

Desarrollo local

Seminario EURoPEo-LATINoAMERICANo
Montevideo, 23 al 26 de noviembre de 1987

MoDELoS DECISoRios CoN PARTICIPACI"n PoPULAR EN EL DESARRoLLO LoCAL

Concepción del Uruguay
Entre Ríos, Argentina

Héctor A. Poggiese

FLACSo

ARGENTINA

I. Introducción

El Programa UNESCO-MAB/FLACSo de Planificación y Gestión integradas de Programas y Proyectos viene actuando desde 1975, utilizando una metodología no convencional para demandas de desarrollo con participación social. 1/

Desde 1985, reinstalado en Argentina, esta cooperando metodologicamente con distintas instancias gubernamentales y no gubernamentales. Entre las primeras, provincias (Río Negro, La Rioja, Entre Ríos) y municipios (Concepción del Uruguay, Obera, Copiloto, San Pedro, Paraná, Florencio Varela y otros).

Varias de estas demandas de carácter municipal ha producido tentativas de gestión participativa que introducen nuevas formas de tratar lo local, en base a una visión y un método integrador.

Elegimos para presentar a este Seminario Europeo-Latinoamericano sobre Desarrollo Local el caso de Concepción del Uruguay porque es el más antiguo (casi dos años) y ofrece aristas relevantes para el análisis. Las referencias metodológicas aquí citadas, en cambio, son generalizables a toda la practica del Programa FLACSo.

II. PRoGRAMA DE RENoVACIoN URBANA Y RECUPERACI" N DE AREAS INUNDABLES

El presente capítulo reseña los contenidos del Proyecto conocido oficialmente como «Programa de Renovación Urbana para la Recuperación de las Áreas Inundables» (PRURAI), localizado en la ciudad de Concepción del Uruguay entre los años 1985-1987.

Uno de los principales objetivos del gobierno democrático del Municipio de Concepción del Uruguay, fue encarar el estudio del problema que ocasionan las inundaciones.

Las características sobresalientes del Problema Inundaciones, pueden enunciarse sintéticamente: deterioro ambiental de una vasta zona de la ciudad y su entorno; alto costo social y económico; marginalidad del área de posibles planes de desarrollo a pesar de su situación de privilegio por la cercanía con la zona céntrica; incertidumbre de los inundados y del resto de la población de Concepción del Uruguay, con resultantes, de situaciones cotidianas de inseguridad; fracaso de las políticas de relocalización; inexistencia de respuestas ante la situación planteada.

Así, apenas iniciada su gestión administrativa, el gobierno enfrentó esta problemática a través de un conjunto de acciones. En primer lugar, solicitó el apoyo del gobierno de la provincia para iniciara un estudio sistemático de las inundaciones, el cual mediante el Decreto N. 5272/8 G.O.B., declaró a la zona de interés prioritario.

En marzo de 1985, la Subsecretaría de Planeamiento y Desarrollo de la Provincia, elaboró un Diagnóstico de Situación para el Programa de Renovación Urbana de Áreas Inundables, y por su intermedio el Municipio de Concepción del Uruguay se contactó con la Empresa de Agua y Energía Eléctrica, Gerencia del Proyecto del Paraná Medio, a los efectos de requerir la asistencia técnica para el estudio de factibilidad de las tareas de ingeniería del Proyecto. Consiste este en dos sistemas de defensas: uno en el Barrio Cantera 25 de Mayo y otro en la Cuenca del Arroyo de Las Animas, los cuales permitirían recuperar el uso de la zona para vivienda, esparcimiento y equipamiento.

Paralelamente, el Municipio buscó la asistencia de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSo), cuya propuesta de planificación y gestión participativa concebida como alternativa válida frente a la planificación tradicional, se adecuaba al tratamiento del problema.

En junio de 1985, a través del Programa UNESCO-MAB/FLACSo de Gestión Participativa de Asentamiento Humanos, la FLACSo inició el ciclo de transferencia metodológica con un Seminario en la ciudad, en el cual participaron organismos del ámbito nacional, provincial y municipal,

representantes de la población del área afectada y beneficiarios hipotéticos del Proyecto.

El objetivo central fue estudiar las alternativas técnicas de regulación de las inundaciones, a través de localización de defensas y el mejor aprovechamiento del suelo a recuperar, con menor costo social para los pobladores del área y de toda la ciudad.

En enero de 1986, se realizó la segunda etapa de la experiencia de planificación participativa: Taller de capacitación para la Gestión Participativa de un Proyecto de Renovación Urbana en Área Inundables, que contó con el auspicio y financiamiento de la UNESCO. Las formulaciones propuestas tuvieron como eje central la consolidación del PRURAI, por lo que se constituyó el Comité de Gestión para la articulación de las estrategias del Programa, la formulación de metodológicas y proyectos de trabajo, y la gestión de recursos humanos, financieros e institucionales para la implementación del Proyecto, mediante Decreto N°. 8690. Dicho Comité de Gestión, quedó conformado por dos representantes del Departamento Ejecutivo Municipal, tres representantes del Honorable Concejo Deliberante- uno por cada uno de los bloques-, un representante de la Comisión Asesora de Planeamiento, un representante de la Mesa Coordinadora de Juntas Vecinales, un representante por cada una de las Juntas Vecinales del área afectada, un representante de la Comisión de Inundados, el Grupo Taller, conformado por cinco personas - funcionarios, pobladores, técnicos- que realizaron todas las etapas del ciclo de transferencia metodológica.

Actualmente este Comité cuenta con la participación activa de colaboradores que integran grupos de trabajo.

De aquel Taller de Capacitación para la Gestión Participativa de un Proyecto de Renovación Urbana en Área Inundable, surgieron otras estrategias, como la de Integración Participativa, que busca mantener viva y presente en la conciencia y en el comportamiento de los pobladores de la ciudad, la amenaza permanente de las inundaciones. Para ello se obtuvo un espacio radial semanal de media hora, el que se estructuró en 3 bloques: estrategias, contenido, actores, informaciones generales, matizados con temas musicales.

otra estrategia: Contribución al Protagonismo Popular que procura generar un sistema permanente de capacitación de los pobladores, sus dirigentes y los Agentes Municipales, para que dispongan de técnicos y

metodos para la participación, como se implementa, con la asistencia de un equipo financiado por la Secretaria de Promocion Social de la Nacion.

En marzo de 1986 se realizo la tercera etapa del ciclo de transferencia metodológica, Seminario de Evaluacion cuyo objetivo fue la revision, reajuste y reformulacion de las estrategias surgidas de las etapas anteriores, que contó con el auspicio y financiamiento de la unesco.

Se realizo, ademas, un Ciclo de Asambleas Populares -tres en cada uno de los barrios afectados por las inundaciones- y cuyo objetivo fue difundir las tarea del Comite, consultar y lograr consenso en la formulacion de propuestas, en un proceso abierto y participativo que concientizara sobre el costo social.

El diseño catastramiento censal del área problema fue realizado con el objetivo de deducir la relacion costo-beneficio de las obras previstas el mismo fue legitimado por medio de un Decreto Municipal, por el cual se autorizo su ejecucion.

El PRURAI fue presentado en marzo de 1987 a la oficina de Promocion del Desarrollo Urbano (oPDU), encargada del Programa global de desarrollo urbano en el marco del acuerdo SVoA-BID, recibiendo la aprobacion preliminar.

El Comite de Gestión presento ademas, a la INTER AMERICAN FoUNDATIoN (IAF), un Proyecto de Generacion de Empleo -proyecto integrado- para los pobladores del área afectada, en el marco del modelo participativo del PRURAI.

A nivel provincial se presento el Programa ante el IAPV, dada la necesaria complementacion que requiere el proyecto en materia de desarrollo de la politica habitacional con recursos FoNAVI, en el área a recuperar.

Finalmente, las demandas actuales estan referidas a la evaluacion de costos-beneficios sociales del Proyecto, sus aspectos financieros e institucionales.

Tambien, y a los efectos de cubrir las demandas formuladas por el Programa Global de Desarrollo -SVoA-BID-, se plantea la necesidad de crear un Unidad Ejecutora del Programa -UEP-PRURAI-, la que se estima podria conformarse por Agua y Energía, Instituto Autarquico Provincial de

la Vivienda, Secretaria de Planeamiento y Municipalidad de Concepción del Uruguay.

III. ANÁLISIS DEL MODELO DECISORIO DEL COMITÉ DE GESTIÓN.

a) origen del C de G: el mismo nació, dentro del ciclo de planificación, al comprobarse que el incumplimiento de las acciones programadas aumentaba las pérdidas ambientales y la desvalorización del área, cuyo deterioro no se conseguía detener. Se definió una estrategia central de consolidación, a través de una gestión integrada del Programa ... que incluía la constitución de un grupo de gestión para la ejecución y seguimiento ... formulación de metodologías y proyectos... gestión de recursos... Surgió entonces, de un acuerdo entre los distintos sectores que intervinieron en el diseño del Programa, siendo ratificado por Decreto Municipal.

Actualmente lo integran: Grupo Taller, Departamento Ejecutivo Municipal, Bloque del Partido Justicialista, Unión Cívica Radical, Partido Comunista del Concejo Deliberante, Comisión de Inundados, Coordinadora de Juntas Vecinales, Comisión de Apoyo al Programa del Barrio La Concepción, Instituto Provincial de la vivienda y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Se destacan en su composición, varios aspectos relevantes y novedosos:

- la presencia en la gestión de un actor que surge del mismo proceso de planificación participativa, el Grupo Taller.
- Simultaneidad en la relación entre el Concejo Deliberante y el Ejecutivo Municipal, normalmente secuencial.
- La integración vertical (interjurisdicción) y horizontal (decisores, técnicos-pobladores).

b) Aspectos del Funcionamiento: utiliza una mecánica abierta y pluralista, de fácil acceso; estructura grupos para las tareas con asignación de actividades; registra sus debates y resoluciones; opera por acuerdo y consenso, no por votación.

c) Caracterización del C. De G: el Comité de Gestión resulta de una co-fusión entre organismos gubernamentales y no gubernamentales. No es exclusivamente gubernamental (como lo sería un Concejo Asesor) ni exclusivamente no gubernamental (como sería un Concejo Comunitario).

Conforme un espacio de articulación, distinto a un simple canal de participación. 3/

Una preocupación esencial del C de G. En priorizar el fortalecimiento de los actores más débiles, cooperando con su desarrollo y capacitación, para reducir la desigualdad entre los actores, respecto de la distribución del poder económico, técnico, político, etc., que los distingue. Su legitimidad resulta del reconocimiento a su papel por parte de sus componentes: un acuerdo -consenso entre los comitentes - en el que se incluye el poder municipal.

d) Historia de la Pequeña Historia: en su corta trayectoria el C. de G atravesó tres fases, considerando su papel y perfil, como variables analíticas:

- Etapas de Transición y Adaptación: este período de marzo a mayo de 1986, marca las dificultades adaptativas a una mecánica de gestión diferente y contemporánea con otras pre-existentes.
- Etapa de organización y Monitoreo: caracterizada por el predominio del seguimiento estratégico y el monitoreo de acciones, define el papel del Grupo Taller, como preparador y orientador del funcionamiento del C de G y va de junio a agosto de 1986.
- Etapa de Consolidación y toma de Iniciativas: comprende el período que va desde setiembre de 1986 a mayo de 1987, y se distingue por ser donde el C de G toma iniciativas para corrección de acciones, modificación de estrategias, definición de nuevas líneas de acción para interferir en procesos debilitados por acciones de otros actores cuyos recursos y poder se esperaba agregar al PRURAI. Aumentar la capacidad operativa, la obtención de recursos y colaboradores, iniciándose una fase evaluativa, a la que se incorporan externos y de producción de documentos analíticos sobre el Programa. Se elaboran los Proyectos

CG/FLACSo/IAF (generación de ingresos, empleo y capacitación) y CG/FLACSo/UNDRo (gestión urbana frente a inundaciones) y se obtuvo la cooperación de la FAU/UBA, por convenio y de la FAU/UCU..

IV. LoS INTERRoGANTES TEoRICOs QUE PLANTEA EL MoDELo

El PRURAI y sus proyectos han tomado hoy una escala que debiera impactar en el desarrollo urbano futuro, en las actividades económicas y el empleo, en el manejo ambiental del río y la oferta natural, en la cultura urbana respecto de las relaciones entre población pobre, ciudad y medio natural. 4/. En el medio plazo, de ser viable financieramente el proyecto de las obras de defensa (proyecto que ya tiene completado el circuito político-institucional, técnico y social) el monto de las inversiones significaría el punto de partida de reversion de la crisis local y el diseño inicial de un programa de desarrollo local integrado. La metodología que le sirve de sustento contribuye solidamente en el estilo de ese desarrollo local prefigurado por sus componentes de planificación no convencional, interdisciplina, multisectorialidad, integración vertical y horizontal simultánea, participación social temprana y permanente.

Sin embargo debe abordarse el análisis de problemas que se presentan o van a presentarse y reflexionar sobre algunas interrogantes que subyacen en el referencial teórico que lo sustenta.

Respecto de los primeros, parecen, en su formulación simples problemas operativos pero en su base revelan insuficiencias del modelo ensayado. Veamos por ejemplo, los siguientes:

- a) Con relación a la presencia de actores que se integran a la experiencia puede y debe haber movilidad respondiendo en cada coyuntura a la pregunta , están todos los que son y son todos los que están? . Que impacto producirá en el modelo esa movilidad ?
- b) El reglamento formal autodefinido no se cumple y se practica otro ìconstruido ìpor el funcionamiento real. Ante la emergencia de mayores responsabilidades y movilidad de actores, será necesario formalizar esas reglas de juego o mantener el sistema practicado?

c) El Comité de Gestión debería tener recursos propios (dinero, equipamiento, secretaría, etc.) o mantener este arreglo por el cual las actividades le son propias, pero los recursos pertenecen a sus miembros y colaboradores (instituciones o personas)?

d) Varios proyectos se están originando no ya en los sectores sino en el Comité de Gestión y deberán obtener fondos por subsidio o financiamiento. En tal caso, de mantenerse el sistema original para los recursos será necesario establecer una relación con la implementación de los proyectos que no le traslade exclusivamente a un único actor-ejecutor todo el poder de la gestión integrada.

e) La estrategia que le dio origen comprometió al C. de G. a cooperar y ayudar a sus componentes, pero sería ingenuo pensar que ninguno de ellos resuelva abandonarlos. Entonces, sería razonable organizar su subsistencia por la vía de procesos de institucionalización más acabados, previendo deserciones futuras de actores con mucho poder?

Respecto a los interrogantes teóricos más evidentes señalamos, para finalizar, los siguientes:

a) Estructuralmente hay aplicación a un mismo proceso de desarrollo local de varios modelos decisorios, de forma simultánea, en los que participan o están incluidos los mismos actores. Históricamente se trata de la entrada de un modelo alternativo de decisiones sobre lo local que soporta, en paralelo, la subsistencia de otros que le son anteriores y funcionales al sistema vigente. Quienes transportan la pesada carga de la transformación son actores (en este caso personas) que, necesariamente, se ven involucrados en complejidades y ambigüedades que otros no encarar, sometidos entonces a estar en la procesión y tocar la campana y, al mismo tiempo, difícil elección cuyas ventajas y desventajas son obvias.

b) Coyunturalmente estos mecanismos deben enfrentar los cambios que resultan de los procesos electorales y de la alternancia democrática entre los partidos políticos. Por interésarnos esencialmente el estilo de desarrollo preferimos asegurar la continuidad del modelo decisorio que otros aspectos también sustantivos de los proyectos, los que pueden ser reformulados agregando la visión de los «nuevos» actores. Si los partidos políticos y

los electos fueron incorporando estas concepciones estarian contribuyendo a jerarquizar como politico lo cotidiano./5

c) El espacio de la cooperacion metodológica, en la forma de tecnologias de intervencion y accion para el desarrollo (local, regional, nacional) parece haberse convertido en el desafio mas alentador para las Ciencias Sociales. Conviene, entonces, comprender que los avances sostenidos en esa linea convierten a sus portadores en ìnuevosî actores, cuyo retiro del modelo esta alcanzado por las generales de la ley. Esto es, asegurar la continuidad de la cooperacion es parte del diseño de la cooperacion metodológica.

NoTAS

1/ Ver ìMetodologia FLACSo de Planificación y Gestio integradas de Programas y Proyectosî . Version 1984

2/ En las elecciones de 1983 la intendencia fue ganada por la UCR, pero la mayoría en el Concejo Deliberante quedo con el Partido Justicialista (7PJ, 4UCR, 1PC). En las recientes elecciones del 6 de setiembre de `1987 el Partido Justicialista gano la intendencia y conservo la mayoría legislativa (7 PJ, 5UCR). El gobierno provincial tambien pasa de la UCR al PJ.

3/ Este tema es tratado en profundidad en otro trabajo.

Ver Hector A Poggiese ìAsociaciones populares urbanas y participación ì. Cuadernos CEUR N.16, Bs. As., 1986.

4/ El carácter de la planificación integrada y la dimension ambiental esta tratado en otro trabajo.

Ver Hector A. Poggiese ìLas políticas ambientales en el Cono Surî FLACSo-F.EBERT, Bs. As, 1987.

5/ Un abordaje con este sesgo y abacando varios municipios del Gran Buenos Aires puede verse en Ma. Ines Gonzalez Bombal y Vicente Palermo ìLa Política Local ìen

Moviminetos Sociales y democracia emergente, Biblioteca Politica Argentina N.182,
CEAL, Bs. As., 1987.