

Este documento ha sido descargado de:
This document was downloaded from:



**Portal *de* Promoción y Difusión
Pública *del* Conocimiento
Académico y Científico**

<http://nulan.mdp.edu.ar> :: @NulanFCEyS

STELLA SETTIMI. PATRICIA AUDINO. ELISA QUARTUCCI. Dep. Economía-
Universidad Nacional del Sur.

A partir de las profundas transformaciones implementadas durante los últimos años a nivel mundial, se observa una creciente participación de los municipios como agentes promotores de políticas de desarrollo.

Nuestro país no es ajeno a esta realidad. En este sentido, se evidencia una sostenida disminución de la presencia tanto del Estado nacional como del provincial y, paralelamente, se observa que lo "local" se ha convertido en el espacio de mayor atención, pues es allí donde pueden utilizarse nuevos instrumentos de política, a la vez de concebir una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad.

En el presente trabajo se abordará la experiencia de la ciudad de Bahía Blanca, donde el nuevo contexto llevó a la implementación de un método basado en la participación, la búsqueda de consensos y la concertación público – privada, plasmado en el *Plan Estratégico Bahía Blanca*, que apunta al diseño y puesta en marcha de proyectos de desarrollo para el ámbito local.

Introducción

A partir de las profundas transformaciones implementadas durante los últimos años a nivel mundial, se observa una creciente participación de los municipios como agentes promotores de políticas de desarrollo.

Nuestro país no es ajeno a esta realidad. En este sentido, se evidencia una sostenida disminución de la presencia tanto del Estado nacional como del provincial y, paralelamente, se observa que lo "local" se ha convertido en el espacio de mayor atención, pues es allí donde pueden utilizarse nuevos instrumentos de política, a la vez de concebir una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad.

En una primera sección se plantean los cambios operados en las políticas de crecimiento hacia fines de la década del '80, época en la que toman relevancia los modelos de crecimiento endógeno. Además se analizan las principales implicancias de los mismos en la definición de políticas de carácter local.

En una segunda sección se abordará la experiencia de la ciudad de Bahía Blanca, donde el nuevo contexto llevó a la implementación de un método basado en la participación, la búsqueda de consensos y la concertación público-privada, plasmado en el *Plan Estratégico Bahía Blanca*, que apunta al diseño y puesta en marcha de proyectos de desarrollo para el ámbito local.

1. La aplicación de los modelos de crecimiento endógeno en el ámbito local

Hacia fines de la década de los '80, ante el fracaso de la teoría neoclásica basada en la idea que el mercado por sí solo podía garantizar el equilibrio a largo plazo y que la intervención del Estado en la vida económica era inaceptable, surgen nuevas ideas que dan fundamento a las políticas de crecimiento o desarrollo, cuya hipótesis es que el juego de las fuerzas del mercado no aseguran la convergencia económica.

Los supuestos de estas *nuevas teorías de crecimiento o modelos de crecimiento endógeno* están relacionados no solo con la acumulación de capital físico sino también con la acumulación de capital humano y de conocimientos (progreso técnico). A partir de allí el Estado deja de lado el papel de agente exógeno que promueve el crecimiento asumiendo el rol de regulador con el

propósito de generar un ambiente favorable a la valorización del capital y atraktividad para la inversión privada.

Estas ideas son las que fundamentan las nuevas propuestas en materia de gestión pública, nacional, regional, local y urbana, donde el crecimiento de un territorio se basa en el capital físico, capital humano y de conocimientos, factores que son objeto de acumulación y que generan externalidades.

En otras palabras, los modelos de crecimiento endógeno tienden a valorizar el papel de ciertas políticas públicas en la promoción del crecimiento y posibilitan la introducción de la idea de la gestión endógena como instrumento activador del potencial de cada territorio (nacional o subnacional) y así estimular su crecimiento.

Es decir, se revalorizan las políticas públicas que buscan asegurar la gestión de las externalidades y la provisión de bienes públicos, garantizar el derecho de propiedad intelectual y física, regular el sector financiero y las relaciones económicas externas, eliminar las distorsiones económicas y mantener un marco legal garante del orden público. El gobierno, por lo tanto, juega un papel importante en la determinación de la tasa de crecimiento a largo plazo, a partir de políticas orientadas a activar el potencial endógeno del lugar.

Dicha teoría de crecimiento endógeno puede ser aplicada desde la perspectiva de una región o ciudad. En este caso, deberá considerarse el contexto nacional en que se encuentra inmersa, el potencial de crecimiento, las posibilidades de maximizar el potencial exógeno como garante de un aumento sostenido de la competitividad, el entorno empresarial y la capacidad de innovación para hacer frente a los desafíos de la globalización.

Esta nueva concepción de crecimiento supone que el mismo debe generarse de abajo hacia arriba, por lo tanto resultan necesarios ciertos niveles de descentralización con el propósito de que los gobiernos locales puedan hacer frente a los nuevos retos del mundo actual.

En definitiva, los cambios operados en el aparato productivo y la creciente urbanización de la economía proponen a las ciudades como la base del crecimiento endógeno, pues es en ellas donde se desarrollan los procesos centrales de la nueva dinámica de acumulación.

En este contexto, la nueva gestión urbana tiende a privilegiar conceptos de gobernabilidad y gestión estratégica. El primero entendido como la capacidad del gobierno local para identificar problemáticas y formular políticas que, por un lado, permitan hacer frente a las mismas y por otro, asegurar la atraktividad de la ciudad. En cuanto al segundo concepto, debe ser entendido como un proceso creativo y continuo de toma de decisiones que permita identificar centros de acción específica e involucre en forma creciente a los actores de esa comunidad. Es decir, construir un conjunto de proyectos que permitan insertar a la ciudad en el mundo global.

2. La experiencia de Bahía Blanca: el Plan Estratégico

Durante la última década, nuestro país ha asistido a grandes cambios que llevaron a los gobiernos locales a buscar alternativas que le permitieran enfrentar un nuevo escenario y desafíos distintos.

En este sentido, el primer elemento a considerar es la reforma económica iniciada a principios de los años '90 caracterizada por la apertura indiscriminada, la privatización de las empresas del Estado, la desregulación de las actividades económicas, etc. que afectaron los niveles de empleo/desempleo, iniciaron un proceso de fuerte concentración económica y aumentaron los niveles de pobreza, trasladando la resolución de tales problemáticas a los gobiernos locales.

Un segundo elemento a tener en cuenta es la reforma del Estado caracterizada por la modificación de su rol tradicional, las reformas de políticas públicas, etc., donde el rasgo más relevante es la descentralización. A partir de entonces, los gobiernos locales debieron enfrentar nuevas responsabilidades, sin que, en la mayoría de los casos, hubiera un traspaso de los recursos necesarios para hacer frente a las nuevas obligaciones. Así, a las funciones tradicionales de los municipios se sumó la resolución de problemáticas vinculadas a la reactivación económica, a la generación de empleos y a la atención social.

Paralelamente, durante los primeros años de la década del '90, se fueron dando reformas constitucionales que reconocían la autonomía de los municipios. A pesar de ello, en muchos casos fue imposible llevarla a la práctica.¹

El último elemento a consignar está íntimamente relacionado al proceso de globalización, caracterizado por la revolución tecnológica, a partir de la cual se produjeron fuertes impactos sobre los territorios a la vez que se modificaron los procesos productivos, económicos, culturales, etc. No cabe duda que la globalización ha construido sociedades duales que consolida desigualdades progresivas, cuestiones que terminan demandando más tarde respuestas locales.

Por lo antedicho, se observa en los últimos años una modificación de los roles tradicionales tanto del Estado nacional como provincial, evidenciada por una sostenida disminución de la presencia de ambos, a partir de la cual se pone énfasis en el estado municipal como principal motor de desarrollo incorporando nuevos roles económico-sociales a su gestión y novedosas formas de articulación público-privadas. Se observa entonces que lo "local" se ha convertido en el espacio de mayor atención, pues es allí donde pueden utilizarse nuevos instrumentos de política, a la vez de concebir una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad. Bajo estas circunstancias, el modelo de crecimiento endógeno justifica el rol de municipio como garante del desarrollo local.

La ciudad de Bahía Blanca no permaneció ajena a los cambios estructurales acontecidos en el país durante los últimos diez años. El proceso de reforma del Estado, la privatización de empresas públicas, la crisis del sector agrícola-ganadero, la reconversión del sector privado, los cambios operados a nivel industrial, entre otros, tuvieron efectos negativos sobre el sector productivo bahiense, con importantes consecuencias sobre el mercado de trabajo y el tejido social, puestas de manifiesto en el aumento del desempleo, el trabajo informal y el incremento de la pobreza.

Hasta mediados de la década del '90 la ciudad de Bahía Blanca se había caracterizado por ser un centro urbano proveedor de bienes y servicios de la zona circundante, a la vez que contaba con industrias metal mecánicas y alimenticias vinculadas a la producción regional. Hacia el año 1997 su condición geográfica, así como la disponibilidad de materias primas, la convierten en asentamiento de importantes empresas agro-industriales y petroquímicas, consolidándose como una ciudad industrial. Un dato a tener en cuenta es que, con los emprendimientos industriales, se evidencia una serie de cambios organizacionales en el sector privado a través de la terciarización de varias tareas, para lo cual se hizo necesaria la reconversión y capacitación de la mano de obra.

Con el firme propósito de que la ciudad pueda superar la difícil situación descrita e insertarse en el nuevo contexto nacional e internacional, desde el gobierno municipal se planteó la posibilidad de instrumentar un conjunto de herramientas basadas en la participación, la búsqueda de consensos y la concertación público-privada, plasmado en el **Plan Estratégico Bahía Blanca**, que apuntó al diseño y puesta en marcha de proyectos de desarrollo para el ámbito local a partir del aprovechamiento de las potencialidades de la ciudad.

Cabe acotar que, en Bahía Blanca se vienen desarrollando prácticas de descentralización del gobierno local desde mediados de la década del '80 con el propósito de generar un espacio de participación que permita definir un modelo de ciudad más democrático y armónico a partir de políticas concertadas. En el mismo sentido se avanzó en la consolidación de los denominados Consejos Vecinales.²

¹ Debe considerarse que en la reforma de la Constitución de la provincia de Buenos Aires llevada a cabo en 1994, el principio de autonomía municipal no está garantizado, en evidente contraposición con lo expuesto en la Constitución Nacional.

² En la actualidad existen cuatro Consejos Vecinales que agrupan a asociaciones de fomento de distintos barrios de la ciudad. Los mismos cuentan con subsidios otorgados por el municipio cuyos fondos son derivados al desarrollo de obras públicas que son consensuadas entre los integrantes de los mencionados Consejos.

El 15 de diciembre de 1997 la Municipalidad de Bahía Blanca puso en marcha el **Plan Estratégico** ante una asamblea ciudadana convocada al efecto. A partir de allí se comenzaron a identificar, diseñar y gestionar las principales estrategias de desarrollo para la ciudad, en un marco participativo y consensuado.³

Dos años más tarde estuvo concluida la etapa de formulación de la que participaron alrededor de 200 instituciones públicas y privadas de la ciudad, donde se acordaron las acciones necesarias para la transformación de la misma. Dicha etapa abarcó en primera instancia la elaboración del *Diagnóstico de Situación*, la definición de los *Lineamientos Estratégicos de Actuación* y la propuesta de *Programas y Proyectos Estratégicos*.

La etapa del *Diagnóstico de Situación* fue la instancia inicial de la formulación del Plan Estratégico. Esta etapa supuso el desarrollo de dos subfases, por un lado, el Prediagnóstico (a partir de distintas consultas, básicamente de carácter individual y del abordaje de estudios técnicos, que permitió hacer un primer pantallazo de las fortalezas y debilidades de la ciudad y su entorno) y, por otro, el Diagnóstico Participativo (se llevaron a cabo talleres de diagnóstico participativo que permitieron arribar a un diagnóstico común consensuado. Además se avanzó en la definición de fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades).

Posteriormente, a partir del conocimiento integral e interdisciplinario de la ciudad fue posible avanzar en la definición de los *Lineamientos Estratégicos de Actuación*, es decir la fase propositiva del Plan. En esta etapa se definieron las acciones conducentes a potenciar las Fortalezas y Oportunidades como así también aquellas que permitieran superar o minimizar las Debilidades y Amenazas. Es decir que a partir de este enfoque de análisis estratégico (Matriz FODA)⁴ se elaboraron ejes de actuación que posteriormente dieron sustento a la formulación de los programas y proyectos.

La última etapa, es decir la de definición de *Programas y Proyectos*, incluyó la elaboración de una serie de programas de actuación que servirán de base para la ejecución de las políticas transformadoras de la ciudad. Para ello, en una primera instancia, se avanzó en la formulación de Programas y Proyectos a cargo del equipo técnico del Plan Estratégico, que concluyeron en la elaboración del Documento preliminar de Formulación de Programas y Proyectos. A partir de este, después de numerosas reuniones de trabajo con representantes de 170 instituciones públicas y privadas locales, se definieron y aprobaron los programas y proyectos definitivos plasmados en el Documento de Formulación de Programas y Proyectos Estratégicos.

A continuación se puntualizan los nueve programas estratégicos que incluyen un total de sesenta y siete proyectos:

- Programa de gestión urbano ambiental
- Programa de fortalecimiento y promoción de las organizaciones de la sociedad civil.
- Programa de creación y consolidación de ámbitos de participación ciudadana para la concertación de políticas públicas.
- Programa de consolidación del nuevo modelo del Sistema Local de Salud.
- Programa de desarrollo integral de la Franja Costera.
- Programa de fortalecimiento del perfil de la ciudad como nodo de transporte, logística y comunicaciones.
- Programa de fortalecimiento y diversificación del sector productivo local.
- Programa de revitalización del área central de la ciudad.
- Programa de identidad y posicionamiento de Bahía Blanca.

³ A mediados del año 1997 quedó conformado el equipo técnico del Plan Estratégico de la ciudad de Bahía Blanca cuyas funciones primordiales fueron otorgar de nexo entre los distintos actores públicos y privados, coordinar y dirigir metodológicamente las distintas fases del Plan como así también procesar y comunicar los avances y resultados generados por el trabajo concertado.

⁴ FODA: es una metodología que permite trabajar a partir de un análisis interno de la ciudad o del territorio, que identifica las fortalezas, oportunidades debilidades y amenazas intrínsecas de esa ciudad o territorio.

Actualmente, varios Programas y Proyectos se encuentran en ejecución, para lo que fue necesario sumar a la tarea llevada adelante por el gobierno local, la colaboración de los actores sociales que habían participado en las etapas anteriores del Plan, pues en algunos casos debió contarse con la aprobación de ordenanzas municipales, la unificación de reclamos y propuestas a otros estamentos del Estado y la gestión público-privada necesaria para llevar adelante, en forma consensuada, las líneas de acción a seguir.

Conclusión

A partir de los cambios acontecidos en los últimos años se han planteado modificaciones a las tradicionales teorías de crecimiento. Estas ideas que reciben el nombre de **nuevas teorías de crecimiento o modelos de crecimiento endógeno** reconocen al Estado como agente regulador, cuyo propósito es el de generar un ambiente favorable a la valorización del capital y atraktividad para la inversión privada, pues consideran que el juego de las fuerzas del mercado por sí solo no asegura la convergencia económica.

Asimismo, estas nuevas ideas han modificado el enfoque básico del crecimiento regional y urbano, donde a diferencia de las ideas predominantes en el pasado, que suponían que el crecimiento debía ser desde arriba hacia abajo, sostienen que el crecimiento debe generarse desde abajo hacia arriba.

Los cambios operados en el aparato productivo, sumado a la creciente urbanización de la economía, conducen a reconocer a las ciudades como la base del crecimiento endógeno.

Las ciudades son hoy doblemente protagonistas, por un lado, son el espacio de condensación de los problemas de nuestro mundo: desigualdad, desempleo, violencia, degradación ambiental, marginación social, etc.; pero son también el lugar donde se dan respuestas innovadoras: promoción económica del territorio, nuevas formas de participación política, cívica y de comunicación, asociativismo y cooperación social, interculturalidad, iniciativas locales de empleo, concertación público-privada, relación más fluida y directa con el ciudadano y nuevas formas de inserción sociocultural.

Actualmente el énfasis recae en el estado municipal como principal motor de desarrollo a partir de la incorporación de nuevos roles económico-sociales a su gestión y novedosas formas de articulación público-privadas. La **Planificación Estratégica** surge como una herramienta que permite dar respuesta a los nuevos desafíos.

El Plan Estratégico es un proyecto colectivo, en el cual participan en forma permanente los distintos actores de una ciudad. No es una receta establecida de la cual no es posible apartarse, sino por el contrario, es una herramienta de gestión que permite adaptarse a los cambios suscitados, para que, con la participación de todos los sectores sociales puedan acordarse acciones que permitan potenciar las fortalezas de la ciudad en pos de un desarrollo armónico y consensuado de la misma.

Sin duda el contexto nacional condiciona el desarrollo de las ciudades, pero a pesar de ello, es necesario que desde los ámbitos locales se intenten buscar alternativas superadoras que permitan insertar a las ciudades en este mundo global.

BIBLIOGRAFIA

- Borja I Sebastián, J. (1999): "Las ciudades en la globalización. Planificación estratégica y proyecto de ciudad", en *Ciclo de Conferencias*, Municipalidad de Bahía Blanca.
- Coraggio, J. L. (1999): "Políticas de desarrollo local en Argentina: posibilidades, limitaciones y nuevos enfoques", en *Ciclo de Conferencias*, Municipalidad de Bahía Blanca.
- de Mattos, C. (1998): "Reestructuración, crecimiento y expansión metropolitana en las economías emergentes latinoamericanas", en Gorenstein, S. y Bustos Cara, R.(Comp.), *Ciudades y regiones frente al avance de la globalización*, EdiUNS, Bahía Blanca.
- (1999): "Políticas regionales y urbanas en el marco de las nuevas teorías de crecimiento", en *Ciclo de Conferencias*, Municipalidad de Bahía Blanca.
- (1999): "Nuevas teorías del crecimiento económico: lectura desde perspectiva de los territorios de la periferia", en Barbeito, A., Geymonat, A. y Roig, R. (Comp), *Globalización y*

políticas de desarrollo territorial, Instituto de Desarrollo Regional, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Río Cuarto.

- Gorenstein, S. y Burachik, G. (1998): "Nuevos enfoques en la políticas territoriales. Primeras evidencias en la provincia de Buenos Aires", en Gorenstein, S. y Bustos Cara, R.(Comp.), *Ciudades y regiones frente al avance de la globalización*, EdiUNS, Bahía Blanca.

- Reese, E. (1999): "Planificación estratégica, reforma del Estado y transformación de la ciudad. Algunas experiencias en Argentina", en *Ciclo de Conferencias*, Municipalidad de Bahía Blanca.

- Plan Estratégico Bahía Blanca (2000): Documento Final, Municipalidad de Bahía Blanca.