sus mensajes obtuvieron resultados diferentes.

Mi interés radica en exponer como es posible la comunicación en un plan de gobierno municipal, explicando como se hizo el Plan Estratégico de General Roca y los resultados que se obtuvieron, para dejar antecedentes de una experiencia concreta.

## **OBJETIVO GENERAL**

- Encontrar en la comunicación un instrumento para lograr el desarrollo local a través de un plan estratégico

## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Analizar la importancia de la comunicación institucional, en un proceso participativo dentro del marco de un Plan Estratégico.
- Analizar los posibles aportes del trabajo mancomunado entre la sociedad civil y el sector público logrado por la implementación del Plan Estratégico DeSuR para el desarrollo de la ciudad entre el año 1999 y el 2003.

## METODOLOGÍA

Realizar un trabajo de tesis requiere de un tiempo para pensar y poner en claro la metodología a utilizar, ya que será el camino a seguir para llegar a los objetivos propuestos.

En este trabajo de investigación cualitativa que llevé a cabo, la metodología empleada fue la de observación participante, debido a que yo integraba el equipo técnico del plan estratégico DeSuR en el momento de investigación.

Analizar la comunicación y el proceso del Plan, desde “adentro” no solo me facilitó una recolección de datos más sencilla por la aproximación con los actores involucrados, sino que también me permitió estudiar la bibliografía de otra manera porque a través de lo vivido pude plantear cosas que ocurren en los procesos y que ninguna bibliografía expone.

Para que el trabajo no cuente con una visión parcial de las cosas desde mi experiencia, realicé algunas entrevistas a actores sociales involucrados, integrantes del equipo técnico y también evalué comentarios y trabajos de personas que no estaban vinculadas directamente con DeSuR.

Para ello utilicé el formato de entrevista no estructurada focalizada de modo que al sentarme con el entrevistado pudiera recabar los datos pertinentes al tema que investigaba, por medio de distintas preguntas. Las preguntas fueron abiertas de manera tal que no se encontraran limitados en las respuestas. En esas condiciones, el entrevistado puede hablar sin restricciones siempre centrando la conversación sobre un tema.

Con esta forma de entrevistar, pude encontrar datos que me sirvieron para completar el trabajo y obtener otra visión del tema.

## PROBLEMATIZACIÓN

A partir de diciembre de 1999, la política municipal de General Roca tuvo un cambio rotundo en cuanto a la forma de hacer política. Un nuevo modelo de gestión se había implementado de la mano del Dr. Ricardo Sarandría quien estuvo al frente de la intendencia municipal, teniendo como eje central de la política de gobierno la articulación público-privada, dándole vida de esta forma al Plan Estratégico .

Si bien sus orígenes incursionando en la política se circunscriben a la Unión Cívica Radical, partido político que representó de alguna manera en las distintas funciones de gobierno que cumplió a nivel provincial durante más de diez años y al cual pertenecía cuando se presentó como candidato a intendente, su espíritu cambiante lo impulsó a transformar la manera de llevar la política a la práctica.

Las experiencias recogidas en diferentes partes del mundo daban cuenta de la importancia que implicaba la descentralización del gobierno, término que a fines de la década del 90' todavía era muy novedoso, sobre todo en Rio Negro teniendo en cuenta la política verticalista y poco participativa que se venía practicando desde hacía más de 15 años en esta provincia.

Lo cierto es que, a partir del gobierno de Sarandría, se instaura una nueva manera de llevar adelante la ciudad con la gente. De una forma muy ordenada se cumplieron ciertas etapas que demuestran los progresos del proceso en su conjunto.

**La sensibilización a la población fue una instancia de un año aproximadamente que estuvo basada en el traslado de experiencias y conocimientos a diferentes integrantes de organizaciones de General Roca. Esto se hizo a través de las charlas, jornadas, y encuentros con expertos en distintos temas relacionados al desarrollo de la ciudad desde el mejoramiento ambiental y urbanístico hasta la parte social y económica.**

En cuanto a la comunicación en si misma, en un primer momento, fue utilizada de una manera muy informal para invitar a participar de las charlas informativas a algunos referentes de organizaciones, ya que el boca a boca surtió efecto trasladando la invitación a otros integrantes de organizaciones interesados en participar para encontrar diferentes maneras de lograr el desarrollo sustentable de General Roca.

Esta primera etapa logró el apoyo a la gestión de gobierno del Dr. Ricardo Sarandría por parte de un número importante de referentes sociales, para hacer de Roca una ciudad diferente.



**En mayo del 2000 se implementa oficialmente el Plan Estratégico con la finalidad de lograr el desarrollo de la ciudad a través de la articulación público-privada para alcanzar una mejor calidad de vida para todos sus habitantes. Aquí comenzaron a importar principalmente los aportes que podían hacer los vecinos para poder trabajar mancomunadamente.**

Ya implementado el Plan comienza una etapa de comunicación formal a través de los medios en spots publicitarios reforzados con partes de prensa, también se realizó una serie de folletería con el objetivo de informar lo que se hacía en DeSuR y quienes se encontraban comprometidos en el desarrollo de la ciudad.

Cabe destacar que en este período (2000 – 2001) la estrategia de comunicación estaba fundamentada en una comunicación masiva, por eso se trabajó con las dos radios más escuchadas por la población (AM LU 18 Radio El Valle y FM Manantial) y el canal de televisión de aire (Aire Valle). El objetivo era instalar el modelo de gestión de Ricardo Sarandría, los mensajes vinculaban al intendente como líder del proceso de participación, quizás por una motivación política, ya que fue quién lo impulsó.

Esta manera de comunicar con un perfil más político apoyado en la figura del nuevo intendente produjo efectos varios; por un lado la gente que escuchaba los medios encontraba un cambio en la modalidad de gobierno, pero por otro lado trajo aparejada una serie de impedimentos externos que estaban relacionados con los intereses de los propios medios y con los del gobierno provincial.

**A lo largo de estos dos años el Plan Estratégico tuvo su etapa de auge por el hecho de ser algo novedoso y que pretendía darle otro giro a esa forma de hacer política para la ciudad en la cual la gente ya había perdido las esperanzas.**

Durante los primeros cuatro meses del 2002 el Plan Estratégico no estuvo en vigencia porque el gobierno local no asumía el liderazgo y las organizaciones que venían participando esperaban que ese gobierno que lo había iniciado lo continúe.

Según el Arq. José Luis Guerra, quien fuera el coordinador del equipo técnico de DeSuR “los cacerolazos del 2001 no fueron un capítulo ajeno al DeSuR, esa misma gente reflexionó sobre el espacio que tenían para poder trabajar con el estado, entonces antes de salir con una cacerola prefirieron recuperar el lugar, Roca estaba en una instancia superior a muchas ciudades del país”

El 26 de abril se retoma el plan a través de una convocatoria a reunión en el Departamento Provincial de Aguas (DPA), por ser una entidad que tenía mucha participación en el proceso a través de sus miembros. Se invita a representantes de diferentes organizaciones que integraban la junta promotora incluyendo al intendente. Sólo un tercio de los integrantes de la junta promotora, es decir nueve organizaciones, quisieron retomar el plan abriendo al abanico de participación, invitando

a los próximos encuentros a representantes de otras organizaciones y a todo vecino que se quisiera acercar para trabajar en conjunto.

**A partir de mayo hasta mediados del 2002 la comunicación fue muy particular porque no fue organizada sino que se dio a través de los acontecimientos, pero permitió mantener vivo el proceso. Como no se contaba con personal especializado en comunicación desde el equipo técnico, DeSuR era noticia de los medios cuando la información mediática estaba enfocada en algún hecho en particular. Los comienzos de la lucha de los ex-obreros de Fricader por recuperar el lugar fue un ejemplo claro de esta situación.**

**En septiembre de 2002, conjuntamente con la etapa de ejecución de proyectos comienza a funcionar un nuevo equipo de comunicación integrado por dos profesionales en comunicación social y un diseñador gráfico.**

**La estrategia de comunicación fue muy diferente a la que se venía ejerciendo, porque después de un pequeño diagnóstico interno<sup>1</sup> sobre la situación del plan y la visión que se tenía del mismo desde los ciudadanos de Roca, se acordó implementar una política de comunicación institucional, con el objetivo de cristalizar el concepto de Plan Estratégico. Organizaciones públicas y privadas trabajando por el desarrollo de la ciudad.**

Una pieza comunicacional que informara, le diera pertenencia e integrara a los actores sociales fue la puntada inicial lograda a través de un boletín denominado "Visión Estratégica" en donde se contaban las conclusiones de reuniones importantes, se hacían entrevistas a los actores sociales que participaban, y se detallaban las diferentes actividades y proyectos surgidos o apoyados por el plan estratégico DeSuR en la ciudad de General Roca.

Para el equipo técnico del plan, en ese momento el boletín tenía un objetivo concreto que era hacer una comunicación institucional de DeSuR con identidad (Visión Estratégica) fortaleciendo el vínculo con las organizaciones participantes del proceso, además de lograr que el plan se conozca por sobre lo que se había hecho anteriormente; por otro lado se impone una identidad propia al DeSuR a través de la cartelería que identificaba el salón utilizado como espacio de encuentros y oficina, también la folletería que con sus colores y tipografía identificaba el plan estratégico de General Roca claramente, logrando que el receptor entendiera un mismo mensaje.

Todo esto ayudó a que las organizaciones conformadas en el Foro para el Desarrollo Local fueran reconocidas como parte integrante e importante del plan, tanto como el gobierno local quien también pertenecía al Foro. Desde este punto de vista todos eran parte de un mismo proceso en un mismo nivel de rango jerárquico, porque si la idea del plan estratégico es construir o desarrollar la

---

<sup>1</sup> Diagnóstico interno elaborado por el nuevo equipo de comunicación

ciudad entre todos por igual, se entiende que los esfuerzos, logros y desaciertos son del grupo que participa más allá de que pertenezca al sector público o privado.

En esta etapa se trabajó la comunicación aparejada con las organizaciones involucradas en diferentes proyectos que fueron priorizados y otros que fueron surgiendo por necesidad y que también aportaban al desarrollo de la ciudad.

**La apropiación del espacio por parte de las organizaciones avaladas por la comunicación que les hizo entender el lugar importante que ocupaban llevó a que tomaran el liderazgo del proceso en el año 2003, rol que ocupaba hasta ese entonces el intendente Ricardo Sarandría y que poco a poco fue perdiendo a raíz de su negativa a apoyar el plan en el último tramo de su mandato, por razones políticas que nunca quedaron claras.**

Frente a las posibilidades de quedarse sin el espacio conseguido después de varios años de trabajo y próximos a la fecha de elecciones para intendente municipal, además del boicot que sufrían algunos proyectos originados en DeSuR desde la política provincial e inclusive local, los miedos de los participantes afloraron. Por esa razón comenzaron a luchar para no perder todo lo que habían logrado. Diferentes representantes de las organizaciones que participaban salieron a contar a los medios de comunicación las actividades realizadas, los beneficios del Plan, el tiempo que se trabajó por la ciudad y la importancia de desarrollarla a través de la articulación público-privada. Los proyectos nacidos del DeSuR comenzaron así a tener un mayor protagonismo.

El evento más significativo fue una reunión masiva y multitudinaria con todos los candidatos a jefe comunal que se llamó "Pacto por Roca". Fue organizado por el Foro con la finalidad de plantearles el proceso, los logros conseguidos e invitarlos a seguir trabajando mancomunadamente.

Este esfuerzo logró comprometer solo a uno de los candidatos, quien fuera dos meses más tarde, el intendente municipal, tomando la decisión de no apoyar políticamente a DeSuR por no estar de acuerdo con su sistema. Con esta actitud echó por la borda el compromiso asumido y firmado en su oportunidad.

Un informe que estaba escribiendo el equipo técnico al final del 2003 intentaba dejar constancia de lo hecho hasta el momento en el proceso, los avances logrados en los proyectos y lo mucho que quedaba por hacer junto a la gente que se encontraba dispuesta a trabajar con el estado, pero diferentes cuestiones administrativas y políticas dejaron ese trabajo a medio hacer logrando terminar con un equipo conformado para apoyar, facilitar, flexibilizar y ser de nexo de ese trabajo mancomunado entre el sector público y el privado.

## 1. EL DESARROLLO LOCAL COMO DESAFÍO

El Plan Estratégico es un espacio de participación popular donde las organizaciones públicas y privadas construyen políticas públicas para la ciudad, siempre orientado al desarrollo humano sustentable, es decir a la reproducción ampliada de la vida, la reproducción sin límites de la calidad de vida, que es la única fuerza que puede contraponerse con la fuerza del capital que acumula sin límites, o a la fuerza del poder que también acumula sin límites. Hace falta esa fuerza equivalente para contraponerla a la lógica del capital político y a la lógica del capital dinero<sup>2</sup>.

Constituye una herramienta de participación, utilizada por nuevas políticas de gestión municipal, con el objetivo de lograr un trabajo mancomunado entre la Sociedad Civil y el Estado. Tiene por finalidad principal, lograr el desarrollo local a través de la planificación conjunta para que una ciudad pueda crecer ordenadamente contando con la opinión de la mayoría de la sociedad.

Según la experiencia surgida en distintos lugares en donde se implementó, hay que tener en cuenta el cambio cultural e ideológico que presenta la sociedad en su conjunto en comparación con años anteriores. Analizando esto, se puede decir que hoy las ciudades y regiones de nuestro país tienden a convertirse en territorios más competitivos para atraer inversiones en el mercado global, desarrollando simultáneamente un entorno de mayor habitabilidad, ambientalmente sustentable y socialmente equitativo para su población.

En la Argentina han surgido experiencias muy valiosas como las de Córdoba Capital, Río Cuarto (Córdoba), Mendoza, ciudades de Buenos Aires como Bahía Blanca, Trenque Lauquen, Campana, o como los casos de Sunchales, Venado Tuerto o Rafaela en la provincia de Santa Fe. Cada ciudad ha asumido el enfoque estratégico como la metodología más apropiada para encarar las transformaciones necesarias de la gestión de gobierno, impulsando al mismo tiempo la participación y la concertación público-privada sobre ejes claros de desarrollo común.

En la Patagonia Argentina, existen 14 ciudades que se encuentran trabajando con modelos de gestión participativos para el desarrollo local, iniciándose una etapa de articulaciones regionales entre la que se encuentra General Roca.

---

<sup>2</sup> Coraggio, José Luis. *"La agenda del desarrollo local"*. Descentralización: el día después..... Cuadernos de postgrado, serie cursos y conferencias. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1997. Web: [www.fronesis.org/jlcoraggio](http://www.fronesis.org/jlcoraggio)

Un fuerte obstáculo para la continuidad y la credibilidad en los procesos participativos de las ciudades es la falta de financiamiento para la ejecución de los proyectos. Como alternativa al modelo tradicional de planificación y crecimiento, existe un fuerte compromiso de trabajo y de expectativas con la obtención misma de algunos resultados concretos, tal como la materialización de proyectos generados por el mismo proceso participativo (asociativismo, cooperación).

Según el Arquitecto **Eduardo Reese**, quién fuera asesor externo del Plan Estratégico DeSuR, *“la planificación estratégica es un método sistemático de manejar el cambio y configurar el futuro. Desde la administración puede visualizarse como un conjunto de actividades, principalmente de naturaleza técnico-política, orientada a ordenar las funciones propias de una gestión y procesar información para un determinado periodo de tiempo. Este proceso debe conducirnos por un lado a tomar mejores decisiones en cuanto al uso de recursos y por otro, responder a los lineamientos estratégicos de la administración”<sup>3</sup>.*

A través de las palabras del arquitecto se puede establecer que el Plan Estratégico tiene la función también de ordenar de otra manera las cuestiones propias de una gestión municipal, exigiendo una nueva cultura de la administración, tanto de sus políticos como de sus técnicos, representado por un alto grado de motivación y cualificación, un proceder mucho menos burocrático y capacidad para coordinar y dinamizar las fuerzas de la ciudad.

El objetivo de la planificación estratégica es el de servir de instrumento técnico-político de gobierno para:

- Identificar tendencias y oportunidades para el desarrollo, elaborar objetivos prioritarios y formular programas de actuación pudiendo medir sus resultados en la comunidad.
- Programar eficientemente la asignación de esfuerzos y recursos concentrándolos en aquellos temas que se hayan considerado importantes y/o críticos por el conjunto de los actores involucrados.
- Generar escenarios de consensos y compromisos para la acción entre el sector público y privado.
- Instrumentar articulaciones para la coordinación entre las distintas áreas con una perspectiva de actuación urbana integral.

Un Plan Estratégico urbano permite:

- Trabajar con una previsión a medio y largo plazo de las tendencias y de los acontecimientos.

---

<sup>3</sup> Reese, Eduardo. *“La planificación estratégica como instrumento para el desarrollo local”*. Documento de circulación interna DeSuR. Buenos aires, 1999.

- Definir el rol o roles que se pretenden para la ciudad dentro del marco que imponen las distintas coyunturas.
- Diseñar líneas estratégicas flexibles y un conjunto de acciones prioritarias que aseguren el logro de objetivos y resultados concretos para el desarrollo de la ciudad.

Por otra parte **Mario Robirosa** asegura que *“Hay una conciencia creciente y cada vez más extendida acerca de los derechos sociales y humanos; y con ello, del derecho de cada uno y de cada sector social de participar en los procesos decisorios que determinan las condiciones en que se desarrollan sus vidas y que modelan los escenarios de sus actividades.*

*Este tiende a ser hoy el argumento mas aludido y utilizado en defensa y demanda de una participación social en los procesos de gestión de todo tipo y alcance. En lo político se manifiesta en la búsqueda de modelos crecientemente democráticos de gobierno y de representación, siempre más allá de la ‘democracia formal’ históricamente establecida. Pero también se manifiesta en el rechazo al autoritarismo, a la verticalidad decisoria del Estado, en el reclamo de la participación en los procesos particularizados de toma de decisiones de acción que afectan las condiciones en que cada uno se desenvuelve y en su calidad de vida.*

*Para poder hoy planificar con algún éxito, el Estado necesita involucrar a los diversos actores pertinentes en los procesos de planificación, de modo de concertar con ellos las direccionalidades de su gestión y así ganar sus voluntades, para que aporten coordinadamente sus recursos y capacidades de acción en función de metas compartidas. Sin ello, no logrará imponer dirección alguna en su gestión en ningún escenario público, ya que deberá estar respondiendo en cada momento a las turbulencias generadas por las intervenciones individuales y puramente competitivas de todos los actores sociales involucrados en él, cada uno procurando ganar control sobre ‘su’ escenario, con los distintos grados de poder y movidos por sus intereses particulares”<sup>4</sup>.*

A través de las palabras del autor se refleja que un Plan Estratégico constituye un poderoso proceso para desarrollar asociaciones significativas entre el sector público y la iniciativa privada, siempre garantizado por un espacio de participación. Persigue desde el primer momento asegurar la viabilidad de sus propuestas, identificar los recursos para su ejecución e involucrar a los responsables en la toma de decisiones.

## 1.1 Escenarios y métodos

---

<sup>4</sup> Robirosa, Mario. “La participación en la gestión justificación, malos entendidos, dificultades y estrategias”. Documento de circulación interna DeSuR.

Para afrontar los procesos de gestión participativa, es necesario que cada uno de los escenarios de negociación y concertación sea limitado en su temática, es decir, recortado de alguna manera significativa, en función de una problemática a tratar.

En este sentido el arquitecto **Robirosa** dice: *“recortar no significa ignorar lo excluido del ‘recorte’: se focaliza en la temática en discusión, pero sin dejar de considerar a la vez sus condicionamientos, sus encadenamientos e interdependencias más significativos con lo excluido. En procesos de planificación urbana, estos recortes pueden ser focalizados sobre un territorio particular (por ejemplo, un barrio o un sector urbano), sobre una problemática particular de la ciudad (por ejemplo, la disposición de basura o el transporte de carga) o aspectos particulares de aquel recorte territorial (por ejemplo, un nudo de transferencia de transporte de pasajeros, la cobertura vegetal de los espacios públicos de un barrio).*

*Estos ‘recortes’ de escenarios permiten a la vez circunscribir la variedad de actores sociales participantes a los que fuere pertinente a cada problemática en consideración, es decir, que estuvieren involucrados y/o tuvieran intereses específicos en dicho campo. Y, por ende, se estarían constituyendo ‘espacios de articulación’ significativos, con un número más manejable de participantes, todos involucrados en la problemática en cuestión. Aún un número alto de personas participantes puede volverse eficaz para dialogar, negociar y llegar a decisiones compartidas, si se aplican técnicas apropiadas de trabajo, alternadamente en pequeños grupos y en plenarios, y con apoyo especializado, por ejemplo, de psicólogos sociales.*

*Se están definiendo y diseñando procedimientos y modalidades apropiadas de operación que, a la vez que favorezcan y potencien la participación, sean lógicos y eficientes para los distintos ‘momentos’ de los procesos de planificación, en que los productos esperados son de diferente naturaleza (por ejemplo, el diagnóstico, las estrategias, esquemas o planes generales indicativos, la identificación y el diseño de normas, de programas y proyectos, la programación de estos, la ejecución y su monitoreo, la evaluación, etc. No puede haber recetas para situaciones que son siempre distintas, pero se puede saber que puede, debe o no hacerse, en general, en función de las características propias de cada tipo de situación.*

*Los términos de ‘audiencia pública’ y ‘consulta pública’ y finalmente de ‘participación social en la gestión de la ciudad’, hoy están siendo operacionalizadas bajo la forma de eventos y procesos secuenciales de actividades discretas y de diversas modalidades de operación, acordes con el tipo de producto a obtener.*

*Para la realización de una tarea, la elaboración y síntesis de ideas, la negociación de conclusiones o decisiones, debe trabajarse en pequeños grupos y a veces en equipos profesionales especializados, aún cuando sus conclusiones deban luego ser sometidas a otras elaboraciones intergrupales o discutidas en plenarios. Cada modalidad de interacción tiene sus ventajas y sus limitaciones y por ello se requiere de este tipo de definiciones técnicas*

*para diseñar y organizar las diversas instancias participativas de modo que resulten lo más democráticas y productivas posible*<sup>5</sup>.

El autor intenta aclarar de alguna manera que el plan de acción de un Plan Estratégico no se circunscribe a la planificación urbanística (uso de suelo, infraestructuras urbanas, etc.), el objetivo de la planificación emergente es alcanzar una mayor competitividad económica y una mayor calidad de vida para todos los habitantes de una ciudad o región. Además ofrece a los agentes que toman decisiones la oportunidad de observar más allá de las preocupaciones del día a día.

Por otra parte la metodología utilizada en el trabajo grupal permite acordar la visión a futuro que se quiere, pudiendo cumplir con las metas planteadas posteriormente que le dan vida al plan de acción propuesto.

Igualmente más allá de toda teoría que se pueda escribir al respecto, hay que tener en cuenta que para incorporar la visión y la participación ciudadana en la planificación de políticas públicas hacen falta algunos ingredientes básicos: convicción política de que se van a respetar las decisiones y opinión de los vecinos; visión de que en el marco del consenso y la concertación entre el municipio y los ciudadanos (en su expresión individual, institucional y empresarial) se podrá construir un futuro deseado por todos; conocimiento de la percepción y expectativas de los vecinos a los fines de integrar las acciones municipales con su satisfacción.

**Para José Luis Coraggio** *“existe, entonces, un espacio de acción y de resignificación de esos procesos y recursos que, para ser aprovechado, requiere no solo de la voluntad política para intervenir y codeterminar los resultados de la reestructuración en marcha, sino también de un marco estratégico y metodologías compartidas para la generación de propuestas específicas eficaces.*

*Del mismo modo, hasta la tendencia a la dualización y a la exclusión que se viene manifestando puede ser vista como un recurso, porque implica un aflojamiento de las tenazas de la dominación, a través de la doble legitimidad de un sistema que era integrador a la vez que diferenciador y marginante de sectores más o menos significativos. Ahora hay una dificultad estructural del sistema para integrar a través del trabajo, para generar la solidaridad orgánica y las expectativas de acceso resultantes de la participación compartida en un sistema dinámico de división social del trabajo. Por eso se apela crecientemente a estrategias de legitimación simbólica y a políticas clientelistas de compensación social, lo que es un signo de la debilidad política estructural del nuevo sistema de producción y reproducción. Esto genera un espacio donde se pueden construir otras relaciones, donde pueden germinar estructuras que –sin pretender sustituir a las estructuras predominantes del capital, con las que tienen una relación abierta, contradictoriamente complementaria o competitiva-, integran lo que por otro lado es una exclusión desintegradora.*

---

<sup>5</sup> Robirosa, Mario: Op. Cit. Pág. 11



*Por último el mundo de las nuevas tecnologías abre muchas posibilidades a nivel local, a nivel micro, para el desarrollo de redes y para una mejor articulación de lo local con lo interlocal y lo global. Sin embargo, puede ser que no las estemos aprovechando.*

*Esto supone involucrar a muchos y muy diversos actores, que vienen actuando autónomamente, con objetivos institucionales y sectoriales diversos, pero que podrían lograr el efecto de conjunto si operaran de manera consistente con el objetivo estratégico del desarrollo humano sustentable. Lograr esta unidad en la diversidad es, de hecho, una tarea política, pues supone iniciativas, propuestas orientadoras, convocatorias, la búsqueda de consensos o de acuerdos en la esfera pública, o bien el surgimiento de una hegemonía dentro de las prácticas del conjunto.*

*Una ciudad, o una región centrada en un área urbana aparece como la unidad mínima para desplegar e integrar sinérgicamente este tipo de acciones, superando el sectorialismo, buscando la integración de las intervenciones, el sentido en conjunto de cada práctica particular que requiere de las otras para existir<sup>6</sup>.*

En cuanto a lo que plantea Coraggio, es importante potenciar la cantidad y calidad de los recursos que se están aplicando buscando el desarrollo sustentable de las nuevas estructuras resultantes, porque al hablar de desarrollo de una ciudad o desarrollo local se hace referencia a la búsqueda del punto de equilibrio entre todos los elementos que componen una sociedad (gente, recursos naturales, economía) para lograr un crecimiento integral, ofreciéndoles una mejor calidad de vida.

Entonces, se puede decir que la planificación estratégica de la ciudad:

- Es un proceso creativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo
- Establece un sistema continuo de toma de decisiones que comporta riesgo
- Identifica cursos de acción específicos
- Formula indicadores de seguimiento de los resultados e involucra a los agentes sociales y económicos de la comunidad a lo largo de todo el proceso
- Está orientada hacia la búsqueda de participación y consenso entre distintos actores sociales que conviven en un mismo hábitat.

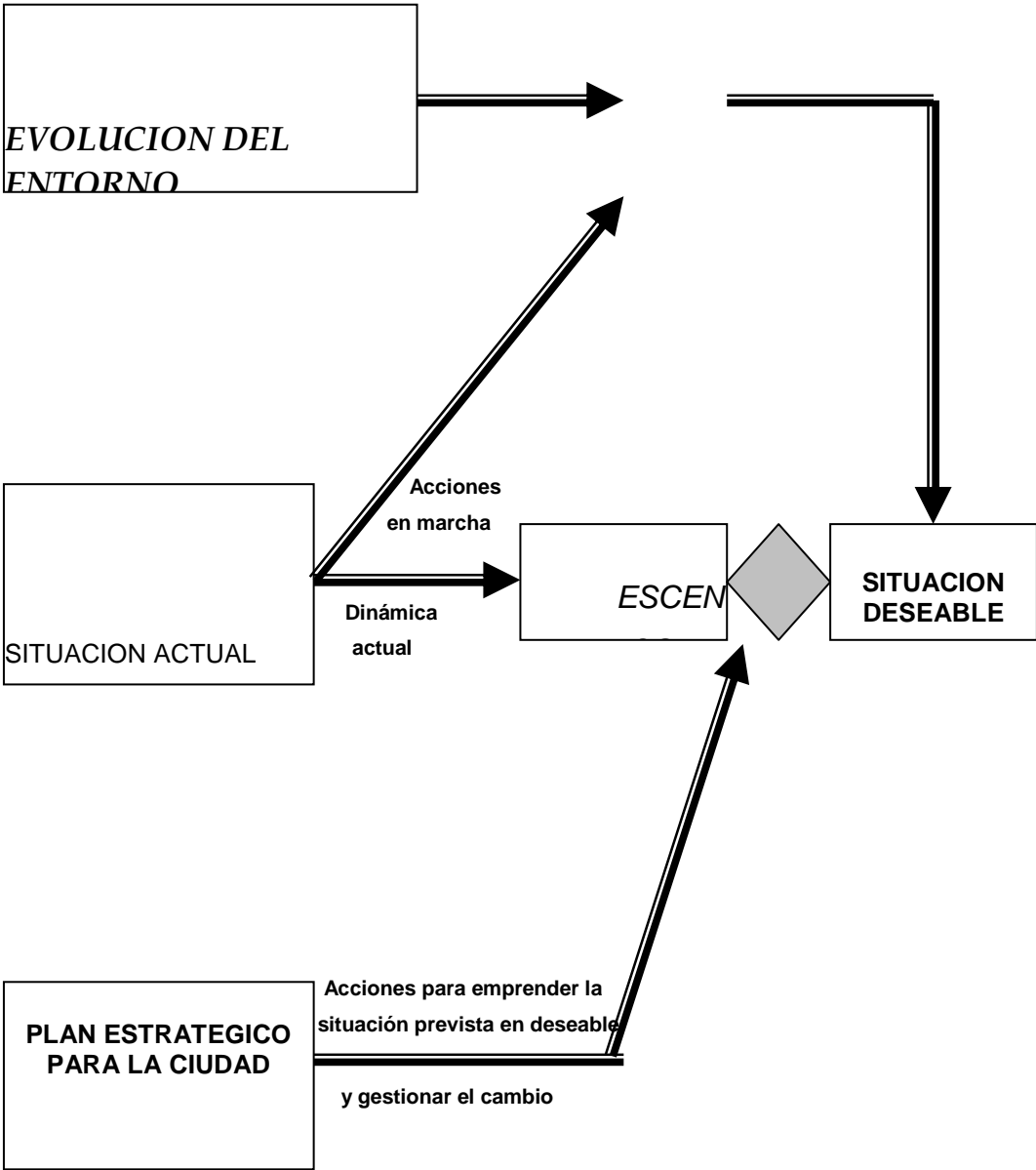
---

<sup>6</sup> Coraggio, José Luis: Op. Cit. Pág. 9

Por eso los conceptos expuestos en las citas de los autores sirven para entender el desarrollo del proceso del Plan Estratégico de General Roca, experiencia focalizada en este trabajo de tesis.

### GRÁFICO 1

Ejemplificación de plan estratégico



## 2. HISTORIA DE LOS PLANES ESTRATEGICOS

Durante los últimos años, las cuestiones territoriales, la modernización de los instrumentos de administración municipal y la apertura de canales para la participación responsable de la sociedad forman parte de una manera indisoluble de la agenda de algunas gestiones locales. Enfrentar el desarrollo comunal sobre bases participativas y democráticas es uno de los temas de mayor preocupación para algunos municipios. Y esto no sólo en la Argentina sino en todo el mundo, aún en los países más desarrollados.

La experiencia internacional está demostrando que los centros urbanos más exitosos en términos de desarrollo y calidad de vida de sus habitantes son aquellos que han logrado construir un proyecto de ciudad propio, integral y sostenible. La construcción de un proyecto de ciudad es la herramienta para reducir las incertidumbres y las inequidades del proceso de crecimiento.

Antes de hablar sobre el comienzo de los planes estratégicos en el mundo hay que hacer referencia puntualmente a las razones por las cuales se establecen estos planes en una gestión de gobierno. Por eso se puede decir que el dinamismo del entorno, reflejado en cambios económicos, turbulencias geopolíticas, incesantes innovaciones tecnológicas, modificaciones en las actitudes socioculturales y vuelcos en las estructuras sociales, ha ejercido una intensa presión sobre los instrumentos tradicionales de planificación urbana exigiendo respuestas adecuadas a la nueva situación.

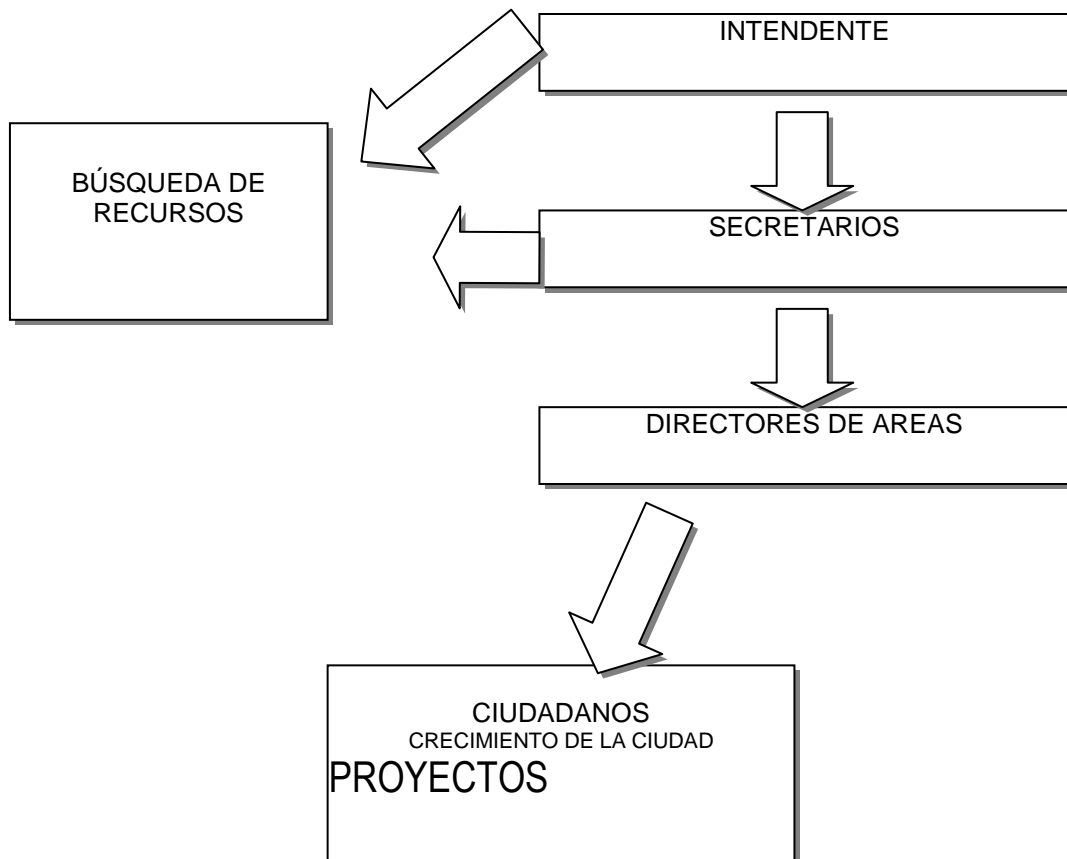
Los instrumentos tradicionales de planificación son aquellos ejercidos por la política tradicional y verticalista en la cual las decisiones se toman de arriba hacia abajo sin dejar margen alguno a la nueva planificación en donde cada ciudadano desde su lugar pueda aportar alguna idea, esta estaría basada en una política horizontal, articulada entre todas las partes interesadas. Muy por el contrario la planificación tradicional es establecida por los técnicos detrás de un escritorio, sin escuchar las necesidades de los beneficiarios para los cuales se planifica una obra.

Por otra parte, los diversos agentes sociales y económicos, que tradicionalmente han actuado en la ciudad, han comenzado a pedir con insistencia el cumplimiento de una serie de requerimientos de competitividad y habitabilidad como condición para su permanencia en un área urbana determinada, lo cual ha obligado a los gestores públicos a considerar las exigencias de dichos agentes y a contar con ellos en el momento de tomar decisiones.

También la integración de las naciones- estado en bloques continentales y la apertura de los mercados comerciales a nivel global ha dado lugar a una abierta rivalidad entre ciudades para captar inversores, puestos de trabajo, visitantes y ayudas públicas. Esta competencia ha exigido a

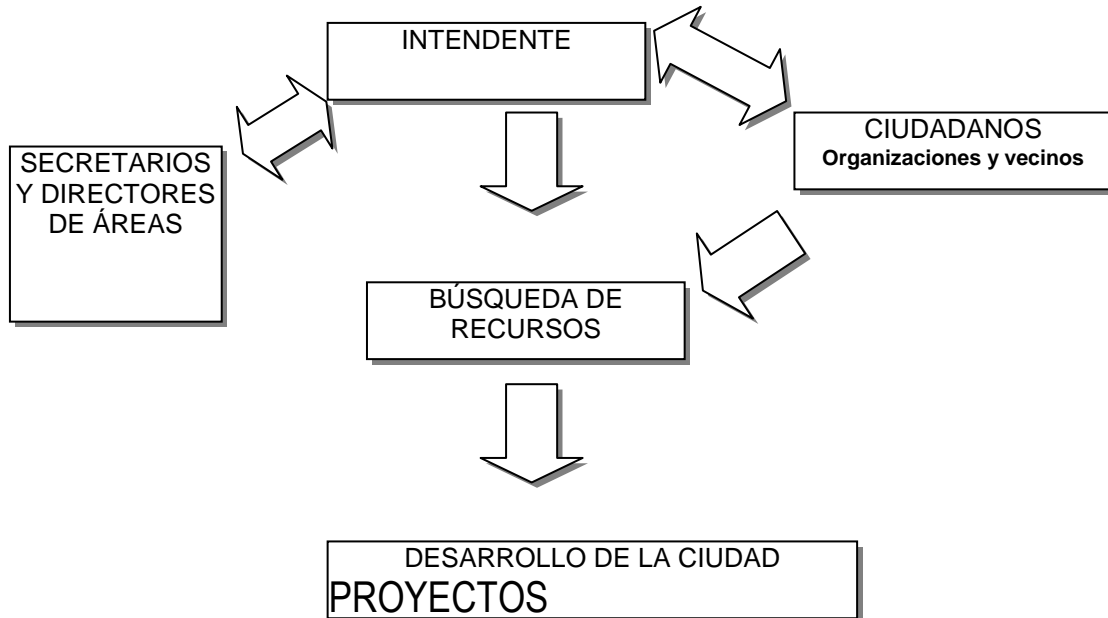
los planificadores y gestores urbanos una gran capacidad de anticipación y en su defecto, de reacción, ante las actuaciones estratégicas de sus competidores más directos.

GRÁFICO 2  
Política Vertical:



El gráfico número 2 muestra la centralidad que ocupan los funcionarios en relación a la posición periférica de los ciudadanos en una política vertical. En esta modalidad política, los proyectos entendidos como posibilidad de crecimiento de la ciudad son tangencialmente dependientes del accionar ciudadano. La búsqueda de recursos es el foco de actuación política. La comunicación es unidireccional (disminución de eficacia).

GRÁFICO 3  
Política Horizontal:



El gráfico número 3 muestra otra ubicación del intendente en relación al crecimiento de la ciudad; su ingerencia puede llegar a ser aún menor que en el caso anterior, pero se apoya simétricamente en el trabajo de funcionarios y ciudadanos. La comunicación es bidireccional (incremento de eficacia).

### 2.1. La Primera Experiencia en la Historia

El primer Plan de Planificación Estratégica aplicada a ciudades fue elaborado para la ciudad de San Francisco en 1982. A partir de esa fecha, el concepto se desarrolló en Estados Unidos a lo largo de la década de los ochenta, destacando las experiencias realizadas en las ciudades de Nueva York, Chicago, Detroit, Miami, Filadelfia, Memphis, Pasadena, San Antonio, Dallas, Fort Worth y Cleveland.

En el continente europeo, España ha sido pionera en la aplicación de la planificación estratégica de ciudades. Éste proceso llegó a España en 1987, de la mano de una firma multinacional de consultoría y se aplicó por primera vez en la ciudad de Barcelona con motivo de la celebración de los Juegos Olímpicos de 1992. A partir de la

iniciativa Barcelonesa se produjo una primera generación de planes estratégicos, cuyos exponentes más significativos fueron los de Bilbao Metropolitano, Madrid, Jerez y Cádiz. En términos generales, estos primeros planes tuvieron un enfoque marcadamente desarrollista. Sustentado por el ambiente eufórico de finales de los ochenta, se concentraron en la atracción de recursos exógenos y constituyeron un banco de prueba para la utilización, en ocasiones vacilante, de las herramientas de análisis estratégico.

El año 1992 supuso la conclusión de los actos conmemorativos de la EXPO de Sevilla y los Juegos Olímpicos y el comienzo de una profunda recesión económica. Este cambio de perspectivas hizo que los dirigentes municipales se plantearan una reflexión estratégica focalizada en los problemas internos de sus ciudades, en las condiciones de competitividad de las economías locales y en el potencial de desarrollo de los recursos endógenos de sus municipios y territorios circundantes.

Con estas premisas, se produjo una segunda generación de planes estratégicos entre los que sobresalieron los de Valencia, Córdoba, Murcia, Málaga, Melilla y la revisión del Plan de Barcelona.

Desde el punto de vista técnico, estos planes se caracterizaron por una mayor madurez metodológica, una mayor sofisticación de los instrumentos de análisis y una mayor coordinación entre las administraciones públicas a través de la conjunción de estrategias con los Planes Generales de Ordenación Urbana, los Planes de Desarrollo Regional y los Planes Directores de Infraestructura y Transportes<sup>7</sup>.

Con el antecedente proveniente de los planes estratégicos que se venían desarrollando en diferentes partes del mundo, en la década de los 90', comienzan a implementarse los planes estratégicos en Argentina a través de los gobiernos municipales.

## 2.2 Córdoba como ciudad pionera en planes estratégicos

El caso de Córdoba es uno de los primeros, entonces decimos que el Plan Estratégico de Córdoba (PEC) es una mesa de acuerdos y consensos de los ejes sobre los cuales el Municipio va a desarrollar su acción de gobierno y el sector privado su actividad. Resulta ser un gran "paraguas" debajo del cual cada tomador de decisiones realiza su propia planificación, pero esta vez con reglas de juego que además de ser claras, son más legítimas. El lanzamiento del PEC obedece a la premisa de que resulta ineficiente planificar la gestión del municipio sin haber planificado antes el futuro de la ciudad.

---

<sup>7</sup> Fernández Guell, José Miguel. Planificación estratégica de ciudades. Ed. Gustavo Gili SA. Barcelona.

Esta metodología se basa en el cambio del sujeto de planificación, en el cual el estado municipal internaliza que no es el único actor que toma decisiones al interior de la estructura urbana, conformándose un nuevo sujeto (mucho más abarcativo) compuesto por las diferentes posiciones contenidas en la ciudad.

En la formulación del Plan, cuyo horizonte es de 5 años (1995- 2000), participaron casi 150 organizaciones públicas y privadas a través de las Comisiones de Trabajo que fueron acompañando las diferentes fases de la planificación. Su Comité Ejecutivo estaba conformado por 23 instituciones que representaban entre otros, a los gobiernos municipal y provincial, a los sectores económicos: financiero, industrial y comercial, a las organizaciones de base y vecinales, a las universidades y colegios profesionales, a los sindicatos y a las ONGs ambientalistas.

El trabajo desarrollado durante 1994/1995 por las distintas comisiones de trabajo intersectoriales y multidisciplinarias permitió:

- a)** realizar un diagnóstico (identificando y sistematizando un conjunto complejo de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de la ciudad)
- b)** seleccionar los ejes estratégicos de actuación y definir el objetivo general del plan (imagen- objetivo a alcanzar por la ciudad) y los objetivos particulares de cada eje
- c)** determinar y diseñar los proyectos y las acciones que por su carácter, dimensión o localización, tenían una función estructurante en el marco de los ejes estratégicos definidos, por lo tanto iban a contribuir a la transformación y desarrollo de la ciudad<sup>8</sup>.

### 2.3 Rafaela, ejemplo de puesta en marcha

La ciudad de Rafaela en Santa Fe, es otra ciudad del interior del país pionera en poner en marcha el Plan Estratégico de Desarrollo Participativo.

En octubre de 1996 luego de un período de capacitación de los actores locales en materia de planeamiento estratégico, se convocó a las instituciones de la sociedad civil. Comenzó así el período de diagnóstico, durante el cual se realizaron talleres participativos que reunieron a más de 170 representantes de unas 65 organizaciones. Se consensuó y definió el objetivo de la ciudad que era potenciar a Rafaela como centro productivo regional con proyección internacional, desarrollándola como núcleo de capacitación y tecnología, que proyecte su identidad cultural con base solidaria y garantice equilibrio urbano, calidad ambiental y de vida para todos.

A partir de este objetivo, se diseñaron las líneas estratégicas sobre las cuales se trabaja desde entonces. Por ejemplo por segundo año consecutivo, se trabaja sobre

---

<sup>8</sup> Municipalidad de Córdoba. "La construcción de la ciudad y el nuevo relacionamiento público- privado". Revista Córdoba, ciudad y desarrollo. Córdoba, septiembre 1998, ano IV, número 10, pp. 4.

una de las líneas de acción trazadas en la Comisión de salud del PER, que es la instrumentación de programas nacionales y provinciales de prevención y atención; reforzados mediante la coordinación y participación de sectores locales<sup>9</sup>.

#### 2.4 Bahía Blanca, otra experiencia

Otro de los casos es el de Bahía Blanca que comenzó cuando el 15 de diciembre de 1997 la Municipalidad convocó a la comunidad local a una asamblea ciudadana ante la cual se anunció formalmente la implementación del Plan Estratégico.

Desde ese momento se inició un proceso participativo y consensuado, cuyo objetivo central apunta a la identificación, diseño y gestión de las principales estrategias de desarrollo para el ámbito bahiense.

En diciembre de 1999 el Plan Estratégico finalizó su etapa de formulación. Esta instancia comprendió la elaboración del Diagnóstico de situación, la definición de los Lineamientos Estratégicos de Actuación y la propuesta de Programas y Proyectos Estratégicos.

Este proceso fue el resultado del trabajo conjunto de las instituciones públicas y privadas más representativas del medio local que a través de una metodología de base participativa, acordaron las acciones necesarias para la transformación de la ciudad y del partido en general<sup>10</sup>.

#### 2.5 El ejemplo local

De la misma manera que las otras ciudades del país plantearon sus Planes Estratégicos, General Roca también plantea DeSuR unos años después.

En esta línea de pensamiento, DeSuR (Desarrollo Sustentable para Roca) es una iniciativa del gobierno municipal de General Roca, compartida a partir de mayo del año 2000 por un amplio espectro de las organizaciones locales, que tuvo por objeto impulsar el desarrollo integral de la ciudad.

Su principal característica es la de introducir el aporte de los sistemas de construcción participativos y la colaboración público-privada, tanto para la elaboración como para la ejecución de los proyectos, ya consensuados. De esta manera la planificación y la ejecución dejan de ser un asunto exclusivo de especialistas para dar paso a un proceso de integración entre los diferentes agentes de la sociedad. La

---

<sup>9</sup> Proyecto de investigación. Ranking nacional de municipios. Fundación Grupo Innova. Buenos Aires, enero de 2003.

<sup>10</sup> Municipalidad de Bahía Blanca. *“Plan estratégico Bahía Blanca”*. Documento final. Bahía Blanca, 2000.



finalidad es permitir el paso de la situación actual de la ciudad y su región a otra situación definida como deseable y posible.

En el caso de Roca la decisión de poner en marcha el primer Plan Estratégico de la ciudad parte, además, de reconocer la necesidad de diseñar un nuevo modelo de desarrollo que asuma como escenario los profundos y rápidos cambios que se están produciendo en el país y el mundo.

La gente se acerca por la demanda que había de plantear sus necesidades y trabajarlas en conjunto frente a la falta de acción por parte del gobierno. Se cree importante trabajar las ideas mancomunadamente para llegar a las respuestas esperadas y posibles dentro de los recursos encontrados.

## **2.6 Contextualización del desarrollo local**

General Roca se localiza en el centro de una amplia región conformada por los valles inferiores de los ríos Neuquén y Limay y del valle superior del Río Negro (en las Provincias de Neuquén y Río Negro) con una extensión de 120 km de largo, entre 8 y 10 km de ancho promedio y que en los datos estadísticos del año 1991 contaba aproximadamente con 500.000 habitantes. Se trata de una zona agrícola bajo riego, inserta en una extensa meseta semiárida con más de 100.000 has dedicadas principalmente a la actividad frutícola. De ellas, 75.000 has se ubican en 13 municipios del Departamento de General Roca en la Provincia de Río Negro y cerca de 25.000 en 3 municipios del Departamento Confluencia en la Provincia de Neuquén.

El conjunto de los centros urbanos del área, se localiza en los valles de los ríos antedichos a lo largo de la Ruta Nacional 22 y las vías del ferrocarril, constituyendo un sistema fuertemente interdependiente de ciudades y pueblos relativamente homogéneos y asentamientos productivos. La particular configuración territorial y dinámica funcional de la región conforma actualmente una virtual conurbación.

Se produjeron importantes cambios económicos en el Alto Valle, a partir de la década de los '60 y '70, como consecuencia de políticas de Estado acentuadas en la ampliación de las zonas para la explotación de hidrocarburos y a la inversión directa en la construcción de grandes represas hidroeléctricas, así como al aumento de empleo en las provincias de Río Negro y Neuquén. Estas actividades generaron, a su vez, el crecimiento de las actividades terciarias y de servicios de base urbana, provocando un importante movimiento migratorio hacia las localidades del área en busca de empleos de alta remuneración en comparación con otras zonas del país. En este contexto se produjo un explosivo crecimiento poblacional basado fundamentalmente en la radicación de familias jóvenes.

Durante la década de los '90 se ponen en marcha una serie de políticas de ajuste y de reformas macroeconómicas y de reformas administrativas del Estado de corte neoliberal, que dieron lugar a un profundo proceso de transformación que abarcó lo político, económico, social y administrativo. Esto se tradujo en la apertura irrestricta de la economía, la inserción plena en las relaciones económicas internacionales sin salvaguardas para la potenciación de nuevas o antiguas estructuras productivas, reducción del gasto público y el abandono por parte del Estado de las funciones básicas de redistribución y promoción de un modelo de desarrollo con equidad social. En este contexto, en el Valle se verifican dos procesos simultáneos: a) el de la privatización de las empresas estatales como ferrocarriles, administradoras de las grandes presas y las empresas de prospección y extracción de petróleo y gas, entre las más importantes; y b) la crisis de la producción frutícola tradicional. Esto significó un fuerte aumento del desempleo y una aguda crisis social en la que sobresalió especialmente la demanda de tierra y vivienda.

## **2.7 El plan estratégico en este marco**

La crisis social, económica, política e institucional que vive la Argentina y que se agudizó el 20 de diciembre del año 2001, ha determinado cambios, siendo la característica principal, a nivel social, la participación de la gente en organizaciones y actividades que adquieren mayor legitimidad frente a los gobiernos. Es así como los clubes de trueque se han convertido en espacios de contención social, las asambleas barriales pasaron a ser una expresión popular “de todos”, la apertura de las fábricas cerradas fue impulsada por sus trabajadores, y se produjo el despertar de debates que estaban dormidos.

La ciudad, sufre los avatares de las crisis nacionales y los efectos de la globalización, quedando muchas veces paralizada, sin posibilidades de actuar en ese contexto. Es por ello que los gobiernos locales están trabajando en temáticas que anteriormente no atendían y que parte de sus funciones se encuentran abocadas a paliar las necesidades de su comunidad. “Pensar globalmente y actuar localmente” es una consigna de un paradigma de desarrollo que las ciudades, en éstos últimos años, han necesitado para fortalecerse frente a los bruscos cambios globales.

General Roca, cuenta con 90.000 mil habitantes, y está asentada en una región del valle productivo del norte de la Patagonia Argentina, depende de una economía frutihortícola de exportación, la cual está ligada a las decisiones que se toman a nivel nacional o internacional.

La experiencia de General Roca, se remite a un proceso participativo, con un plan estratégico, donde se involucran Estado local, con organizaciones no gubernamentales, sector económico y vecinos, con una consigna muy concreta de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Lo “Local” adquiere un significado positivo para los actores de la ciudad, ya que se vive con protagonismo la autonomía; y las propias decisiones vinculadas a la pregunta hacia dónde queremos ir, son tomadas entre vecinos. Este es el escenario donde se articulan las capacidades, los recursos, las estrategias, la participación directa, para insertarse y protegerse de los cambios globales.

La participación, la articulación pública- privado a las herramientas de gestión que propician el control de los organismos públicos, la construcción de capacidades locales de la sociedad civil como partícipe de las políticas públicas, se convierten en metas y lineamientos de proyectos concretos.

El modelo de gestión que tiene bases fuertes en la transparencia y el fortalecimiento de las organizaciones locales, ha sido la principal tarea y meta realizada por DeSuR. Este es un espacio de participación popular donde las organizaciones públicas y privadas construyen políticas públicas para la ciudad. Está orientado hacia el Desarrollo Humano Sustentable y Participativo.

La envergadura de este plan y el contexto de la crisis en el cual se genera exige de un acompañamiento técnico y logístico con capacidad para guiar la realización. Por ello, se sugiere que se consolide el equipo técnico y en el tercer año del proceso al Foro para el Desarrollo Local como una nueva institucionalidad para que las intervenciones que se emprenden en este marco permitan la continuidad para la instalación de una nueva práctica social en la resolución de problemas de la ciudad.

Desde este espacio es posible no sólo asegurar el éxito en la ejecución de los proyectos priorizados sino también instalar una nueva modalidad de gestionar la ciudad hacia un desarrollo sustentable.

Finalmente es necesario profundizar constantemente los aspectos políticos y técnicos de esta experiencia para que la misma alcance las dimensiones que requiere la atención de los problemas actuales y futuros de la ciudad de General Roca y la Región sobre la base de un trabajo mancomunado de las instituciones locales.

### 3. PLAN ESTRATÉGICO: EXPERIENCIA LOCAL

#### 3.1 El origen del plan para General Roca

Un plan estratégico es la forma que encuentran las ciudades a través de nuevos modelos de gestión (nuevas formas de ver y hacer política) y por medio de sus organizaciones para manejar su gobierno, organizando los pasos a seguir para lograr los objetivos propuestos, siempre de una manera compartida con la sociedad en su conjunto.

En General Roca, al asumir la intendencia el Doctor Ricardo Sarandría en 1999 se implementa un nuevo modelo de gestión introduciendo cambios políticos, como el considerar la opinión de la población en las funciones de gobierno, cuestión a la que nunca antes se le había dado margen alguno.

Hay que tener en cuenta que a finales de la década del 90' la ciudad dejaba de ser gobernada por un dirigente perteneciente al mismo partido, pero cuyo gobierno estaba caracterizado por una política verticalista, compartida desde el gobierno provincial hace muchos años.

La idea del nuevo intendente estaba basada en una forma de hacer política más horizontal, en la cual todo ciudadano tenga un espacio donde pueda proporcionar sus opiniones en cuanto al mejoramiento de la ciudad. El objetivo es lograr el desarrollo de la misma entre todos los actores que la componen.

El proceso tiene por objetivo mejorar la ciudad en su conjunto de una manera integradora es decir, que tienda al crecimiento a nivel social, económico, cultural, deportivo, ambiental, político, etc. Por eso se habla de desarrollo sustentable, este concepto no hace referencia a un crecimiento estanco, sino que propone que todos los elementos que componen una ciudad (cultura, gente, economía, medio ambiente, etc) estén en continuo movimiento desarrollándose siempre de manera equitativa logrando el punto de equilibrio que brinda una mejor calidad de vida.

Es importante resaltar que desde el inicio de DeSuR, gran parte de la sociedad aprendió a trabajar con otros por una misma finalidad dejando de lado los intereses particulares como primer meta para dejar paso a un objetivo conjunto.

A finales del año 1999, se inicia la sensibilización de los actores locales acerca de las temáticas de planificación estratégica, descentralización, desarrollo local y herramientas para la participación, a través de talleres y charlas del Dr. Juan José Pi De La Serra, Director del Plan Estratégico de la ciudad de Buenos Aires y el Arq. Andrés Borthagaray, Secretario de descentralización y participación de la ciudad de Buenos Aires.

El objetivo fundamental era que la sociedad pudiera hacer una evaluación de la ciudad, encontrando las falencias y canalizando los deseos de un mejoramiento de la misma a través de las experiencias de otros lugares.

En los talleres se le empieza a demostrar a la gente la importancia de trabajar por una ciudad en crecimiento y los aspectos positivos de hacerlo con el gobierno Municipal.

### **3.2 Las etapas del plan**

El Plan Estratégico se divide en tres etapas que son la formulación, reformulación, implementación, ejecución y evaluación.

#### **3.2.1 La formulación:**

Significó que el Plan Estratégico denominado DeSuR ( Desarrollo Sustentable para Roca) se pusiera en marcha en mayo del año 2000 y los actores sociales se pusieran a trabajar en talleres por el desarrollo de la ciudad; se formó la Junta Promotora integrada por veintisiete organizaciones de la ciudad en la cual estaban representados los medios de comunicación, las diferentes religiones, la salud pública y privada, la educación pública y privada, los barrios, los gremios, el Ejecutivo Municipal, el Concejo Deliberante, instituciones culturales, organizaciones provinciales y nacionales.

Esta etapa llevó un año y medio, tiempo en el cual se realizaron 108 entrevistas, 15 reuniones de trabajo, 3 talleres de temas críticos y confección de un **Prediagnóstico**.

Posteriormente se llevaron a cabo 7 talleres en diferentes lugares y sobre distintas temáticas, para producir un **Diagnóstico** en el que se especifica cual era la situación de la ciudad en cuanto a servicios en ese momento, un análisis del contexto económico y de la problemática social, planteando entre otras cosas las perspectivas y prioridades de los actores locales.

En el año 2001 se elabora el documento denominado **Modelo de Desarrollo** para el cual se realizaron seis reuniones de cinco Comisiones de Trabajo, en los meses de septiembre y octubre, en las que se definió en forma participativa la visión para la ciudad, los ejes estratégicos, los programas y los 67 proyectos priorizados por los participantes de acuerdo a las necesidades de la ciudad.

**LA VISIÓN ACORDADA FUE: LOGRAR QUE GENERAL ROCA REAFIRME SU  
CARÁCTER DE CIUDAD INNOVADORA, A TRAVÉS DEL FORTALECIMIENTO DE LAS  
CAPACIDADES LOCALES CON UNA ECONOMÍA DIVERSIFICADA, CON EQUIDAD  
SOCIAL Y CONTRIBUYENDO AL DESARROLLO DE LA REGIÓN.**

Son 5 los ejes estratégicos y sus objetivos:

❖ Estrategia Económica:

**“ Apoyo a la producción regional y fomento de nuevas actividades dinamizadoras de la economía local a partir de herramientas de promoción innovadoras, mejorando la calidad de vida de los habitantes de la zona rural”**

❖ Estrategia Social:

“Priorización de políticas de equidad social a través de iniciativas locales de desarrollo, de participación y la articulación institucional tanto pública como privada.”

❖ Estrategia Urbano-Ambiental:

“ Estructuración de una ciudad más equilibrada entre el sector norte y el sur del canal principal de riego y la zona productiva. Mejorar la calidad ambiental del espacio urbano, implementando políticas de hábitat para los sectores populares y crecimiento sostenible de la periferia y priorizando la integración con la región”

❖ Estrategia, Cultura, Deportes y servicios:

**“Consolidación del perfil de Roca como centro de prestación de servicios especializados y de generación de actividades culturales locales. Impulso a las acciones que favorezcan la integración de las localidades de la región para acelerar su desarrollo”.**

❖ Estrategia participativa:

“Promover la participación a través de herramientas de gestión integral en las organizaciones públicas y privadas”

Mientras el proceso se desarrollaba se llevaron a cabo numerosas acciones, entre otras surge como uno de los lineamientos del Plan Director, que en ese momento estaba en elaboración, el Concurso para el Mejoramiento del Área Centro de la ciudad. Es organizado por la municipalidad, DeSuR y el colegio de arquitectos porque se evaluó que una de las peores calles de la región era la Tucumán debido a que carece de atractivo, competitividad y de todo sentido de espacio urbano. Por todo esto se llamó a un concurso de ideas con un premio de \$10.000 mil pesos para aquel

proyecto que presentara los mejores cambios posibles para la calle más céntrica de General Roca. Lamentablemente, después de la crisis del año 2001 no hubo dinero para implementarlo.

También se organizó una charla –debate del urbanista catalán Jordi Borja en las instalaciones de la Sociedad Española de nuestra ciudad a la que asistieron más de 320 personas. Otro aporte fue la capacitación para organizaciones con el arquitecto Mario Robirosa.

Aquí es necesario destacar la intervención de la Fundación para el Desarrollo Humano Sustentable de la Patagonia. Esta Fundación ha brindado colaboración para promover, apoyar y asistir al proceso de Gral. Roca, se encuentra financiada por la Comunidad Económica Europea y la Fundación Avina.

Se realizó también una capacitación para diferentes técnicos de la región patagónica sobre facilitadores de diálogo multisectorial y charlas temáticas sobre desarrollo sustentable y gobernabilidad, compartiendo experiencias de otras ciudades que desarrollan planes estratégicos.

La contadora Analía Nievas, profesional de vasta experiencia en el plan estratégico de la ciudad de Córdoba sobre trabajos con grupos para la redefinición de organizaciones, realizó un valioso aporte que se concretó en el taller de Conferencia Estratégica para la definición del nuevo rol de Casa de la Cultura.

También se hicieron charlas con organizaciones y el Municipio de San Antonio Oeste, y la confección a través de 14 Talleres del Proyecto de Ordenanza sobre el Plan Director para Roca, norma que contiene 350 artículos que especifican los usos de suelo y las herramientas de gestión, aprobada por el Concejo Deliberante en abril del año 2003.

Desde diciembre del 2001 a abril del 2002, DeSuR vivió una etapa de letargo ya que por cuatro meses no funcionó debido a los acontecimientos que estaba viviendo el país en ese momento además de la falta de respaldo del intendente para la continuidad del proceso, cuestión que se produce por diferentes razones políticas ajenas al proceso en sí, que nunca quedaron claras.

### 3.2.2 La reformulación:

En abril del 2002 se realizó en nuestra ciudad el “Encuentro de Ciudades Patagónicas, con procesos de Desarrollo Local” a la cual asistieron 14 ciudades de toda la Patagonia y estuvo organizado por la Fundación para el Desarrollo Humano Sustentable de la Patagonia.

Se convocó a reunión a todas las organizaciones integrantes de la junta promotora y solo un tercio decide continuar con el plan.

A partir de este momento, las organizaciones de la ciudad que mayor compromiso demostraron con DeSur y el Municipio retoman el Plan y redefinen nuevos lineamientos para el proceso participativo.

Se evaluó que:

- gran parte de la Junta Promotora como órgano máximo de representación del Plan Estratégico, no promovió el plan
- que las instituciones formales no representaban a toda la ciudad
- que debería existir mayor compromiso de las áreas municipales
- que la comunicación era insuficiente.

La representatividad y el compromiso no son solamente temas de debate sino de anhelo de quienes desean continuar con el proceso participativo.

### 3.2.3 La implementación:

Es la etapa que se inicia a mediados del año 2002, porque la principal consigna fue poner en funcionamiento el Modelo de Desarrollo, es decir empezar a concretar los proyectos que se habían definido.

Después de varias reuniones en el Departamento Provincial de Aguas (DPA) y en el Centro de Educación Media (CEM) N° 1 se conformó el Foro Para el Desarrollo Local, que además de ser la instancia de plena participación de todos los vecinos, organizaciones públicas y privadas, cumple la función de convalidación y debate en general del DeSuR; es el primer proyecto planteado en el documento **Modelo de desarrollo** que se pone en ejecución. Otra instancia de participación son las Comisiones Temáticas, que devienen de los Ejes Estratégicos (también planteados en el documento mencionado) y que dan el marco a los proyectos.

Las características de los proyectos es que son “sinérgicos”, polivalentes, son gerenciados por Organizaciones no Gubernamentales y tienden a lograr la articulación pública-privada. Han sido las organizaciones sociales quienes más han aprovechado este espacio de participación y se han juntado a trabajar, gestionar y ejecutar los diferentes proyectos.

Durante el mes de Agosto y Septiembre de 2002, se realizaron los talleres de priorización de proyectos junto a la contadora Analía Nievas y gracias al financiamiento de la Fundación Patagonia Sustentable. De ésta cartera de proyectos se eligieron ocho según las prioridades de cada eje de trabajo para ser ejecutados.

Los ocho elegidos fueron:

- Escuela Agropecuaria.



- Centro Recreativo, Deportivo y de Contención Social para Roca.
- Reformulación del Sistema Tributario. Proyecto de modificación de la tasa de seguridad, salubridad e higiene.
- Convivencia Escolar. Resolución de conflictos por medios pacíficos.
- Gestión de residuos derivados de hidrocarburos.
- Cultivos anuales con fines sociales en tierras ociosas de Roca
- Nodo cultural. Oficina que centralice la información cultural de la ciudad.
- Forestación en espacios públicos entre vecinos, ONGs y municipalidad.

Hay una serie de proyectos nuevos que no se encuentran en el **Modelo de desarrollo**, pero que fueron llevados a cabo con el apoyo incondicional de DeSuR y la colaboración permanente del equipo técnico, paralelamente a la priorización de los proyectos en cartera.

## PROYECTOS NUEVOS

1. Comisión de apoyo y seguimiento de la Cooperativa de Trabajo Frigorífico J.J. Gomez (ex-Fricader). Asamblea Colegio María Auxiliadora / mayo de 2002.
2. Feria artesanal de productos locales (producción artesanal y compra local en el marco de una economía social) CAMIGRO, Pastoral Social, Mujeres en Lucha.
3. Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Equipo Técnico de DeSuR  
Entre las actividades realizadas se destacan las siguientes:
  - a. Capacitación y talleres para el Consejo Consultivo Local / Programa Jefes y Jefas de Hogar. Agosto 2002.
  - b. Taller para la organización del Consejo de Seguridad Local. Agosto 2002
  - c. Taller para la organización estratégica de la Comisión de Gas Rural. Septiembre 2002.
  - d. Taller con la Comisión de Clubes de Trueque de la ciudad para la articulación y definición de una visión para el Desarrollo, Fortalezas y Debilidades.
  - e. Capacitación de 12 jefas y jefes de hogar para el seguimiento y evaluación de proyectos del Consejo Consultivo.

### 3.2.4 La ejecución:

Es la tercera etapa del Plan que comenzó a finales del año 2002, luego de la priorización. Las organizaciones interesadas comenzaron a trabajar para la concreción y puesta en marcha de los proyectos priorizados. Esta etapa incluye la realización del proyecto global con objetivos, fundamentaciones y presupuesto; la gestión de recursos económicos, mobiliarios, jurídicos y mano de obra; además de todo lo necesario para la puesta en marcha de proyectos de gran envergadura para la ciudad como los que se plantearon. Cada uno de estos proyectos cuenta con un Plan Operativo en el cual se determinan actividades, fechas, recursos y responsables institucionales.

De los ocho proyectos que se priorizaron, solo cuatro siguen en progreso tratando de llegar a su finalidad planteada desde un primer momento.

Además de los priorizados hay ocho proyectos más, denominados en gestión que al igual que los anteriores se encuentran en el documento **Modelo de Desarrollo**, y a pesar de no haber sido priorizados funcionaron por iniciativa de las organizaciones que los implementaron.

## **PROYECTOS EN GESTIÓN**

1. Mujeres en situación de riesgo. Consejo de Mujeres, Municipalidad.
2. Plan de Manejo del área protegida. Ambientalistas, Municipalidad, otros.
3. P.D.R. Plan Director de Roca (Ordenanza de uso de suelo con herramientas para la Gestión Urbana y Rural) consensuada por 27 Instituciones, Ejecutivo Municipal, Concejo Deliberante Municipal.
4. Foro para el Desarrollo Local de DeSuR. Organizaciones y personas que integran el espacio de participación.
5. Animación Cultural en los barrios de la ciudad. Organizaciones barriales, Municipalidad.
6. Anillo de circunvalación. Municipalidad.
7. Registro informático de donantes de sangre. Club de Leones, Colegio de Farmacéuticos, Bomberos Voluntarios, Hospital López Lima, Municipalidad, Clínica Roca y Sanatorio Juan XXIII.
8. Plan Desarrollo Turístico para Roca. Nietos y Bisnietos de Pioneros, Municipalidad, Ambientalistas, Agencias de turismo y otros.

### **3.2.5 La evaluación:**

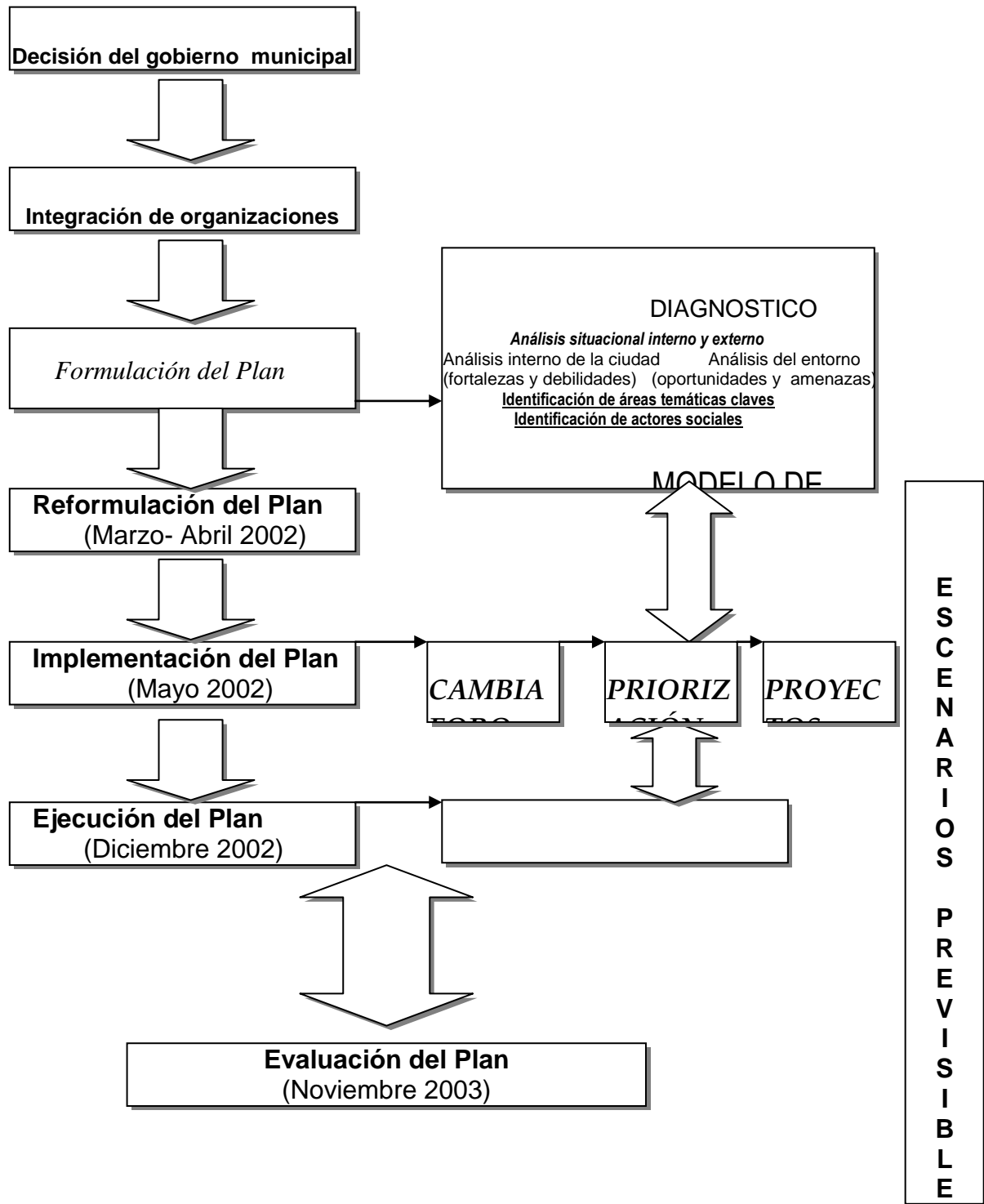
A fines del año 2003 el Plan realizó una evaluación de esos proyectos y de la funcionalidad del Plan Estratégico en general, con la intención de obtener los resultados de acuerdo a los

objetivos planteados, el trabajo realizado y lo alcanzado hasta el momento. La evaluación pretendió recoger lo bueno y lo malo del proceso iniciado con la gestión que finalizó el 10 de diciembre, para poder modificar los errores, además de analizar de alguna manera los logros alcanzados a través de esta nueva forma de trabajo mancomunado entre la sociedad civil y el estado.

La evaluación dio como resultado que la forma de trabajo mancomunada entre el sector privado y el público es muy efectiva teniendo en cuenta que la ciudad depende de todos y no sólo de una parte, sea esta la pública o la privada. En lo que respecta a la experiencia vivida en DeSuR, si bien fueron muchos los logros obtenidos en un corto período de tiempo ( en cuatro años se llegó hasta la ejecución de proyectos), era necesaria una nueva invitación a la población para que participe y se integren otros sectores que hasta ese entonces no lo habían hecho. Por otro lado es importante el compromiso asumido por todas las partes para que lo planteado siga adelante. De lo contrario todo lo pautado es muy difícil que llegue a concretarse, falencia encontrada en algunos casos en el transcurso de los cuatro años del Plan, sobre todo en la etapa de ejecución de los proyectos. También quedó muy claro que para lograr la articulación pública-privada es importante la forma de hacer política en una gestión de gobierno de manera que deje abierta la posibilidad de que la comunidad pueda brindar sus aportes, más allá de las diferencias políticas, religiosas o étnicas que tenga, así como también el poder adquisitivo que posea.

# GRÁFICO 4

## Proceso y etapas (resumen gráfico)



### 3.3 Estructura del plan

Cuando se inicia el Plan Estratégico DeSuR en el año 2000, la Junta Promotora era el órgano máximo del Plan Estratégico.

Estaba presidida por el Intendente Municipal, e integrada por los principales referentes de diversas organizaciones importantes a nivel local, como el presidente del Concejo Deliberante, el presidente del Bloque Alianza, presidente Bloque PJ, Concejal MPP, Sector Empresarial, Cámara de Productores, LU 18 Radio El Valle, Cable Visión del Comahue, Diario Rio Negro, Iglesia Católica, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) Estación Alto Valle, Departamento Provincial de Aguas, Cámara de Comercio, Instituciones Culturales, Educación Pública, Educación Privada, Salud Pública, Salud Privada, Pastoral Social, Iglesias Evangélicas, Grupo Ecológico General Roca, Universidad Nacional del Comahue, Colegios de Profesionales, Confederación General del Trabajo, Central de Trabajadores Argentinos y Sector Barrial.

Tenían a su cargo el seguimiento del proceso de elaboración del plan y la aprobación de los proyectos. Su objetivo era lograr el desafío de una ciudad equilibrada, articulada, ambiental y económicamente sustentable, para procurar la satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer las de las generaciones venideras. (ver gráfico 5)

En el año 2002 en la etapa de reformulación, se hace un análisis crítico del plan estratégico a través de talleres organizados en el Centro de Educación Media (CEM) N. 1 en los cuales las organizaciones participantes a través de la matriz FODA resaltan las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que se habían presentado en el proceso hasta ese entonces.

Esto definió que la Junta Promotora ya no podía continuar por no haber cumplido correctamente las funciones como órgano de dirección del plan, rol para el que fueron convocados y aceptaron cumplir en su oportunidad. Tampoco funcionaron como una instancia consultiva debidamente organizada para los asuntos del plan.

*Según el arquitecto José Luis Guerra ex coordinador de DeSuR, “la Junta Promotora cumplió el rol de ser “chapa” es decir que al estar compuesta por 27 organizaciones de peso de la ciudad ayudó a que el nombre DeSuR se fuera conociendo en diferentes ámbitos de la ciudad, pero sí es cierto que el rol fundamental de promover el plan, no lo cumplió”.*

Por todo esto en mayo del año 2002 se constituye el Foro de Desarrollo Local, definido como una primera instancia de participación integrada por organizaciones públicas, ONGs y vecinos de la ciudad orientada a establecer el liderazgo del proceso de gestión y ejecución de los programas y proyectos consensuados por la comunidad en el Plan Estratégico DeSuR. El Foro es un grupo capaz de convertirse en un “espacio” de acuerdos, de promoción y movilización de la sociedad.

En este sentido, el Foro para el Desarrollo Local se presenta como un incipiente espacio de acuerdos al que se lo fortalece con acciones directas que le permitan constituirse en una nueva institucionalidad local capaz de gestionar recursos y de transformar la realidad, para esto se tramitó la personería jurídica para constituirse como Asociación Civil. Esto implicaba determinar las instituciones socias, los aportes, la organización, el alcance de la participación de la Municipalidad y del Sector Privado, el espacio físico de funcionamiento (ya cedido en comodato por la Municipalidad en octubre de 2003 por el término de un año, a seis organizaciones hasta tanto se obtuviera la personería jurídica), entre las más importantes. (ver gráfico 6)

Sus objetivos están enfocados en la construcción de políticas públicas para el desarrollo local, creando y fortaleciendo una red interinstitucional de intercambio permanente y de cogestión entre el sector público y privado en la ejecución de proyectos; mejorar y continuar los ámbitos para los procesos participativos, ya realizados por DeSuR; promover la ejecución de programas y proyectos ya consensuados por la comunidad en el Plan Estratégico de la ciudad.

Esto sugiere una serie de actividades a cumplir por el Foro como lo son el de promover una amplia participación ciudadana en las diferentes instancias de ejecución de los programas y proyectos del Plan; articular los intereses y acciones sectoriales con los objetivos de desarrollo y ejes estratégicos (económico, urbano-ambiental, social, cultural y deportivo) definidos por el plan, supervisar el avance de los programas y proyectos a fin de conseguir la máxima coherencia posible estableciendo un orden de prioridades que facilite la ejecución del plan; la importancia del seguimiento de los proyectos, la impulsión de los mismos por parte del Foro, el compromiso de los responsables de cada uno de los que han participado del plan, el grado de cumplimiento de los objetivos y la evaluación de los impactos de los mismos contribuirán a medir la eficacia del Plan Estratégico.

El Foro fue integrado por la Asociación Rionegrina de Teatro (ARTE), Pastoral Social, Pastoral de Migraciones, Comisión de Gas Rural, Comisión de Clubes de Trueque, Agrupación Las Flores un Sentimiento, Cámara de Microempreendedores de General Roca (CaMiGRo), Consorcio de Riego, Cámara de Productores, Liga Infantil de Fútbol Independiente Amateur (LIFIA), Cámara de Agricultura Industria y Comercio de General Roca, Agencia de Desarrollo de General Roca, Casa de la Cultura, Colegios de Profesionales, Cooperativa Quillahué, Movimiento Mujeres en Lucha, Asociación Nietos y Bisnietos de Pioneros, Juntas Vecinales, Municipalidad de General Roca, Concejo Deliberante, Departamento Provincial de Aguas (DPA), Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (FaDeCS), Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Ecoclub Valle Verde, Unión de Trabajadores de la Educación de Rio Negro (UnTER), Fundación Constelación Patagonia,

Consejo Pastoral, Fundación Barrera Patagónica (FUNBAPA), Educación Pública, Obispado del Alto Valle, Biblioteca Ruca Quillcatuve de Barrio Mosconi, Comisión de Desarrollo Productivo.

Para llevar a cabo todas las tareas planteadas, abriendo el espacio para aquellos que no querían integrar el Foro pero sí trabajar en los proyectos, se plantea una segunda instancia de participación dividiéndose en cinco comisiones por áreas temáticas que están definidas por los ejes estratégicos planteados en el documento **Modelo de Desarrollo** (Económica; Social; Participativa; Urbano-Ambiental; Cultura, Deporte y Servicios).

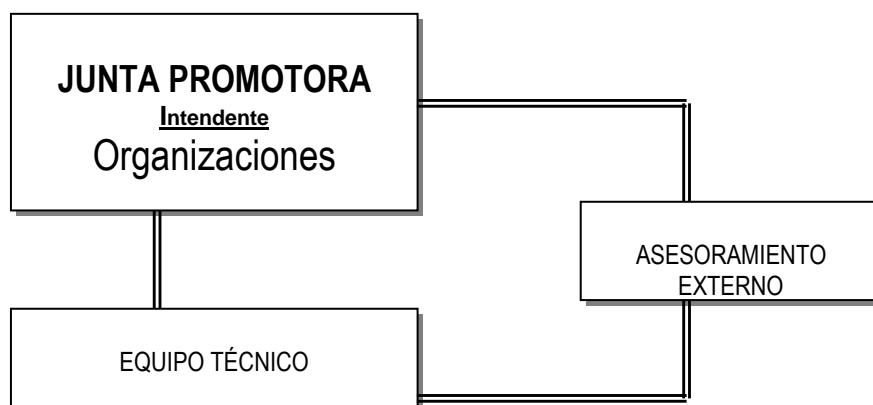
Además de los actores sociales que participan, el Plan Estratégico fue coordinado por un equipo técnico interdisciplinario, compuesto por profesionales que entienden de diversas disciplinas, logrando así brindarle apoyo, respaldo y asistencia técnica a los actores sociales que participaban para que pudieran llevar adelante las metas que se fueron proponiendo. También colaboró estrechamente con los asesores externos.

Por su parte, los asesores externos (según el trabajo para el que se los solicitara a lo largo del proceso) por lo general eran los que proponían la metodología integral del proceso de planificación, brindándole al equipo técnico del plan, formación acerca de la metodología de planificación estratégica y moderación, las que serían de utilidad para colaborar en la coordinación y moderación de los procesos grupales que se generaran.

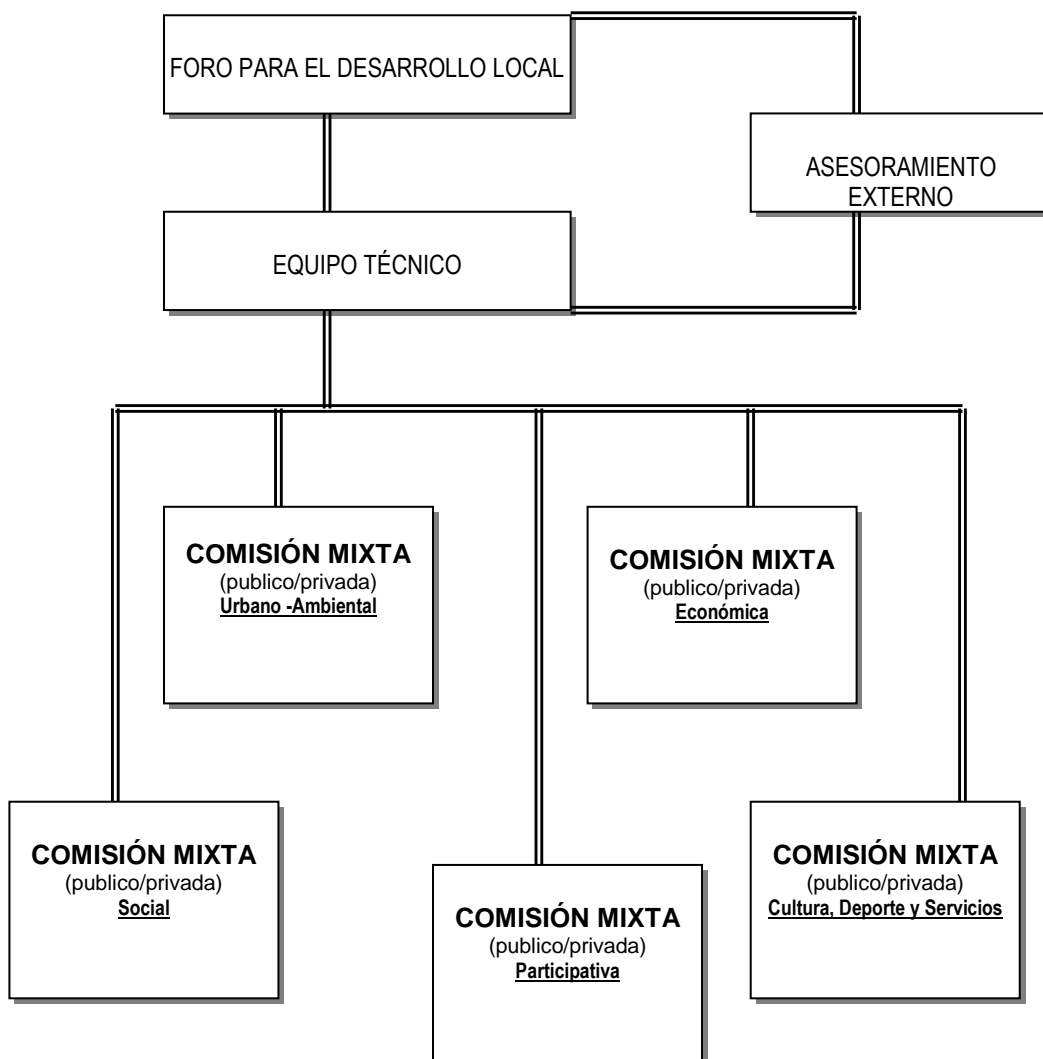
Participaban, asesorando metodológicamente, en la elaboración de los documentos que se derivan del desarrollo del proceso de planificación.

Al poder efectuar un análisis del entorno más objetivo, estudiaban la metodología adecuada para el relevamiento de problemas, formulación de objetivos, análisis de viabilidad de propuestas y de elaboración de proyectos, moderando los talleres de trabajo grupal en algunas ocasiones y aportando las herramientas necesarias para el seguimiento y control de los proyectos seleccionados a los fines de la consecución de los objetivos propuestos.

**GRÁFICO 5**



**GRÁFICO 6**



**3.4 Cambios en la comunidad**



A partir de la implementación del Plan Estratégico por la gestión del Dr. Ricardo Sarandría se imprimió un cambio en el modo de ejercer la democracia, se produjo en la ciudad una nueva lógica en la percepción de la realidad y en la forma de resolver las problemáticas cotidianas en un amplio sector de la comunidad. En virtud de ello, se produjeron algunos acontecimientos que fortalecieron el carácter ciudadano provocando actitudes de franco involucramiento en el desarrollo de la ciudad. Ejemplo de ello es:

- ◆ El proceso del Plan como producto en sí mismo. Las organizaciones y la gente experimentaron un nuevo “oxígeno” en la definición de las políticas públicas. Se sienten convocados, tenidos en cuenta y partícipes de las decisiones de gobierno.
- ◆ La imagen del municipio cambió considerablemente frente a la comunidad. Genera mejor comunicación entre el vecino, la organización intermedia, de estas entre sí y con el municipio.
- ◆ Algunos sectores cambiaron su visión de la ciudad. Se la observa en su conjunto, despojados de los individualismos sectoriales, aparece la autocrítica de algunas instituciones, y se admite la necesidad de un cambio en algunos aspectos (espacios públicos pobres e insuficientes, tránsito desordenado, organizaciones poco representativas y con necesidad de modernizarse, etc.)
- ◆ Al interior de cada organización se generaron movimientos que significaron la puesta en marcha de proyectos, actividades y un clima diferente en la ciudad.
- ◆ Conferencia Estratégica: a solicitud de una institución cultural emblemática en la ciudad como es Casa de la Cultura, quien atravesaba un proceso de crisis, el Equipo Técnico del Plan estratégico con la colaboración de un profesional de la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior, realizaron la coordinación de un taller para definir su nuevo rol en la ciudad y la región.
- ◆ Las instituciones que trabajan en la temática social manifiestan menos dificultades para trabajar articuladamente.
- ◆ La crisis de los pequeños y medianos productores se manifestó de forma diferente, ya que a pesar de su aguda situación económica, demostraron una constante e importante participación a lo largo del proceso de formulación del plan. Lograron asimismo visualizar su situación actual en un marco más amplio y advirtieron la necesidad de trabajar en forma conjunta para encontrar alternativas.
- ◆ Feria de Productos Locales y de Elaboración Artesanal. Se unieron más de sesenta microemprendedores y artesanos con el objetivo de proteger la producción y elaboración de

productos artesanales, de apoyar las políticas de crecimiento para los sectores que más sufren el desempleo. Exponen en las plazas céntricas, todos los sábados y domingos con una importante afluencia de público.

- ◆ Los medios de comunicación marcaron una importante intervención, ya que apoyaron y criticaron permanente el proceso frente a cada nuevo acontecimiento provocado por esta modalidad de gestión. No solo sirvió para que la gente conozca DeSuR, sino que también movilizó las masas provocando diferentes reacciones, manteniendo vivo el proceso.

#### 4. LA COMUNICACIÓN COMO NEXO

La comunicación cumple un rol muy importante en un Plan Estratégico debido a que es el nexo entre todos los factores que conforman el espacio de participación. Muchos son los interesados y actores participantes de un proceso como el de DeSuR; por eso es que tiene que haber una fluida comunicación para que todos los actores involucrados se interesen, entiendan las temáticas, la forma de trabajo, el nuevo espacio que se les brinda y los informe sobre todo lo que acontece alrededor del trabajo que se lleva a cabo.

Primeramente, hacer entender el significado de un espacio de participación dentro de una gestión de gobierno, es una tarea difícil y si bien se logró en gran parte, todavía hay parte de la población que no sabe que es un Plan Estratégico o más específicamente que es DeSuR.

El logro de la comprensión parte de los ciudadanos y tiene mucha relación con el mensaje que le llega. Por ejemplo: en una primera etapa se lo relacionó directamente con la municipalidad, como si DeSuR fuera un área más del municipio en donde se supone que todo se implementa en función de lo que piensa el intendente y sus colaboradores. Esto significa que una parte de las personas a quienes se dirigía el mensaje reaccionaron de un modo que traslucía la incomprensión de un pensamiento político más abierto, sin entender el espíritu de lo que se estaba hablando.

Lamentablemente todavía muchas personas no entienden de que se trata ni están interiorizados del proceso en su totalidad y del accionar de todos los que han trabajado para alcanzar ciertas metas logradas con mucho esfuerzo y que hacen al crecimiento de la ciudad siempre apostando a su desarrollo integral. Pero a pesar de estas falencias hablan sin conocer el tema, dejando entrever la existencia de cosas poco claras. Esto entorpece el quehacer que lleva a los objetivos propuestos y al tiempo aportado gratuitamente por representantes de la comunidad con la sola finalidad de mejorar la ciudad.

En los últimos dos años, a través de la comunicación, se ha logrado que las organizaciones y vecinos que participan se "apropien" del espacio, sintiéndose parte y defendiendo lo que pudieron alcanzar. Con el tiempo se han dado cuenta de lo que se puede lograr si se trabaja en conjunto y con una misma finalidad: el desarrollo de la ciudad en todos sus aspectos.

Indudablemente hay que ser conscientes de que para que se haya concretado un espacio así fue importante el apoyo del municipio y la voluntad de los ciudadanos que se comprometieron a trabajar por una ciudad para todos.

En todo este proceso, la comunicación sirvió para acentuar la conexión entre el sector público y privado, para aumentar la comprensión del proceso y lograr que, con mucho trabajo de por medio, se pudiera proyectar con una visión a futuro respaldada por asociación público-privada, de manera que poco a poco toda la sociedad sea parte activa del crecimiento integral de General Roca, aportando para ello horas de trabajo y recursos económicos.

La metodología de trabajo en las actividades llevadas a cabo constituyen un elemento base para la concreción de consensos y acuerdos en la puesta en marcha del trabajo mancomunado. Por eso la opinión es libre, luego de explicadas las consignas el/los coordinador/es dejan un margen bastante amplio para la reflexión y el consenso como forma de llegar posteriormente a acuerdos compartidos por todos y así lograr proyectar por y para todos.

Teniendo en cuenta la metodología empleada en las distintas actividades organizadas por DeSuR, podemos hablar de una educación problematizadora o crítico-participativa puesta en práctica, porque según lo describe Juan Díaz Bordenave, *“la educación problematizadora considera a la educación equivalente a la transformación integral del participante en cuanto éste, con sus compañeros, aprende a transformar la realidad. La educación problematizadora favorece el desarrollo de la búsqueda de información; de la expresión y del diálogo; del pensamiento analítico; de la crítica y la autocrítica. Por eso ella brinda un ambiente preparatorio para la participación y, por ende, para la movilización comunitaria”*.

Porque es importante tener en claro que *“La movilización comunitaria es un proceso educativo en la medida en que abre camino al aprendizaje y a la reflexión y, por lo tanto, a la transformación de las personas. Éstas se transforman de pasivas en activas, de indiferentes en comprometidas, de acrílicas en críticas, de individualistas en solidarias, de ignorantes en competentes, de simples habitantes de un determinado territorio en ciudadanos de una nación”*<sup>11</sup>.

Hablo de educación crítico-participativa aplicada a los talleres de DeSuR por el hecho de que la finalidad misma se remite al análisis y aprendizaje global de la persona que participa de manera que comprenda la forma de trabajo mancomunado no como una estructura impuesta a la que hay que respetar sino como una forma de interactuar entre todos los actores para lograr la articulación público-privada como una forma nueva de desarrollo de ciudad consensuada. La idea es que la comunidad se haga eco de la necesidad de empezar a mejorar su calidad de vida entre todos los que la componen, por eso los actores sociales tienen que movilizarse para tal fin.

---

<sup>11</sup> Díaz Bordenave, Juan. *“Cómo hacer educación en la movilización comunitaria para la salud”*. Manual de movilización comunitaria para la salud.

## 5. LA FUNCIÓN DE LA COMUNICACIÓN

La comunicación representa una herramienta indispensable para un proceso como el que estamos describiendo. Siempre dejamos pasar la comunicación como algo que se da sin planificación ni trabajo, como algo implícito en la condición humana, pero no nos damos cuenta de la magnitud que representa dentro de un Plan Estratégico para que se lleven a cabo las tareas planteadas.

En el caso específico de DeSuR, se planteó desde un primer momento la forma de hacer conocer a la población la nueva forma de participación abierta para todos, como una manera de trabajar en conjunto con el municipio para mejorar la ciudad entre todos.

Debido al modelo político que se venía ejerciendo hasta el momento tanto a nivel municipal como provincial, se presentaron dejos de desconfianza en la población al no tener en claro el sentido del trabajo planteado. Aquí es conveniente reproducir las palabras de **Mario Robirosa**, quién deja en claro el problema común que se manifiesta en distintas partes del mundo con respecto a este tema *“la participación es como una puerta: No puede estar sino abierta o cerrada, no hay términos medios. (.....) Todas estas experiencias ‘a medias’ realimentan la falta de credibilidad y el distanciamiento de la gente respecto de tales convocatorias desde el Estado. El cambio de una cultura política centrada exclusivamente en la democracia formal a una crecientemente participativa no es fácil”*<sup>12</sup>.

Para hacer comunicación de estos espacios necesariamente hay que tener en cuenta que cualquier proceso de cambio necesita de condiciones objetivas y subjetivas, es importante tener siempre presente éstas últimas porque se encuentran en mucho de los proyectos a futuro que la gente sueña para su ciudad.

En esta dirección se puede decir que una de las funciones más importantes de la comunicación dentro de un plan estratégico es el logro de consensos por parte de los participantes. Esto se logra a través de la metodología que se utilizaba en la coordinación de los talleres en donde se les planteaba una temática para discutir o debatir a cada grupo de participantes, luego de un módico tiempo se anotaban las conclusiones del tema a las que habían arribado en conjunto poniéndose previamente de acuerdo, terminada esta tarea, se desarmaban los grupos y se unían todos en uno, un integrante de cada grupo comentaba a todo el público restante a que conclusiones llegaron,

---

<sup>12</sup> Robirosa, Mario: Op. Cit. Pág. 11

rescatando los puntos de concordancia que iban a permitir hacer una conclusión final de la temática de ese taller representando las ideas de todos.

Para lograr un trabajo mancomunado, hay que tener en cuenta que primero hay una diversidad de opiniones e ideas que nacen de las partes, por eso para llegar a una conclusión en cuanto a los pasos a seguir es primordial llegar al consenso. Esta metodología fue aprendida y aceptada por muchos actores que no la ponían en práctica o directamente no la compartían. En los procesos participativos, la imposición no es metodología válida.

En toda comunicación institucional, es necesario tener planificada las estrategias a seguir, por eso se diseña una política comunicacional que tenga coherencia con el escenario que se va planteando y el mensaje que se quiere dar, acorde a la imagen planteada y siempre respetando la esencia del Plan Estratégico.

**José Luis Taricco** es otro de los autores que puede explicar lo expuesto *“un plan de comunicación se basa en tres componentes básicos: Redes (o soportes), Flujos y Sentidos (Mensajes). Los tres deben estar articulados pero lo que termina por hacerlo eficiente o no es el sentido, es decir lo que digo.*

*En las organizaciones, los mensajes definen la posibilidad de lograr o no los objetivos de la misma. Si bien no se pueden normar en su mayoría, sí se puede y debe establecer una política estratégica que les de el sentido. Enarbolar un proyecto de mediano y largo plazo es pensar en nuestra direccionalidad a futuro. Conciliar este proyecto y hacerlo viable va a formar parte de un conjunto de toma de decisiones que se articularán en un proceso de cómo hacer la tarea y en las responsabilidades de cada actor institucional, definiendo un modelo de organización-acción.*

*A partir de estos requisitos es posible definir una política de comunicación-información que se subordina a la política general para impulsarla y darle presencia y sentido. Política ésta que deberá tener en claro cuáles son sus objetivos de mediano y largo plazo y que se traducirá en un plan estratégico de comunicación con sus respectivos programas y proyectos.*

*Se trata no sólo de conocer la realidad sino de realizar simulaciones de diversos escenarios posibles que nos permitan construir distintas estrategias, previendo los avances y retrocesos por las relaciones de fuerzas y los conflictos.*

*Las estrategias de Comunicación en las organizaciones deberían tenerse en cuenta en relación con las múltiples posibilidades de logro de objetivos que tengan diversas acciones combinadas. En realidad, cuando uno piensa en*

*estrategias termina diseñando un sistema de comunicación en relación al conjunto de procesos de relaciones que quiere establecer tanto hacia adentro como hacia fuera de las organizaciones. De tal manera lo realiza que si los problemas están bien definidos, delimitados y explicados, es posible que emerjan rápidamente las estrategias. Siempre es bueno tener diversas estrategias según sean los escenarios posibles que uno puede imaginar a futuro.*

*En cuanto a la estrategia en los mensajes, es cierto que debe combinarse el 'sentid', lo que se quiere decir con lo estético, lo creativo, pero uno no debe ser más importante que el otro. Quizás este delicado sistema de equilibrio sea el más difícil de lograr en una estrategia comunicacional. El qué y el cómo decirlo no es un problema menor. Si de lo que se trata es de responder a una situación, uno de los dos factores no puede prevalecer y, los dos, deben estar subordinados al objetivo estratégico institucional.*

*Los programas son hijos de un plan, por lo cual los objetivos específicos del Plan son los que deben resolver los diversos programas. Ellos son las acciones de información-comunicación que se deben desarrollar"<sup>13</sup>.*

**Las estrategias que se utilizan en la comunicación de un plan estratégico son las herramientas que permiten que los participantes encuentren el sentido a la participación, siendo parte necesaria para un proceso de cambio que se genera para mejorar la calidad de vida de las personas.**

**En cuanto a los programas, como los describe el autor, para el equipo de comunicación de DeSuR fueron las acciones a seguir para lograr la política planificada. En este punto es preciso aclarar que hay acciones variadas que tienen múltiples efectos. Si bien siempre se cree elegir las mas convenientes y al alcance, muchas veces fallan.**

Se pusieron en acción los diferentes programas:

- ✓ **Durante el proceso se realizaron una serie de documentos que hacen a la historia y significado del proceso participativo, el Prediagnóstico, Diagnóstico y Modelo de Desarrollo contienen la conclusión de diferentes modalidades de participación como lo fueron los talleres, seminarios y entrevistas realizadas por los actores sociales que fueron parte integrante del mismo, con la**

---

<sup>13</sup> Taricco, José Luis. "Planeamiento estratégico de la comunicación organizacional". Planificación estratégica de la Comunicación en las Organizaciones. Ed. en imprenta, 2001.

**intervención del equipo técnico. Esta documentación, concentra el trabajo elaborado por gran parte de la sociedad con respecto a la imagen que se tenían de la ciudad en el año 2000 – 2001 y las ideas para mejorarla. El Diagnóstico contiene el planteo y análisis de los temas críticos; esta armado en base a tres puntos principales como es un Análisis de las Variables Estructurales de General Roca en donde se describe la ciudad en cuanto a lo sociodemográfico y la relación con la región y la provincia, la cuestión urbano ambiental, el contexto económico local y la problemática social describiendo el sistema educativo, salud y cultura, en el segundo punto se detallan las perspectivas y prioridades de los actores locales y para finalizar se muestra una síntesis de los temas críticos a través del análisis de una matriz FODA por cada tema.**

**Toda la documentación sirve para mantener el proceso vivo en cuanto a la utilización de los mismos en cada etapa para seguir avanzando en otras. Por otro lado, archiva el trabajo de muchas horas y de mucha gente, dejando antecedentes, para que otros puedan hacer uso de los mismos.**

- ✓ Dependiendo de lo que se quiera comunicar se han realizado diferentes piezas comunicacionales para informar, hacer reflexionar e invitar a distintas actividades a la comunidad a través de folletos; panfletos; trípticos; cartas de invitación; pequeños documentos que describen algún proyecto o actividad a desarrollar o sugieren la participación en algún curso, taller o capacitación. La intención no solo fue hacer conocer lo que se ha logrado desde DeSuR, sino que también se fomenta la participación de la gente a través de actividades de interés y del conocimiento de lo que se realiza desde el plan estratégico. La participación de los actores sociales en diferentes actividades, es de sumo interés para un Plan Estratégico porque además de hacerlos parte imprescindible en el transcurso del proceso, el aporte de conocimientos sobre diferentes temas que hacen al desarrollo de la ciudad sirvió para comprender lo que querían y hacia donde apuntaban.

Los pequeños documentos tienen como función atraer la atención y el interés de los actores para que participen y se sientan parte integrante de un proceso que sin su aporte no tendría esencia.

- ✓ Una vez por mes se enviaba a todas las personas y organizaciones que fueron parte del proceso o estuvieron interesadas en él aunque no hayan participado de las diferentes actividades un boletín informativo denominado Visión Estratégica en papel y en forma digital por correo electrónico, en el cual se contaban las últimas noticias que surgían de DeSuR, ya sea de reuniones mantenidas, decisiones tomadas o en deliberación, eventos y sus repercusiones o se contaban próximas actividades.



Igualmente era importante mantener una constante comunicación a través de comunicados que se mandaban vía e-mail para informar inmediatamente de algún evento importante o la visita de algún asesor externo, contando las actividades realizadas durante esa jornada y las conclusiones de la misma.

El objetivo de estas formas de comunicar era mantener al actor participante siempre comunicado aunque no haya asistido a la convocatoria, para que no se encontrara perdido o desorientado en los próximos encuentros y poder seguir contando con su presencia. Por otro lado se lograba interesar de nuevo a algunos actores que por alguna razón se habían dejado de integrar. En cada actividad que se organizaba desde DeSuR, se pasaba una lista en donde los que estaban presentes anotaban su nombre y apellido, organización a la que representaba, número de teléfono, dirección postal y mail; esta base de datos permitía llegar a cada participante de distintas formas. Un dato importante fue la cantidad de direcciones de mail que aparecían, esto llevó a realizar el boletín en formato digital en los últimos dos años, porque era una inversión más barata que llegaba perfectamente al usuario. De este modo se logró mantener un contacto más fluido con los participantes, igualmente a los que no tenían correo electrónico se les mandaba en papel. También se imprimía una vez al mes una cantidad importante en papel para enviar a las bibliotecas con la finalidad de hacer conocer el Plan Estratégico.

- ✓ Para ir evaluando y ajustando las formas de comunicar se realizaba dos veces al año una encuesta telefónica o personal a cada participante para actualizar la base de datos, rescatar opinión en cuanto al boletín informativo para ir modificándolo si era necesario, y la forma en la cual les interesaba recibir la información ( vía mail, correo postal o telefónicamente). De la información recogida se ajustaba el trabajo a realizar próximamente para que a todos les llegara la información y pudieran interiorizarse de la misma.
- ✓ Las comunicaciones telefónicas son muy importantes en ciertos temas, sobre todo como complemento de la información, para recordar las actividades en las que cada actor está comprometido, las reuniones de los proyectos, etc. Por lo general para cada actividad a desarrollarse se mandaba invitación con anticipación por mail o correo postal, pero un día antes de algún evento importante se recordaba por teléfono. Muchas veces resultaba un poco insistente pero era la única forma de que un gran número de personas asistiera. La insistencia a veces molestaba pero también despertaba intriga, esto lograba que participaran de la actividad a la que habían sido invitados.

- ✓ La prensa, es otra de las bases de la comunicación en su conjunto, debido a que se trabaja en políticas públicas y privadas con un interés común. La comunicación mediática en ocasiones es más que importante, por eso se mantiene un fuerte contacto con los distintos medios de comunicación de modo que no sólo estén en pleno conocimiento del proceso, sino que entiendan el significado, compromiso y dedicación que implica cada logro de este ámbito de trabajo público- privado, así como también el grado de satisfacción que representa para los que están implicados en él.

Por esto, los medios muchas veces comunicaban la actividad unos días antes, también eran invitados a participar de la misma desde DeSuR, en caso de no asistir se les pasaba la información con respecto a la jornada telefónicamente. De esta manera la gente se enteraba por los medios que se había hecho, con que objetivo y cuales eran los logros.

Los medios eran la forma más rápida de llegar a la población en general más allá del mismo participante. En el último tiempo representantes de organizaciones que participaban del proceso se acercaban a los medios a comunicar desde su visión las actividades que se hacían desde DeSuR, al sentirse parte responsable del proceso se presentaban en representación del mismo con la función de contarle que se hacía en el plan a aquellas personas que no participaban e invitándolos a ser parte igual en la lucha por el desarrollo de la ciudad.

Toda la información que reciben los medios iba reforzada con un parte de prensa que describía lo realizado y alcanzado hasta el momento.

- ✓ Debido a que existen fuertes indicadores que muestran que a través de Internet las personas se comunican cada vez más, desde el equipo técnico se reflexionó que era un medio eficaz para llegar a más personas de todas partes de la ciudad, el país y el mundo. Por eso, DeSuR tuvo su página web en la cual la comunicación se basaba en la descripción del proceso, el acceso a la documentación realizada, y el comentario de las actividades más importantes que se realizaban.

La realización de la página estaba basada en el aporte de información sobre el Plan a través de un medio que llega a un amplio espectro de personas de una forma muy rápida y con bajos costos. De esta manera se esperaba despertar el interés de la propia comunidad de General Roca, de ciudades del país y del mundo que tienen una mirada más avanzada sobre los planes estratégicos y podían realizar aportes que mejoraran el proceso que se venía llevando a cabo en la ciudad

- ✓ Uno de los proyectos más relevante que fue aprobado por ordenanza en el año 2003 es el Plan Director que regula el ordenamiento de la ciudad tanto en la zona rural como en la urbana.

A raíz de la importancia que esto merece, a partir del equipo de comunicación se planificaron, coordinaron y ejecutaron una serie de charlas ilustrativas con imágenes en filminas en los colegios primarios y secundarios. De acuerdo a la edad a los que van dirigidas las charlas, hay que adaptar el nivel de los elementos que se expresan en una ordenanza, cuya extensión es de más de 150 hojas y 350 artículos, al lenguaje que cada nivel utiliza, para que los chicos entiendan de que se trata y consideren su importancia.

- ✓ Por otra parte, la coordinación de talleres para discutir sobre temas que hacen a la esencia del DeSuR como son el análisis del proceso, la evaluación, la continuación y otros, también es parte de la tarea de comunicación para transmitir las consignas y recibir las distintas opiniones que se expresarán en un papel en forma de conclusiones previamente consensuadas.
- ✓ La participación en las reuniones de los proyectos, es necesaria no solo para el seguimiento del desarrollo del proceso y concreción de los proyectos priorizados, sino también para ayudar en ese desarrollo ofreciendo asistencia técnica ya sea en la redacción de distintos documentos, notas, gestión de subsidios o lo que sea necesario para que el proyecto se implemente.
- ✓ Todo el diseño de una identidad propia que represente el proceso a través de la marca DeSuR, también es tarea importante que se trabajó en la segunda etapa de comunicación. Corresponder el discurso con un diseño propio que identifique el origen y la esencia del mensaje que se da es indispensable, para que todos los destinatarios entiendan lo mismo. Por eso la cartelería del salón de reuniones y oficinas como toda pieza comunicacional que fuera emitida desde DeSuR era identificada por su logo y sus respectivos colores.

En síntesis, la comunicación no se reduce al simple intercambio de palabras entre participantes, sino que es la que informa, convence, invita, recuerda y acompaña cada paso que se da en el proceso. La planificación estratégica y la comunicación van de la mano, como una manera de poder lograr los objetivos conjuntos que se proponen.

En síntesis las acciones a seguir fueron:

- Documentos (prediagnóstico, diagnóstico y modelo de desarrollo)

- ❑ Piezas comunicacionales (folletos, panfletos, trípticos, cartas de invitación, etc)
- ❑ Boletín informativo Visión Estratégica en papel y en forma digital
- ❑ Encuesta
- ❑ Comunicaciones telefónicas
- ❑ Mailings
- ❑ Medios de comunicación
- ❑ Internet (Página Web)
- ❑ Charlas en las escuelas
- ❑ Coordinación de talleres
- ❑ Participación y asistencia técnica a los proyectos
- ❑ Diseño de identidad (cartelería y membrete identificatorio)

## 6. LOS ACTORES PARTICIPANTES

Al hablar de un Plan Estratégico no hay que dejar de mencionar a los actores participantes que son la parte fundamental para que se ponga en marcha. La inclusión de los actores de la sociedad civil se fue dando a través de la invitación a los talleres en los que se analizaron variados temas, desde el concepto de plan estratégico, la priorización de las necesidades y urgencias en lo que respecta al desarrollo de la ciudad hasta la puesta en práctica de los proyectos consensuados.

Cuando la municipalidad en el año 2000 hace una invitación abierta a la comunidad para participar de charlas y talleres brindados por personas con vasta experiencia en procesos participativos, desarrollo sustentable de ciudades, planificación urbana y otros temas de interés para una ciudad como General Roca, muchos se acercaron a participar e interiorizarse de que se trataba.

Juan Carlos Bustos, participante de DeSuR como representante de los Clubes de Trueque aclara: *“los Clubes de Trueque forman parte de la realidad social de General Roca, yo pertenezco a uno de ellos que como organización participó de todo el proceso que en sus comienzos se denominó DeSuR, Desarrollo Sustentable para General Roca y que posteriormente dio lugar a la constitución del Foro para el Desarrollo Local, y lo hacemos con una intención que es ratificar nuestro compromiso con la sociedad y tratar de que este proceso se consolide a través del Foro para el Desarrollo Local DeSuR.*

*Vale la oportunidad para situar cuales son los motivos y cuales fueron las preocupaciones que dieron lugar a que se impulsara y se promoviera comenzar con esta etapa de participación de la sociedad, y creo que tenemos que reflexionar sobre aquella instancia en donde se plantearon tres grandes problemas que tenían que ver con las cuestiones territoriales de uso y ocupación del suelo, reformulación de los criterios para el crecimiento de la ciudad; otro fue el de la modernización de los instrumentos de administración municipal, concepto éste que supera y va más allá de lo específicamente tecnológico para dar lugar a una nueva racionalidad que permite expresar en las normativas criterios reales de equidad y de solidaridad; y fundamentalmente el tercer punto estaba dado por la apertura de los canales de participación responsable.*

*La primera pregunta que podemos hacer es por qué en ese momento se da esta decisión de comenzar un proceso, es decir hay una serie de fundamentos y probablemente todas las personas que hayan trabajado en áreas de planificación hayan conocido que la forma natural, normal de planificar, es decir lo racional, lo aceptable, lo que era verdad para el momento, tenía que ver prácticamente con las decisiones y los enfoques desde el punto de vista científico de cada una de las personas y de cada una de las disciplinas, y hoy la complejidad de los problemas sociales impone que tenga que haber una visión, una óptica y un enfoque distinto para poder planificar.*

*En ese marco se reconoce la importancia de la participación de los vecinos, no por el sólo hecho de hacer presencia sino que de una manera responsable están indicando cuales son los caminos y las direcciones que deben seguir las decisiones de los gobernantes”.*

Fue importante la invitación a organizaciones y empresas de las cuales algunos de sus representantes se hicieron eco de la propuesta compartiendo la iniciativa de empezar a trabajar mancomunadamente con la municipalidad para levantar una ciudad para todos.

Durante el proceso de formulación y ejecución de proyectos se retomaron las ideas-fuerzas que se instalaron en el transcurso de la etapa de formulación del Plan Estratégico DeSuR. Esta base permitió acordar una modalidad de trabajo que contemplara una participación productiva y centrada en la obtención de resultados concretos a corto plazo.

Pero tanto en DeSuR como en otros planes con similares características no todas las organizaciones y personas que empiezan a participar desde un principio continúan.

En el caso que se describe, en un primer momento cuando se empezaron a realizar los talleres para trabajar las problemáticas de la ciudad, muchos fueron los interesados que se acercaron a trabajar, pero al finalizar los cuatro años de haber comenzado, los actores participantes no eran los mismos, o por lo menos no lo eran en su mayoría.

Varias pueden ser las razones que inciden en el alejamiento al espacio creado. La priorización de otras actividades como son el trabajo o la atención a la familia, la distracción del interés por estar involucrado en muchas actividades paralelas, los intereses individuales que afloran a veces y no se corresponden con los objetivos del plan, así como también, en algunos casos, las influencias o presiones políticas que prohíben la participación en espacios de estas características por no corresponder con su idea de gobierno.

Uno de los datos a tener en cuenta con respecto a este punto es que la coexistencia de los dos modelos de gestión, tanto en las organizaciones públicas como en las privadas, ha sido el debate en esta ciudad, lo tradicional, tecnocrático y clientelar por un lado, y por el otro lo participativo, transparente y de mayor honestidad, atribuyéndosele al primero el retraso en los procesos de desarrollo local que promueve el segundo.

No se debe olvidar que en los planes estratégicos se trabaja para lograr la articulación público-privada, es decir que siempre se trabaja con el gobierno que esté a cargo de la intendencia, sea del partido que fuere, siempre y cuando comparta con esta nueva manera de hacer política rompiendo con los lineamientos “cerrados” de la política tradicional.

Favorablemente, varias organizaciones que están relacionadas al aspecto social por excelencia como lo son los clubes de fútbol amateurs, supieron aprovechar bien el espacio. Por eso Roberto Erice, presidente de la Asociación de Fútbol Amateurs ‘Las Flores, un Sentimiento’ rescata: *“en DeSuR participamos en forma mayoritaria las organizaciones sociales porque vivimos y entendemos que esta realidad de trabajar en forma conjunta no es algo novedoso, sino que es algo solidario y de sentido común. DeSuR es una herramienta de participación ciudadana que en General Roca no se había realizado nunca, en la cual participaron más de ciento cincuenta organizaciones públicas y privadas y más de novecientas personas a lo largo de cuatro años.*

*Si bien a este espacio mucha gente lo valora, lamentablemente otros no lo comparten, ¿por qué pasará esto? Creemos que el DeSuR ha puesto en la agenda y en los medios de comunicación temas que a muchos nos les gusta, y que su tratamiento en forma participativa también molesta”.*

En General Roca, muchas personas en ningún momento se acercaron a DeSuR por no sentirse parte en la planificación de proyectos planteados, por eso siempre hubo un déficit en cuanto a la participación del sector empresarial o comercial más allá de que participe la Cámara de Agricultura, Industria y Comercio (CAIC).

La Participación de los comerciantes locales ha sido baja, demuestran una crisis que se agudiza por un marcado individualismo, organizaciones específicas que no son representativas y que tampoco convocan.

Más allá del desinterés de algunos, es importante rescatar la decisión de gobierno compartida con la comunidad a través de la participación, con la finalidad de lograr el trabajo articulado. Ese fue el desafío que emprendieron tanto la gestión municipal que propuso esta nueva modalidad de trabajo como los integrantes de la sociedad civil que participaron. Las cuestiones que hacen al desarrollo de la ciudad dejaron de ser problema solo del municipio para ser una responsabilidad de toda la población.

La Comisión de Gas Rural fue una de las organizaciones que participó desde un principio habiendo experimentado con anterioridad esta forma de trabajo articulado. Su secretaria, Susana Quilodrán remarca este aspecto *“estábamos inaugurando en General Roca una modalidad de trabajo mancomunada entre la sociedad civil organizada y los organismos públicos y que hoy podemos demostrar que fue una experiencia exitosa.*

*En el año 2000 cuando se lanzó en nuestra ciudad el Plan Estratégico DeSuR, la Comisión de Gas Rural fue invitada y comenzó a participar compartiendo esta nueva concepción de trabajar articuladamente el sector público-privado, porque sin saber que existía en otros lugares esta modalidad era lo que nosotros quisimos hacer desde un primer momento y nos costó tanto imponer. Esta metodología de trabajo es compartida porque consideramos que la concreción de la obra de gas rural lo demuestra por sí misma y esto es: vecinos, técnicos y gobierno.*

*Esta experiencia concretada es muy positiva y estamos convencidos de que tienen que hacerse muchos proyectos bajo esta modalidad, porque la obra de gas rural ha demostrado ser un proyecto surgido de la necesidad de la gente.*

*Y sabemos también que DeSuR es el espacio por excelencia para que los organismos de la ciudad articulen su trabajo con las diferentes áreas municipales, y en esto queremos hacer hincapié, tal vez de haber existido este espacio antes, a la Comisión nos hubiera resultado todo mucho más fácil.*

Los funcionarios de turno tienen que saber aprovechar el capital humano que se les ofrece y tener el buen tino de saber escuchar a las organizaciones sin parapetarse pensando qué nos van a pedir, sino saber que se les lleva una necesidad y se les acerca la solución y que no siempre los vecinos que nos acercamos a trabajar queremos involucrarnos en política partidaria. Creo que juntos, de esta forma, podremos construir la ciudad que queremos”.

En este sentido, se resalta que las instituciones locales que fueron parte de DeSuR detectaron la necesidad de involucrarse no sólo desde el discurso deliberativo sino también desde las realizaciones concretas que pueden obtenerse a partir de un trabajo mancomunado.

La diversidad de personas con diferentes pensamientos y lineamientos fue un factor a tener en cuenta por varios actores a la hora de participar, un espacio en donde no se buscan respuestas inducidas sino que abre la puerta a un abanico de opiniones, fue muy positivo.

Por eso Osvaldo Calvo, Presidente de la Cámara de Productores Frutihortícolas de General Roca dice: *“estimamos que DeSuR es un canal participativo en el cual pueden expresarse en forma libre y al decir libre digo libre de ideologías políticas, en forma libre expresar todas las necesidades, los deseos, los anhelos de nuestra sociedad. Eso lo hemos transitado durante más de un año y medio en esos catorce talleres que se hicieron con la presencia de veintisiete organizaciones donde estaban organizaciones civiles, clero, económicas y pudimos*

*allí debatir en forma amplia sin hacer alusiones ni favoritismos con ninguna tintura política. En consecuencia yo creo que DeSuR es una institución que me enseñó a debatir los temas, me enseñó a dialogar con los problemas sociales, los económicos y es una base que creó el pueblo”.*

Todos los testimonios de los actores que han participado y siguen sintiéndose parte importante de este espacio al que se integraron como invitados y del cual en la última etapa, descrita en este trabajo, se fueron apropiado, reflejan este cambio paulatino que se produjo después de entender la eficacia de un proceso en el que encontraron respuestas a muchas cosas que se venían planteando desde una forma más vertical.

La personería jurídica para transformarse en asociación civil fue la meta principal en la que estuvieron abocados hasta finales del año 2003, (termino del período analizado en este trabajo) para poder continuar con el espacio y tareas iniciadas hace cuatro años, haciendo frente a los ataques de quienes no comparten esta manera distinta de hacer política para una ciudad.

Esto viene a colación, porque luego del cambio de gobierno municipal en diciembre del año 2003, el apoyo al espacio adquirido por parte de los actores participantes de la sociedad civil fue más fuerte ya que el nuevo intendente demostró desde el primer momento de asumido su cargo, una marcada indiferencia a este proceso por no encajar con el modelo de gestión que aplicaría.

Si bien fue invitado en un par de oportunidades a reuniones a las que se hizo presente, en su discurso se traslucía claramente no estar de acuerdo con debatir, discutir y trabajar con representantes de la sociedad civil, en temas que son de interés para el desarrollo de la ciudad.

Nuevamente la política tradicional en donde las decisiones y ordenes bajan del gobernante al gobernado sin previo consenso, aparecen como fantasmas difíciles de combatir.



## 7. PACTO POR ROCA

Para analizar el grado de interposición o no que puede haber cuando se habla de política partidaria me remito a las palabras de José Luis Coraggio. *“La política partidaria puede ser una limitante en los procesos de participación. La competencia entre partidos hace que incluso los mejores proyectos progresistas, una vez instalados en el gobierno, comiencen a reorientarse por el imperativo de ganar la próxima elección y de atender los compromisos corporativos que permiten financiar las campañas electorales.*

*El diagnóstico sugiere entonces la existencia de otro obstáculo, de otra ausencia de condiciones, esta vez para la acción política: el rechazo de la ciudadanía a los políticos y, con ellos, de la política. En eso coinciden algunos promotores del desarrollo local al afirmar la conveniencia al principio de permanecer “a salvo” de los políticos profesionales, del clientelismo, del electoralismo, todo lo cual asocian también con “la” política. Esta pretensión de incontaminación consolida la separación entre el sistema político y la sociedad, hace difícil ligar las prácticas del desarrollo con las de un coherente cambio estructural.*

*Ese doble rechazo está dirigido en realidad al modo de hacer política predominante en nuestros países. Pero sería un error concluir que es posible rechazar la política en general, o lo político, para refugiarse en un mundo ideal de puras gestiones y de resolución privada o quasi-privada de problemas. Hay que resignificar la política, hay que reabsorber y redefinir lo público, hay que adoptar otras maneras de hacer política, algo sobre lo que hay experiencias muy ricas en nuestro continente. En ese sentido, el rechazo popular a las prácticas políticas tradicionales debe verse como una condición favorable para impulsar conjuntamente una refundación de lo político y de la acción colectiva para el desarrollo.*

*En la búsqueda de ese sentido de conjunto puede ser útil ir enmarcando las diversas acciones de desarrollo local en una estrategia común de desarrollo humano sustentable, que brinde una referencia para orientar sinérgicamente los programas dentro de un juego de relaciones de cooperación competitiva”<sup>14</sup>.*

Con esta cita quiero hacer hincapié en la importancia de la manera de hacer política. Cuando hablamos de Plan Estratégico, la política tradicional que posee las características de clientelista, verticalista y con poco compromiso real no permite implementar una forma de trabajo como la que se plantea por el solo hecho de no conceder a la comunidad el derecho a opinar y llevar a cabo acciones en conjunto con el gobierno. De ésta manera “los políticos” pueden hacer y decidir ciertas cosas sin tener el consentimiento de la gente de manera tal que prevalece su omnipotencia de poder sobre las personas.

El Plan Estratégico se concreta en esta ciudad a través de un nuevo modelo de gestión de la mano de un intendente que, en un principio, buscó una forma de hacer gobierno en conjunto con los habitantes de la comunidad.

Todos los políticos hablaron del espacio de participación iniciado en el año 1999, independientemente de que compartan o no su metodología y de que lo conozcan en todos sus alcances.

---

<sup>14</sup> Coraggio, José Luis: Op. Cit. Pág. 9

En el mes de septiembre de 2003 DeSuR organizó un evento denominado Pacto por Roca al cual invitó a todos los candidatos a la intendencia 2003 a expresarse en cuanto al plan para el desarrollo de la ciudad y a la firma de un documento por el que se comprometían a continuar con un proceso de participación como el que se viene dando en la actualidad. En una visión global, se pudo percibir que los candidatos en su mayoría no conocían la existencia de un plan estratégico que le brinda a la ciudadanía un espacio de participación, y por ende tampoco sabían de sus propósitos y accionar, ni quiénes son las organizaciones y personas que en él participan.

La conclusión del evento dejó en claro que todos estaban de acuerdo con el espacio de participación más allá de no estar seguros de asegurarle un financiamiento para su funcionamiento. Por otra parte todos aceptaron que es muy valioso el trabajo del pueblo en los proyectos que son muy necesarios para General Roca.

Si se evalúa desde el punto de vista cuantitativo, es decir de la cantidad de representantes de organizaciones que participan, a muchos políticos les interesa porque tienen agrupados en un lugar una gran cantidad de vecinos representantes de distintos sectores de la sociedad. Esto se ve como una herramienta útil no solo por la cantidad de votos, sino también por la importancia de tener aunados a una gran parte de la sociedad que trabajan junto al gobierno local, más allá de que el interés del gobernante se radique en funcionar como lo establece un plan estratégico o solo legitimizar sus proyectos a través de un espacio.

Lo cierto es que las posturas de los distintos candidatos respecto a un espacio de participación consolidado, fueron muy variadas y se relacionan con la ideología política que poseen, porque si se tiene en cuenta que un espacio así se garantiza en una política horizontal donde la opinión del vecino es tan válida como la de un gobernante y sus asesores, no cualquier forma de hacer política estaría de acuerdo en continuarlo. También la incomprensión de como funciona un proceso de éstas características hace que muchos se opongan debido a que quizás no logran entender el significado que representa una sociedad organizada en la cual el apoyo de un gobierno local simplemente logra garantizar un poder que los lleve a lograr los objetivos propuestos en distintos temas que hacen al desarrollo de la ciudad en su conjunto. Por lo tanto no se está hablando de un grupo de gente que se junta por una causa común, sino de diferentes sectores de la comunidad que se unen en un espacio abierto en el que democráticamente discuten, opinan, reflexionan y ponen en práctica acciones para mejorar la ciudad.

En todo este proceso, el Intendente local es una figura central porque es quien discute y escucha a la población para poder lograr trabajar consensuadamente sobre los temas que se proponen y que resultan estratégicos y urgentes para la ciudad.

Los medios de comunicación, durante un largo tiempo se hicieron eco de las repercusiones del acto Pacto por Roca, llevado a cabo en el salón de DeSuR el día 3 de octubre de 2003, con una lectura negativa y poco precisa de lo que fue el evento. Las organizaciones, que fueron quienes quisieron hacer esta reunión, no estuvieron de acuerdo con el resultado que reflejaban los medios, porque tanto para ellas, como para el equipo técnico y todos los vecinos que estuvieron presentes fue un éxito, ya que concurrieron más de 120 vecinos para escuchar las exposiciones de seis de los siete candidatos que fueron convocados.

Quizás el error estuvo acentuado en la falta de información poco precisa, ya que no estuvieron presentes en el acto, además de no alcanzar a entender el significado que el evento representaba para todo el plan estratégico. Posiblemente en este último punto la raíz del problema haya estado en la comunicación externa del equipo técnico, por no haber logrado “vender” bien el acto a los periodistas, es decir, hacerles entender el significado preciso de lo que se estaba organizando.

## ADDENDA

Por todo lo expuesto y tomando como referencia la situación actual de DeSuR reflejada en el trabajo de campo realizado por alumnos de la cátedra de Comunicación Comunitaria e Institucional en el primer cuatrimestre del año 2004, sólo me queda hacer algunas reflexiones sobre el tema.

El Plan Estratégico DeSuR fue creado para la concreción de políticas públicas a través del trabajo mancomunado. Por lo tanto para lograr la articulación público- privada es necesaria la participación de la municipalidad, porque son los responsables directos de garantizar el desarrollo y crecimiento de la ciudad en su conjunto, además porque los gastos de mantenimiento y función de DeSuR están contemplados en el presupuesto municipal.

Por lo tanto la idea es trabajar conjuntamente con el gobierno local para que consensuadamente se contemplen las necesidades de la comunidad transmitidas por un amplio espectro de representantes.

Un dato a tener en cuenta es la forma de hacer política en una gestión de gobierno. En el desarrollo de la tesis se plantea que para poder concretar un trabajo mancomunado hace falta una política horizontal de gobierno, de modo que éste acceda a trabajar con la sociedad. El intendente elegido para el período 2003 – 2007, sigue los lineamientos de la política vertical, por lo tanto no comprende la idea de acciones compartidas para el desarrollo de la ciudad.

El equipo técnico era el nexo necesario entre el sector público y el privado para lograr la articulación. Estos procesos, para llegar a acciones concretas, necesitan de un equipo técnico con roles bien definidos que planifique y realice una organización interna de tareas para llevar a cabo el trabajo propuesto.

Entonces hoy el Foro (que fue creado como un espacio de participación abierta a los ciudadanos), está cerrado a unas pocas organizaciones que se niegan a comprender la realidad, sin entender que necesitan indefectiblemente del interés municipal para poder concretar en acciones sus propuestas.

A modo de síntesis, me parece que no solo basta con la buena voluntad de un pequeño\_ grupo de organizaciones en asistir a reuniones quincenales, para analizar la desorientación y soledad en la que están inmersos; se requiere de algo más organizado que posibilite acciones concretas como por ejemplo: la obtención de personería jurídica que los legitime como asociación. También es sumamente necesaria una apertura hacia la sociedad para encontrar un aval importante que garantice de alguna manera su existencia e interés en el trabajo con el estado.

De otra manera, el gobierno local sigue su camino haciendo lo que cree conveniente para la ciudad sin contemplar las necesidades que se presentan desde la sociedad. Y, por otra parte, el espacio de participación conformado actualmente por unas pocas organizaciones que pretenden seguir luchando sin fundamentos válidos... se diluye sin que nadie se de cuenta.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bártoli, Annie. “Comunicación y organización. La organización comunicante y la comunicación organizada”. Ed. Paidós. Buenos Aires, 1992. Ficha de cátedra
- Coraggio, José Luis. *“La agenda del desarrollo local”*. Descentralización: el día después..... Cuadernos de postgrado, serie cursos y conferencias. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1997.  
Web: [www.fronesis.org/jlcoraggio](http://www.fronesis.org/jlcoraggio)
- Díaz Bordenave, Juan. *“Cómo hacer educación en la movilización comunitaria para la salud”*. Manual de movilización comunitaria para la salud.
- Equipo técnico, DeSuR. *“Sustentabilidad de la participación para Roca”*. Documento de circulación interna. General Roca, noviembre de 2002.
- Fernández Guell, José Miguel. Planificación estratégica de ciudades. Ed. Gustavo Gili SA. Barcelona.
- I&C Argentina. *“Construir una nueva legitimidad política”*. Revista Estrategia Local. Córdoba, enero del 2000, número 2, pp. 1.
- Municipalidad de Bahía Blanca. *“Plan estratégico Bahía Blanca”*. Documento final. Bahía Blanca, 2000.
- Municipalidad de Córdoba. *“La construcción de la ciudad y el nuevo relacionamiento público-privado”*. Revista Córdoba, ciudad y desarrollo. Córdoba, septiembre 1998, año IV, número 10, pp. 4.
- Proyecto de investigación. Ranking nacional de municipios. Fundación Grupo Innova. Buenos Aires, enero de 2003.
- Reese, Eduardo. *“La planificación estratégica como instrumento para el desarrollo local”*. Documento de circulación interna DeSuR. Buenos Aires, 1999.
- Reese, Eduardo. *Disertación en “I Encuentro de ciudades patagónicas en procesos de desarrollo local sustentable”*. Documento de circulación interna DeSuR. General Roca, 25 de abril de 2002.
- Robirosa, Mario. *“La participación en la gestión justificación, malos entendidos, dificultades y estrategias”*. Documento de circulación interna DeSuR.

Sabino, Carlos A. El proceso de investigación. Ed. LUMEN – HVMANITAS. Buenos Aires, 1996.

Taricco, José Luis. *“Planeamiento estratégico de la comunicación organizacional”*. Planificación estratégica de la Comunicación en las Organizaciones. Ed. en imprenta, 2001.

Valles, Miguel S. *“Técnicas de observación y participación: de la observación participante a la investigación- acción- participativa”*. Técnicas cualitativas de investigación social. Ed. Síntesis S.A. Espana 1997.

