

O/F. 3111  
B15a

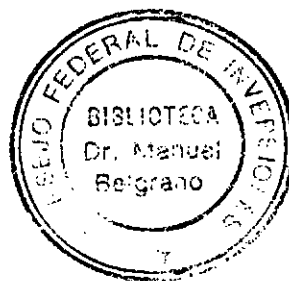
40870

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS DE PLANEAMIENTO  
ESTRATÉGICO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA.

PROPUESTA DE NUEVAS PAUTAS METODOLÓGICAS  
CASO PILOTO: PLAN ESTRATÉGICO DE VIEDMA

INFORME FINAL



ARQ. MARIA JULIA BELLO

FEBRERO 1998

## INDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. EXPERIENCIAS DE PLANIFICACIÓN EN LATINOAMÉRICA  
BREVE DESCRIPCIÓN DE SU EVOLUCIÓN
3. EL PROCESO DE PLANEAMIENTO Y LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL
4. EL PLANEAMIENTO EN LOS PAÍSES CENTRALES
5. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN ARGENTINA COMO RESPUESTA A  
LAS NECESIDADES DE DESARROLLO
6. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
7. PLAN ESTRATÉGICO, ECONÓMICO Y SOCIAL - BARCELONA 2000
8. COMENTARIOS SOBRE LOS PLANES ESTRATÉGICOS ANALIZADOS
  - 8.1. PLAN DE DESARROLLO SUSTENTABLE PARA LA LOCALIDAD DE  
DE MARGARITA BELÉN Y SU ÁREA DE INFLUENCIA  
DEPARTAMENTO 1º DE MAYO - PROVINCIA DE CHACO - MARZO 1997 -
  - 8.2. DESARROLLO SOCIAL Y PRODUCTIVO REGIONAL.  
DEPARTAMENTOS BERMEJO Y 1º DE MAYO
  - 8.3. PLAN ESTRATÉGICO DE RIO CUARTO - PROVINCIA DE CÓRDOBA
  - 8.4. PLAN DE DESARROLLO SUSTENTABLE DE CHARATA  
DEPARTAMENTO DE CHACABUCO - PROVINCIA DE CHACO -

- 8.5. PLAN ESTRATÉGICO CONSENSUADO  
PROVINCIA DE CATAMARCA - DICIEMBRE 1996 -
- 8.6. PLAN ESTRATÉGICO DE CÓRDOBA
- 8.7. ELEMENTOS DE DIAGNÓSTICO PARA LA ELABORACIÓN DEL  
NUEVO CODIGO DE ORDENAMIENTO URBANO  
INVESTIGACION SOBRE LA REJERARQUIZACION DE LA CIUDAD DE  
LA PLATA
9. PLAN ESTRATÉGICO DE VIEDMA.  
CONTACTOS CON AUTORIDADES MUNICIPALES E  
INSTITUCIONES RESPONSABLES DE LA ELABORACIÓN DEL PLAN.  
IDENTIFICACIÓN DE LOS AVANCES REALIZADOS
- 9.1. ANTECEDENTES
- 9.2. DESCRIPCIÓN DEL PROCESO
- 9.3. REUNIÓN CON LOS RESPONSABLES MUNICIPALES PARTICIPANTES  
EN LA REALIZACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO DE VIEDMA PARA  
LA DISCUSIÓN DE LOS AVANCES REALIZADOS
10. CONCLUSIONES PRELIMINARES
11. APORTE TEÓRICO CONCEPTUAL AL PLAN ESTRATÉGICO DE VIEDMA
12. CONCLUSIONES GENERALES
13. BIBLIOGRAFIA

## 1. INTRODUCCION

El **objetivo** del presente trabajo consiste en realizar un estudio comparativo de diferentes experiencias de Planes Estratégicos implementados en nuestro país, y formular lineamientos conceptuales y metodológicos que sirvan como herramienta de trabajo para el abordaje de nuevas propuestas de Planificación Estratégica.

Este objetivo general encuentra su correlato en un **objetivo particular**, que es el de realizar un aporte teórico a la elaboración del Plan Estratégico de Viedma en base a la experiencia recogida en los diferentes estudios de caso.

Para el cumplimiento de los objetivos planteados, se analizaron diversos planes realizados en nuestro país, que a continuación se detallan:

1. Plan de Desarrollo Sustentable para la localidad de Margarita Belén y su área de influencia. Provincia de Chaco. Año 1997.
2. Plan Estratégico de Río Cuarto. Córdoba. Diciembre 1996.  
Etapa: Diagnóstico.
3. Plan de Desarrollo Sustentable. Municipio de Charata. Departamento de Chacabuco. Provincia de Chaco. Año 1997.
4. Plan Estratégico Consensuado de la Provincia de Catamarca. Diciembre de 1996.
5. Plan Estratégico para la ciudad de Córdoba. Año 1996.
6. Investigación sobre la Rejerarquización de la ciudad de La Plata. Consejo Federal de Inversiones. Año 1997.
7. Diagnóstico de la Ciudad de La Plata. Municipalidad de La Plata. Dirección de Planeamiento. Año 1997.
8. El Desarrollo social y productivo regional de los Departamentos Bermejo y 1º de Mayo. Consorcio Intermunicipal para el Programa de Desarrollo Regional del Departamento Bermejo. Provincia de Chaco. Marzo 1997.

Con respecto a la documentación utilizada como base en el presente trabajo, vale realizar las siguientes aclaraciones:

- Los planes analizados presentan diferentes niveles de realización: algunos se encuentran en etapa de diagnóstico, otros en la formulación de los ejes estratégicos de desarrollo y por último aquellos que se han finalizado y que se encuentran recién en etapa de implementación.
- Las experiencias de planeamiento estudiadas constituyen desde Planes Estratégicos, a Planes de Desarrollo Sustentable, un Plan Estratégico Consensuado, una propuesta de Desarrollo Social Productivo y en el caso de la ciudad de La Plata, una Investigación para su Rejerarquización, complementada por un Diagnóstico, ambos tendientes a la Formulación de un Plan Estratégico.

Si bien semánticamente, no se observa uniformidad respecto de la denominación de los planes mencionados, de la lectura y análisis de los mismos podemos concluir que en su contenido, presentan criterios homogéneos.

Las diferencias apuntan más bien a señalar la evolución de la planificación en las últimas décadas que parte de una visión reduccionista implementada por el planeamiento exclusivamente físico, a la sucesiva incorporación de numerosas variables de tipo socio-económico, ambientales y de orden político basado fundamentalmente en la participación, que dan origen a la denominada Planificación Estratégica.

## 2. EXPERIENCIAS DE PLANIFICACION EN LATINOAMERICA

### Breve descripción de su evolución

Los programas de desarrollo regional y urbano no se produjeron en América Latina hasta el año '70, en esa época, los sistemas nacionales de planificación consistían en planes de desarrollo económico, no estando incorporadas las variables social y espacial y careciendo de propuestas de regionalización.

Debemos realizar una breve reflexión sobre las características de la organización territorial en Latinoamérica, cuyas raíces las podemos encontrar en el proceso de crecimiento de los países, basado fundamentalmente en la dinámica de la demanda externa de los productos primarios. La estructura productiva derivada de este proceso dió origen a los núcleos exportadores hacia los cuales convergían las infraestructuras de transporte y comunicaciones, hipertrofiadas en función de facilitar la salida de los productos primarios.

Después de la gran crisis mundial de 1929, esta tendencia se revierte dando origen a una etapa de industrialización orientada a la sustitución de importaciones que alcanzó grados diferentes en los distintos países pero cuyo sesgo principal estuvo dado en que la concentración de los establecimientos volvió a repetir la situación pretérita, reforzando así las características del núcleo central y favoreciendo el crecimiento de la población urbana, sobre todo por procesos migracionales.

Esto originó la forma macrocefálica de ocupación del suelo que caracteriza a las principales capitales: Buenos Aires y su área metropolitana, San Pablo y el corredor industrial hacia Rio de Janeiro, Caracas y las ciudades de Maracay y Valencia, por no nombrar sino algunas.

Algunas propuestas puntuales de desarrollo regional fueron ensayadas en Latinoamérica en la década del '40 pero todas referidas a problemáticas específicas destinadas especialmente a resolver problemas surgidos de catástrofes naturales o inconvenientes geográficos. También se adoptaron planes regionales para fomentar el desarrollo productivo, para el

tratamiento de áreas fronterizas, la explotación de recursos naturales o la solución de problemas o la solución de problemas propios de las áreas metropolitanas y también, aunque con poco éxito, la reducción de desequilibrios regionales existentes, entre zonas ricas y pobres de cada país.

Los primeros intentos por ordenar el crecimiento físico de las ciudades preceden en varias décadas a los primeros ensayos de desarrollo regional y más aún a los sistemas nacionales de planificación. Esto sucede a principios de siglo, y debe destacarse que se trata de estudios de índole física exclusivamente y que carecieron de apoyo político y económico.

Estas experiencias fueron acompañadas de legislaciones caracterizadas por su excesiva rigidez, su carácter estático y la imposición de criterios restrictivos que, en última instancia, tuvieron como consecuencia la centralización de las ciudades y la segregación de la población según sus niveles de ingreso, transformando esta etapa en una época de alto predominio estético para la solución de los problemas urbanos no considerándose los problemas socioeconómicos, dentro de este campo de trabajo.

En síntesis, podríamos considerar que los años '50 se caracterizan por la sustitución de importaciones y la industrialización mencionadas consecuencia directa de la posguerra europea, y su correlato en la ocupación del espacio, acompañadas de una planificación centrada con exclusividad en los aspectos urbanos o a lo sumo físicos del problema.

Durante la década del '60 se concretaron algunas experiencias de interés, pese a que no se destinaron los recursos necesarios ya que en la región los gobiernos latinoamericanos, no tenían clara conciencia de que no existen soluciones locales, aún para los problemas urbanos y que una adecuada distribución de las inversiones productivas, de las infraestructuras, del equipamiento comunitario y de la población, son esenciales para el desarrollo nacional y regional.

Esta época se caracteriza por los intentos de implementar estrategias de desarrollo en base a la planificación regional y a la integración regional.

Los tipos de ocupación del suelo dados en los '60 dieron origen a desequilibrios notorios no sólo en el uso del territorio, sino también en el desarrollo nacional. Esos desequilibrios también son significativos a nivel regional, lo cual acentúa las diferencias de desarrollo dentro de un mismo país.

La solución a esta problemática, así como las condiciones de subdesarrollo en que se encuentra latinoamérica con respecto al resto de los países, origina una tendencia a la implementación de políticas de desarrollo regional que, al transformar la estructura productiva, modificarán la configuración espacial.

En los años '70 se centró en enfoque planificador en la reducción de los desequilibrios, incipientemente comenzó a hablarse de integración regional como una forma de que las desigualdades entre países disminuyan, sobre todo las diferencias de tipo económico (según la teoría de Christaller), lo cual repercutió también en el manejo racional del territorio.

Se producen entretanto las declaraciones de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Hombre y se formula la Estrategia Internacional de Desarrollo en las que se hacía especial referencia a la necesidad de obtener una **metodología de planificación** que unificara aspectos económicos y sociales en aras de alcanzar un desarrollo económico en base al respeto a los valores de bienestar humano y justicia social.

En la década del 70 se produce en la región una etapa de gobiernos totalitarios en la que encontramos una serie de **propuestas tecnocráticas** que no pasaron el nivel de buenos diagnósticos que, si bien posibilitaron un mejor conocimiento de la realidad, generaron una gran frustración y un descreimiento generalizado en las posibilidades que podía brindar la utilización del planeamiento como instrumento de desarrollo económico y social.

Los años ochenta se caracterizaron por una vuelta al sistema democrático en el aspecto político, pero fueron críticos desde el punto de vista del desarrollo socio-económico. Hubo un deterioro en los niveles del producto bruto interno, y se calcula que un 35% de los hogares de la región vivía por debajo del límite de pobreza, cifra que en 1986 subió al 38%.



bruto interno, y se calcula que un 35% de los hogares de la región vivía por debajo del límite de pobreza, cifra que en 1986 subió al 38%.

También se producen durante esa época fuertes migraciones de las áreas rurales hacia las urbanas que, sumadas al incremento poblacional, dan como resultado una tendencia a la concentración, a distorsiones territoriales de carácter regional y a marginalidad urbana.

En la década del 80 se producen cambios en prácticamente todos los componentes del sistema social. En ese momento, la reconversión de la economía a través de la adopción de un modelo económico que se generalizó en toda Latinoamérica, plantea nuevas exigencias que dan origen a otras formas de organización social, repercutiendo especialmente en la calificación de la fuerza de trabajo, el papel de los sindicatos y asociaciones profesionales, así como también en los partidos políticos y las organizaciones intermedias.

Los grupos empresarios por su parte se constituyen en un factor de poder al adquirir una identidad de clase con fuertes vinculaciones con sus pares extranjeros, debido principalmente a transferencias de tipo cultural, tecnológico y económico.

Lo mismo sucedió con los sectores técnicos o científicos que tomaron como referente a los países desarrollados y sus parámetros de eficiencia, especialización funcional y concepción del Estado, entre otros.

Los sectores medios asalariados se vieron fuertemente afectados y el proceso de movilidad ascendente que los caracterizó, se revirtió absolutamente, sumado a la problemática de los sectores pasivos, todos afectados también por una situación de inseguridad laboral y de retroceso en los ingresos.

Los trabajadores industriales sufrieron también con la aplicación del modelo, disminuyendo como fuerza de trabajo, en número, y en cuanto a su poder adquisitivo, por caída de su salario real, deteriorándose también el poder de los sindicatos como entidades de defensa de los derechos del trabajador.

La actividad agrícola también experimentó diversas modificaciones: incorporación de nuevas tecnologías, incremento en la

formación de cooperativas, creación de nuevas empresas agrícolas y agroindustrias dando origen a un sector de asalariados diferente al campesino, (que trabaja la tierra en forma directa), entre otras.

Se comienzan a realizar negociaciones entre países para concretar el proceso de integración regional como una manera de solucionar la problemática del subdesarrollo.

La integración económica también da origen a una propuesta de transformación espacial ya que se propone reequilibrar los espacios nacionales y disminuir las desigualdades regionales, cuya repercusión en el territorio dará origen a una nueva configuración espacial a través de la localización de obras de infraestructura y grandes equipamientos.

Esto también trajo aparejado el tener una producción de bienes de características homogéneas y en concordancia con las exigencias de los países demandantes de nuestros productos. Consecuencia de ello es la incorporación de la problemática ambiental a las propuestas de planificación así como también a todos los emprendimientos productivos.

La época actual, inmersa en el proceso de globalización caracterizada por una mayor productividad y procesos de modernización en los sectores financiero, de servicios y comercial, no modificó el sistema de distribución del ingreso, intensificándose las desigualdades sociales y generando marginación y pobreza, exclusión social, sobre todo de mujeres y jóvenes, un sector pasivo en crisis, como así también el deterioro de los servicios de salud y la educación. En cuanto al aspecto cultural, lo más preocupante es, sin duda, la falta de identificación -sobre todo de los jóvenes - con la cultura latinoamericana, reforzado esto por la globalización de las comunicaciones y su imposición subyacente del modelo consumista de los países centrales.

Paralelo a ello se desarrollan procesos de transformación que encuentran en la participación ciudadana un elemento de consolidación de la democracia regional y de transformación del statu quo.

La planificación de los años '90 se caracteriza, en líneas generales por los intentos de incorporar estrategias de planeamiento flexible,

participativo, con inclusión de métodos que favorezcan la concertación y la compatibilización entre intereses comunes e individuales, objetivos éstos no siempre alcanzados.

En cuanto a la configuración del espacio territorial podemos mencionar la concepción de corredores regionales, bioceánicos, litorales, andinos, etc., que nos dan la pauta que la escala de trabajo se transformó de urbana a regional y que las problemáticas trasladaron su eje de atención de las ciudades a las grandes zonas a efectos de producir un desarrollo territorial equilibrado.

Paralelamente a ello, y como forma de favorecer el desarrollo regional a través del desarrollo de los ciudadanos integrantes de los distintos sistemas, podemos señalar la aparición de los planes estratégicos que, ya sea a escala de micro región o a escalas mayores, otorga a los municipios un rol preponderante en dicho proceso.

### 3. EL PROCESO DE PLANEAMIENTO Y LA DESCENTRALIZACION MUNICIPAL

El proceso de transformación paulatina del Estado encuentra su correlato en la descentralización de funciones, incluye los niveles municipales y abarca a casi todos los países de la región.

Esta descentralización implica que los municipios deben asumir funciones, capacidades y competencias que antes no habían sido delegadas.

Además, debemos destacar como un rasgo significativo de aquella su carácter democratizador, ya que su principal característica es su potencial para consolidar la democracia otorgándole una base más amplia y diversificada, que posibilitará la participación social y un ejercicio constante con una continua reflexión sobre los diferentes temas que interesan al conjunto de la sociedad.

La descentralización se plantea como origen de una paulatina transferencia de los mecanismos de decisión y de prestación de servicios desde el gobierno central a los gobiernos locales. Este proceso constituirá un paso importante en el fortalecimiento de la democracia, y devendrá en un incremento de la eficiencia en la prestación y dotación de servicios y en su adecuación a las necesidades de la población local.

Esta transferencia obligará a modificar las conductas de administradores (elevando la capacidad de gestión) y de administrados (adquiriendo un rol activo y participativo) en el proceso de transformación productiva a efectos de dotarlo de la equidad inherente a un proceso democrático de desarrollo socio-económico.

La equidad mencionada, parte constitutiva de la transformación productiva, es un conjunto de orientaciones que deberán adaptarse a cada nación en particular pero, como condición necesaria deberá estar acompañada de un contexto institucional democrático, pluralista, y participativo y fundamentarse en la concertación estratégica como línea principal para gestar la acción pública.

Asimismo, debemos tener en cuenta las particularidades de Latinoamérica, de la sociedad y sus movimientos y las características de los agentes y actores socio-políticos en el desarrollo regional para formular los lineamientos que posibiliten una transformación productiva producida a través de mecanismos de concertación.

Una última cuestión a tener en cuenta consiste en encontrar las formas de articular la participación de los sectores marginales ya que su condición de marginalidad económica, territorial y política los mantiene dispersos y atomizados, dificultando el planteo de sus demandas.

Esta situación obliga a un ejercicio de la imaginación pues requiere la creación de nuevos canales de participación y de representación que aumenten la receptividad del estado a estas demandas sociales, a efectos de transformarlas en respuestas concretas y equitativas que se traduzcan en una reasignación de recursos a los sectores más desprotegidos.

## EL PLANEAMIENTO EN LOS PAISES CENTRALES

Simultáneamente al proceso descrito para Latinoamérica, en Europa se desarrolla una evolución similar en cuanto al quehacer de los planificadores, aunque la misma obedece a causas de naturaleza diferente. Es decir, que nos encontramos también ante un proceso de descentralización del Estado y de apertura a formas de democracia más directa con amplia participación de todos los sectores e implementación de planes estratégicos en diversas ciudades y regiones.

Por un lado la necesidad de integrar los temas sociales a la problemática de las ciudades donde se concentran sus efectos (empleo, pobreza, integración socio-cultural) y la recesión económica de los años 70 por otro lado, hicieron que las ciudades adquirieran un rol protagónico a través de las acciones que produjeron tanto los gobiernos locales como los principales actores económicos y sociales urbanos.

En 1986 se realiza en Rotterdam una Conferencia de Ciudades Europeas que se denominó: Las Ciudades Motoras del Desarrollo y que dio origen al movimiento de las Eurociudades que se constituyó formalmente en Barcelona en la siguiente conferencia que se realizó en 1989, y que reúne a las 50 ciudades más importantes de Europa.

En 1993 en Maastricht, La Comunidad Europea da origen al Comité de Regiones que reconoce formalmente a los gobiernos locales, integrando a representantes de gobiernos regionales y municipales.

En 1994, en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Población realizada en El Cairo, se tratan los problemas generados por el crecimiento de la población urbana y todos los problemas que ello trae aparejado.

En 1995 en Copenhague, Naciones Unidas convocó a una Conferencia de Alcaldes, preparatoria de la Cumbre Social, reconociendo de este modo, por primera vez, a las autoridades locales.

Finalmente, en 1996, la Conferencia del Hábitat realizada en Estambul es denominada y reconocida mundialmente como la Cumbre de las Ciudades.

Las Eurociudades han sido definidas como las multinacionales europeas siendo este proceso extensivo a toda Asia, donde el protagonismo económico de las ciudades es notorio, pudiéndose mencionar a Singapur, Hong Kong y Taipei, por nombrar sólo algunas de ellas.

En cuanto a los Estados Unidos, las ciudades afectadas por las políticas liberales de los gobiernos republicanos desempeñaron un papel de primer orden en el cambio político y en la política económica. Perjudicadas por la desindustrialización creciente, la falta de empleo emergente y la caída de los ingresos que repercutió en la recaudación municipal, reaccionaron implementando proyectos estratégicos, combinando objetivos de crecimiento económico y de desarrollo urbano con respuestas a los problemas de degradación ambiental, inseguridad ciudadana y desigualdades sociales, sumando a esto la implementación de programas de cooperación público-privada.

Analizando a Europa del Este vemos que también fueron sus ciudades las principales protagonistas del derrumbe stalinista, a través de movimientos cívicos que posibilitaron la reorganización democrática y la construcción de una economía competitiva.

## 5. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN ARGENTINA COMO RESPUESTA A LAS NECESIDADES DE DESARROLLO

Todo lo expuesto sumado a las políticas mundiales de globalización de la economía y de integración a través de redes informáticas, el avance tecnológico y el desarrollo de las comunicaciones, han condicionado la etapa actual.

Los factores enumerados se han constituido en estímulos insoslayables para nuestras ciudades, que han optado por insertarse en este proceso de desarrollo acelerado impuesto, como hemos visto, por circunstancias internas y condicionantes externos.

Ahora bien, la transmisión de las experiencias de los países centrales no se ha hecho con espíritu crítico, sino que se ha producido a través de una traslación mecánica de las teorías existentes en aquellos países y, si bien en este momento podemos afirmar que la necesidad de formular planes estratégicos que ayuden al desarrollo local y regional nos afecta a todos por igual, debemos también tener en cuenta los antecedentes que constituyen nuestro marco de referencia así como también las características propias de nuestro país y, en particular, de nuestras ciudades.

Observando los criterios con que los planificadores europeos analizan nuestra realidad podemos inferir que ese análisis lo realizan a partir de sus propios parámetros que presentan un cierto grado de desajuste con la problemática que nos afecta y con las propuestas de solución emergentes.

Con referencia a la mencionada transferencia, es dable observar dos tipos de posturas de los administradores locales: por un lado encontramos a los grupos que, al no contar con un apoyo de asesoramiento técnico calificado, transpolan linealmente soluciones aplicadas en otros países, concluyendo que si sirvieron en un caso, necesariamente deben servir en todos. Por otro lado, se encuentran aquellos que, no considerando válidas las experiencias de los planificadores locales, o considerándolas insuficientes, recurren directamente a los expertos extranjeros que, no solamente transpolan su experiencia sino que además, desconocen nuestro medio en profundidad.



A esta altura del planteo, creo que es válido intercalar un comentario sobre la experiencia de planeamiento en la Provincia de Buenos Aires pues presenta algunas similitudes con el proceso que estamos describiendo.

A fines de los años 60 y principios del los 70 la provincia de Buenos Aires se encontraba ante una situación urbanística que requería el urgente dictado de normas: excesivo parcelamiento de la tierra, dimensiones de lotes exiguas, transformación de tierra productiva (quintas, explotaciones agropecuarias intensivas) en tierra improductiva (lotes urbanos), enorme cantidad de tierra subdividida vacante, grandes extensiones de tierras loteadas sin poseer los servicios elementales ni la infraestructura adecuada, localizaciones de usos conflictivos en áreas residenciales, entre los principales problemas.

Como respuesta a ello la Provincia y los Municipios elaboran Zonificaciones Preventivas de los núcleos más importantes (San Isidro, Mar del Plata, Bahía Blanca, Tigre, Vicente López) que eran normas de prevención y no de planificación.

Paralelamente, se comienza a tomar contacto con el Instituto de Estudios de Administración Local de Madrid y a recibir asesoramiento técnico y a contar con la presencia de profesionales españoles.

Este intercambio se corta con la llegada de los gobiernos de facto que ordenan la sanción de una norma en una fecha predeterminedada. Obviamente, para esa fecha no se habían concluido los estudios de regionalización provincial, ni se habían cumplimentado algunas etapas que debían realizarse, pero la Ley se sanciona con el nombre de Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo nº 8912 el 27 de octubre de 1977.

El proceso que sigue a la sanción de la Ley y su implementación es un reflejo de su nombre: sólo se hizo ordenamiento del territorio y se organizaron los usos del suelo. Los planes no superaron más que la etapa de Diagnóstico y en la mayoría de los casos se aplicaron los indicadores

urbanísticos mecánicamente, sin un criterio técnico que avalara las decisiones adoptadas para ordenar las ciudades.

Esto es así porque los equipos técnicos locales sin el asesoramiento externo, no pudieron superar determinada instancia de elaboración.

El Decreto Ley nº 8912 se sigue aplicando con todas sus fallas y problemas intrínsecos, generando más inconvenientes a los municipios y a los particulares, que soluciones.

En el año 1993 se propone la modificación de dicha norma legal a través de un Proyecto de Ley que se elaboró en el Senado de Buenos Aires. La idea era presentar el proyecto como un documento de trabajo, discutirlo con todos los que se acercaran durante las jornadas de trabajo convocadas para tal fin (julio de 1993), y luego de un proceso de reelaboración y ajuste, sancionarlo.

En ese momento se dio una circunstancia que nos hace recapacitar y reflexionar sobre la responsabilidad que nos compete a los planificadores de la provincia de Buenos Aires.

Los particulares, los promotores de emprendimientos y la mayoría de los municipios estuvieron de acuerdo en la reforma, pero los Colegios profesionales, la Facultad de Arquitectura y los municipios restantes se opusieron vehementemente a la misma. También, como siempre, hubo una gran mayoría silenciosa. Nótese que la oposición a esta propuesta de ley abierta se dio fundamentalmente en los estamentos profesionales que son los que deben llevar a cabo la tarea de planificar.

Esta circunstancia debería dar origen a una seria reflexión sobre la tarea inherente a los planificadores, en la cual cabría cuestionarnos sobre esta actitud de dependencia de factores externos, sea el tutelaje de otros expertos o la presencia de una norma autoritaria y reglamentarista, como este Decreto-Ley emanado del proceso militar.

Recordemos por otra parte que la experiencia española en materia de planeamiento, no se agota en la Ley de Suelos que nos sirvió de base para la elaboración del Decreto-Ley 8912. La Ley española originaria,

sancionada en 1956 fue objeto de modificaciones en mayo de 1975, en julio de 1990 y en junio de 1992 por citar solamente las reformas totales y no aquellas parciales que también se realizaron pero que sería muy largo enumerar.

Es decir que ha habido una evolución en el que hemos adoptado como país-guía en la tarea de planificar, pero nosotros permanecemos todavía atados a los principios de aquel Decreto-Ley de 1977 que transcribe la propuesta española del año 75 y todavía seguimos detenidos en el tiempo.

Se puede inferir de esto que existe una actitud de mirar siempre hacia afuera, que se pone de manifiesto en todas las disciplinas y actividades, a través de la cual, se encuentra exacerbado nuestro espíritu de autocrítica (que nos inhibe para formular propuestas propias) y también ese sentimiento tan común, que nos hace pensar que todo lo producido afuera es mejor.

Estas, creemos que son algunas de las razones por las cuales no hemos realizado aún un proceso genuino y nos limitamos, en la mayoría de los casos, a transponer los modelos, que por esa misma causa, aquí no funcionan, ya que cada modelo responde a una realidad específica e irrepetible.

Quizás aquí residan las causas por las cuales en algunos casos los planes no funcionan y a qué responden las distorsiones que se producen entre las propuestas y las respuestas del medio.

En nuestro país, tanto administradores como administrados, deberían desembarazarse de algunos prejuicios que todavía subsisten y adquirir la seguridad que implica que, sobre la base de las experiencias ya realizadas, aquí o en el exterior, y conociendo bien nuestro medio, podamos formular propuestas coherentes en función de nuestros propios modelos.

## 6. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Queremos hacer un comentario somero sobre qué entendemos por planificación estratégica y realizar una comparación sobre los aspectos salientes de la misma y los de planificación tradicional.

La planificación estratégica es un proceso para descubrir las metas y objetivos de una organización social (empresa, institución, ciudad, región, país) y formular los métodos para alcanzarlos. Es tanto un proceso para descubrir las metas de la sociedad, como para convertir estas metas en acciones efectivas.

Un elemento caracterizador de la misma es la continua retroalimentación y reevaluación de actividades lo que deviene en una tarea de planificación continua y flexible. El ejemplo utilizado por Daneke y Steiss del Instituto Politécnico de Virginia en su ensayo "Análisis de la Planificación y de las Políticas para los Administradores Públicos" referido a la definición del horizonte de planificación, nos parece totalmente ilustrativo de esta idea, por lo cual nos permitimos transcribirlo:

"Al planificar el crecimiento y el desarrollo futuro, es adecuado definir un horizonte de planificación (el punto más alejado en el futuro que puede ser anticipado basándose en las tendencias del desarrollo). Esta designación del horizonte puede suministrar la base para que una serie de manifestaciones de la política guíen el crecimiento y desarrollo futuros hacia un estado deseado del sistema. A medida que pasa el tiempo y el horizonte de planificación se hace más cercano, se hace posible anticipar puntos en el futuro. Así como ocurre en el horizonte natural, cuando nos hemos aproximado al "objetivo" inicial, el horizonte de planificación continúa retrocediendo, permitiendo realizar ajustes, tanto los necesarios como los posibles, en las metas y objetivos de largo plazo y en las políticas diseñadas para su logro. Por tanto, el concepto de horizonte suministra una aproximación dinámica a la planificación estratégica, el horizonte se puede cambiar, revisar o abandonar a medida que se amplía el cuerpo de conocimiento en el que se basa".

Esta idea define las posibilidades de la tarea de planificar y nos hace pensar en algo totalmente dinámico, cambiante y flexible al señalar que se puede cambiar el objetivo, se puede modificar total o parcialmente, se puede ir ajustando en el tiempo, a medida que el contexto va modificándose o a medida que se incorporan nuevos elementos a tener en cuenta.

Lo expresado implica un avance en la disciplina de planificar, ya que uno de los problemas que se planteaban de continuo en los planes realizados sobre la base de la metodología de la planificación tradicional, era su rápida desactualización por cambios en el universo de trabajo.

Cuanta más vitalidad posea una ciudad y su comunidad, tanto más rápido se producirán esos cambios y serán de mayor entidad por lo que esta metodología se considera la herramienta más apropiada para adaptarse a ellos.

Esta cualidad supone que se deberá contar con un equipo técnico preparado para absorber esta problemática cambiante y en condiciones de poder plantear respuestas rápidas a dichas modificaciones de la realidad.

También deberán poseer la suficiente flexibilidad para poder adaptarse a las nuevas situaciones y adaptar sus propuestas y soluciones a la dinámica propia de los cambios que se produzcan.

Por otro lado, otro de los elementos característicos de este sistema de planeamiento es el de incorporar la participación de los ciudadanos. Esto es así porque el descubrir los objetivos que posee la comunidad respecto de que tipo de ciudad quiere habitar, hacia dónde se supone que es mejor orientarla, como será el modelo deseado de ciudad que se pretende, no puede ser determinado por un grupo de técnicos, ni tampoco por un grupo de técnicos sumado a un grupo de políticos o mucho menos por un grupo que se arrogue la facultad de poder interpretar los deseos del conjunto de la sociedad.

Asimismo, la amplia base participativa garantizará el compromiso de todos por hacer que el plan se cumpla, por lograr que se alcancen los objetivos o por estar preparados, para que en el caso en que se produzcan los

cambios que mencionábamos, reformular objetivos, metas o proyectos y rectificar el rumbo.

La concepción de esta planificación estratégica como una propuesta integral, también deviene de la ampliación de la base participativa: antes los planificadores eran en su mayoría arquitectos y hacían planeamiento físico exclusivamente. La planificación económica era formulada por separado, por los economistas, y no tenían ningún punto de contacto, pese a que las actividades económicas necesitan del aspecto físico como soporte para su desarrollo. También los aspectos sociales eran analizados desde sus propias perspectivas y sus propuestas de desarrollo, al no estar insertas en un marco más global, generalmente eran implementadas parcialmente. Lo mismo sucedía con los temas referidos al medio ambiente.

A partir de otorgar a la planificación estratégica una dimensión totalizadora se consigue por un lado integrar todos los aspectos que hacen a las actividades del hombre y por otro lado, al tener inserción en la sociedad, se logra la consideración de las inquietudes de todos los actores sociales y la compatibilización de sus intereses sectoriales, obteniéndose al mismo tiempo, la garantía al respeto a los acuerdos logrados así como también el respeto por el plan mismo.

Una descripción de los pasos a cumplir en todo proceso de planificación estratégica es, **en teoría**, la que se enumera a continuación. (Resaltamos **en teoría** por cuanto cada ejercicio de planificación estratégica supone una adaptación al medio, la formulación de un modelo deseable propio de cada situación y la consideración de las características particulares de dicha situación y de los actores sociales comprometidos en la elaboración del plan).

1. Análisis e investigación: recopilación de datos y estudios previos, relevamiento de situaciones preexistentes y determinación del horizonte de planificación, así como del universo poblacional.
2. Diagnóstico de las tendencias y necesidades y del estado de situación.
3. Definición de objetivos y metas y formulación del modelo deseado.

4. Formulación, análisis y evaluación de las estrategias para lograr los objetivos propuestos.

Formulación de políticas de acción a implementar para el cumplimiento del plan que incluirán programas y proyectos. En esta etapa se considera conveniente la asignación de prioridades para determinar cómo se administrarán los recursos. Esto nos dará la factibilidad de implementación del plan a efectos de no generar falsas expectativas o desconfianza en los actores sociales, respecto de la aplicación del plan.

CUADRO RESUMEN SOBRE DIFERENCIAS ENTRE PLANIFICACION ESTRATÉGICA Y PLANIFICACION TRADICIONAL

PLANIFICACION ESTRATÉGICA	PLANIFICACION TRADICIONAL
Espera nuevas tendencias y discontinuidades y trata de preverlas	Parte de la base que las tendencias se mantendrán en el tiempo.
Incorpora las nuevas oportunidades. Fija los objetivos en base a un modelo deseado y factible a lograr.	Fija objetivos concretos
Incorpora actores sociales lo que la hace más abarcativa.	Se limita a la participación de algunos agentes del gobierno
Está orientada a aspectos sociales y económicos incluyendo la consideración del medio ambiente.	Se limita a una planificación física del territorio.
Se expresa a través de planes, proyectos y programas. Es un instrumento para la toma de decisiones	Se expresa a partir de la instrumentación de normas y códigos que reglamentan las actividades
Facilita su implementación al surgir de acuerdo previos	Genera reacciones, no siempre de aprobación de parte de la comunidad
Suministra una base para el ajuste entre los objetivos de largo alcance y las necesidades de corto plazo	Se fija un horizonte estático y un escenario que no varía en el tiempo. Considera al futuro como una proyección del presente
Es flexible y posibilita los cambios de objetivos y también de estrategias	Es rígida. No posibilita cambios.

El presente cuadro no pretende ser exhaustivo. Es simplemente enumerativo de aspectos considerados salientes que podrá ir completándose a medida que se sigan desarrollando nuevas experiencias.



## 7. PLAN ESTRATÉGICO, ECONÓMICO Y SOCIAL - BARCELONA 2000 -

Este Plan que se plantea como un **marco de referencia**, es un instrumento promovido por el Ayuntamiento de Barcelona y por las instituciones económicas y sociales más representativas con el fin de adaptar el área de Barcelona a la nueva configuración de Europa en el Mercado Único y de reequilibrar la ciudad luego de las transformaciones técnicas, sociales y urbanas producidas por los Juegos Olímpicos.

Asimismo, ha facilitado la comunicación entre los diferentes actores sociales y el gobierno local, ha establecido la participación, ha acercado intereses divergentes y ha ayudado a ordenar las decisiones a tomar para alcanzar su objetivo común, según las palabras de Frances Raventós, Presidente del Comité Ejecutivo del Plan.

El origen del Plan está en el Ayuntamiento de Barcelona que, en consideración a los cambios del contexto global, se sitúa como institución impulsora o promotora del mismo, pero con la intención expresa que los verdaderos protagonistas sean los agentes sociales y económicos, a los cuales convoca para su realización.

Como respuesta a esta convocatoria del Ayuntamiento, la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona, el Círculo de Economía, Comisiones Obreras, el Consorcio de la Zona Franca, la Feria de Barcelona, el Fomento del Trabajo Nacional, el Puerto Autónomo de Barcelona, la Unión General de Trabajadores y la Universidad de Barcelona se reúnen y adquieren formalmente el compromiso de elaborar un **Plan Estratégico, Económico y Social para la ciudad de Barcelona**.

### Beneficios esperados del Plan

- Clarifica el futuro.
- Ayuda a la toma de decisiones presentes en función de las futuras consecuencias.
- Conduce con eficacia los cambios de entorno y circunstancias.

- Salva problemas organizativos y mejora el funcionamiento de las instituciones.
- Introduce un planteamiento estratégico en las diferentes instituciones de la ciudad, estimulando el desarrollo de estrategias efectivas en cada una de esas instituciones y optimizando sus resultados globales.

### **Condiciones de éxito del Plan Estratégico**

- Voluntad de las instituciones involucradas para poner en marcha el proceso.
- Que los representantes institucionales, públicos y privados lideren el proyecto.
- Disponer de una mínima estructura técnica que ayude a desarrollar el proceso de elaboración del Plan y el posterior control y seguimiento.
- Recursos (económicos y humanos) para el proyecto.
- Sentido común y sensibilidad.

### **Estructura Organizativa del Plan**

Se plantea una estructura organizativa del Plan con dos órganos básicos:

- a) *Consejo General* - Máximo órgano de participación institucional y ciudadana. Función: supervisar y aprobar las líneas directrices del Plan en todos sus niveles.
- b) *Comité Ejecutivo* - Responsable del proceso de elaboración del Plan. Está formado por:
  - Una oficina de Coordinación.
  - Una Comisión Asesora.
  - Seis Comisiones Técnicas (encargadas de desarrollar las propuestas estratégicas) que debían elaborar el contenido del Plan.

## Diagnóstico

Se configuran 21 áreas temáticas relevantes para conocer los puntos débiles y fuertes de la ciudad. Esta tarea complementada con un análisis del entorno y las opiniones de personalidades relevantes permitió alcanzar la definición del objetivo general y la determinación de sus seis líneas estratégicas.

## Etapas de elaboración del Plan

1. Configuración de la organización del Plan. Compromiso de participación de las instituciones socio-económicas de Barcelona y constitución de sus órganos. (abril-junio/88).
2. Diagnóstico de la ciudad y primera encuesta al Consejo General del Plan. Definición del objetivo central del Plan y de seis líneas estratégicas a desarrollar para alcanzarlo (julio-diciembre/88).
3. Constitución de las seis comisiones técnicas y realización completa de los trabajos respectivos. Segunda encuesta al Consejo General (enero-julio/89).
4. Análisis de los trabajos de las Comisiones Técnicas. Verificación de la coherencia interna de las propuestas. Propuestas provisionales. Tercera encuesta sobre las propuestas provisionales y visión de éxito del Plan (septiembre-noviembre/89).
5. Redacción del Plan. Programación de la Fase de control y seguimiento del Plan. Aprobación definitiva del Plan por el Consejo General el 20 de marzo de 1990. (diciembre-febrero/89-90).
6. Fase de control y seguimiento que configura el otro proceso considerado fundamental para el éxito del Plan.

## Tareas de difusión

Paralelamente a la elaboración del Plan se organizaron una serie de actividades con el objeto de estimular y difundir el Plan y de introducir las técnicas y la idea estratégica en los ciudadanos y en sus instituciones.

## Contenido del Plan

El Plan Estratégico, Económico y Social Barcelona 2000 está integrado por:

### *\* Un objetivo Central*

Es lo que se pretende conseguir. Es el marco de referencia obligado que aporta el carácter globalizador a todas las estrategias.

Está formulado a partir del Diagnóstico que permite detectar las oportunidades y posibles ventajas derivadas de la modificación del entorno y manifiesta el acuerdo de todos los participantes.

### *\* Tres líneas estratégicas*

Constituyen los temas clave de la ciudad que a través de su implementación posibilitarán pasar de la situación actual a la deseada.

### *\* Nueve objetivos específicos*

Son los que se quieren alcanzar dentro de cada una de las tres líneas. Constituyen los medios para alcanzar el objetivo central.

### *\* Trece subobjetivos*

Son agrupaciones temáticas de las propuestas de acciones, medidas o instrumentos que se deben llevar a cabo para alcanzar los objetivos específicos de cada línea estratégica.

\* *Cincuenta y nueve Propuestas de Acciones.*

Son medidas que se deben realizar para alcanzar los objetivos específicos de cada línea estratégica y, en definitiva, el objetivo general, o sea, el modelo que se quiere para Barcelona en el 2000.

Estas propuestas se acompañan de fichas descriptivas con el siguiente contenido:

- a) Descripción
- b) Justificación
- c) Conexión con el objetivo general del Plan.
- d) Inconvenientes que generaría la no realización de la medida.
- e) Instituciones más implicadas en la realización de la medida.

\* Una *Declaración de las Instituciones* miembros del Comité Ejecutivo del Plan, que constituye la pieza clave de la voluntad política, social y técnica del mismo. Esta Declaración es la que otorga factibilidad al Plan.

Un aspecto que se considera válido resaltar es el referido a la consideración del Plan como un elemento dinámico, sujeto a cambios, modificaciones o matizaciones de las medidas propuestas en el transcurso de su implementación. Al mismo tiempo se considera que el plan deberá ser objeto de una reforma o adaptación más profunda cada 3 o 4 años. Esto le asigna una cualidad que se considera de vital importancia y que es su carácter de estímulo del pensamiento estratégico de la ciudad.

También parece oportuno destacar la naturaleza que se le asigna al Plan al determinarlo como **marco de referencia** dentro del cual encuadrar las múltiples acciones de los agentes económicos y sociales ordenadas hacia la consecución de un objetivo común.

Por último, se manifiesta la necesidad de mantener el carácter participativo en la etapa de control y seguimiento, ya que de ese aspecto dependerá la materialización del Plan y la concreción de todas sus propuestas.

## Implementación del Plan Estratégico Barcelona 2000

Se realiza ahora un comentario sobre las dificultades que ha planteado en su implementación el Plan Estratégico Barcelona 2000, con el objeto de aportar conocimientos que puedan ayudar a prever problemas o resolverlos una vez instalados.

Los problemas que se plantearon giraron alrededor dos temas básicamente: el **medio ambiente** y la **participación ciudadana** durante la etapa de implementación.

La crítica referida a los temas ambientales se centra en el hecho de que, las grandes obras realizadas con motivo de los Juegos Olímpicos del 92 y cuya mitigación de impactos se suponía que iba a conseguir el Plan, no se hicieron a través de proyectos ambientalmente concebidos.

Los ejemplos citados mencionan a la Villa Olímpica, donde el diseño formal fue priorizado por sobre aspectos de calidad de vida dándose el caso de que, por un problema estético, se eliminaron los contenedores de basura de la calle y se los reemplazó por aspiradores neumáticos que imposibilitan la recogida selectiva de basura.

Otro aspecto criticable fue el haber privilegiado la inversión de infraestructuras destinados a favorecer el transporte individual, mientras que las demandas en los barrios de ampliar la red del metro, quedaban desatendidas.

El tema de la especulación del suelo y el encarecimiento de la vivienda hasta niveles desconocidos hasta ese momento en Barcelona, dio origen a un éxodo de habitantes hacia localidades del área metropolitana, cuya peor consecuencia ha sido una mayor segregación social, una movilidad obligada superior y una dependencia cada vez mayor de los automóviles, incentivando el problema de la contaminación y la congestión del tránsito, que ya se señalara en el punto anterior.

Otro de los problemas señalados por las entidades ecologistas, asociaciones de vecinos, y comisiones obreras se vincula con las ampliaciones del puerto y el aeropuerto de Barcelona cuya ejecución ha demandado el

desvío del río Llobregat en su tramo final, bajo cuyo delta se encuentra el acuífero más importante de la región y en cuyo entorno se ubican humedales de considerable importancia.

Lo expuesto plantea un llamado de atención sobre la no consideración de los aspectos ambientales en el Plan de Barcelona y la no incorporación de los grupos ecologistas en la toma de decisiones por consenso.

Estos problemas planteados, sumados a otros de menor envergadura se consideran de posible resolución ya que la flexibilidad señalada del Plan, posibilita modificaciones sobre la marcha y además, por su carácter participativo podrá ampliarse la base de los grupos participantes, permitiéndose la integración de aquellas agrupaciones que actúan en defensa del medio ambiente y posibilitándose, en consecuencia, que sus reclamos sean tenidos en cuenta.

Pero hay una problemática que ha surgido, de similares características de lo que está sucediendo en algunos municipios de nuestro medio, que plantea algunas dudas respecto de los resultados de la aplicación de la planificación estratégica o por lo menos en cuanto a su implementación.

En virtud de los problemas financieros en que se encuentran los municipios, es frecuente que no cuenten con los medios suficientes para emprender obras de realización deseable o en algunos casos, imprescindible.

Se sucede a esto algo que se denomina **“urbanismo concertado”** y que consiste en que los promotores privados o grandes inversores ofrecen a los gobiernos locales la realización de esas obras, que quedarán como patrimonio de la ciudad y como rédito político del partido que se encuentre en ejercicio del poder, a cambio de que se adapten las normas urbanas para que esas mismas empresas puedan llevar adelante otras operaciones que los favorecerán; financieramente y los compensarán desde el punto de vista económico. Es decir que esta asociación que se produce implica que los grandes intereses económicos adquieran la facultad de dictar las normas de regulación urbana que, para peor, les serán de aplicación tan sólo

en sus emprendimientos, ya que las modificaciones aludidas no son de utilización para el resto de los contribuyentes.

La única alternativa viable para resolver este tipo de problemas vuelve a ser la participación organizada de la mayoría de la población, de manera que pueda compensar en número, las presiones que ejercen los grupos de poder económico: la duda que se plantea a esto es la generación del descreimiento en los ciudadanos comunes que ven que son objeto de una ley que no se aplica a otros y que sus pedidos no son escuchados aunque sean grupos mayoritarios, lo que desembocará en la apatía y la falta de participación como respuesta a una falta de equidad manifiesta.

Lo enunciado constituye un comentario somero sobre el proceso de elaboración del Plan de Barcelona, sus partes constitutivas, las etapas seguidas en su implementación y algunas de las dificultades que surgieron luego de ella.



## 8. COMENTARIO SOBRE LOS PLANES ANALIZADOS

**8.1.- PLAN DE DESARROLLO SUSTENTABLE PARA LA LOCALIDAD DE MARGARITA BELEN Y SU AREA DE INFLUENCIA - DEPARTAMENTO 1° DE MAYO - PROVINCIA DE CHACO - MARZO 1997 -**

### Universo de Trabajo

La Región Metropolitana de la Provincia de Chaco está formada por los municipios de Resistencia, Puerto Barranqueras, Puerto Vilelas, Fontana y las interrelaciones de los mismos con los municipios de Puerto Tirol, Margarita Belén y Colonia Benitez (según Ley 2496 del 27 de julio de 1979).

Margarita Belén tiene una población de 3191 habitantes según el Censo Nacional de 1991 con un marcado incremento poblacional entre períodos.

AÑO	POBLACIÓN
1970	1257
1980	1944
1991	3191

En el año 1994, por Ley provincial 4088 se fijan las áreas de influencia de los municipios de la Provincia del Chaco, sus límites y linderos, con obligatoriedad de prestación de los servicios por parte de cada municipio, según lo establecido en la Ley Orgánica Municipal. Conforme a esto, los núcleos que integran el área de influencia de Margarita Belén son:

Colonia Amadeo  
 Paraje Costa Iné  
 Paraje Punta Rieles  
 Campo Rossi

Colonia San Miguel  
Paraje Estación Alcalá  
Paraje Arroyo Quintana  
Campo Varela  
Colonia Pilar

### **Origen del Plan-Entidades Orginantes**

El Plan fue propuesto por la Municipalidad de Margarita Belén.

### **Diagnóstico**

El área urbana de Margarita Belén se encuentra amanzanada en su totalidad, posee una superficie de 2.400 has., presentando una ocupación promedio del 70% y una baja densidad de uso del suelo.

El aspecto más importante a considerar es su ubicación estratégica a nivel continental como interconexión entre países del Mercosur, con la Hidrovía, el Corredor Bioceánico, el Aeropuerto Internacional y el Puerto Comercial, aspectos a desarrollar para posibilitar a esta área su ubicación en un rol protagónico que conduzca a transformaciones importantes en el desarrollo de la economía y el mejoramiento de la calidad de vida de su población.

En cuanto a la subregión ecológica en la que se encuentra ubicada pertenece a la denominada de Esteros, Cañadas y Selvas de Ribera, cuyo modelo de vegetación es el más heterogéneo del Chaco, con distintos tipos de bosques (selvas de ribera, montes fuertes, algarrobales, palmares) pastizales (campo espartillar) y pajonales (paja brava, paja techadora).

El Departamento 1º de Mayo se encuentra dentro del sistema fluvial Teuco-Bermejo que se caracteriza por ser un gran valle fluvial integrado por los ríos Bermejito, Guaycurú, Nogueira, Negro, Guaycurú Chico y el río de Oro. Esta circunstancia asociada a una débil pendiente general, el gradiente, el régimen pluviométrico y dislocaciones tectónicas configuran una marcada

inestabilidad del suelo con acumulaciones de agua permanentes y temporarias.

Otro aspecto a considerar es que se encuentra ubicada en una zona de gran potencial turístico que dió origen a proyectos como la creación del Sistema Provincial de Areas Naturales Protegidas, la Declaración de Parque Provincial de los terrenos ubicados en las costas del Paraná, Antequeras, Ancho y Paraguay, el Programa de Protección, Recuperación y Desarrollo de las áreas deterioradas del Chaco Oriental y el Programa de Relevamiento e Inventario de los Recursos Naturales Renovables y no Renovables de la Provincia.

Asimismo está vinculada en forma directa con el Puerto Comercial de Barranqueras y el Puerto Vilelas de administración privada, beneficiándose también con la red vial y ferroviaria que la vinculan con el Puerto de Antofagasta e Iquique en Chile, con La Paz y Santa Cruz de la Sierra en Bolivia y con el NOA argentino.

Respecto del equipamiento Margarita Belén posee asistencia primaria de la salud y cobertura completa del área educación.

Los aspectos salientes de las actividades productivas plantean una evolución desequilibrada del sector primario avanzando como respuesta a esto, el sector terciario por sobre las demás actividades. Los principales motivos que generaron esta crítica situación fueron la apertura de la economía, la caída de los ingresos reales de los asalariados y la política financiera. La primera de estas causas implicó una retracción de la industria textil nacional en razón de la competencia externa y, consecuentemente, una caída de la demanda de la materia prima interna, en este caso el algodón principal cultivo de la región.

A lo expuesto se suman otras limitaciones como por ejemplo una inadecuada distribución y tenencia de la tierra con fuerte dominio de minifundios, una falta de una red de drenaje y de una política de manejo integral del agua con escasez de agua, el monocultivo del algodón, un mal manejo de los recursos naturales, entre otros problemas.

A continuación se mencionan las obras principales previstas para el área en el Plan Quinquenal NEA-LITORAL, que impactarán positivamente en el área de trabajo. Se plantean transformaciones generales en el sistema global de transporte a través de la construcción de puentes fluviales, un sistema de transportes multimodal, la Hidrovía que posibilitará la creación de un corredor de exportación entre países del Mercosur y modificaciones en los Centros de Frontera que fluidificarán el transporte de ganado en pie y alimentos, entre otras obras.

Asimismo, se planteó un Plan de reactivación Turística que incluye a Margarita Belén dentro de una de las áreas a potenciar en el Circuito Resistencia-Isla del Cerrito-Las Palmas-Margarita Belén-Colonia Benítez-Puerto Tirol, que incluirá inversiones en red vial local y el Puente sobre el Río Ancho que permitirá conformar un anillo de ciudades.

Vale aclarar que este Plan Sectorial se encuentra vinculado con el Plan Estratégico Provincial que se halla en elaboración en la Secretaría de Planificación del Gobierno de la Provincia.

Para concluir el análisis realizado se utilizó la metodología FODA.

### **Fortalezas**

Del análisis de fortalezas podemos concluir que a partir del estudio de los usos del suelo, el régimen de tenencia, las restricciones al dominio y las potencialidades naturales, se concluye que para lograr en Margarita Belén la sustentabilidad se requerirá de:

- \* Nuevos modelos de capacitación técnica.
- \* Nuevos marcos jurídicos regulatorios.
- \* Facilidades crediticias.
- \* Mejores posibilidades de acceso a los mercados.
- \* Política de promoción de productos orgánicos.
- \* Nuevas alternativas tecnológicas.

## **Oportunidades**

Se mencionan como oportunidades aquellas obras y proyectos del Plan de Obras Públicas Provincial, que tienen impacto en el área de influencia de Margarita Belén entre las cuales se destacan obras de abastecimiento energético, electrificación rural, abastecimiento de aguas, obras viales, terminales de carga y puentes carreteros.

## **Debilidades**

Entre las debilidades se destaca la desocupación y el hecho de que el monocultivo y la reducida dimensión de los predios cultivados, presentan poca demanda de mano de obra.

En cuanto al sector secundario, la única empresa de envergadura es la desmotadora que, dado el carácter estacional de su trabajo, requiere mano de obra sólo seis meses al año.

Otros aspectos considerados dentro del conjunto de debilidades son la falta de cobertura social de los trabajadores y los planes de estudio sin discriminar.

## **Amenazas**

Dado que las oportunidades consignadas no dependen de la Administración Local sino de la Administración Provincial, la falta de concreción de alguna de las obras consignadas en el Plan Trienal para el área, se torna una amenaza a tener en cuenta.

## **Propuestas**

Sobre la base de los estudios mencionados precedentemente se determinó una metodología de trabajo para la elaboración y determinación de propuestas mediante la participación organizada de la comunidad.

La mecánica de trabajo fue la de reuniones taller donde se consideran los temas por áreas: aspectos físicos, económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.

Se propone como paso siguiente la articulación entre diagnóstico e información recopilada mediante informantes, se realiza una reunión taller y se formula la propuesta contenida en siete fichas de Proyectos. Estos consisten en las obras establecidas en el Plan Trienal a las que se agregan un Relleno Sanitario, la transformación de Maragarita Belén en un Municipio Ecológico, un Parque de envasamiento, un Cementerio Parque y la ejecución de obras menores con el Programa Trabajar.

### **Comentario general**

- No existe un planteo claro de objetivos generales ni particulares.
- La propuesta metodológica formulada no se corresponde con la realizada efectivamente.
- No existe una participación abierta a toda la comunidad participando en los talleres sólo un grupo de vecinos calificados de la comunidad (comisario, concejal municipal, el equipo técnico y el presidente y vice del Club).
- Las propuestas que realizó ese grupo limitado de vecinos no fueron incluídas en las fichas de proyectos que constituye la propuesta definitiva.
- Se considera que una sola reunión no es suficiente para proceder a la concientización de la población sobre la temática incluída en el Plan.
- La presente propuesta no constituye un Plan, circunscribiéndose tan sólo a la enunciación de un listado de proyectos que no fueron consensuados por los actores sociales.
- Los proyectos formulados (con excepción de los que se incluyen en el Plan de Obras Públicas Provincial) cuentan con una posible fuente de financiamiento elegida tentativamente y que demuestra voluntarismo pero no gestiones formales para su obtención. Las restantes obras se prevé financiarlas a través de programas de promoción del estado nacional sin presentar una clara formulación del proyecto.
- La continuidad del Plan no se encuentra garantizada por ningún tipo de estructura.