

LA PRESENTACION DE PONENCIAS

VII SEMINARIO RedMuni

Autores: Arq. Fernando Tauber; Arq. Diego Delucchi; Arq. Horacio Marcelo Martino, Lic. María Victoria de Ortúzar, Luciano María Lafosse

Institución de pertenencia: Universidad Nacional de La Plata – Secretaría de Extensión Universitaria – Dirección de Asuntos Municipales

Título del trabajo: La Planificación Estratégica Participativa en la Escala Regional. La Experiencia de la Dirección De Asuntos Municipales de la Universidad Nacional de La Plata

Área temática en la que se inscribe: La gestión del desarrollo

LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA PARTICIPATIVA EN LA ESCALA REGIONAL.

LA EXPERIENCIA DE LA DIRECCIÓN DE ASUNTOS MUNICIPALES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

Autores: Arq. Fernando Tauber; Arq. Diego Delucchi; Arq. Horacio Marcelo Martino, Lic. María Victoria de Ortúzar, Luciano María Lafosse

1. Introducción

La docencia, la investigación y la extensión configuran los pilares básicos de la Universidad Nacional de La Plata.

La docencia que es la función primaria y que fue el motivo de su creación; la investigación, que se incorpora a las universidades a partir del siglo XIX abocándose a la generación de conocimientos y la extensión universitaria, basada en la relación entre la Universidad Pública y el medio que la sustenta, es decir ... *“una Universidad con compromiso y contenido social”* ...

En ese marco, se crea en 1996 la Dirección de Asuntos Municipales (DAM) dependiente de la Secretaría de Extensión Universitaria, habiendo asistido, a más de cincuenta municipios y regiones del país, fundamentalmente de la provincia de Buenos Aires.

A través del PROGRAMA DE APOYO A LOS MUNICIPIOS, desarrolla dos líneas de acción principales:

- VINCULACIÓN UNIVERSIDAD – COMUNIDAD, cuyo objetivo es recepcionar las demandas de municipios y vincularlas con las dieciséis Unidades Académicas capaces de resolverlas.

- ASISTENCIA A MUNICIPIOS, cuyo objetivo es brindar asistencia en el diseño e implementación de herramientas y tecnologías de planificación y gestión del desarrollo local y la modernización del Estado. Con ese objetivo la Dirección de Asuntos Municipales cuenta con equipos interdisciplinarios integrados por especialistas de las distintas Unidades Académicas de la Universidad, que brindan asistencia técnica a los municipios y regiones a través del PROGRAMA DE APOYO A LOS MUNICIPIOS, que se organiza a su vez en tres subprogramas:

El SUBPROGRAMA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO LOCAL, cuenta con los proyectos:

1. Generación de Información, cuyo objetivo es capacitar y asistir en el diseño y la implementación de un Censo Parcelario (urbano y rural) y una Encuesta a Informantes Claves, con el fin de generar información sobre la situación actual y futura del territorio.
2. Sistema Información Geográfico, cuyo objetivo es capacitar y asistir en el diseño y la implementación de un Sistema de Información Geográfica que aporte la información necesaria para la toma de decisiones en tiempo real e impulsen acciones basadas en el conocimiento de la realidad local.
3. Plan Estratégico de Desarrollo Local y Regional, cuyo objetivo es asistir en el diseño de un Plan Estratégico Participativo, facilitando un proceso de concertación de una estrategia de desarrollo local, integral y sustentable, que promueva el bienestar de la ciudadanía.

El SUBPROGRAMA DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION CIUDADANA, cuenta con los proyectos:

4. Fortalecimiento de Delegaciones Municipales, cuyo objetivo es asistir en el diseño de un Plan de Fortalecimiento de las Delegaciones Municipales, transformándolas en verdaderos centros de planificación, gestión y participación ciudadana, orientados al servicio de los ciudadanos y la promoción del desarrollo microlocal.
5. Red de Juntas Vecinales, cuyo objetivo es asistir en el diseño y la implementación de una Red de Juntas Vecinales, que actúen de nexo entre el gobierno municipal y la ciudadanía, promoviendo su participación en las políticas de desarrollo microlocal y en el control de la gestión municipal.
6. Presupuesto Participativo, cuyo objetivo es asistir en el diseño de un Presupuesto Participativo, facilitando la concertación de un Plan de Desarrollo Microlocal, cuyos programas y proyectos priorizados por las Juntas Vecinales, se canalizan mediante el presupuesto municipal.

El SUBPROGRAMA MODERNIZACION DE LA GESTION MUNICIPAL cuenta con los proyectos:

7. Diagnóstico Organizacional para la Mejora Institucional, cuyo objetivo es asistir en la elaboración de un diagnóstico organizacional y la formulación de un conjunto de recomendaciones para la mejora institucional, optimizando la eficacia, eficiencia y sustentabilidad de la gestión municipal.
8. Plan de Gobierno con Enfoque Estratégico, cuyo objetivo es asistir en el diseño del Plan de Gestión Municipal, de manera de alinear a la organización alrededor de una estrategia (visión;

misión; objetivos; programas; proyectos; acciones) que permita integrar el accionar municipal y optimizar la eficacia de las políticas públicas.

9. Diseño, Monitoreo y Evaluación de Proyectos, cuyo objetivo es capacitar en las metodologías y técnicas de trabajo necesarias para diseñar proyectos y planes de monitoreo y evaluación y en el diseño y la implementación de proyectos priorizados por la gestión municipal.

10. Tablero de Control de la Gestión Municipal, cuyo objetivo es capacitar y asistir en el diseño y la implementación de un Tablero de Control que permita conocer en forma continua, el estado de situación de la organización y el logro, desvío o incumplimiento de objetivos previstos, para tomar a tiempo medidas correctivas necesarias.

En este caso, se aborda una experiencia de participación comunitaria, el PLAN ESTRATÉGICO REGIONAL; TUYU MAR Y CAMPO, desarrollada por la Dirección de Asuntos Municipales.

2. Marco Conceptual

2.1. Un Plan Estratégico para la Región, condiciones y acciones para su desarrollo

Es interesante intercambiar opiniones sobre aquellos factores, propios y externos que condicionan el progreso de la región. En esta ocasión es interesante aportar algún pensamiento sobre tres aspectos a tener presente: **el contexto** en el que debe consumarse el proceso de desarrollo regional, **las reglas** que impone el modelo y las nuevas **herramientas** que es necesario crear para poder avanzar.

Sobre el primer aspecto, es evidente que la agenda de la región no es la misma de hace diez años, ni de hace cinco. El contexto cambió: El nacional, pero también el mundial: la economía se globalizó y en consecuencia, los vínculos entre las comunidades se horizontalizaron, es decir que se relativizaron las fronteras, y esto significa que las relaciones jerárquicas y ordenadas del país, las provincias y los municipios también se relativizaron. No se reconocen estructuras políticas de límites, se institucionalizan nuevas formas de gestión y pertenencia intercaladas en las preexistentes de municipios, provincias y países, como las micro regiones, las regiones y las macroregiones, que sintetizan una nueva dimensión de territorios que ya no buscan solamente sustituir la dependencia por la independencia sino integrar un sistema altamente interdependiente.

Esto desata una crisis de pertenencia, de recursos y de competencias en las instituciones de la Comunidad, sobre todo en aquellas que siempre, fundamentalmente administraron y ahora les toca conducir o condicionar su destino; porque para eso deben contar con objetivos claros y compartidos con la gente, con un plan que involucre estos objetivos y con una estrategia que les permita alcanzarlos. Deben planificar y definir estrategias.

El nuevo contexto y sus consecuencias, definen nuevas características, roles y reglas para la planificación y la gestión asociada de la región; algunas como **la prioridad, la complejidad y la competitividad social**, se manifiestan con mayor claridad:

Aún definiendo y coincidiendo en los objetivos fundamentales para el mejoramiento de la calidad de vida de la Comunidad, en un proceso de concertación social y por lo tanto, necesariamente participativo; la brecha difícil de achicar entre su tamaño y el costo/esfuerzo /tiempo para concretarlos, instalan un nuevo y permanente debate en una visión dinámica de la planificación, el de **la prioridad**. No solo es necesario construir consensos sobre qué hacer, sino definir y acordar por dónde empezar. Cuáles serán las acciones que tendrán un efecto solidario mayor en la región.

Además, “el progreso” de la comunidad de la región es un fenómeno **complejo**, donde actúan y se articulan un sinnúmero de factores físicos, ambientales, sociales y económicos de los más diversos, y es necesario reconocer esa complejidad para poder incidir positivamente en él.

Finalmente, no existen estrategias de desarrollo (crecimiento) del territorio que no contemplen la Competitividad. Para Aristóteles, *la esperanza es el sueño del hombre despierto* y con esa convicción, en este contexto dominado por grandes y poderosos, pero con una fuerte horizontalización de las relaciones político-territoriales, las comunidades comienzan a buscar su oportunidad de progreso con equidad, defienden su identidad y se proponen ser socialmente competitivas. En la crisis, nace la oportunidad de pertenecer, desde la región, a una nueva sociedad mundial, a partir de comprender y utilizar la colosal revolución tecnológica en marcha. Para ella, surgen nuevas y diversas posibilidades locales y regionales de inserción internacional, a partir de aprovechar sus propias oportunidades y generar otras basadas en un flexible mecanismo de alianzas externas e internas, antes insospechado. Emergen las mega, macro y micro regiones como la del Tuyú, que intercalan su escala física, ambiental, social y económica, produciendo un nuevo concepto de territorio, dinámico y cambiante, necesario de planificar y articular con nuevas tecnologías.

Pero para que una región sea competitiva debe evaluar y conocer fortalezas y debilidades, oportunidades y riesgos: cuáles son sus ventajas comparativas, sus desventajas, en qué debe competir, qué debe mejorar para acrecentar sus posibilidades en esa competencia, cuáles son

las dificultades que debe sortear y cuál es la HABITABILIDAD aspirada, posible y adecuada para brindarle a la COMUNIDAD, para consolidarse y para crecer.

Actualmente las ventajas comparativas de un territorio, para que sean competitivas, ya no se cimientan sólo en los recursos naturales o en los atributos físicos y logísticos, sino en aquellos generados por una sociedad. El concepto de **competitividad social** se basa en la organización, la identidad (porque lo irrepetible no tiene competencia), la información, la investigación, la capacitación, la calidad, la creatividad, la confiabilidad, la tecnología o la transparencia.

Dice Julio Cortázar que, *la cultura es el conocimiento profundo de la propia identidad*, y por eso, **un proceso de desarrollo local** que involucre a toda la comunidad, se transforma en un fenómeno fundamentalmente cultural. Es por eso que el diseño de una Estrategia de Desarrollo para la Región comprende no sólo al crecimiento ECONÓMICO (estrategia instrumental al servicio de la Sociedad para mejorar su calidad de vida), sino y fundamentalmente al SOPORTE FÍSICO-AMBIENTAL Y SOCIAL sobre el que se asienta esa estructura económica, que definen su habitabilidad y que forma parte de la oferta del territorio.

Es por eso que la planificación de estrategias regionales apuntadas, se afianzan como un proceso completo y dinámico que prevé los problemas del futuro y las oportunidades de progreso de una comunidad en función de un conocimiento preciso del estado actual y anterior de situación, de su contexto, de la dinámica de las proyecciones y tendencias, de las dificultades a superar y de las ventajas a ampliar.

La Comunidad de la Región identificó y potenciará los factores que debe mejorar y explotar para poder desarrollarse, no obstante, a algunos será necesario promoverlos siempre, es el caso de los elementales como la salud de la población, su educación, su seguridad, su derecho a los servicios básicos, a la vivienda o al trabajo, o de los específicos como la calidad de su estructura cultural, la excelencia del conocimiento que se genera en ella, la generación y mantenimiento de una fuerte rivalidad competitiva interna en la búsqueda de la excelencia, o la adecuada localización y concentración geográfica de las actividades que garanticen no sólo efectos complementarios y solidarios de crecimiento, sino una adecuada calidad ambiental del contexto.

La imagen a construir y consolidar en la región es la de Partidos modernos, articulados en lo administrativo, social, espacial y productivo, con canales claros de participación que potencien el crecimiento económico con equidad y sustentabilidad ambiental.

Para alcanzar esta imagen, los gobernantes y las instituciones de la región desempeñan un rol ineludible e indelegable y cada vez más importante en el proceso de desarrollo regional. Por

un lado, y como siempre, como receptores y responsables de la respuesta a las demandas y presiones por necesidades y expectativas insatisfechas de cada uno de los sectores de la Comunidad; y por otro, como impulsores, coordinadores, estimuladores y orientadores en la formación de una nueva cultura que se comprenda y use como un sistema del que forma parte y del que debe formar parte.

Es por eso que, así como la sociedad encuentra sus responsabilidades, sus instituciones requieren de nuevas herramientas para asumir estos desafíos: hoy, sin **Información**, sin **Participación**, sin **Tecnología** y sin **Profesionalismo** es cada vez más difícil conducir los destinos de un pueblo: el oficio y la intuición son necesarios y muy útiles, pero insuficientes, y adquirir estas cualidades requiere de esfuerzos que producidos, potencian la acción de cada uno de los actores en beneficio del bien común.

2.2 Los recursos de la Región

La región debe proporcionar un contexto en el que cualquier sector pueda prosperar, si afronta su responsabilidad, si se capacita, se muestra innovador y consigue mejorar. Es decir que debe ofrecer aquello que hace más atractivas a sus ciudades para vivir e invertir (infraestructura de soporte de la actividad regional, equipamiento social y vivienda); la formación y acumulación de conocimientos tradicionales e innovadores que valoricen los recursos humanos locales; una administración pública eficiente, un adecuado sistema financiero para los emprendimientos privados, pero también públicos y una gestión eficaz para el mejoramiento de la calidad ambiental.

La Comunidad de la región se está preparando para este desafío, resolviendo con un gran esfuerzo ciertos postulados elementales:

-La Comunidad, con sus Instituciones, Empresas y Gobernantes, comienza a aceptarse como Región y está dispuesta a trabajar para su construcción. Sin la convicción de que nadie es por sí sólo, pero todos debemos formar parte, cualquier proceso que afrontemos será regresivo.

-La Región quiere ser socialmente competitiva. Aquellas Comunidades y gobiernos que no definen los términos de su propia competencia y competitividad, corren el mayor riesgo de ser factorías o campo de batalla de corporaciones e intereses ajenos y generalmente contrapuestos.

-La Región cuenta con objetivos claros y compartidos, un plan que los contiene y una estrategia para llevarlo adelante. Debe sostenerlos y mantener vivo el proceso. Como quedó dicho, sus posibilidades no se cimientan sólo en recursos naturales o de infraestructura, sino

en aquellos generados por su propia Sociedad.

La planificación estratégica de la región es, entonces, un procedimiento para formular ordenadamente aquellas decisiones que involucran los objetivos generales de su comunidad y que afectan significativamente su futuro.

En el Plan Regional del Tuyu, este procedimiento comprendió el conocimiento profundo de la situación actual, la fijación de los objetivos, la identificación de los obstáculos que puedan impedir o demorar alcanzarlos y las acciones y procedimientos para alcanzar esos objetivos: Involucró un *diagnóstico* que identificó el estado actual de situación, un *análisis* de esa situación que definió el contexto y las posibilidades de desenvolverse en el mismo; la identificación de la *misión o rol* que puede cumplir con éxito la región, una *visión* del horizonte posible de alcanzar y una *estrategia* para alcanzar esa visión en un tiempo determinado. Resta poner en marcha plena el proceso para incorporar la *valoración* de resultados para reciclar el mismo, superando la instancia anterior y volviéndolo definitivamente parte de la identidad regional y de sus activos más valiosos.

Es necesario una comunidad orientada para orientar la región, y es necesario una comunidad convencida y comprometida para que el proceso de planificación participativa se refleje y construya el territorio. Será la Sociedad como conjunto la que podrá alcanzarlo, consolidando la visión compartida del futuro que pretende, con un compromiso generalizado para asumir la Misión que se dispuso a cumplir y con un tremendo esfuerzo que sólo lo sostendrá su convicción de que esa visión es alcanzable.

Una fábula de Charles Peguy grafica esta reflexión: Cuenta Peguy que un peregrino caminaba rumbo a la catedral de Chartres cuando en el camino encuentra un señor picando piedras, transpirado y furioso. “¿Y usted qué está haciendo?” pregunta. “Y ya lo ve, pico piedras. Tengo sed, me duele la columna, soy una especie de subespecie humana que hace este trabajo miserable”. Siguió caminando y se encontró con otro individuo picando piedras. Repite la pregunta y éste contesta: “Yo me gano la vida con este trabajo, es duro pero estoy relativamente satisfecho”. En un recodo del camino, se encuentra con un tercero, que ante la misma pregunta responde: “Acá estoy, construyendo una catedral”.

Seguramente no importará picar piedras, quizás por generaciones, si tenemos la certeza de que estamos construyendo nuestra catedral y esta publicación, cimiento promisorio de un futuro necesariamente esperanzado, documenta los distintos aspectos de un arduo proceso de construcción colectiva de consensos para poder progresar con equidad.

2.3 La Planificación Estratégica

A la luz de las grandes transformaciones operadas en el contexto político económico de la última década, va perdiendo viabilidad la clásica planificación a mediano o largo plazo, fundada en el mantenimiento de las tendencias y en objetivos fijos, y basada en un presente proyectado. La dinámica y velocidad que signan nuestra época requieren de la construcción permanente de estrategias que exploten ventajas, aprovechen oportunidades, adviertan amenazas y riesgos y sean capaces de asimilar nuevas tendencias y sorpresas, variando, si es necesario, los objetivos instrumentales sin perder las grandes metas de una mejor calidad de vida y del progreso colectivo.

El pensamiento estratégico se ha convertido en un instrumento básico para jugar un papel positivo para el desarrollo social y de cooperación entre las comunidades que comparten la meta de conseguir una calidad de vida mejor, imposible sin equilibrio y equidad. Se vuelve indispensable para canalizar la vitalidad participativa de la comunidad (a través de vecinos e instituciones) y articularla con los roles y responsabilidades del Estado en un proyecto común, que refleje las inquietudes de todos a partir de propuestas sensatas y arraigadas en aspiraciones colectivas, pero también en posibilidades reales de alcanzarlas.

Los cambios políticos y económicos de la última década -revolución científico tecnológica, procesos de reforma del Estado, políticas de privatización y desregulación, aumento de la desigualdad social, crecimiento del desempleo- junto a las megatendencias descentralizadoras (Boisier, 1991) sitúan al **territorio organizado** en un lugar protagónico respecto de los nuevos escenarios nacionales e internacionales.

Estos procesos sociales, políticos y económicos han creado nuevas exigencias para los Municipios. A su rol clásico de prestador de servicios, hacedor de obras locales, asistente en la emergencia, controlador de conductas y recaudador, ahora debe sumarle el de *coordinador* de acciones públicas y privadas, *orientador* de inquietudes para el crecimiento y *promotor* del desarrollo social así como de las iniciativas que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

En este marco cabe considerar a toda crisis como un factor que “*produce*”, se convierte en un elemento proyectual y es resultado de conflictos entre proyectos políticos. Surge la necesidad de redefinir sentidos de la acción y de hacer de toda crisis de integración social, un momento en el que afloran y emergen las subjetividades¹. La multiplicidad de identidades en el escenario local, adquiere vivacidad y se manifiestan, por un lado los particularismos (como elementos sociales de un nuevo grupo que precedentemente no había tenido palabra en escena

y por el sólo hecho de unirse modifica la estructura política de la sociedad), y por otro, hasta formar un solo movimiento, el que agrupa las voluntades político-institucionales para recomponer un orden (siempre incierto) de la democracia.

En este marco, el *Plan Estratégico*² resulta un instrumento de planificación y gestión integral para la promoción económica y social de un territorio; valiéndose de herramienta convergente de los actores locales en el marco de la pluralidad democrática, tendiente a la configuración de un nuevo campo institucional. Es decir, genera un cambio en la formulación de políticas públicas porque opera en un hipotético juego de suma positiva³ en la configuración de las relaciones de poder a nivel regional.

La puesta en práctica de esta herramienta, requiere de un pormenorizado reconocimiento y análisis de la situación actual. Cabe resaltar que la disponibilidad de datos e información en tiempo real permite accionar con un valor de oportunidad y calidad en la toma de decisiones públicas, que resulta coherente a la dinámica de la democracia moderna en un contexto global. Otra de las implicancias del accionar del Plan Estratégico es la articulación de procesos participativos conducentes a la fijación de objetivos deseables, concertados y compartidos; en un escenario de disensos, negociaciones y acuerdos.

El Plan Estratégico define un proyecto de futuro y líneas de acción necesarias para su cumplimiento, creando para ese fin los espacios de interacción entre los agentes institucionales, económicos y sociales de un territorio; promoviendo la adhesión de la ciudadanía protagonista a ese proyecto como propio.

El Plan Estratégico se concibe como un verdadero “*contrato social*” entre los actores del territorio involucrados en el proceso, lo cual constituye un reaseguro de su proyección sistemática en el tiempo, toda vez que ellos mismos son sus dueños y garantes.

Aquí se encuentran el discurso de la crisis social y la democracia: en el diseño de una refundación que mantenga la hipótesis de la descentralización, sin subsumir el orden futuro a un principio único, y sí de carácter constituyente. Esta es la única metáfora fundadora⁴ de un orden político democrático que contiene la diversidad de proyectos. Es *el pacto*. Para que el *pacto democrático* adquiera realidad, los sujetos sociales de una comunidad, deben asumir la necesidad de proyectarse más allá de los particularismos reivindicativos y acuerden la prioridad de construir un orden colectivo vinculante. Este modo de convivencia político requiere reconocer al *otro*, en su diferencia misma, cuyos derechos y autonomía son valores

¹Portantiero, J.C.; “La producción de un orden”, ed. Nueva Visión, Buenos Aires, 1988. P.173

²Castells, M. y Borja, J. “Lo local y lo global”, ed. Taurus, 1996.

³En términos de Teoría de juegos.

⁴Portantiero, op.cit. pp. 175

intangibles y de diversas intensidades, que bajo las formas de alternancia, negociaciones y desplazamientos pendulares configuran síntesis provisorias que se redefinen durante el proceso de planificación estratégica y la consecuente nueva modalidad de gestión.

Para que este instrumento de acción colectiva pueda desarrollar convenientemente los procesos descritos, es necesario articular una serie de precondiciones fundamentales, entre las que se destacan: la existencia de actores locales/regionales cuyo compromiso con el territorio les permita articularse en la construcción de escenarios de planificación-gestión; la capacidad de liderazgo; la percepción generalizada de nuevos modos de organización en la gestión, en cuanto a la complejidad del sistema político; y la convicción de que la participación ciudadana constituye una instancia fundamental en la proyección de escenarios futuros en un marco de consensos.

A su vez, la Planificación Estratégica presenta una serie de ventajas comparativas en términos de eficacia y eficiencia, que la fortalecen como una opción superadora, respecto de las formas de planificación convencionales; entre estas ventajas pueden citarse:

- Capacidad de acción a corto plazo desde la lógica de planificación-gestión.
- Posibilidad de priorizar y ponderar las intervenciones en relación a su importancia, en términos de significación, intensidad y oportunidad.
- Mayor racionalidad en la utilización de los recursos.
- Capacidad de posicionar al territorio a fin de aprovechar las oportunidades.
- Direccional esfuerzos individuales y sectoriales hacia objetivos compartidos.
- Identificar y desarrollar las fortalezas y trabajar en la superación de las debilidades.
- Diseñar escenarios concertados de “lo posible”, desestimando escenarios sustentados en la ficción.
- Capacidad de colaboración pública y privada.
- Conciencia de pertenencia, protagonismo y construcción del consenso en un marco de democracia horizontal⁵.

De alguna manera, las actuales expresiones del avance tecnológico, y el virtual debilitamiento de las fronteras han vuelto obsoletas algunas de las categorías tradicionalmente utilizadas en los intentos de regionalización; al decir de Sergio Boisier “*Lo que hoy interesa es la complejidad estructural de un territorio organizado*”. En sus palabras, la complejidad estructural se caracterizaría por una alta interdependencia y un bajo cerramiento⁶.

⁵ El espíritu de la democracia horizontal se encuentra en el asociacionismo cívico y social, que no sólo implica participación en la esfera político-institucional, sino que se extiende a otras instituciones de un territorio.

⁶ La interdependencia se refiere a la proporción de interacciones reales o efectivas con respecto al total teórico, y el cerramiento se refiere a la proporción de interacciones que son completadas dentro del sistema. (Sergio Boisier; 1994: 184).

No obstante ello, existen otros factores no menos significativos en una moderna conceptualización del hecho regional. La **cultura y la identidad** se revitalizan como valores asociados al territorio y en consecuencia como factores privilegiados de competitividad regional.

La región debe proyectarse simultáneamente como una unidad con identidad reconocida y como una totalidad internamente diferenciada. Al respecto, Boisier afirma “*Esto resulta posible sólo si la región es capaz de generar un proyecto socialmente concertado de región, que no es otra cosa que un verdadero proyecto político generador de una movilización social*” .

Por todo ello, la propuesta de elaborar un Plan Estratégico para la Región Tuyú Mar y Campo, es una iniciativa de gran magnitud política no solo por la escala y heterogeneidad del territorio al que está dirigido, la complejidad y alcance de sus problemas (que en una buena parte de los casos exceden el ámbito provincial) y la multiplicidad de actores con capacidad de ejercer presiones sectoriales, sino y, esencialmente, porque constituye una apuesta decidida en línea con dos principios básicos de cualquier gestión gubernamental: **la capacidad de apertura y la capacidad de innovación.**

La **apertura** supone el diseño de políticas que incluyan la participación de vastos sectores de la sociedad civil: los municipios, entidades empresarias, ONG’s, Universidades, etc. Una gestión concertada y abierta es aquella que es capaz de concebir que puede ayudar a la sociedad a progresar respetando profundamente a los ciudadanos, como personas capaces de concebir ideas y proyectos que sean de utilidad para toda la comunidad.

Una gestión **innovadora** es aquella que puede adaptarse a los rápidos y constantes cambios que se producen en la actualidad. Para esto es clave la capacidad innovadora y dinámica instalada en el seno de la sociedad y del gobierno como una cuestión cultural.

La planificación de estrategias y la implementación de acciones para producir una instancia superadora en el proceso del desarrollo regional, pasa a ser una lógica constante en el funcionamiento de las instituciones locales, y así como la autonomía para los municipios y la descentralización como criterio básico de gestión del gobierno provincial se confirman como requisitos elementales para poder desenvolverse con eficacia en este nuevo escenario, la institucionalización de criterios regionales participativos y fuertemente articulados, la capacitación gerencial y técnica de los funcionarios y el personal, el conocimiento, basado en el análisis constante de información precisa, y las tecnologías de gestión que permitan tomar las decisiones adecuadas “en tiempo real”, son condiciones fundamentales para su funcionamiento.

En este sentido la Región protagoniza un proceso inédito en cuanto a la dimensión burocrática-administrativa de los cinco gobiernos municipales: dotar de institucionalidad a las acciones propuestas en el marco del Plan Estratégico Regional bajo la ausencia de instituciones regionales, es decir, un desafío de construcción y armonización de las normativas que acompañarán la implementación del Plan.

3. Estructura Metodológica del Plan Estratégico Regional

3.1 Hacia una asociatividad estratégica

En el actual contexto complejo y cambiante, signado por el protagonismo de una fuerte corriente descentralizadora de competencias, que traspasa responsabilidades desde el Estado Nacional a las Provincias y desde éstas a los Municipios, los gobiernos locales se enfrentan al desafío de instrumentar estrategias de puesta en valor de sus oportunidades reales. En los nuevos escenarios de gestión democrática, este desafío adquiere mayor corporeidad en la medida que los gobiernos locales son capaces de traducir sus aspiraciones y esfuerzos en un marco de asociatividad regional “cierta” que multiplique sus propias posibilidades y ventajas. Los Municipios que conforman la Región Tuyú Mar y Campo reflejan las más variadas realidades físicas, sociales y económicas, que es necesario conocer con precisión para tener elementos concretos que permitan identificar las prioridades y los caminos que conformen una estrategia de desarrollo.

3.2 Etapas del Plan Estratégico Regional

En el Plan Estratégico de la Región Tuyú Mar y Campo, podemos diferenciar cuatro etapas: Lanzamiento e inserción comunitaria del Plan, Elaboración del Diagnóstico Consensuado y de propuestas, Formulación del Plan y por último, Implementación.

1ª Etapa - Lanzamiento e inserción comunitaria del Plan - Elaboración del Diagnóstico Preliminar

En esta primera etapa se trabajó en la difusión del Plan Estratégico y en el relevamiento de información secundaria para la elaboración del Diagnóstico Preliminar.

Se realizaron los actos que dieron origen al Plan:

- *Firma del Convenio* entre los municipios de la Región, el Gobierno Nacional (a través del Ministerio del Interior), el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y la Universidad Nacional de La Plata.

- Conformación de los *Equipos Técnicos Municipales*.
- Constitución del *Comité Ejecutivo del Plan*.
- *Acto de Pre-lanzamiento* (San Bernardo).
- *Acto de Lanzamiento* (Pinamar).

Partiendo de la idea de que la implementación de estrategias para el desarrollo regional es un proceso complejo y dinámico que permite prever los problemas del futuro y las oportunidades de progreso de una comunidad, a partir de un conocimiento preciso de la realidad de la región, del contexto socioeconómico, de las dificultades a superar y las ventajas a ampliar, la DAM/UNLP, con el apoyo de los Equipos Técnicos Municipales, comenzó la elaboración del Diagnóstico Preliminar de la Región. En él se analizaron los factores ambientales, sociales y económicos que intervienen y condicionan la calidad de vida de la población y las oportunidades de desarrollo de la Región.

Para la elaboración de propuestas viables y su traducción en acciones concretas, es necesario tener un conocimiento preciso de la realidad social, económica y física de nuestro territorio y su comunidad. Por eso afirmamos que el Plan Estratégico comenzó el día que se iniciaron los relevamientos de información para elaborar el prediagnóstico de la Región. Más tarde, ese informe se fue completando con los datos de la encuesta realizada en 1.432 viviendas de los cinco municipios y con los documentos elaborados por los participantes de las reuniones y los foros del Plan. Más adelante nos detendremos en la explicación de dichas instancias de participación comunitaria.

2ª Etapa - Elaboración del Diagnóstico Consensuado y de las propuestas

Luego de una primera aproximación estadística, es necesario completar el Diagnóstico con las opiniones y vivencias de los habitantes de la Región, actores fundamentales para la identificación de los problemas y sus causas. En esta etapa, las preguntas básicas apuntan a reconocer *qué quiere ser* esa comunidad y *cómo piensa el desarrollo* del territorio.

A la vez, es responsabilidad de los coordinadores del Plan alentar la discusión acerca de objetivos y prioridades sobre la base de lo *que puede ser*. Los Equipos Técnicos debieron y tuvieron una actitud responsable que contribuyó a la construcción de una utopía alcanzable y, para ello, el conocimiento de las potencialidades propias y las características del contexto son patrones ineludibles.

Esta etapa constituyó el período de más intensa participación de la comunidad. En los espacios de participación locales y regionales -Órganos Promotores Locales y Foros Regionales, respectivamente- se abordaron grandes temas relacionados con las problemáticas

sociales, las actividades económicas, los servicios públicos, la infraestructura urbana, etc.; con el fin de alcanzar posturas consensuadas por toda la comunidad en cuanto a la caracterización de dichas problemáticas, su priorización y las soluciones posibles.

Se llevaron adelante cuatro Talleres Temáticos:

- Taller Productivo Comercial
- Taller Urbano Ambiental
- Taller Social
- Taller Turismo

Cada Taller Temático se desarrolló en tres encuentros abiertos a toda la comunidad, una reunión local y dos foros regionales⁷. Se inician con una reunión de apertura en cada uno de los Órganos Promotores Locales (OPL), para luego profundizar la discusión en los Foros Temáticos Regionales, instancias -éstas últimas- de construcción de consenso entre las distintas localidades, con el fin de elaborar un documento definitivo acerca de los problemas encontrados en torno a cada tema, su priorización y búsqueda de posibles soluciones.

En la reunión de apertura de cada Taller Temático, la comunidad designó uno o varios representantes, encargados de llevar las posturas asumidas por cada localidad al Foro Regional, es decir, se conformaron Comisiones de Seguimiento surgidas de los OPL. Los representantes comunitarios, futuros miembros del Consejo Regional del Plan fueron elegidos en el marco de los Foros Temáticos. La mecánica de elección propuesta por la DAM fue el consenso, sin descartar en caso de no haber acuerdo plenos, la votación por mayoría simple, que no fue necesaria en ningún caso.

De esta manera, una vez acabadas las rondas de reuniones de los cuatro Talleres Temáticos, y los Foros Regionales, se conformó el Consejo Regional provisorio integrado por veinticinco miembros representantes directos de la comunidad a los que se sumaron el Comité Ejecutivo del Plan con sus cinco integrantes. Quedó constituido entonces, un Consejo Regional del Plan con veinticinco miembros con voz y voto y la DAM/UNLP con voz, pero sin la facultad de votar.

La formación del Consejo Regional del Plan marca el momento de finalización de la construcción consensuada del diagnóstico; en él se detallarán todos los problemas encontrados a lo largo de los Talleres Temáticos y comenzarán a delinearse las posibles soluciones.

3ª Etapa - Formulación del Plan

Una estrategia de desarrollo regional, entonces, es el diseño del camino más conveniente y la selección del vehículo más eficaz para que lleve a una comunidad desde un presente insatisfecho a un futuro con mayores posibilidades de satisfacción de las necesidades definidas y priorizadas en el marco del consenso con los diversos actores que intervienen en la dinámica de ese proceso.

La definición de estrategias no es un producto sino un proceso, esencialmente dinámico, continuo y cíclico, compuesto por acciones implementadas, evaluaciones permanentes y momentos de discusión y concertación entre los actores involucrados para corregir o confirmar rumbos y prioridades. Este proceso se pone en marcha para alcanzar objetivos comunes definidos por la comunidad.

Planificar no es proyectar (confusión permanente que tiende a una visión estática de la planificación), sino definir el conjunto de disposiciones adoptadas para ejecutar un proyecto. Planificar es decidir la estrategia y las maniobras necesarias para alcanzar los objetivos consensuados.

Durante la tercera etapa del Plan Estratégico los integrantes del Consejo Regional tuvieron a su cargo la formulación del Plan (con la asistencia metodológica de la DAM) a través de las siguientes acciones:

- elaborar la *matriz DAFO*
- definir el *modelo de desarrollo*
- determinar los *ejes estratégicos*
- establecer los *objetivos específicos*
- diseñar *programas, medidas y acciones específicas*

Las reuniones del Consejo Regional fueron abiertas a toda la comunidad, pero sólo tuvieron voto los veinticinco representantes electos del Consejo, como ya se ha mencionado.

Una vez diseñado el Plan Estratégico, se presenta a la comunidad toda para la firma del **Contrato Social**, hito que marca la culminación del proceso de discusión, búsqueda de consenso y diseño del plan. Con la firma del Contrato Social, las partes involucradas se comprometen a llevar adelante las acciones necesarias para alcanzar los objetivos consensuados por todos los sectores de la sociedad.

4ª Etapa- Implementación del Plan

⁷ El planteo metodológico original preveía dos instancias locales y dos regionales, pero la evaluación permanente del proceso ha permitido realizar ajustes para un mejor aprovechamiento de los tiempos y una eficientización del trabajo de los vecinos de la Región en dichos

En esta etapa se pusieron en marcha todas las políticas tendientes a lograr el desarrollo de la Región que hayan sido discutidas y consensuadas en cada uno de los ámbitos de participación generados a lo largo del Plan.

La etapa de implementación no debe significar un cierre sino, por el contrario, marca el comienzo de un proceso cíclico en el que se deberán llevar adelante medidas tendientes a producir nuevos diagnósticos y a plantear nuevas estrategias para el desarrollo de la Región.

4. El Plan Estratégico Regional

El desarrollo es un derecho humano y la adopción de medidas en favor de un desarrollo sostenible es tanto un imperativo ético como una manifestación de realismo político. Como proceso integral se constituye en motor y no en un fin en sí mismo. Entendido de esta forma **el desarrollo es, en primer lugar y ante todo social.**

Es necesario instalar y consolidar la regionalización como estructura óptima de organización de los territorios y los asentamientos humanos que los habitan, definiendo a las distintas escalas: políticas, sociales, económicas, geográficas, como una sucesión de instancias intermedias que vinculan las células básicas comunales con las provincias, la nación, y los territorios supranacionales, a través de una articulación de tramas en red.

Esta dinámica de desarrollo e interacción, hoy se encuentra negada y fragmentada por las políticas económicas y sociales resultantes de la globalización. De ahí la necesidad y urgencia de avanzar en una **organización regional** desde las bases de la sociedad, para poder influir y orientar el desarrollo de los procesos históricos hacia sistemas federativos y participativos, apuntando a construir poder político desde dichas bases; permitiendo que se desarrollen acciones gubernamentales en todos los niveles, abriendo espacios de participación democrática, reafirmando los elementos de identidad colectiva y potenciando las particularidades locales.

Promover el desarrollo de la **región del Tuyú** hace necesario reconocer su distintiva característica turística marina/rural, optimizándola y promoviéndola, con el agregado de su identidad cultural, como unidad diversificada; pero también enfatizar en prospectiva su potencial geo-económico, como territorio estratégico, litoral de la Pampa Húmeda y boca de acceso a la cuenca del Plata.

Una noble conjunción de personas, de anhelos consolidados, proyectos compartidos y desafíos posibles, conforman los presupuestos que estructuran el Modelo de Desarrollo del

Plan Estratégico, y constituyen las bases sociales y materiales para que en su concreción se expresen el trabajo y los acuerdos de los habitantes de la región.

El Modelo de Desarrollo, propone:

Consolidar la Región del Tuyú conformada por los partidos de La Costa, Pinamar, Villa Gesell, Gral. Lavalle y Gral. Madariaga reafirmando los elementos de identidad colectiva, potenciando las particularidades locales y abriendo espacios de participación ciudadana en los niveles de decisión.

Contribuir al bienestar y equidad social para todos los habitantes de la Región, tendiendo a una estructura social cohesionada e inclusiva, ejerciendo el derecho al desarrollo de forma tal que responda a las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

Promover el desarrollo económico, enmarcado en un sistema de gestión ambiental, a partir de la base productiva regional y el racional aprovechamiento de los recursos humanos y naturales.

Promover una oferta turística regional sostenible y diversificada, sobre la base de la fórmula Mar + Identidad Cultural + Campo, aprovechando todos los recursos existentes, para generar productos y servicios de calidad que superen la alta estacionalidad y signifiquen un sello característico de la Región

Con ese objetivo se organizaron seis ejes estratégicos:

Eje n° 1

Integrar la región a partir de la participación comunitaria, el fortalecimiento de la identidad y la institucionalización regional.

Eje n° 2

Impulsar una política integral de desarrollo social conceptualizando al empleo como factor de cohesión social.

Eje n° 3

Implementar una gestión ambiental para lograr el crecimiento equilibrado de la región y la calidad de vida de sus ciudadanos.

Eje n° 4

Fortalecer la estructura económica de la región impulsando la diversificación de la producción agropecuaria y el desarrollo de pequeños y medianos emprendimientos, con criterios de sustentabilidad y complementariedad.

Eje n° 5

Impulsar el desarrollo integral de la región promoviendo una oferta turística complementaria y diversificada que tienda a la “ruptura de la estacionalidad” y se transforme en ventaja comparativa.

Eje n° 6

Propiciar una mayor integración regional, mediante el ordenamiento del territorio, el desarrollo sostenible de las urbanizaciones y el mejoramiento del sistema de movimientos.

El árbol estratégico se completó con trece programas y cincuenta proyectos, que producen efectos o impactos polivalentes y que por su carácter, dimensión o localización, tienen una función estructurante y, por lo tanto, contribuyen significativamente a la transformación y desarrollo de la región.

A modo de síntesis, cuando nos referimos a *Planificación Participativa* pensamos en un proceso dialéctico, multifacético y plural que implica momentos que no necesariamente tienen una lógica cronológica, que refieren a la toma de decisiones públicas o *colectivizadas*, y suponen un escenario continuo de decisiones. Destacando dos aspectos básicos que estructuran nuestro trabajo: la disponibilidad de información (y su posterior acceso, uso, y recreación) y la participación como insumo *sine qua non* cualitativo de aquella y de gestión.

Asimismo, consideramos que es necesario instrumentar mecanismos de revisión constantes en la metodología que atiendan a la dinámica de los procesos sociales; tales como: los plazos de planificación y gestión, la Institucionalización del Plan, en términos de articulación cierta y creciente de los espacios Instituidos y los espacios Instituyentes, la revisión de la dialéctica entre la concreción de las acciones coyunturales y las acciones estructurales, y la dinámica respecto de los objetivos de corto y largo plazo.

Esta revisión metodológica debe ser capaz de producir un abordaje “situacionalizado” en nuestra realidad, y aspirar a la sustentabilidad de los planes llevados adelante.

En efecto, no es tarea fácil lograr el consenso entre los diferentes agentes sociales de un área para la definición de una estrategia de actuación común en el desarrollo territorial y social. Con frecuencia aparecen posiciones enfrentadas que pueden agravarse durante el proceso, si no se emplea una metodología adecuada.

En este camino, a partir del aprendizaje de la experiencia del Plan Estratégico de la Región Tuyú Mar y Campo, la Dirección de Asuntos Municipales encara hoy el desafío de llevar adelante el Plan Estratégico Participativo del Consorcio del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires -CO.DE.NO.BA-, en el intento de asegurar la viabilidad de los procesos de desarrollo local y regional, desde el trabajo en si, sin perder de vista el desafío de integrar a la

Universidad con la Sociedad e involucrarla en la elaboración de una respuesta útil y comprometida, no sólo con el futuro, sino con el presente.

“Extensión, desde una universidad democrática, autónoma, crítica y creativa, parte del concepto de la democratización del saber y asume la función social de contribuir a la mayor y mejor calidad de vida de la sociedad.”⁸

⁸ *Conclusiones del I Congreso Nacional de Extensión de la Educación Superior, Mendoza, 1997.*

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Tauber, F. (1992). Partido de La Plata. Reflexiones y datos para una estrategia de desarrollo.
- 2.- Tauber, F. (1994) Desarrollo de experiencias en la escala municipal. Pautas para una estrategia de desarrollo I. Revista: El Empresario PYME; no. 59
- 3.- Tauber, F. (1994) La necesidad de definir un rol para el territorio. Pautas para una estrategia de desarrollo II. Revista: El Empresario PYME; no. 60
- 4.- Tauber, F. (1994). Enfoque sistémico del desarrollo municipal
- 5.- Tauber, F. (1995) Pautas para una estrategia de desarrollo. Revista: Management para municipios; no.1
- 6.- Tauber, F. (1996) Estrategias de desarrollo en relación con el municipio. Revista: Management para municipios; no. 2
- 7.- Tauber, F. (1997). Prefacio en el "Curso de alta gerencia pública, provincial y municipal". Pertenece al libro: Curso de alta gerencia pública, provincial y municipal.
- 8.- Tauber, F. (1997). Región capital: tiempo de cimientos. Revista: Turismo y Ambiente; año 3, no. 6.
- 9.- Tauber, F. (1998). El papel de la Universidad Nacional de La Plata. Pertenece al libro: Seminario sobre políticas de desarrollo local y microempresa. Editorial: DECA Equipo Pueblo.
- 10.- Tauber, F. (1998). Prólogo. Desarrollo regional. Experiencias nacionales y latinoamericanas. Pertenece al libro: Desarrollo regional. Experiencias nacionales y latinoamericanas. Editorial: Comisión de Asuntos Regionales y del Interior de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.
- 11.- Tauber, F. (1999). Autonomía, descentralización y regionalización: un desafío institucional para el municipio. Revista: Contactar, la revista de los municipios; no. 2. ISSN: 1514-6456.
- 12.- Tauber, F. (1999). El rol del municipio y las estrategias del desarrollo local
- 13.- Tauber, F. (1999). Municipio y calidad de vida. Parte I y II. ISBN: 987-43-0682-3.
- 14.- Tauber, F. (2000) La hora de los municipios. Revista: Crecer en democracia; no. 1.
- 15.- Tauber, F. (2000) Región Capital y área metropolitana. Revista: Arquitectos; no. 61.
- 16.- Tauber, F. (2001). Metodologías para la implementación de un plan estratégico. Revista: Munigestión, Capacitación permanente para municipios y comunas; año 1, no. 1
- 17.- Tauber, F. (2001). PRDM: Programa de reformas e inversiones de los municipios argentinos
- 18.- Tauber, F. (2001). Universidad y comunidad: definición del contexto
- 19.- Tauber, F. (2002) Universidad y sociedad, el cambio necesario. Reflexiones desde la extensión: un área de relación con la comunidad. Editorial: Universidad Nacional de Quilmes; Federación Argentina de Municipios. ISBN: 987-558-002-3.

- 20.- Tauber, F. (2005). La universidad y sus desafíos. Revista: Revista de la Universidad; no. 33. ISSN: 0041-8625
- 21.- Tauber, F., Sánchez, M (2002) Programa Observatorio de Calidad de Vida. Estrategia de Desarrollo Regional. Revista: Boletim Informatico da CORI; año 8, no. 46. Evento: IV Jornada Científica da AUGM sobre Meio Ambiente (28 al 31 de octubre de 2001).
- 22.- Tauber, F.; Delucchi, D. (1993). Caracterización del sector comercial en el casco urbano de la ciudad de La Plata.
- 23.- Tauber, F.; Delucchi, D. (1999). El proceso del desarrollo local y el valor de la información.
- 24.- Tauber, F.; Delucchi, D.; Bognanni, L. (1997). La mortalidad infantil en el partido de La Plata. Editorial: Fundación de la Facultad de Ingeniería. ISBN: 381-8383-9277
- 25.- Tauber, F.; Delucchi, D.; Longo, J.; Pintos, P.; Martino, H. (2002) La construcción de una región a partir de un proceso de planificación participativa: Región Tuyú Mar y Campo, una experiencia inédita de planificación estratégica participativa. Evento: IV Seminario Nacional de Redmuni/INAP: "Articulaciones Interinstitucionales para el Desarrollo Local" (Córdoba, Argentina, 29 de noviembre de 2002).
- 26.- Tauber, F.; Delucchi, D.; Longo, J.; Pintos, P.; Martino, H. (2003) Planificación estratégica en tiempos de crisis. La necesidad de la permanente readecuación metodológica. Evento: IV Seminario Nacional de Redmuni/INAP: "Articulaciones Interinstitucionales para el Desarrollo Local" (Córdoba, Argentina, 29 de noviembre de 2002).
- 27.- Tauber, F.; Delucchi, D.; Martino, H. (2001) El Programa de Apoyo a los Municipios.
- 28.- Tauber, F.; Delucchi, D.; Sánchez Arrabal, M.; Martino, H.; Frediani, J. (2000). Los planes estratégicos y los planes de financiamiento
- 29.- Tauber, F.; Revista Imagina. (2002). EXPO - 1º Encuentro Universidad-Comunidad. Revista: Imagina; año 1, no. 3.
- 30.- Tauber, F.; Saccone, E.; Echave, M.; Delucchi, D. (1993). Situación ocupacional. Reflexiones y datos para una estrategia de desarrollo. Ed.: Foro Intermunicipal de Promoción del Empleo.
- 31.- Tauber, F.; Vitalone, C.; González, M.; Delgado, O.; Longo, J.; Miró, E.; Resa, S.; Saraví Cisneros, R.; Stangatti, L.; Zanesi, A.; Narbaitz, Ca.; Panuncio, M.; Conti, A. (1998). Región Capital de la provincia de Buenos Aires, estudio exploratorio de sus ventajas comparativas
- 32.- Tauber, F; Delucchi, D.; Sánchez, M.; Martino, H; Frediani, J. (2000) Los planes estratégicos y los planes de financiamiento. Evento: I Encuentro Regional de Planificación y Gestión Urbana (Junín, año 2000).
- 33.- Tauber, F; Sánchez Arrabal, M. (1998). El Observatorio de Calidad de Vida de la Región Capital
- 34.- Tauber, F; Sánchez Arrabal, M. (1999). Programa Observatorio Calidad de Vida Universidad y Región.