.UBAsociales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Repositorio Digital Institucional

Tipo de documento: Tesina de Grado de Ciencias de la Comunicación

Título del documento: Los planes estratégicos como vías de incidencia institucional en la construcción de ciudadanía : los casos de Morón y General San Martín desde una perspectiva comunicacional

Autores (en el caso de tesistas y directores):

Sofía Aruguete

Diego Rossi, tutor

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis): 2017

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: http://repositorio.sociales.uba.ar/

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)
La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR

Repositorio Digital Institucional

.UBAsociales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Universidad de Buenos Aires

Facultad de Ciencias Sociales
Ciencias de la Comunicación

Los Planes Estratégicos como vías de incidencia institucional en la construcción de ciudadanía

Los casos de Morón y General San Martín desde una perspectiva comunicacional

Sofía Aruguete
DNI 33.857.709
sofia.aruguete@gmail.com

Tutor: Diego Rossi

ÍNDICE

PRESENTACIÓN 4

METODOLOGÍA 7

MARCO CONCEPTUAL 9

LOS MUNICIPIOS ARGENTINOS EN LA ACTUALIDAD

Contexto 9

Autonomía municipal 10

PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO LOCAL

Estructura y viabilidad 10

Intervenir desde la comunicación 12

El paradigma del desarrollo local 14

COMUNICACIÓN, TERRITORIO Y CIUDADANÍA

La ciudad como mercancía 16

Participación ciudadana en la gestión 19

Construcción política, comunicación y participación 21

ANÁLISIS

Un acercamiento pertinente 22

EL PLAN ESTRATÉGICO SAN MARTÍN 2010

Ubicación y antecedentes urbanos 26

La ciudad, hoy 26

Oportunidad, mérito y conveniencia 28

Construcción de viabilidad 29

Mecanismos de participación y sujetos visibilizados 31

Prácticas político-comunicacionales en el proceso 34

La desarticulación del Plan 37

EL PLAN DE DESARROLLO ESTRATÉGICO DE MORÓN

Los primeros latidos del Corazón del Oeste 40
La ciudad del punto de partida 40
La oportunidad de planificar 42
Construcción de viabilidad 43
Visibilización: nuevo envase, viejas prácticas 45
Prácticas político-comunicacionales en el proceso 48
El balance, una década después 52

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

Dos ciudades, dos modelos 55

BIBLIOGRAFÍA 63

"El derecho a la ciudad es un significante vacío.
Todo depende de quién lo llene y con qué significado"
-David Harvey-

PRESENTACIÓN

Son múltiples las conceptualizaciones que se han hecho sobre los Planes Estratégicos de Desarrollo Local, y, crecientemente, las metodologías de planificación de la comunicación situadas, las han interpelado como:

- Un proceso político y social
- Una política pública que implica una intervención sobre la dinámica de un territorio
- Una herramienta de gestión que se presta a cubrir necesidades y expectativas a partir de la convocatoria a todos los actores de la sociedad civil
- Un proceso que define el modelo futuro de desarrollo, que formula estrategias y cursos de acción para alcanzar dicho modelo, que establece un sistema continuo de toma de decisiones y que involucra a los agentes locales a lo largo del proceso
- Un trabajo articulado entre el Estado local, las organizaciones de la sociedad y el sector privado en función de potenciar las posibilidades de desarrollo que tiene un territorio o una región
- Nuevas formas democráticas, participativas y de fortalecimiento de vínculos sociales en procura de la búsqueda de formas de desarrollo alternativo al desarrollo capitalista informacional-global

En la presente tesina se llevará adelante una reflexión sobre **cómo se construye, delimita y sostiene este lugar de encuentro-interacción entre el municipio y el ciudadano**, a través de un análisis integral de las prácticas político-comunicacionales desplegadas en dos municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires: General San Martín y Morón.

Se focalizará sobre las particularidades que reviste en ambos casos el rol de la comunicación, que garantiza la gestión del Plan Estratégico (en adelante, PE) como política pública, diseñando los espacios de intercambio entre los actores de la comunidad.

¿Cuáles son los mecanismos de participación utilizados, cómo se concibe dicha participación, y con qué herramientas y métodos se comunica el PE? En síntesis: **¿cuál es su espíritu?**

En tanto no hay una ciudad objetivamente ideal, atenderemos a una matriz ideológica, donde es clave enfatizar el carácter consensuado y abarcativo del proceso. ¿La visibilización de actores es una estrategia del gobierno local para legitimar y darle viabilidad política al PE?

A su vez, el presente trabajo pretende rastrear si han sido efectivamente dichos Planes Estratégicos una oportunidad donde construir y desplegar prácticas participativas desde y para la ciudadanía. Es decir, prestaremos especial atención **al proceso por sobre los resultados** (medir el impacto de los PE excede los objetivos de este análisis). El balance del proceso de un Plan Estratégico puede ser muy positivo para potenciar el capital social, la planificación intersectorial y la cultura colaborativa en la ciudad contemporánea (Fernández Güell, 2007).

En tanto consideramos que las relaciones que se generan en el despliegue de los PE son **situadas** (no están determinadas) es que creemos que hay un campo fértil para indagar acerca de cómo se diseñan estos modos de participación de la ciudadanía. ¿Hay un espíritu genuino desde el poder político para abrir caminos novedosos de articulación?

Tomaremos como contrapunto conceptual **los casos de General San Martín y Morón** por diferentes motivos. En primer lugar, porque son los dos municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) que han diseñado y desarrollado un Plan Estratégico al calor de la última década: “Morón 2020”, lanzado en 2005; “San Martín 2010” lanzado en el año 2003, y “San Martín 2020”, como continuidad del anterior. En segundo lugar, porque en ambos casos tenemos acceso a documentos e informantes que pueden dar cuenta de cómo fue concebida la construcción de vínculos con la ciudadanía para proyectar un futuro consensuado de ciudad.

A modo de contextualización, señalamos que el AMBA ocupa un territorio urbanizado cercano a los 3.400 km^2 y concentra aproximadamente 13.000.000 de habitantes, que

representan el 46% de la población nacional y genera aproximadamente el 52% del Producto Bruto Interno del país[1].

2

En este marco, describimos a los municipios elegidos del Gran Buenos Aires como densos en términos de población: 422.830 habitantes en San Martín y 321.109 en Morón[3]. Territorios con discursos y prácticas comunicacionales donde no tenemos afirmaciones para comprobar, sino un amplio abanico de preguntas donde poner en juego conceptualizaciones pertinentes.

1 Datos obtenidos del Observatorio Metropolitano
2 Imagen extraída del Observatorio Metropolitano
3 Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010

Será necesario indagar si el objetivo de construir una comunidad involucrada, participativa y con aspiraciones transformadoras de los modos tradicionales de administración y gestión pública puede encontrar, en el diseño e implementación de Planes Estratégicos de desarrollo local, una vía donde visibilizarse.

En tanto la institucionalización, entonces, genera un movimiento que tiende a cerrar y a normalizar prácticas, y la participación implica apertura, ¿hacia dónde se mueve la aguja del Plan Estratégico?

Si para la re-legitimación de sus acciones, los gobiernos a nivel nacional y local despliegan estrategias de **institucionalización de la intervención de la población** en la opinión, control y evaluación de la gestión (Rossi, 2012), ¿poseen los PE una tensión dialéctica de origen, ya que sugieren nuevas posibilidades de intervención, y en el mismo movimiento tienden a cristalizarlas?

METODOLOGÍA

En la presente tesina se desarrollará un estudio comparado de dos casos, en formato ensayístico, utilizando una metodología cualitativa a través de recolección de fuentes primarias, secundarias y testimonios de responsables involucrados en los casos.

Se desplegarán los conceptos que constituyen la columna vertebral de la tesina, a los que volveremos una y otra vez a modo de sostén teórico del análisis. Estos son producto de la recolección y el análisis de bibliografía especializada presente en documentos, *papers*, libros, material periodístico, etc.

El análisis de los casos de San Martín y Morón, se focalizará en cómo fueron gestadas y desplegadas las prácticas comunicacionales en el desarrollo del proceso. A su vez, se realizará una actualización conceptual (a diciembre 2015), contraponiendo los conceptos con las experiencias de ambos municipios.

De forma transversal al trabajo sumaremos entrevistas en profundidad a actores clave, técnica de investigación que nos permitirá acceder a las acciones puntuales llevadas a cabo en los casos estudiados, al tiempo que sumaremos aportes teóricos de especialistas.

En ese sentido, las entrevistas realizadas a los responsables de la planificación y ejecución de dichos PE: Rodolfo Stanislav en San Martín, y Daniel Larrache en Morón, relatan de primera mano cómo fue el armado político, la implementación de la herramienta y el rol de la ciudadanía en el proceso.

A su vez, Diego Vesciunas, miembro del Área de Comunicación del Plan Estratégico Territorial del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (disuelto el 10 de diciembre de 2015), brinda una visión académica sobre la vinculación entre los conceptos **comunicación - construcción política - planificación**, y qué rol juega la participación en esta triada.

Además, se integra la visión crítica de Claudia Bernazza, doctora en Ciencias Sociales con amplia trayectoria en temáticas vinculadas a gobiernos locales, con su particular visión sobre la PE, y la necesidad de vincularla a un proyecto macro de país.

A través de la metodología explicitada, se espera un ensayo que logre enhebrar la exposición de estados de arte sobre las áreas de conocimiento abordadas, junto con el análisis comparativo y la reflexión crítica requerida de ambos casos.

MARCO CONCEPTUAL

LOS MUNICIPIOS ARGENTINOS EN LA ACTUALIDAD

Contexto

En la última década, las ciudades argentinas han experimentado un gran crecimiento que las enfrentó a un nuevo horizonte de desafíos.

Utilizamos el término *nuevo* porque, a comienzos de 2003, la gran mayoría de los gobiernos locales debían contener el desastre social generado por las políticas neoliberales de la década del '90: desregulación del mercado, destrucción de la industria local en detrimento de intereses extranjeros, privatizaciones, endeudamiento, exclusión y polarización social. No cabía posibilidad alguna de proyectar un crecimiento en el mediano y largo plazo: era necesario dominar el desastre con soluciones inmediatas.

Conforme ese tejido comenzó a reconstituirse, las ciudades se convirtieron en escenario de transformaciones económicas, políticas y sociales (temáticas que se venían abordando conceptualmente desde fines del siglo XX). En este marco, la agenda de los municipios se complejizó y los ubicó en un nuevo rol: el de administradores de su propio crecimiento. Esto es, poder propiciar, desde el Estado local, un entorno ordenado, inclusivo, sostenible, con igualdad de oportunidades, y plural a la hora de escuchar las voces de los ciudadanos.

Cabe resaltar que diez años de crecimiento trajeron oportunidades pero también consecuencias. Aquí tenemos uno de los primeros puntos de conflicto: en la gran mayoría de los casos crecieron en términos de extensión y población, pero sin una planificación integral y consensuada junto a otros actores sociales y económicos. Se trata de una histórica dificultad y debilidad de capacidades municipales, para articular políticas locales en clave de una planificación estratégica y coordinada.

Allí donde herramientas como la planificación urbana comenzaron a verse interpeladas y sobrepasadas por la necesidad de dar respuestas adecuadas frente a demandas sociales que formaban parte de un nuevo contexto, es que adquiere fuerza el término de **articulación** entre diversos actores (gobiernos locales, empresas, organizaciones sociales,

etc.), en pos de diseñar nuevos modos de intervención en el ámbito socioeconómico y político institucional (Carmona, 2012).

Autonomía municipal

Los municipios de la provincia de Buenos Aires son regulados por el Decreto Ley N° 6769/58 de la Ley Orgánica de las Municipalidades. No se autoconstituyen ni normativa ni históricamente: es el gobierno provincial el que les da origen. Así, el Estado municipal es producto de conceptos y visiones que han tenido los gobiernos provinciales sobre el rol municipal (Bernazza, 2004).

Un enfoque que podríamos caracterizar como **nacional y popular** reconoce esta historia y esta situación (Bernazza, 2004): no confunde la autonomía municipal, necesaria para la conformación de una identidad y la elaboración de un proyecto estratégico local y regional, con la desvinculación de un orden político superior.

Siguiendo esta línea, veremos cómo se insertan los PE de San Martín y Morón en el "mundo" que los rodea. ¿Cómo ha sido el diálogo, si es que lo hubo, con otros niveles del Estado? ¿Qué características revistió y qué consecuencias les trajo?

En la formulación de los planes estratégicos se plantea una tensión fundamental derivada de la estructura político-institucional argentina (Catenazzi y Reese, 2001): por un lado, la necesidad de los agentes del desarrollo local de una mayor autonomía para decidir y gestionar localmente los procesos de desarrollo y, por el otro, la escasa autonomía municipal existente, sobre todo de carácter política y financiera, situación paradojal si se tiene en cuenta la descentralización de responsabilidades de los últimos años.

PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO LOCAL

Estructura y viabilidad

¿Cómo funcionan los Planes Estratégicos? ¿En qué marco se inscriben y cuál es la metodología empleada para desplegarlos?

Considerar a la planificación como proceso (Ander Egg, 1991), implica plantearse varias cuestiones: ante todo, concebir la planificación como algo que se realiza permanentemente y, en segundo lugar, como un "sistema de planificación", en el que se hacen y elaboran planes y programas, no como un plan-libro, sino como un plan situacional.

Siguiendo al autor, la **planificación situacional o estratégica** implica la concertación de todos los actores sociales involucrados en la sociedad global y no sólo con aquellos con los que se quiere "hacer" a través de los planes y programas: "Toda planificación es mucho más que un proceso de racionalización en la toma de decisiones; es la **instrumentación de un proyecto político**".

Esta conceptualización clave hilvanará todo el trabajo: no estamos hablando de una herramienta técnica motorizada por arquitectos, sino de un proyecto político encabezado por la autoridad local.

En el planeamiento estratégico podemos distinguir cuatro momentos. Un **momento analítico/explicativo** (¿qué pasa? ¿cuál es la situación?); un **momento normativo** (¿a dónde queremos llegar?); el **momento estratégico** (¿qué camino ir haciendo?); y el **momento táctico/operacional** (¿cómo hacer para el logro de los objetivos?) (Matus, en Ander Egg, 1991).

Ahora bien, para que estos cuatro momento puedan realizarse, y atendiendo a que estamos hablando de un proyecto político, que representa y afecta distintos intereses, analizaremos conceptos en torno a la **construcción de viabilidad** necesaria para ejecutar las acciones del proyecto.

En primer lugar, la **viabilidad política**, es decir, la importancia de contar con una red de alianzas y apoyos de actores significativos. En segundo lugar, la **viabilidad social**, esto es, promover la participación (consulta o involucramiento directo) para no encontrar resistencia en las actitudes y expectativas de los grupos de la población involucrados. Y, en tercer lugar, la **viabilidad técnica**, que tendrá que ver con la pertinencia y coherencia de la propuesta, desde la correcta identificación y explicación del programa, pasando al desarrollo de líneas de acción y a la selección de profesionales idóneos para ejecutarlos (Niremberg, 2003) .

Veremos cómo se han desarrollado estas categorías en los casos de Morón y San Martín: ¿hubo un desempeño equitativo de las tres? Si no fue así, ¿cuál prevaleció? ¿Atendiendo a qué intereses?

Si analizamos los modos de abordar e intervenir en el territorio, asumiéndolo como un espacio complejo, donde se construyen mensajes y se inscriben diversas maneras de usar, sufrir, protestar, y percibir el espacio urbano (Gómez Mompart, 1999), resulta fundamental resaltar que no estamos hablando de herramientas neutras.

Así, la participación en los planes estratégicos argentinos es al mismo tiempo un instrumento metodológico y una herramienta de "gobernabilidad" (Catenazzi y Reese, 1998), para la continuidad del proceso de desarrollo que se pretende implementar.

Los representantes de las diversas partes de la totalidad que llamamos sociedad local se encuentran, comunican, dialogan, argumentan, negocian y concluyen cuál es la trayectoria que quieren para el conjunto y cuál es la responsabilidad de cada uno para lograrlo (Rodríguez Murúa y Vega, 2006). Es por esto que la **dimensión comunicativa** se erige como una arista fundamental y transversal en el proceso de planificación.

Intervenir desde la comunicación

¿Cómo se hacen presentes los comunicadores sociales frente a una práctica política determinada? Puntualmente: ¿Qué rol juegan en el diseño y puesta en marcha de una política pública? ¿Por qué es importante la intervención?

Partiremos de la base de que la vida cotidiana es lugar de comunicación y a la vez el escenario donde se constituyen los actores-sujetos de las prácticas sociales. Allí, en tanto sistema y trama de relaciones comunicacionales, se constituye el campo de acción de los/las investigadores/as de la comunicación (Uranga, 2002). Así, no podríamos pensar en concebir y desplegar políticas públicas sin la presencia intrínseca de la comunicación en todo el proceso.

Intervenir desde la comunicación en políticas públicas genera la posibilidad de enhebrar diferentes entramados, en pos de construir escenarios de encuentro, concertación y

participación para la creación de consensos y propósitos colectivos (Bruno, 2012). Podemos pensar en las oportunidades infinitas que despliegan estas prácticas, dado que el aporte de disciplinas diversas puede dar resultados inimaginados.

En las experiencias del Área de Comunicación de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, fueron utilizadas las denominadas **Estrategias Integrales de Comunicación (EIC)** (Vesciunas, 2013). Un conjunto de objetivos y acciones que apuntan a establecer mecanismos de difusión y participación alrededor de los Planes Estratégicos de Desarrollo. Contemplan tres niveles de trabajo: mediático, de articulación social y de producción de piezas comunicacionales.

El nivel **mediático** implica, en primer término, analizar los canales de comunicación por los que se informa la sociedad y capitalizarlos para dar cuenta de los avances del Plan y para efectuar las convocatorias a las instancias de participación abiertas. El nivel de **articulación social** implica el diseño de diferentes instancias de diálogo o debate con la comunidad tomando en cuenta el peso y el poder de los sectores que la componen y los momentos del proceso de planificación, para validar y lograr consenso social sobre el proyecto.

Por último, el nivel de diseño de **piezas comunicacionales** involucra la generación de productos que difunden de manera precisa la información, interpela a los ciudadanos, sirven de complemento y fortalecen la comprensión sobre los objetivos y alcances del proceso de planificación.

De forma complementaria con los momentos esbozados más arribas por Ander Egg (analítico, normativo, estratégico y táctico), aquí siguen las diferentes etapas para dichos niveles:

- **Prediagnóstico comunicacional**: preparar las condiciones necesarias para el buen proceso e instalación adecuada del Plan

- **Lanzamiento del Plan**: el evento donde el discurso alrededor del Plan se hace visible

- **Instancias de diálogo con actores clave**: trabajar en espacios de articulación donde se recorten los escenarios donde se intervendrá

- **Instancias de participación abierta**: se trata de llevar adelante talleres abiertos con un doble objetivo: difundir el Plan, sus objetivos, productos e impactos esperados y, por otro, obtener un amplio consenso social para su implementación. En esta instancia es importante contar con una lectura previa sobre los actores organizados de la sociedad, dado que, en ciertos casos, la cantidad de participantes no implica una mayor democratización ni incidencia en el proceso

- **Difusión**: se apunta al diseño de una estrategia de contacto con los medios en el marco de los diferentes procesos de planificación propuestos, contemplando sus posicionamientos político-ideológicos y el poder de los mismos en los territorios.

De lo expuesto anteriormente, se desprende que, si bien podemos ordenar y visualizar un horizonte de acción a la hora de intervenir desde la comunicación, en la puesta en marcha de un PE determinado, es fundamental contar con la suficiente flexibilidad para adaptarse a las vicisitudes que el proceso pueda revestir.

No se puede perder de vista que estamos estudiando **procesos políticos situados**, que no pueden darse de la misma manera dos veces ya que, precisamente, se trabaja junto con una determinada sociedad, en un espacio y tiempo determinado: único e irrepetible.

Sin embargo, veremos que esta matriz va **contra el paradigma del Desarrollo Local**, cuyo auge, en los años ‘90, proponía la aplicación de un modelo enlatado de forma indistinta en cualquier ciudad del globo.

El paradigma del desarrollo local

¿Se puede pensar en un modelo de desarrollo delimitado por los márgenes de una ciudad? La temática del desarrollo local ha sido largamente tratada. Sin embargo, resulta interesante traer a colación algunas conceptualizaciones sobre sus orígenes y condicionamientos, para echar luz a la hora de analizar los casos de San Martín y Morón.

Las experiencias de Planificación Estratégica de la década del ‘90 sostuvieron una visión técnico-social del desarrollo local (García Delgado y Casalis, 2006). Es decir, fuertemente guiado por arquitectos y urbanistas con una visión pragmática del proceso.

En este punto, sostenemos la visión de que una política estatal no debería ser estudiada prescindiendo de las cuestiones que intenta resolver, ni de las condiciones de surgimiento de dichas problemáticas. Esto es, del **proceso social** tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y eventual resolución de la cuestión (Oszlak y O'Donnell, 1995).

Se trata de **atender al nivel de contexto** para el estudio de la política estatal. Sin conocerlo adecuadamente, no tendríamos posibilidad de comprender ni explicar esa política, sus cambios a lo largo del tiempo, ni el proceso social del que son parte.

En el siguiente punteo desarrollado por Catenazzi y Reese (2001) se sintetizan cuáles son los principales factores que motorizaron la adopción de la estrategia del desarrollo local en los años ‘90:

- Asunción de nuevas responsabilidades y funciones en el nivel local producto de los procesos de descentralización en curso;
- Visualización de que los escenarios de desarrollo se modificaron profundamente los últimos años y que, por lo tanto, era necesario asumir nuevas pautas de gestión territorial;
- Revalorización del papel de las ciudades y de los gobiernos municipales en los procesos de desarrollo;
- Percepción de que los métodos tradicionales de planificación y gestión urbana no se adaptaban a las nuevas circunstancias;
- Acceso a información de gestiones de corte estratégico exitosas en ciudades principalmente europeas (Lyon, Barcelona, Bilbao, etc.).

Ahora bien, estos argumentos, que han funcionado como una suerte de empoderamiento de los gobiernos locales para encabezar su propio desarrollo, parecieran no tener en cuenta una serie de cuestiones fundamentales.

En este sentido, resulta pertinente destacar la importancia de la fuerte decisión y convicción política y de las organizaciones sociales y económicas locales de encararlo y sostenerlo en el mediano y largo plazo (Altschuler, 2006), a partir del aprovechamiento y potenciación de los conocimientos, saberes y recursos locales y regionales.

El desarrollo local no es una sumatoria de esfuerzos aislados. En esta línea, la idea de **sinergia** implica encuentro, cooperación, proximidad, redes. Se requieren acuerdos y

espacios de articulación, liderazgos participativos, mayores expresiones de democracia y ciudadanía. Una mirada integral que obliga a los responsables locales a ser innovadores, creativos y arriesgados (Madoery, 2008).

Resulta fundamental, entonces, destacar algunas cuestiones. En primer lugar, que no se trata de un proceso espontáneo, el curso inevitable de un río, sino más bien **subrayar el carácter político y situado de cada proceso**. Es necesario tener en cuenta las especificidades, las decisiones y los entramados que son únicos e irrepetibles en cada ciudad. Hablar de territorio urbano implica, siempre, tomar el mismo como parte de un **proceso histórico** e inscripto en procesos más amplios que lo contienen y lo condicionan (Echeverría, 2014).

Sin embargo, la receta de tomar un modus operandi y aplicarlo indistintamente en cualquier ciudad del globo, fue la matriz que marcó el auge del desarrollo local de los años ‘90: la explosión de las consultoras, el menú enlatado aplicado indistintamente cual antídoto genérico, etc. Volveremos a este tema más adelante, y veremos por qué los casos de Morón y San Martín fueron contra esta corriente.

Entonces, **reivindicar el carácter eminentemente político del concepto de desarrollo** (Graziano, 1997) implica reconocer que, como toda definición, traza las líneas para su autoconstrucción como modelo. Si nos limitamos al campo de la comunicación, creemos que para dimensionar tal desarrollo debemos abordar a la ciudad de la actualidad, la ciudad-mercancía.

COMUNICACIÓN, TERRITORIO Y CIUDADANÍA

La ciudad como mercancía

Si, como venimos desarrollando, el paradigma del desarrollo local tuvo su auge, se debió, entre otros factores, a que había una gran necesidad de destacar ciertas ciudades frente a otras. Para hacerlo, el conjunto urbano comenzó a concebirse como una mercancía total, que debe ofrecer valores agregados, básicamente inmateriales, y vinculados a la industria del ocio, la cultura y el entretenimiento. De ahí que gran parte de las estrategias de

renovación y desarrollo local estén asociadas a la comunicación como ámbito de valorización (Sierra Caballero, 2014).

Es así como, en muchos casos, la comunicación y el desarrollo local son concebidos como **marketing urbano**, esto es, el diseño y puesta en marcha de una campaña de imagen que distinga la marca de una ciudad, para posicionar, destacar su proyecto y que pueda ser reconocido por virtudes puntuales.

Es el caso del “Barcelona ponte guapa”, campaña que comenzó en 1985, motorizada por el Ayuntamiento de Barcelona para dar a conocer el Programa de Medidas para la Protección y Mejora del Paisaje Urbano, dirigida a fomentar la rehabilitación de edificios y de otros elementos arquitectónicos de la ciudad.

La clave de estos programas reside en que en todas las ciudades había un entorno innovador del que supieron sacar partido, acudiendo más a la imaginación y a la creatividad que a la técnica, demostrando el valor de lo intangible en la nueva generación de proyectos urbanos (Precedo Ledo, Orosa González, Míguez Iglesias, 2010). Por ejemplo, el PE San Martín se erigió bajo el eslogan “Un punto de encuentro, una ciudad de todos”.

De todos modos, siguiendo a Sznaider (2013), los riesgos de las estrategias de marketing territorial asociadas a la marca-ciudad tienen que ver con un vaciamiento de los procedimientos y de las tematizaciones que se ponen en juego, que pueden jerarquizar lo inmediato, lo cosmético, lo ahistórico, lo estereotipado. Una especie de ideario predigerido limitado a generar un impacto breve, una emoción instantánea y sobre todo pasiva, en oposición a la activación de procesos de participación, reflexión, crítica y sobre todo sensibilización.

La tensión entre **planificación estratégica** y **marketing urbano**, radica en que sus límites son cada vez más borrosos, en la medida que se persigue el posicionamiento de las ciudades en pos de sus atributos y se prioriza una campaña de comunicación a tal efecto, por sobre las cuestiones estructurales del desarrollo territorial (Rossi, 2014). ¿Se trata de ser competentes o de ser competitivos? Virtudes distintas que, sin embargo, tienden a confundirse entre los funcionarios locales.

Sin embargo, nuestras ciudades podrían utilizar técnicas de **planificación estratégica** sin colisionar o subsumirse en las del **marketing urbano**. (Rossi, 2014). Siguiendo esta línea, una no sería la "evolución" de la otra, sino que, de hecho, no debieran ser necesariamente convivientes.

El avance de gestiones más participativas, con procesos de intervención de actores múltiples (económicos, creativos, políticos, académicos, etc.), puede abrir un interesante camino a la planificación estratégica y, particularmente, a un marketing territorial apoyado en las necesidades y participación de los ciudadanos (Sznaider 2013).

Para lograrlo, es clave comprender el **espacio comunicacional**. Esto es, cómo se comunica en la ciudad (sistemas formales e informales); cómo se comunica sobre la ciudad (prensa, redes sociales, comunicación institucional, comercial, política, de gobierno). De qué manera generan vínculo los discursos en y sobre la ciudad en la relación sujetos/espacio público urbano/instituciones (Di Virgilio; Rossi; Sznaider;Tobi, 2014).

En este camino, la valorización de los activos inmateriales de la economía y la sociedad urbana (Precedo Ledo, Orosa González, Míguez Iglesias, 2010), obliga a poner en marcha nuevas metodologías de participación y creatividad social.

Es desde la comunicación que se puede evaluar la calidad de los procesos, ya que la noción de planificación estratégica tiene un primer supuesto básico posible: que los representantes de las diversas partes de la totalidad que llamamos sociedad local se encuentran, comunican, dialogan, argumentan, negocian y concluyen cuál es la trayectoria que quieren para el conjunto y cuál es la responsabilidad de cada uno para lograrlo (Coraggio, 2000).

De este modo, podemos concluir que "desarrollo democratizante", planificación estratégica y comunicación se constituyen en elementos de un proceso integral (Rodríguez Murúa y Vega, 2006). Y la dimensión comunicativa está en el corazón de este proceso, que se debe conectar con las redes de la cotidianeidad, donde diferentes actores sociales pueden implicarse o no el proceso de desarrollo.

Participación ciudadana en la gestión

Partimos de la idea de que no podemos pensar la comunicación y la ciudadanía sin abordar el reto de la participación ciudadana en la planificación urbana, porque es precisamente desde este punto donde se pueden comprender y esbozar las bases conceptuales, y especialmente metodológicas, de transformación del entorno urbano (Sierra Caballero, 2009).

En tanto entendemos que toda interacción comunica, nos detendremos en el concepto de **participación en la gestión** y la polémica que este concepto encarna.

Integrar a la ciudadanía no es un proceso ni una decisión unívoca, sino que puede revestir múltiples modos e innumerables objetivos. Si, entendemos el término **capacidad política** como la aptitud de los gobernantes para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población (Repetto, 2011), nos preguntamos ¿es la participación un ingrediente para legitimar el proceso de Planificación Estratégica? ¿Se trata de un modo de construir viabilidad política?

Las prácticas comunicacionales pueden impulsar y potenciar la interacción entre los ciudadanos y el gobierno local, o bien estar vinculados a la difusión de materiales y mensajes que sustenten la viabilidad política de un proyecto puntual.

En este último caso, estaríamos más cerca de la propaganda política que de un recurso ligado a la **gobernanza**, entendida como la conducción, coordinación y coherencia entre un amplio y heterogéneo conjunto de actores (políticos, institucionales, organizaciones corporativas, sociedad civil y organizaciones transnacionales) con múltiples objetivos y propósitos. Tales roles, que antes eran desempeñados por el Estado, en la actualidad son vistos como problemas que el conjunto de la sociedad puede resolver, tanto por instituciones públicas como por otros actores (Pierre y Peters, 2000).

El gran desafío es demostrar que **la gobernanza es la mejor forma de conducción política** (Zubriggen, 2004), al ser capaz de coordinar y dar coherencia a las acciones colectivas cuando el Estado ha dejado de ser el centro único y monopólico de poder.

En este punto, cabe mencionar el creciente interés de diferentes actores en la política en general, y en incidir en los distintos escenarios donde la política se hace presente. “Se abrieron las compuertas que durante muchos años tuvieron retenidas las ansias y las posibilidades de participación”, plantea Uranga (2014).

Se trata de construir un proceso "de abajo hacia arriba", donde las organizaciones de la sociedad civil y el Estado asuman, acuerden y compartan de manera multidimensional el protagonismo de las decisiones, prioridades, la adopción de estrategias y por último, la ejecución y el control de los procesos (Catenazzi y Reese, 2001).

Ahora bien, **visibilizar a sujetos sociales en comunicación** nos plantea ciertas tensiones acerca del rol que juega la participación en la planificación del desarrollo local, y si puede concebirse como un modo de democratizar la palabra, otrora encerrada en las paredes del Ejecutivo municipal.

Para afrontar con éxito los procesos de gestión participativa, cada uno de los escenarios de negociación y concertación debe ser limitado en su temática, es decir, recortado de alguna manera significativa, en función de una problemática a tratar. Estos recortes de escenarios (Robirosa, 1998), constituirían espacios de articulación segmentados por intereses, lo cual incrementaría su significatividad a la hora de generar aportes en el proceso.

Entonces, en la medida en que la planificación estratégica participativa se apoya metodológicamente en el **consenso de los ciudadanos**, contribuye decisivamente a avanzar hacia una **mayor sostenibilidad de los procesos** (Catenazzi y Reese, 2001).

La calidad de estos espacios de participación se evalúa por su **continuidad**, por la posibilidad de que haya condiciones efectivas para sostenerla y por sus consecuencias (Cuaderno Mapas, 2006). ¿Cuál fue el límite en los casos estudiados? ¿Se trató de una participación para ser parte, tomar partido y compartir el poder político en la fase ejecutiva de políticas específicas? Es necesario reflexionar sobre la resistencia de procesos de este tipo, ante la mirada tecnocrático-eficientista del ajuste o la vulnerabilidad del gobierno de turno (Rossi, 2009).

Construcción política, comunicación y participación

Retomaremos el concepto planteado al comienzo del presente trabajo, acerca del carácter situado que revisten las relaciones generadas en el proceso de despliegue de los PE. Con esto queremos decir que no están determinadas, y, por ende, creemos necesario subrayar la necesidad de **recuperar la intencionalidad política de la práctica comunicacional** (Bruno, 2012).

Esto es, pensarla más allá de la idea de transmisión de información, para abordarla como proceso e intercambio, donde son igualmente necesarias la voluntad política de los decisores y la participación comunitaria para el logro de cambios duraderos (Bruno, 2012). Siguiendo a la autora, es clave avanzar hacia una concepción de la comunicación como capacidad que requiere ser desarrollada por todos los equipos técnicos y políticos, destacando su aspecto procesual, y definitivamente política, es decir, reflexiva sobre la lucha por el poder y los contextos políticos e institucionales que pueden favorecer los procesos de cambio u obstaculizarlos.

Entonces, **pensar los problemas de la comunicación como política**, exige pensar la política en el territorio de los sujetos, y no de las instituciones. Exige recuperar la fuerza de la noción de ciudadanía, no desde posiciones teóricas cuasi defensistas que la extienden al ámbito de lo privado, sino en los marcos de la intervención cotidiana en el mundo de lo común (Caletti, 2001).

La comunicación es estratégica cuando se construyen espacios de comunicación que incrementan las oportunidades para el desarrollo de competencias dialógicas, de cogestión y autogestión (Bruno, 2012).

Según lo expuesto hasta el momento, la participación como parte de las prácticas político-comunicacionales desplegadas en la gestión, es un término que reviste tensiones sobre el rol que desempeña: la incidencia real que puede tener en la toma de decisiones y su utilización como etiqueta para legitimar acciones gubernamentales.

En el próximo apartado, analizaremos cómo encarnan los términos desarrollados en los casos puntuales de los Planes Estratégicos de Morón y San Martín.

ANÁLISIS

Una acercamiento pertinente

Para desarrollar y poner en juego conceptualizaciones pertinentes vinculadas a la participación ciudadana en proyectos de desarrollo local, esto es, quiénes, con qué objetivos, hasta dónde, y qué prácticas comunicacionales la sostienen, trabajaremos con pasajes de la entrevistas realizadas a Diego Vesciunas y a Claudia Bernazza.

En primer lugar, Vesciunas ubica a la comunicación de los proyectos locales, más vinculada a la idea de **construcción política** que a la de **participación** en sí misma.

Bajo su lupa, la realización de un taller abierto a la comunidad porque es políticamente correcto hacerlo o para contar con el apoyo de la sociedad, sin pensar en la organización de un encuentro inscripto dentro de una estrategia de comunicación integral que acompañe ese plan, “no generaría aportes significativos al proceso”.

A su vez, remarca que la generación y dirección del plan tiene que responder a una **mirada gubernamental**. Es decir, es el intendente y su equipo de gobierno quienes deben tener una visión de futuro con respecto a los territorios que gobiernan.

Los esquemas de comunicación, y las maneras en que una determinada sociedad se informa, son muy distintos: no pasa necesariamente por un canal de televisión o un diario, sino que puede hacerlo leyendo un afiche en la calle, a través de una propaladora, con el boca en boca en una plaza, con un folleto, etc. **Se trata de conocer las formas y luego adaptar los mensajes a cada uno de esos canales**.

Es un momento de difusión que se centra en el inicio del Plan: dar a conocer que se está gestando una acción, que tiene que ver con pensar la comunidad en el mediano y largo plazo, y que los involucrará en una determinada instancia.

En esa línea, resulta pertinente utilizar términos como consulta o **trabajo articulado** con los ciudadanos, **por sobre el concepto de participación**, dado que se trata de una herramienta con impacto directo en sus vidas.

Por lo tanto, más allá de la difusión específica del Plan, aprovechando hitos puntuales (finalización del diagnóstico, de la cartera de proyectos para realizar, etc.), es fundamental **pensar en los actores políticos y territoriales que pueden verse afectados**. En función de eso, trabajar con ellos, siempre teniendo en cuenta la opinión de los funcionarios, intendentes o gobernadores.

En síntesis, podemos sintetizar dos momentos de consulta: al finalizar el diagnóstico (¿cuáles son nuestros problemas principales?), a través de un taller abierto a la comunidad; y al finalizar los lineamientos y propuestas (las acciones planeadas). Cabe destacar que, para Vesciunas, "los criterios de convocatorias deben pasar por el tamiz o voluntad de la autoridad municipal".

Un punto fundamental en el diagnóstico es indagar si existen canales formales/institucionales a través de los cuales la ciudadanía participa. Estas pueden ser herramientas valiosas en función del proyecto.

La postura de Vesciunas se aparta de la mirada del desarrollo local de los '90, conceptualizada en el marco teórico, que arrastra una elaboración en manos de consultores externos, que han visto a los funcionarios locales más como un obstáculo que como un actor decisivo y necesario desde el momento en el que se empieza a constituir el Plan hasta su concreción.

Así, la convocatoria debe partir de actores organizados (instituciones, sindicatos, etc.) dependiendo del proyecto. Primero es necesario realizar un análisis de cuáles son las organizaciones que nuclean a los actores que van a estar afectados directa o indirectamente por el Plan. Segundo, cuál es la situación política de esas organizaciones, el nivel de diálogo y relación que existe entre ellas y el gobierno municipal. Tercero, generar instancias de diálogo y articulación con los mismos.

"Es fundamental tener una visión política alrededor de la comunicación", apunta Vesciunas. Esto implica detenerse a analizar los discursos que sostienen determinadas organizaciones o actores, tratar de interpretar cómo pueden reaccionar en función de un proceso de PE. Se trata de construir políticamente alrededor de un proyecto que transformará la ciudad.

Siguiendo esta línea, pensar a priori que necesariamente toda la ciudadanía tiene que formar parte, no es conceptual, teórica, técnica, política ni institucionalmente la mejor forma de abordar la cuestión de la participación en un proyecto.

Entre la postura de Vesciunas y la de Bernazza encontramos intersecciones que darán como resultado conceptos para guiar nuestro análisis. Por ejemplo, respecto a distintas estrategias político-comunicacionales como el rol de los talleres y la participación vecinal en ellos.

“La gestión no es la cantidad de reuniones, sino la cantidad de productos que se obtienen de esas reuniones”, subraya Bernazza. Para la autora, la cantidad de reuniones no es un indicador de que un Plan funcione mejor o peor. “Puede ser jarrón chino”, es decir, un adorno para distraer la mirada de otras cuestiones trascendentales.

Un ejemplo puntual de Bernazza nos ilustra lo dicho anteriormente: “En el Presupuesto Participativo (PP) de La Plata, se reunieron una gran cantidad de ciudadanos. Pero entre gallos y medianoches, una madrugada, el Concejo Deliberante de la ciudad reformó el Código Urbano (CU), pensado por los martilleros y las inmobiliarias asociadas al diario hegemónico. En esa mesa se sentaron cuatro. ¿Quiénes fueron más estratégicos? ¿Quiénes incidieron más sobre el futuro de la ciudad? ¿Los pocos que decidieron el Código Urbano o los miles que participaron del PP?”.

Siguiendo a Bernazza: “Cuando el ciudadano es convocado por el Poder Legislativo (local, provincial o nacional) para enriquecer el debate de una ley, gana”. Y cuando se refiere al concepto de ciudadano, nunca es el ciudadano solo, sino el sujeto pueblo organizado, en la comunidad organizada: sociedades de fomento, redes de organizaciones comunitarias, empresariado, gremios, colegios profesionales, etc.

“No hay un ciudadano individual que no forme organizaciones, que no organice sus intereses con otros ciudadanos, que trabaje sin mediaciones en relación con el Estado. Hay ciudadanos organizados, en el marco de grandes agrupaciones. Esos colectivos sí interactúan en la PE con el Estado”.

De todos modos, Bernazza señala **la importancia de dispositivos de participación que se generen desde los poderes legislativos**, que se convoquen para cada norma de fondo

que se dicte para la ciudad: “He puesto en valor las leyes que se generan en base a la discusión: la Ley de Salud Mental, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Ahí sí valoro la participación, cuando el ciudadano está en la cocina de la ley”.

¿Acaso los Planes Estratégicos de San Martín y Morón son una versión más del escenario de *jarrones chinos* (adornos) planteado por Bernazza? ¿Fueron acaso una oportunidad de construir políticamente, como sugiere Vesciunas? Para echar luz sobre estas cuestiones, pasaremos al análisis de ambos casos.

EL PLAN ESTRATÉGICO SAN MARTÍN 2010

Ubicación y antecedentes urbanos

Como vimos anteriormente, siempre que nos convoque el análisis de una práctica en determinado territorio, es necesario insertarlo en su contexto histórico, social y político, para tener una visión integral del proceso y evitar trabajar con información sesgada.

El Partido de General San Martín se creó el 25 de febrero de 1864, como respuesta a la rápida expansión del pueblo, que hizo necesaria una conducción a través de autoridades que estuvieran al frente de su fomento y desarrollo.

Adquirió importancia hacia 1876, cuando el ferrocarril que iba a Campana comenzó a circular por el pueblo y creó, así, una ruta rápida a la ciudad de Buenos Aires. De esa manera, a partir de la inserción de galpones y talleres, trabajadores provincianos se incorporaron a la población estable.

En 1886, se produjo la reforma de la Ley Orgánica de las Municipalidades, que estipuló la creación de un departamento ejecutivo representado por un Intendente municipal y un organismo con funciones deliberativas: el Concejo Deliberante. El primer intendente fue el Dr. Pedro Ballester.

En 1888, el Partido de General San Martín cedió a la Capital Federal sus tierras al sur de la Avenida General Paz (que actualmente forman los barrios de Villa Pueyrredón, Villa Devoto y Villa Real), y para compensar esta cesión, el partido recibió las localidades de Ciudadela, José Ingenieros, Santos Lugares y Sáenz Peña (que pasarían a formar el Partido de Tres de Febrero en 1961).

La ciudad, hoy

La ciudad de San Martín está ubicada en la Provincia de Buenos Aires. Al Noreste limita con San Isidro, Vicente López y Tigre. Al Este, la Avenida Gral. Paz la separa de la Ciudad de Buenos Aires. Al Sudoeste limita con Tres de Febrero y al Noroeste con San Miguel.

El territorio se encuentra altamente urbanizado y se caracteriza por su **conformación industrial**. Sus principales datos demográficos son los siguientes:

- Población de 422.830 habitantes
- Superficie de 56 km^2
- La integran 27 localidades[4]
- Posee una densidad de 7.264 hab./km^2
- Cabecera: San Martín

El Partido de San Martín cuenta con 5.963 industrias, 13.480 comercios, 4.025 empresas de servicios; representa el 2% de la fuerza industrial del país; genera el 5% del PBI nacional y el 12% del PBI provincial [5].

4 Villa Ayacucho, Villa Ballester, Villa Barrio Para Jefes y Oficiales General San Martín, Villa Barrio Parque Figueroa Alcorta, Villa Bernardo de Monteagudo, Villa Billinghurst, Villa Chacabuco, Ciudad del Libertador General San Martín, Villa Ciudad Jardín el Libertador, Villa Coronel José María Zapiola, Villa General Antonio José de Sucre, Villa General Eugenio Necochea, Villa General José Tomás Guido, Villa General Juan Gregorio de Las Heras, Villa Godoy Cruz, Villa Granaderos de San Martín, Villa Gregoria Matorras, Villa José León Suárez, Villa Juan Martín de Pueyrredón, Villa Libertad, Villa Lynch, Villa Maipú, Villa María Irene de los Remedios de Escalada, Villa Marqués Alejandro María de Aguado, Villa Parque San Lorenzo, Villa San Andrés y Villa Yapeyú

5 Información extraída del documento del Plan Estratégico San Martín 2010

Sus últimos dos intendentes fueron Ricardo Ivoskus, quien cumplió tres mandatos consecutivos, entre 1999 y 2011; y Gabriel Katopodis, al frente de la ciudad desde el año 2011, quien actualmente transita su segundo mandato.

Oportunidad, mérito y conveniencia

¿Por qué San Martín decidió implementar un Plan Estratégico de desarrollo local, y a qué desafíos político-comunicacionales se enfrentaba en el año 2003?

Por un lado, hubo una fuerte impronta dada por la coyuntura política. La **reciente salida de la crisis de 2001** en la Argentina fue un factor decisivo que repercutió en la calidad de vida de la sociedad. El PE en San Martín funcionó como un catalizador de la energía de aquellos años, y uno de los factores que le dieron **viabilidad social** al proceso: "Habíamos tocado fondo. Se alinearon los planetas en términos políticos y de la sociedad en ese momento. La gente guardó la cacerola y nosotros estuvimos ahí para ocuparlos con una propuesta", explica el coordinador general del PE de San Martín, Rodolfo Stanislav, en sintonía con el **momento analítico/explicativo** (¿qué pasa? ¿cuál es la situación?), planteado más arriba por Matus (en Ander Egg, 1991) a propósito de las instancias del planeamiento estratégico.

Se destaca, entonces, la oportunidad e importancia que puede generar un **momento político** puntual para motorizar herramientas como la PE. En el año 2001, Ivoskus intentó lanzarlo dos veces: una, cuando el país atravesaba el peor estallido social de las últimas décadas; la otra, llevó la propuesta al seno del Concejo Deliberante, y la negativa fue rotunda.

Ahora bien, en 2003 había una motivación "post cacerola". Asumió Néstor Kirchner, había un espíritu de cambio y se conformó un equipo que podía administrar. El conjunto social, el momento y el liderazgo político del intendente signaron la oportunidad de poner en marcha la herramienta. En el contexto nacional, había una necesidad de participar y muchos años sin haber sido escuchados.

En este punto, trazamos un puente para vincular el caso de San Martín con el concepto planteado por Ander Egg (1991), que remite a que el proceso de implementación de un PE es la **instrumentación de un proyecto político**.

El foco de la puesta en marcha del PE en San Martín estuvo puesto en la **generación de empleo**. El 80% de las industrias estaban cerradas al momento de lanzarlo. Así, toda la batería de proyectos, intervenciones urbanas y obras de infraestructura fueron guiadas por ese norte.

Ahora bien, como ciudad perteneciente al primer cordón del conurbano bonaerense que iniciaba el proceso de implementación de un PE en 2003, San Martín se enfrentaba a desafíos político-comunicacionales marcados de cara a la ciudadanía.

Como primer punto para comprender el **espacio comunicacional** (Di Virgilio; Rossi; Sznaider; Tobi, 2014), se trata de un municipio donde la incidencia de los medios es nacional, pero, al mismo tiempo, no hay una visión de territorio integrado como una ciudad sin fronteras: San Martín está separada por la General Paz de la Capital Federal y sin embargo no tiene interacción ni articulación territorial si no es a través del Poder Ejecutivo Nacional, con la realización de grandes obras de infraestructura, por caso.

De forma complementaria, y como parte del más arriba desarrollado **Prediagnóstico comunicacional y preparación de las Estrategias Integrales de Comunicación (EIC)**, en términos de cantidad de habitantes, San Martín se hallaba en un punto medio en comparación a otros PE (Barcelona, Rosario, etc.): no era ciudad cabecera de región, en términos de la potencialidad para desplegar un mensaje; ni de menos de 100.000 habitantes, con mayor posibilidad para abarcar el territorio. El desafío estaba signado por generar estrategias que tuvieran poder de convocatoria.

Construcción de viabilidad

El equipo de coordinación del PE tuvo una visión diferencial respecto a cómo generar **viabilidad política** (una red de alianzas y apoyos de actores significativos), **social** (promover la participación de la población involucrada) y **técnica** (una propuesta coherente en el desarrollo de líneas acción), como desarrollamos más arriba en Niremberg (2003). El objetivo era armar una base fuerte y comprometida y, con ese horizonte, la primera decisión fue abrir el registro de miembros para integrar a la población.

¿Quién era miembro del PE? Cualquiera que tuviera poder institucional: cooperativas;

jardines de infantes; centros de formación; sociedades de fomento; sector privado, representado por la Cámara Económica Sanmartinense, que reunía a las siete cámaras de Industria y Comercio; y partidos políticos, entre otros.

Además, en el **momento estratégico** (¿qué camino ir haciendo?), se conformó una estructura de mandos y responsabilidades: una cabecera, el **Consejo General**, conformada por la Municipalidad, el Honorable Concejo Deliberante, la Universidad Nacional de San Martín, el Consejo Escolar, el Foro de Profesionales del Noroeste, el Polo Tecnológico Constituyente, la Cámara Económica Sanmartinense, la Mesa de Compromiso Social, la CGT y la CTA.

El Consejo General lideraba el proceso, eran **las diez piezas institucionalmente más importantes de la ciudad** y podemos incluirlo dentro de las **Instancias de diálogo con actores clave**. Sin embargo, juntarlos periódicamente para la toma de decisiones implicaba una dificultad política y hasta de agenda. Frente a esto, cada institución nombró a un representante para abordar el PE, conformando el **Comité Ejecutivo**, dependiente de la oficina de Coordinación, a cargo de Stanislav.

De acuerdo a la información relevada, en el planteo del mecanismo de trabajo, la fórmula utilizada fue: avanzar en el acuerdo y correr el desacuerdo, ya que la búsqueda de un acuerdo total, o la convocatoria de asambleas recurrentes inmovilizaría el proceso. Esto en sintonía con la posibilidad de caer en reuniones improductivas o “reunionitis”, señaladas por Ander Egg (2002).

La oficina del área técnica, se encontraba tanto física como conceptualmente a un costado de la oficina de Coordinación. Es importante dar cuenta y enfatizar, una vez más, la **importancia de la viabilidad política frente a la técnica**. Y subrayar que el PE era concebido, ante todo, como un proceso político y social.

Cuando se contó con el aval de más de 180 instituciones, se firmó el Acta de Compromiso por el Desarrollo Estratégico de San Martín. Esta viabilidad política dada por la cantidad como aval es un motivo de orgullo para la Coordinación del PE. Es inevitable traer a colación la postura esbozada más arriba por Bernazza: “No se trata de la cantidad, sino de los productos obtenidos”.

En el caso de San Martín, la cuantificación fue una arista fundamental en la estrategia político-comunicacional de promoción del PE. Era necesario atraer y sumar valor institucional. “¿Por qué es importante? Porque lo dijeron 183 instituciones”, el foco estaba puesto en darle densidad y volumen a este aspecto.

De hecho, el intendente Ivoskus llevaba consigo una cantidad significativa de libros de presentación del PE a todas sus actividades porque, donde encontraba una oportunidad, lo mostraba y contaba, como forma de validarlo, que participaban más de 180 instituciones y 1500 ciudadanos.

Mecanismos de participación y sujetos visibilizados

Atenderemos al **nivel de articulación social**, planteado en las EIC, a través del desarrollo de instancias de participación abierta y de diálogo con actores clave. ¿Qué características revistió? ¿Cómo se manejó la tensión con los actores políticos y territoriales que pudieron verse afectados?

Junto a las instituciones se realizaron 15 talleres en total, 3 por línea estratégica (institucional, cultural educativa, productiva, social y salud, urbano ambiental), donde participaron 1549 personas. El objetivo era invitar y convencer. Después, ensamblarlo en una línea de trabajo para darle volumen institucional.

En el primer taller, de diagnóstico, se realizaba la Matriz FODA: fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas. En el segundo, el Diagrama de Ishikawa, un formato de trabajo de “espina de pescado” donde se trazan los objetivos generales y específicos. En el tercero, el marco lógico, es decir, las acciones para alcanzarlos. En síntesis, se tomaron las fortalezas para ponerle objetivos, y luego se delinearon las acciones para cumplirlos.

Además, se realizaron 5 talleres barriales en los centros urbanos más importantes, dividiendo el distrito geográficamente, donde participaron 897 personas, cuyos nombres están en las primeras páginas del libro de Presentación del PE.

6

El objetivo era hablar con el vecino para aportar visiones al desarrollo del barrio. Convivir con esas realidades sumaba, para los gestores del PE, una perspectiva estratégica para el análisis, y para identificar el nivel de identidad con cada barrio.

En esa línea, el intendente Ivoskus reafirmaba: “Son los propios interesados los que acercan sus propuestas para conformar el Plan Estratégico, no es que hay dos funcionarios reunidos en un despacho. En los talleres barriales la gente viene y acerca sus proyectos. Ese es el verdadero contenido del Plan”[7].

Al no tener certezas sobre el nivel de politización que encontrarían en la base, si habría viejas deudas, por ejemplo (no olvidemos que era el Estado municipal haciéndose presente y motorizando una instancia de participación barrial) la metodología también se limitó a hacer un diagnóstico participativo a través de FODA. “Un 90% del PE es escuchar más que hablar. Y nosotros pusimos en valor lo que se dijo”, afirma Stanislav. En síntesis, se trataba de una administración de conflicto sorteada con una fuerte impronta del método.

6 Parte del listado de los ciudadanos que formaron parte del PE, mencionados uno por uno al comienzo del Libro de Presentación del mismo
7 Fragmento extraído de la Presentación del Plan Estratégico “San Martín 2020”, en abril de 2011

21/08/2004

TALLER BARRIAL N°2

BILLINGHURST - VILLA LIBERTAD - VILLA BONICH

Informe de la COMISIÓN N° 1

MATRIZ FODA

FORTALEZAS

- Unión de los vecinos para tareas solidarias
- Existencia de salas de 1ros. auxilios por barrio
- Infraestructura adecuada para la instalación de industrias

OPORTUNIDADES

- Utilización de tierras del Ejército para los vecinos (proyecto de polideportivo en el fondo de Billinghurst)

DEBILIDADES

- Falta de contención de la niñez y la adolescencia (servicios culturales, deportes)
- Alto índice de inseguridad como condicionante de la forma de vida (instalación de industrias, comercio, trabajo)
- Gran cantidad y diversidad de villas a de emergencia como refugio de la delincuencia
- Falta de señalización urbana
- Falta de correo
- Falta de entidades bancarias
- Deficiencia del transporte público (para conectarse con el Hosp. Castex)
- Inexistencia de cloacas en grandes sectores urbanos (Billinghusrt, V. Bonich, V. Libertad) catalogados como residenciales
- Insuficiencia de iluminación
- Falta de participación de los vecinos en la aprobación y ejecución de los proyectos de obras del presupuesto municipal

AMENAZAS

- Narcotráfico
- Ineficiencia del sistema judicial
- Inequidad por parte de la provincia de la distribución de seguridad a los distritos

8

De forma complementaria, en la **instancia de diálogo con actores clave**, esbozada como etapa dentro de las EIC, se generaron un sistema de instrumentos que funcionaron como una suerte de contenedor social. En este punto, no había una importancia cuantitativa, sino cualitativa.

La **Mesa de Ideas** estaba constituida por 10 “prohombres” del municipio, un grupo de “ex” (presidentes de cámaras, curas, colegios profesionales, etc.) que tenían incidencia a la hora de transmitir mensajes, pero no eran responsables institucionales.

8 Resultados de uno de los talleres barriales, realizado en agosto de 2004, volcados en el Libro de Presentación del PE

La intencionalidad oficial era que oficiaran de ágora de consulta, hilvanando un boca en boca que sumara para constituir una masa crítica paralela a las instituciones, al tiempo que aportara insumos desde un punto de vista reflexivo, con experiencia para enriquecer el debate.

Podemos decir que la visión estratégica del PE de San Martín, en este caso, incorporó una mirada un tanto tradicional y alejada de la progresía participativa: la cantidad, bajo esta lupa, no tendría por qué garantizar mejores resultados.

Por su parte, la **Iniciativa Joven**, abría un nuevo espacio donde participar a través de actividades que promuevan la cultura del desarrollo estratégico en el territorio. El gran desafío comunicacional era que comprendieran los objetivos del PE, porque ellos iban a ser parte. “Esto implicó horas de charlas para generar marca registrada”, argumentan desde el Ejecutivo municipal.

Es interesante destacar la **doble tensión** que atravesaba a los miembros de la Oficina de Coordinación del PE: ante las instituciones, eran la cara visible y presente del municipio; pero internamente, eran los representantes de las instituciones, los que negociaban con ellos.

Producto de las instancias de articulación mencionadas, se generaron enlaces entre terceros. Una empresa que realizaba matricería, por caso, gestionó un crédito en la Provincia de Buenos Aires para instalar una máquina en el taller de una escuela técnica. Los spin-off egresados del establecimiento comenzaron a trabajar en la empresa. No eran parte del PE propiamente dicho, pero sí consecuencias que dieron cuenta de la **apropiación de las estrategias de desarrollo** desplegadas.

Prácticas político-comunicacionales en el proceso

La difusión del PE tuvo diferentes momentos y la apropiación que se dio del mismo en cada uno de ellos, también. Cuando tuvieron el apoyo de las más de 180 instituciones, la discusión comunicacional fue intensa porque, como aclaramos más arriba, pasar al plano político implicaba ingresar en una tensión ineludible.

El 80% de las acciones las motorizaba el municipio; y el 20% restante, el municipio junto con algún aliado (empresa, organización, etc.). Hubo muy pocas acciones que se hicieron por fuera de la injerencia del gobierno.

Entonces, ¿cómo señalizar las acciones en términos comunicacionales? ¿Con un cartel que rezara “Un proyecto del PE”, dentro del cartel del municipio? ¿O un cartel que explicara que era una obra del PE, y que contara a su vez con la firma de las 10 instituciones del Consejo General (aún cuando los fondos pertenecían municipio)?

En este contexto, un grupo reaccionario estaba a favor de que el PE ocupe todos los estratos del poder y que desplace al Estado; y había otro grupo desde el poder político que se jactaba de ser quien buscaba y conseguía los fondos para desarrollar los proyectos. Ese punto nunca se esclareció, pero se inclinó hacia el lado político de la balanza.

El **logo/marca del PE San Martín 2010** tenía un punto rojo, para separarse del color municipal, pero también del color tradicional del peronismo. Se buscó un punto medio que invite al acercamiento: si era azul y blanco, se vinculaba con el peronismo; si era verde y amarillo, remitía directamente a los colores del intendente Ivoskus. Esa también fue una tensión hacia adentro y hacia afuera.

9

En la experiencia de SM podemos detectar prácticas vinculadas al marketing urbano, ya que hubo una campaña de imagen para distinguir la marca de la ciudad, posicionarla y que pueda ser reconocida por virtudes puntuales. Bajo el lema “Un Punto de encuentro, una Ciudad de Todos”, se erigió la piedra basal de la estrategia.

9 Logo/Marca Plan Estratégico San Martín 2010

Sin embargo, detectamos un fuerte énfasis en conjugar “desarrollo democratizante”, planificación estratégica y comunicación, como destacamos más arriba con Rodríguez Murúa y Vega (2006), aún cuando el equipo que había trabajado en el PE de Barcelona les sugería sólo vincularse con los actores clave en términos de poder territorial, y con ellos acordar políticas públicas para luego transformarlas en un proyecto estratégico.

Cronológicamente, desde 2003 hubo un primer momento donde la comunicación fue dirigida a la convocatoria y a la invitación al trabajo a través de los talleres. Como los medios locales tienen baja incidencia, y las solicitadas en el Clarín Zonal no dieron sus frutos, la estrategia giró en torno al envío de correos electrónicos y llamadas telefónicas. La **lectura de la dimensión comunicativa**, es decir, comprender cómo comunica la ciudad, es fundamental para este punto.

En diciembre de 2004 se realizó el **lanzamiento del Libro de Presentación del PE**. Un evento en el Cine Plaza donde se repartieron más de 1000 libros a los ciudadanos. El libro contiene un análisis diagnóstico de la situación, y las propuestas producto de los talleres.

Cabe destacar la importancia que reviste poder **ir más allá del plan libro** como vía de obtención de financiamiento, la línea de desarrollo local que pujó fuerte en los años ‘90, donde se aplicaban recetas enlatadas y motorizadas por consultoras.

Internamente, el intendente planteó al gabinete: “A partir de ahora, nuestro Plan de Gobierno es el Plan Estratégico. Que cada uno tome de ahí lo que va a hacer”. Se había invertido la carga, los funcionarios tenían un eje rector nuevo, y eso generó rispideces. “¿Cómo un área con cuatro personas y $100.000 de presupuesto podía imponer qué hacer con los $400.000.000 que se disponían para obra pública? El equilibrio político también fue necesario en términos de comunicación interna”, destacó Stanislav.

Por otro lado, luego del lanzamiento, era necesario mantener el hilo conductor con las instituciones que se habían comprometido con el proyecto de transformación y que, recordemos, estaban dentro de la estructura municipal, en el Comité Ejecutivo.

Aquí, la estrategia fue darle mucha fuerza a la formación, en alianza con la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Se adaptó la Maestría en Desarrollo Local, con especialistas del país en la materia, a tecnicaturas de ocho meses. Al segundo año, más de

100 hombres y mujeres en la estructura estaban formados en desarrollo local. La oxigenación permanente de la estructura a través de este tipo de recursos era clave, porque los talleres (mecanismos de interacción) volvieron a realizarse recién en 2007: las líneas de trabajos ya se habían generado.

Externamente, cuando el colectivo supo que Ivoskus ganó en la reelección de 2007 en gran medida por la tracción que generó el PE, muchos se corrieron del proyecto. El PE demostró, una vez más, que tiene que ver netamente con la política, aunque en términos comunicacionales se tomaran decisiones para generar una masa plural de aceptación y convocatoria.

De todos modos, vale destacar el gran nivel de referenciación logrado en lo colectivo, para poder gestar un producto desarrollado territorialmente entre aquellos que no piensan de la misma manera. El delgado equilibro tenía que ver con la tensión que producía llevar al plano político el espectro institucional de ciudadanos que había abierto el gobierno municipal.

La desarticulación del Plan

En el año 2010, desde el Ejecutivo municipal comenzaron a sentar las bases para lanzar "San Martín 2020", que oficiaría de correlato de "San Martín 2010". El intendente Ivoskus, en un acto institucional, expresó: "Ahora queremos saber qué San Martín quiere la gente para los próximos 10 años, porque esto es política de Estado, que excede a los gobiernos que puedan pasar durante estos períodos" [10].

Pero cuando Gabriel Katopodis asumió el gobierno en 2011, el PE se desarticuló. Con lo cual, esa apropiación que se creía haber generado desde el principio en el colectivo que formó parte del proceso, no fue tal. Mientras lo lideró el proyecto político, fue el motor principal; cuando el gobierno dejó de motorizarlo, desapareció.

La reconversión lumínica de la totalidad de la iluminación del distrito, el Plan de Recuperación Vial, la traza y apertura de la calle Ituzaingó en Villa Maipú, la pavimentación de 147 calles de tierra, la Exposición Pyme San Martín, la planta de Biocombustible, la

10 Fragmento del discurso de Ricardo Ivoskus, en la firma del Pacto Local por el Desarrollo Sostenible del distrito, en octubre de 2010

creación del Parque Industrial José León Suárez, los convenios de Cooperación Internacional firmados con diversas ciudades para la exportación de productos fabricados en San Martín, la construcción del nuevo Hospital Thompson, y la ampliación de la red cloacal, sólo son algunas de las acciones llevadas adelante, de las cuales algunas aún están vigentes y otras fueron abandonadas.

Lo anterior da cuenta que el hecho de pasar del Libro de Presentación a la ejecución del proyecto, no necesariamente garantiza la sustentabilidad del PE como tal. Es decir, muchos proyectos siguen su curso fuera del esquema del PE, por decisión política del intendente.

Al año 2006, la media nacional de generación de empleo había sido 18,6%, San Martín había alcanzado el doble, un 36%. El PE se había erigido como la herramienta de desarrollo que, con el foco puesto en los ciudadanos del municipio, fuera más allá de las intervenciones urbanas. Porque, como explicamos más arriba, no sólo generó sinergia sino un proceso de desarrollo cultural muy fuerte.

“Nosotros transformamos la ciudad. Generamos el doble de empleo de la media nacional, yo me quedo con esos datos. Reindustrializamos San Martín en 2 años y medio”, sintetiza Stanislav.

Sin embargo, la ciudadanía representada en las más de 180 instituciones no defendió la herramienta. Había sectores como la Mesa de Ideas, que podían justificar la continuidad del PE y, sin embargo, no se expresaron. ¿No se vieron interpelados en términos de construcción política? ¿Fue una necesidad de involucramiento coyuntural, signada por el momento que atravesaba el país?

Esto deja a entrever algunas cuestiones. En primer lugar, cerrar el círculo y volver al comienzo: el PE es un proceso político y social. A fin de cuentas, lo analizado da cuenta de ello, aún cuando en términos ideológicos se trabajara de modo relativamente plural.

Además, en términos de estrategias de comunicación, podemos concluir que, en aras de que el proceso funcione, pareciera no haber en la ciudadanía un interés puntual en sostener la herramienta. De hecho, como señalamos, no se realizó ninguna acción colectiva en contra de la desarticulación del PE.

Hubo desde 2003 hasta 2011 un gran esfuerzo por sostener la continuidad del proceso. Y aunque en este camino concluimos que la institucionalización de la ciudadanía fue el eje central para legitimar el proceso, en el momento de defender las conquistas, la figura del Plan Estratégico no logró erigirse como su principal precursor.

EL PLAN DE DESARROLLO ESTRATÉGICO DE MORÓN

Los primeros latidos del Corazón del Oeste

Hablar de territorio urbano implica tomarlo como parte de un **proceso histórico** e inscripto en procesos más amplios que lo contienen y lo condicionan (Echeverría, 2014).

En tal sentido, para poder analizar de forma integral cómo se da la teoría comunicacional en las prácticas políticas que nos convocan, abordaremos de forma sintética el contexto sociohistórico de la ciudad de Morón.

Tal como ocurrió con otros municipios del conurbano bonaerense, y encontramos una similitud con San Martín en este punto, a partir del siglo XIX Morón se vio afectado por su inserción en la red ferroviaria, el progreso de la urbanización y la llegada de inmigrantes europeos.

Así, el antiguo paisaje rural, se transformó radicalmente en unas pocas décadas. Italianos y españoles en su mayoría, pero también franceses e irlandeses, se instalaron en terrenos de Ituzaingó, Haedo, Hurlingham, Castelar, y también en la expansiva ciudad de Morón: el Corazón del Oeste comenzaba a latir.

Entre las décadas de 1930 y 1950, la industrialización completaría las transformaciones en la fisonomía del partido y la aparición de un sólido cordón fabril. Esto acrecentó el flujo migratorio procedente de las provincias del interior y de los países limítrofes, que había iniciado en los tiempos coloniales, pero que desde entonces cobró un nuevo impulso[11].

La ciudad del punto de partida

El Partido de Morón está ubicado en el centro del AMBA, al oeste de la Capital Federal. Lo conforman cinco localidades: Castelar, El Palomar, Haedo, Villa Sarmiento y Morón (ciudad cabecera). Limita al norte con Hurlingham, al noroeste con Ituzaingó, al noreste con Tres de Febrero, al sudoeste con Merlo y al sudeste con La Matanza.

11 Instituto y Archivo Histórico de la Municipalidad de Morón

La ciudad cuenta con una superficie de 56 km^2, divididos en 3.531 manzanas y una población de 321.109 habitantes. Por todo ello y su alta concentración de recursos económicos, Morón es uno de los principales centros urbanos del país con un importante potencial de desarrollo social, comercial y productivo.

Es un municipio netamente urbanizado, por su ubicación estratégica y sus actividades comerciales alcanza a 3.000.000 de habitantes en un radio de influencia directa de 10 km.

Dentro de lo puntos centrales del **momento analítico/explicativo** (¿qué pasa? ¿cuál es la situación?) (Matus, en Ander Egg, 1991), al comienzo de la gestión de Sabbatella, en 1999, podemos destacar la falta de los servicios de agua corriente y cloacas, que no sólo generaba inconvenientes para el normal desarrollo de la vida cotidiana, postergando el desarrollo urbano y la red productiva, sino que también tiene incidencia en la salud de los ciudadanos.

Más allá de los grandes problemas sanitarios que le ocasiona a la población no contar con estos dos servicios, **la red de prestaciones fue fundamental a la hora de planificar el desarrollo socio-productivo del municipio**.

Sumado a esto, se trata de un punto neurálgico en el corredor oeste con una importante vinculación norte-sur del primer cordón del AMBA, tanto de transporte automotor como ferroviario. Es la tercera estación en venta de boletos del país, además de un gran centro de transferencia, con 41 líneas de transporte público circulando por el territorio, de carácter Nacional, Provincial y Municipal[12].

Sin un plan a mediano plazo donde se proyecte y jerarquice cómo se desarrollaría la cobertura de servicios sobre el territorio, no era posible asumir un crecimiento homogéneo.

En Morón, como en muchas ciudades del país y del mundo, el crecimiento económico y productivo de la ciudad no había tenido en cuenta las necesidades y potencialidades del territorio. Una ciudad desarticulada, donde sólo se habían llevado a cabo acciones puntuales, sin un abordaje integral. Y, como correlato, una sociedad desintegrada, ajena al Estado, con una gran desconfianza hacia los procesos de administración pública..

Desde el año 1999 hasta 2009 el gobierno municipal estuvo a cargo Martín Sabbatella. Fue sucedido por Lucas Ghi, quien cumplió su mandato entre 2009 y 2015. Actualmente, el intendente de Morón es Ramiro Tagliaferro.

La oportunidad de planificar

¿Por qué Morón, en 2005, decidió tomar el camino de la Planificación Estratégica? Atendiendo a la coyuntura, hasta ese momento, la visión a corto plazo había marcado la vida política del país. En los años inmediatamente posteriores a la salida de la crisis, el panorama presentaba un país sin objetivos, con un Estado flaco e incompetente.

Si nos detenemos en el nombre, el Plan de Desarrollo Estratégico (en adelante, PDE) de Morón conceptualmente mezcla el desarrollo local con la planificación estratégica, ¿cómo se dio el proceso en esta caso, dado que se lanzó 6 años más tarde de asumir Sabbatella el Ejecutivo Municipal?

Para Morón, diseñar un Plan de Desarrollo Estratégico fue sinónimo, en el corto, mediano y largo plazo, de definir un plan de construcción de ciudadanía: “Un plan de crecimiento con

12 Libro de Presentación del Plan de Desarrollo Estratégico de Morón

inclusión y equidad", como reza el Libro de Presentación del PDE. Una suerte de pacto territorial entre sociedad y Estado, donde todos los actores asumieran el desafío de ser los constructores de su futuro.

Pareciera ser aquí que la participación es al mismo tiempo un instrumento metodológico y una herramienta de "gobernabilidad" (Catenazzi y Reese, 1998), para la continuidad del proceso de desarrollo que se pretende implementar.

¿En qué modelo de ciudad desarrollar la vida de los ciudadanos? La convocatoria a la formulación del PDE para Morón, pretendió encontrar los objetivos básicos sobre los que las sucesivas administraciones fijaran sus políticas de desarrollo y convalidaran las variables sociales, culturales, económicas y territoriales que habían sido descuidadas.

Considerar a la planificación como proceso (Ander Egg, 1991), implica concebirla como algo que se realiza permanentemente y, en segundo lugar, como un "sistema de planificación", en el que se hacen y elaboran planes y programas, no como un plan-libro, sino como un plan situacional.

En esa línea, el PDE se gestó como un proceso sobre la base de que el gobierno municipal es uno de los participantes, y no el único, en la dinámica social. Era necesario que toda la sociedad se encuentre comprometida y se encolumne detrás de un proyecto propio, accionado mediante iniciativas articuladas entre los sectores público y privado.

Construcción de viabilidad

La construcción de viabilidad en el caso del PDE de Morón tuvo rasgos particulares y antecedentes distintivos respecto del caso de San Martín.

Podemos decir que hubo un fuerte trabajo previo en términos de viabilidad política, es decir, la importancia de contar con una red de alianzas y apoyos de actores significativos. Y en lo que concierne a la viabilidad social, esto es, promover la participación (consulta o involucramiento directo), para no encontrar resistencia en las actitudes y expectativas de los grupos de la población involucrados (Niremberg, 2003).

Desde que asumió Sabbatella, en 1999, se comenzaron a aplicar mecanismos de participación y de transparencia, bajo el nombre de Programa de Descentralización, Desconcentración y Participación Ciudadana.

Se trataba de mecanismos novedosos para el Conurbano y la Argentina de entonces: convenios de discrecionalidad cero, convenios de rendición de cuentas pormenorizada, presupuesto participativo, la división en barrios y concejos vecinales y creación de Unidades de Gestión. Todo ese trabajo de participación y de ida y vuelta de información entre la sociedad civil, se completaba con la convocatoria a trabajar con la Unión Industrial, con la Cámara de Comercio y con las universidades.

La desconcentración/descentralización permitía incorporar un enfoque cooperativo entre Estado y sociedad civil. De esta manera, la meta era poner en marcha, en forma paulatina, diferentes instancias de "gestión asociada" con las organizaciones locales y otros actores sociales.

Dicho proceso tomó forma en las siete Unidades de Gestión Comunitaria (UGC) distribuidas en el territorio del distrito: Morón Centro-Norte; Haedo; El Palomar; Castelar Centro-Norte; Castelar Sur; Morón Sur; y Villa Sarmiento. Se buscaba acercar a los vecinos a espacios de reunión, debate y diálogo para construir, a partir del consenso ciudadano, diversas propuestas para mejorar la calidad de vida en la ciudad.

Vale entonces subrayar que la comunicación es estratégica cuando se construyen espacios de comunicación que incrementan las oportunidades para el desarrollo de competencias dialógicas, de cogestión y autogestión (Bruno, 2012).

De forma complementaria, la creación del **Consejo Asesor del Intendente**, donde estaban representados todos los sectores de la comunidad, dieron como resultado que se empiece a gestar la idea de un PDE.

En la concepción misma del PDE, se tuvieron en cuenta aspectos metodológicos de participación ciudadana que permitieran monitorear, articular e interactuar durante el desarrollo del mismo. En este sentido, el proceso de descentralización municipal y los foros vecinales se constituyeron como ámbitos de participación primaria y **validación previa del PDE**.

En términos de estrategia política del Ejecutivo municipal, el Plan de Gobierno se hilvanó con el PDE. El primero, vinculado al día a día, a la administración de la inmediatez y de los recursos escasos. Por su parte, el PDE tuvo en cuenta las coyunturas, pero con la mirada puesta mucho más adelante. Podemos decir que fueron en paralelo y acompasados.

Visibilización: nuevo envase, viejas prácticas

Contrario al caso descrito de San Martín, donde desde el PE se motorizaba la convocatoria a la participación como base y sustento de la herramienta, el proceso en Morón fue diametralmente distinto.

Previo al PDE, los vecinos formaban parte de las distintas instancias de participación descritas más arriba: foros, presupuesto participativo, y las 7 zonas en las cuales se había dividido el municipio dentro de las cuales funcionaban los consejos vecinales de las unidades de gestión, entre otros.

El Consejo Asesor que se creó al comienzo de la gestión, contaba con la participación de toda la comunidad en sus representantes de las instituciones: Cámara de Comercio, Cámara Industrial, universidades, iglesias, un vecino elegido por cada una de las unidades de gestión, etc. Allí se encontraba el ciudadano que representaba a una institución y el que representaba a un barrio, con un mandato diferente.

La decisión política tuvo que ver con tomar estas herramientas y condensarlas en el PDE, con cinco líneas estratégicas: gestión institucional, desarrollo social, desarrollo económico, sustentabilidad y ambiente, y modelo territorial urbano.

“Es fundamental saber que uno tiene el sustento y el aval político. En mi caso, como responsable del PDE sentí eso, que las autoridades políticas, primero Martín Sabbatella y luego Lucas Ghi, tuvieron la convicción de ir con el PDE como eje conductor de las políticas públicas del municipio”, resalta Daniel Larrache, quien tuvo a su cargo la Secretaría de Planificación Estratégica.

El PDE se presentó seis años después de asumir la gestión de Sabbatella, como resultado y nuevo envase del trabajo de articulación en el cual estaba sustentada la información que disponía la comunidad para pensar líneas de acción de mediano plazo.

Desde la organización del PDE, se hizo especial hincapié en que el manejo de información fuera parejo y equitativo en las instancias de participación: que el interlocutor que está enfrente conociera cuáles eran los datos de la realidad y cuáles las reglas de juego. Esa base fue lo que le dio solidez y acompañamiento a la propuesta.

Fue un proceso ordenado porque, desde el principio, hubo una firme decisión política de que el manejo de la información tenía que ser pública. Todos los ciudadanos tenían que saber y estar al tanto. Esta es la **principal herramienta metodológica** que señalan desde la coordinación del PDE: es fácil participar, debatir, acordar (o no), pero se establecen canales cuando hay información, cuando se sabe de lo que se está hablando.

Reglas de juego claras y la comunicación de la información. Después, las aspiraciones de desarrollo, de crecimiento. Una vez más, la cuestión técnica pasaba a un segundo plano.

No sólo se trataba de discutir la definición de un PDE con los habitantes de la ciudad, sino que también se estaba actuando sobre cientos de miles de habitantes de otras ciudades que diariamente “utilizan” el territorio de Morón, y con los cuales no había posibilidades de obtener interlocución ni definiciones.

“Ha sido una etapa muy interesante y rica de debate y de construcción de la planificación. Siendo, además, una ciudad de las pequeñas del área metropolitana. Una cosa es cuando se convoca la participación desde el Centro (como podría ser la ciudad de Buenos Aires, Rosario o Córdoba), y otra cosa es cuando se realiza desde la periferia, donde decís ‘desde la periferia, en este pedacito, tenemos una mirada estratégica’”, sintetiza Larrache.

En el camino, fue necesario lidiar con la tensión del escepticismo que generaba trazar objetivos de mediano y largo plazo, con la idea de que eran promesas electorales o políticas que no iban a ser cumplidas.

Así, el **consenso social y civil** era la base del sustento para mantener ciertas políticas de Estado que trascendieran al gobierno de turno.

Para las decisiones que toma la sociedad civil, los empresarios, los gobiernos supra-locales que inciden sobre el territorio, el lugar de articulación era el PDE. Y el rol del gobierno era enmarcar el rumbo, el ejemplo y el compromiso. Resultaba incongruente convocar a la sociedad civil a cumplir determinados objetivos si su propio plan de gobierno, ni su propia gestión de decisiones públicas no iban en ese sentido.

Los responsables desde el gobierno municipal afirman que los proyectos surgían naturalmente de las discusiones que se venían dando en los distintos ámbitos del territorio. Y que, en esa línea, el PDE no ha tenido proyectos que no estuvieran en la cabeza de cualquier moronense. La generación de una terminal de ómnibus o el desarrollo de la base aérea, la generación de una reserva urbana, o de un nuevo barrio que está en obra por el Programa Crédito Argentino (ProCrear), por ejemplo. El fruto del trabajo de vínculo e interacción fue generando los proyectos.

Como destacamos más arriba, el Consejo Asesor, ya existente, le dio sustento al PDE. Esto quiere decir que no se creó un consejo específico del PDE, como sí se hizo en San Martín, dado que se hubieran superpuesto. Esta decisión, que se desprende de un **momento estratégico** que se pregunta ¿qué camino ir haciendo? (Matus, en Ander Egg, 1991) va en sintonía con la idea planteada por Vesciunas de poder leer las dinámicas del territorio y actuar políticamente en consecuencia.

De hecho, en la selección de los principales proyectos del PDE, se convocó al Consejo Asesor para adjudicar y para seleccionar las líneas de acción, los inversores, etc. Si bien no era un organismo vinculante, para la autoridad política era la opinión a seguir. No se planteaba la posibilidad de hacer algo que estuviera por fuera de este, dado que se lo concebía como el representante del sentir de la comunidad de la ciudad.

Como vimos más arriba, primero es necesario realizar un análisis de cuáles son las organizaciones que nuclean a los actores que van a estar afectados directa o indirectamente por el Plan. Segundo, cuál es la situación política de esas organizaciones, el nivel de diálogo y relación que existe entre ellas y el gobierno municipal o provincial. Tercero, generar instancias de diálogo y articulación con estos.

En síntesis, se trata de **tener una visión política alrededor de la comunicación**. Detenerse a analizar los discursos que sostienen determinadas organizaciones o actores, y tratar de interpretar cómo pueden reaccionar en función de un proceso de PDE.

Un ejemplo puntual para graficar la sinergia fue el traslado del Club Deportivo Morón. Un reclamo muy sentido de la comunidad, porque una cancha de fútbol en el centro de la ciudad generaba mucho conflicto en cada fecha de partido. También era un reclamo de necesidad de desarrollo de la institución: sin espacio para crecer, tenía que resignarse a tener sólo una cancha de fútbol.

Estaban bien delimitados los objetivos de cada uno: la institución, mejoras en torno a su crecimiento; la autoridad política, mejorar la vida de los vecinos, "con la lógica aspiración de seguir siendo gobierno"; y el actor privado, un supermercado, participar en una comunidad que le permitiera hacer negocios. Mientras esas variantes estuvieran claras, no hubo puja, porque se trataba de éxitos distintos.

Una anécdota de Larrache sintetiza el espíritu del PDE: "Hace muchos años le dijeron a Sabbatella que era un problema de metales: si los políticos iban por el oro o por el bronce. La verdad que es una definición muy clara y no se mezcla: tomamos la actividad política y vamos por el bronce. El que quiere ir por el oro, que elija la actividad empresaria. Ahora, es el Estado el que le tiene que poner los límites y generar las condiciones. El Estado tiene que garantizar que el crecimiento sea equitativo y que redunde en beneficios para el bien común".

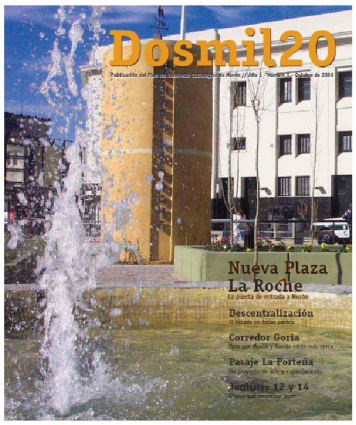
Prácticas político-comunicacionales en el proceso

La difusión del PDE se valió de diferentes estrategias comunicacionales. De todos modos, cabe destacar que, a diferencia de San Martín, no estuvieron enfocados en la convocatoria de la comunidad, sino en lanzar a la percepción de los ciudadanos la batería de proyectos generada. ¿Cuáles fueron las Estrategias Integrales de Comunicación (EIC) que prevalecieron? Es decir, ¿cuáles fueron los objetivos y acciones que apuntaron a establecer mecanismos de difusión y participación alrededor de la herramienta?

El nivel de **articulación social** ya estaba generado en las distintas instancias de organización comunitaria o barrial. Esto es, tenían una expertis previa que permitía que en el momento que el Consejo Asesor se reunía, cada uno manejara información de los temas que se abordaban.

Podemos decir que el foco estuvo puesto, entonces, en el nivel de diseño de **piezas comunicacionales**, es decir, la generación de productos que difundieran de manera precisa la información, para interpelar a los ciudadanos, al tiempo que sirvieran de complemento para fortalecer la comprensión de los objetivos y alcances del proceso de planificación (Vesciunas, 2013).

Así, podemos destacar la **Revista Morón Dosmil20**. Se trata de una publicación anual dedicada exclusivamente a relevar los avances del PDE. En sus páginas, se pueden ver años a año los proyectos realizados; espacios públicos resignificados; el ProCrear y su inserción en la ciudad; opiniones de vecinos y vecinas; y finalmente los proyectos en carpeta.



13

El discurso de lanzamiento del PDE, a cargo el intendente Sabbatella, también funcionó como un elemento más de difusión en este sentido:

"¿Por qué es tan importante atar la concepción del Plan de Desarrollo Estratégico a la idea de construcción de ciudadanía? Por una sencilla y contundente razón: porque en demasiadas oportunidades se utilizó la excusa del desarrollo o del crecimiento para justificar acciones puntuales, atomizadas, sin el abordaje complejo e integral que significa una

13 Portada de la primera Edición de la Revista Morón Dosmil20, de octubre 2006

ciudad. Acciones que sólo eran pensadas a partir de conveniencias políticas o empresariales, atentas exclusivamente al rédito inmediato que esas intervenciones podían brindar para un dirigente, un partido o un grupo económico"[14].

Dimensionar el peso simbólico de este discurso implica reafirmar que la dimensión comunicativa está en el corazón del proceso. Y más aún, destacar nuevamente que "desarrollo democratizante", planificación estratégica y comunicación se constituyen en elementos de un proceso integral (Rodríguez Murúa y Vega, 2006).

A su vez, el **Libro de Presentación del PDE**, lanzado en 2005, es una suerte de exposición del estado del arte del municipio, en la que se incluyen y enumeran algunos proyectos a realizarse.

Los cinco ejes específicos que definen el desarrollo imaginado por la conducción podemos sintetizarlos en el siguiente punteo[15]:

- La construcción de más y mejor ciudadanía, a través de intervenciones sociales tendientes a garantizar derechos y oportunidades;
- La acentuación del perfil Pyme en la actividad industrial, mediante la generación de nuevos espacios urbanos para que se radiquen emprendimientos productivos;
- La readecuación del centro de Morón para explotar su potencial comercial y de servicios, a la par de definir desarrollos particulares y específicos en las otras áreas centrales;
- La participación del distrito dentro del sistema aeroportuario del Área Metropolitana Buenos Aires;
- La generación de más y mejores espacios de carácter artístico y recreativo en distintas zonas del territorio.

De este modo, en sus páginas versan los proyectos delineados, con mayor o menor grado de avance. Recordemos que el PDE pareciera haberse erigido como gran ordenador de la gestión, sobre una base social de validación y participación preexistente.

14 Fragmento del discurso de Martín Sabbatella, en el lanzamiento del PDE, en mayo de 2005
15 Punteo extraído del acto de lanzamiento del PDE, el 12 de mayo de 2005 en el Auditorium de la Universidad de Morón

Sólo en la última página del Libro de Presentación del PDE, bajo el título “Quiénes somos protagonistas” se esboza un punteo de los 24 organismos/figuras que formaron parte del armado:

Quienes somos protagonistas

- Agrupaciones vecinales
- Asociaciones civiles
- Asociaciones cooperadoras
- Autoridades gubernamentales
- Cámaras de Comerciantes
- Cámaras Industriales
- Centros de estudios e investigaciones
- Centros destinados a la tercera edad
- Clubes
- Colegios profesionales
- Consejo Asesor Municipal
- Cooperativas
- Comisiones vecinales
- Federaciones
- Fundaciones
- Instituciones Educativas
- Instituciones religiosas
- Institutos
- Mutuales
- Organizaciones No Gubernamentales
- Sindicatos
- Sociedades de Fomento
- Uniones gremiales
- Vecinos y Vecinas del Municipio

Recordemos el caso de San Martín, y la enumeración en las primeras páginas del Libro de Presentación del PE, una a una, las 183 instituciones y los más de 1500 ciudadanos que formaron parte de los talleres. Fue un claro ejemplo donde las **instancias de participación abiertas** esbozadas dentro de las **Estrategias Integrales de Comunicación**, oficiaron de mascarón de proa para validar el todo el proceso.

En el caso de Morón, por el contrario, el hecho de enumerar de modo genérico, en una sola página al final del Libro de Presentación del PDE, tanto los modos de difusión como los protagonistas del proceso, implica toda una definición político-comunicacional sobre la (no) necesidad de darle sustento a la herramienta a través de la mención de actores.

Difusión

- Triptico conceptual
- Discurso Presentación Plan de Desarrollo Estratégico Morón | Int. Martín Sabbatella | Mayo 2005.
- Diversas notas periodisticas
- Revista Moron Dosmil20
- Archivo de documentación fotografico
- Glosario de Fichas de Proyecto

Ambos casos demuestran que integrar a la ciudadanía no es un proceso unívoco, sino que puede revestir múltiples modos. En ese sentido, podemos encontrar capacidades políticas distintas en términos de las aptitudes de los gobernantes para problematizar y catalizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población (Repetto, 2011).

Hay distintas maneras de hacerlo y de visibilizar cómo se gestó el PDE, lo que nos lleva una vez más a reflexionar sobre la necesidad de **recuperar la intencionalidad política de la práctica comunicacional** (Bruno, 2012). Cada cual elige el mascarón de proa de forma situada y acorde al océano que le toque navegar.

El balance, una década después

El PDE ha sido un ordenador para el gobierno, primero de Sabbatella, y luego de Ghi, que le dio continuidad y continuó su desarrollo. Según Larrache: “Este gesto le dio certeza a los vecinos e inversores: esos proyectos seguían en marcha, eran tangibles, se podían ver”. Para sus impulsores, mantener la base del acuerdo inicial con la ciudadanía organizada dotaba de credibilidad al proceso.

Hay modificaciones, reformulaciones, se analiza lo hecho y se vuelve a planificar. Pero los lineamientos básicos se mantienen y eso posibilitó que se llevaran a la práctica la gran mayoría de los proyectos que estaban en el PDE y que, en diciembre de 2015, se permitiera pensar en una segunda etapa.

Larrache lo grafica: “Hay que ver cuáles son las demandas que hay que cubrir, con otras características de las que teníamos 10 años atrás. Esto es lo fabuloso, hace 10 años había demandas que nuestra ciudadanía no tenía, eran impensadas: hoy son el piso de la discusión. Eso nos pone ante un nuevo desafío: el piso está más alto, la vara de lo que espera la ciudadanía es mucho más alta que antes”.

Desde el discurso de quienes llevaron adelante el PDE en Morón, es una herramienta fundamental para el ejercicio de un buen gobierno, no en la lógica político-partidaria, sino en la lógica política de Estado.

Sin embargo, la edición de la revista **Dosmil20** de diciembre 2014, previo al año de elecciones, contó con dos editoriales: la del intendente, Lucas Ghi (que prologó todas las ediciones de su gestión, así como en las primeras lo hizo Sabbatella); y la de Hernán Sabbatella, presidente del Honorable Concejo Deliberante de Morón y por entonces candidato a intendente para las elecciones de 2015.

Por lo hecho y por el futuro

Por el Lic. Lucas Ghi
Intendente municipal de Morón

Con la mirada puesta en el futuro

Por el Dr. Hernán Sabbatella
Presidente del HCD de Morón

Entonces, cuidar la satisfacción del bien común requiere una convicción política de origen, para que un PE pueda marcar el lineamiento y no termine en el Plan-Libro mencionado por Ander Egg. Pero, como mencionamos, en definitiva, **la política se trata de ganar elecciones**. Y abordar las políticas comunicacionales de forma situada y de manera integral, implica desentrañar las estrategias que van en ese sentido.

¿Qué críticas tuvieron del proceso? Una de las principales es que, al ser parte de un conglomerado urbano, hubiera sido de mucha utilidad haber tenido una mejor articulación de Área Metropolitana. Pensar un ámbito metropolitano para el AMBA de articulación y planificación, pero con poder de decisión.

Resulta pertinente retomar la idea que el Estado municipal es el producto de conceptos y visiones que, sobre el rol municipal, han tenido los gobiernos provinciales. En esa línea, el enfoque nacional y popular de Bernazza (2004) no confunde la autonomía municipal, necesaria para la conformación de una identidad y la elaboración de un proyecto estratégico local y regional, con la desvinculación de un orden político superior.

Entonces, como indicó Bernazza: “Un PE saludable está en conversación con su territorio, con sus instituciones, con su nación, con la provincia, con sus municipios cercanos. Tiene que estar en diálogo”.

Luego de estar al frente del PDE de Morón, con sus aciertos y falencias, la síntesis de Larrache es la siguiente: “Sueño con un PE metropolitano[16], independientemente del color políticos de los actores que les toque gobernar las partes, pero que haya una decisión integral con una mirada rectora de algunas cuestiones centrales: infraestructuras básicas, espacios verdes, transporte, urbanización, crecimiento y desarrollo industrial, manejo de residuos. Imaginemos lo que cambiaría si tuviéramos la posibilidad de articular los 24 estados municipales con el gobierno nacional y el provincial y el gobierno de la CABA. Que haya reglas claras y que se cumplan. Es un desafío difícil”.

16 La Agencia Metropolitana de Transporte, creada en 2012 bajo la gestión de Florencio Randazzo, funciona como antecedente en esta línea

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

Dos ciudades, dos modelos

En el presente ensayo nos propusimos hacer conversar a dos ciudades que implementaron la Planificación Estratégica como política pública, con el objetivo de analizar comparativamente los discursos y las prácticas político-comunicacionales que enmarcaron el proceso.

Una de las preguntas formuladas fue acerca del rol que le cabe a la construcción de viabilidad política, social y técnica (Niremberg, 2003), respectivamente. Y es uno de los conceptos base de nuestra matriz de análisis, porque nos permite desglosar cuáles fueron los objetivos que estaban en el corazón del principal impulsor, el Estado municipal. Retomando la pregunta: ¿se manifestaron equitativamente? ¿Atendiendo a qué intereses?

A partir de las tensiones analizadas, y de las construcciones llevadas adelante en ambos casos, podemos decir enfáticamente que no se manifestaron de forma equitativa. En términos de prevalencia, en San Martín, la necesidad de contar con viabilidad social y política (en ese orden) se impuso por sobre la técnica. No había interés en que fuera un proyecto comandado por arquitectos y urbanistas (similar al paradigma del Desarrollo local de los años ‘90), sino que, por un lado, tuviera el apoyo de las más de 180 instituciones que lo avalaron y, por el otro, sumar una visión más territorial producto de los talleres barriales.

Recordemos la anécdota del intendente Ivoskus atento a la oportunidad de buscar financiación con el argumento “participan más de 180 instituciones y 1500 ciudadanos, cuyos nombres aparecen en las primeras páginas del Libro de Presentación del PE”. Su estrategia de validación del proceso pasaba por contar con aval en términos de cantidad.

Con ese horizonte, se generó una estructura *ad hoc* donde se institucionalizó la presencia ciudadana en el proyecto. El Comité Ejecutivo fue la figura creada dentro de la estructura municipal, constituido por un delegado de cada una de las diez “piezas institucionales” clave de la ciudad que lideraban el proceso.

Por su parte, los 5 talleres barriales realizados en distintos puntos de la ciudad, generaron, por un lado, el sustento de viabilidad social, pero por el otro fue la base del diagnóstico a partir del cual motorizaron luego las líneas de acción.

En este punto fue clave lograr mantener el equilibrio entre las **demandas singulares y las colectivas**. Desde el vecino de Villa Ballester que vivía al lado de una cancha de paddle y levantó la mano porque le molestaba escuchar la pelota en el frontón, pasando por la señora del taller barrial de Billinghurst que, enterada del plan de cloacas (que contaba con el aval de los colegios de profesionales), explicó que no contaba con el sustento económico para afrontar económicamente dicha conexión. Y a esa postura se sumaron 50 personas más del barrio. Entonces, había cuestiones que en el estamento técnico parecían muy claras, pero que entraban en tensión con la realidad de los talleres barriales.

En la experiencia de Morón, podemos decir que ya había una base constituida; esto es, no hubo que comenzar el proceso de construcción de viabilidad de cero. En esa línea, podemos destacar la prevalencia de la viabilidad política frente a la social y a la técnica.

Y va en línea con la postura de Vesciunas, acerca de la importancia de rastrear, en la etapa de diagnóstico, si existen canales formales/institucionales a través de los cuales la ciudadanía participa, para aprovecharlos en función del proyecto, sin la necesidad de crear espacios nuevos.

En la experiencia del Corazón del Oeste, hay una insistencia en hacer hincapié en “lo natural” del proceso, a modo evolutivo del proceso político que subyace (en el contexto de lo no dicho de la política local) de la estrategia de posicionamiento, en base a la diferenciación, que trabajó el sabbatellismo.

Esta postura del municipio tiene que ver con que, desde que asumió Sabbatella, en 1999, se comenzaron a aplicar mecanismos de participación y transparencia, bajo el nombre de Programa de Descentralización, Desconcentración y Participación Ciudadana. Entonces, lo que se hizo en 2005, fue tomar estas prácticas y ponerlas dentro de un nuevo envase institucional: el Plan de Desarrollo Estratégico.

En la Presentación del trabajo nos preguntamos si la visibilización de actores era una estrategia del gobierno local para legitimar y darle viabilidad política al PE. La respuesta es afirmativa en ambos casos, pero con matices.

En SM se trató de un proceso de visibilización contundente: desde la decisión de mencionarlos a todos en el Libro de Presentación del PE, pasando por las estrategias de participación. La estructura generada giraba en torno a la visibilidad de las instituciones, esa fue la base que le dio solidez al Plan Estratégico como entidad.

En Morón, la visibilización se dio de un modo más gubernamental: el mascarón de proa comunicacional era el Estado municipal como precursor. A modo de ejemplo, podemos destacar la decisión de mencionar, de modo genérico y bajo el subtítulo “Quiénes somos protagonistas”, las etiquetas de los organismos: agrupaciones vecinales, federaciones, institutos, mutuales, etc., en la página final del Libro de Presentación del PDE.

En este último caso, si analizamos el proceso político-comunicacional: tomar una estructura preexistente, generar la batería de proyectos y presentarla a la comunidad posteriormente, editar una revista anual con avances, etc., podemos interpretar que hubo una decisión de trabajar de forma articulada en función del proceso que se estaba gestando. Como apuntó Vesciunas: “no se trata de ser selectivo, sino de trabajar políticamente en consecuencia”.

Entonces, en Morón será más conveniente hablar de un trabajo articulado ligado a la difusión, que se realizaba desde el comienzo de la gestión, y no de participación ciudadana puntual a través de talleres, por ejemplo, como se dio en el caso San Martín.

Al comienzo del trabajo nos preguntamos, también, qué pasaba con la institucionalización de las prácticas generadas desde el PE: ¿Posee esta herramienta una tensión dialéctica de origen ya que sugiere nuevas posibilidades de intervención y visibilización, y en el mismo movimiento tiende a cristalizarlas?

Podemos decir que sí, sobre todo en el caso de San Martín. Pero esta cristalización no tiene por qué revestir una valorización peyorativa. Recordemos el hecho de que, junto a la UNSAM, el municipio generó una iniciativa académica de formación en Desarrollo Local. La institucionalización, en este caso, generó nuevas oportunidades dentro de la estructura que motorizaba la herramienta, al tiempo que favorecía a la oxigenación del proceso.

En Morón, por su parte, si bien el PDE fue el contenedor de una estructura, más dispersa, pero que existía desde el comienzo de la gestión de Sabbatella, podemos decir que no necesariamente ha sido esta herramienta la que generó nuevas posibilidades y las cristalizó. Todo el proceso previo al año 2005 iba en este sentido.

En ambos casos, y con sus variantes, podemos afirmar que hay una intención de legitimar acciones a través de la institucionalización de la intervención de la población en la opinión, control y evaluación de la gestión (Rossi, 2012).

Cabe afirmar que esto no descarta que el camino pueda transitarse de modo más o menos plural, con herramientas novedosas y políticas públicas que abran el juego de la intervención.

De todos modos, ni en San Martín ni en Morón, hubo espacios que escapen a los parámetros utilizados en otras experiencias de articulación. Más aún, ninguno siguió la línea planteada por Bernazza de convocar desde el Legislativo: “Cuando el ciudadano es convocado por el Poder Legislativo (local, provincial o nacional) para enriquecer el debate de una ley, gana. Los grandes intereses no se sientan en la mesa ni de la participación ciudadana, ni de la deliberación democrática”.

Como subrayamos a lo largo del trabajo, la calidad de estos espacios se evalúa por su continuidad, por la posibilidad de que haya condiciones efectivas para sostenerla y por sus consecuencias (Cuaderno Mapas, 2006). Y nos preguntamos: ¿Cuál fue el límite en los casos estudiados? ¿Se trató de una participación para ser parte, tomar partido y compartir el poder político en la fase ejecutiva de políticas específicas?

En ambos casos hubo un énfasis puesto en diferenciar a la Planificación Estratégica de otras políticas públicas: el consenso y validación de la sociedad es uno de los rasgos distintivos que la sostendría en el tiempo.

En San Martín, como vimos, la estrategias político-comunicacionales de integración de la sociedad en el proceso, no impidió que, luego del cambio de gestión en 2011, el PE se desarticulara y no hubiera ninguna voz colectiva que se alzara para defenderlo. Todo el proceso identitario y de apropiación que creyeron que se había generado y construido en esos años, evidentemente no fue suficiente.

Era flexible, había generado una estructura pensada exclusivamente para atender al proceso, el plan de gobierno giraba alrededor de él, lo integraban explícitamente más de 180 instituciones, más de 1500 ciudadanos. Y sin embargo, el cambio de color de gobierno fue su acta de defunción.

Al finalizar el apartado de análisis del caso de San Martín, nos preguntamos el por qué: ¿acaso no se vieron interpelados en términos de construcción política? ¿Fue una necesidad de involucramiento coyuntural, signada por el momento que atravesaba el país?

Desde una perspectiva comunicacional, podemos arrojar como hipótesis que el punto débil de San Martín estuvo en la falta de sinergia, no hacia adentro, sino hacia afuera del municipio. En este sistema de conversación que plantean los procesos de planificación, apunta Bernazza: “El PE tiene que estar en conversación con su territorio, con sus instituciones, con su nación, con la provincia, con sus municipios cercanos. Tiene que estar en diálogo”.

Siguiendo esta línea, cuando nos preguntamos qué características revistió la inserción de los PE estudiados en el “mundo” que los rodea, nos lleva indefectiblemente a reponer una de las críticas de Larrache respecto al proceso en Morón, que nos sirve también para trasladarlo a San Martín y analizar su desarticulación. Esto es, la necesidad de pensar un ámbito metropolitano para el AMBA de articulación y planificación, pero con poder de decisión.

Como mencionamos, el caso de la Agencia Metropolitana de Transporte, motorizada desde 2012 por Florencio Randazzo, con el objetivo de elaborar criterios básicos de ordenamiento, coordinación y planificación del sistema de transporte, iba en este sentido. Los ámbitos menos formales de discusión de la disposición final de residuos y la temática ambiental en general (el caso de la Cuenca Matanza- Riachuelo), así como los sucesivos foros académicos y técnico-políticos, constituyen otras formas de demanda de sistematización de lo Metropolitano.

Larrache lo explica: “Imaginemos lo que cambiaría si tuviéramos la posibilidad de articular los 24 estados municipales con el gobierno nacional y el provincial y el gobierno de la CABA. Que haya reglas claras y que se cumplan”.

San Martín tuvo una visión más focalizada: hacia adentro lograron una sinergia de actores nutrida. Stanislav lo grafica: “Cuando nos juntábamos, 1 más 1 no era 2, era 225. Habíamos logrado un gran nivel de referenciación en lo colectivo, incluso con sectores reaccionarios, el valor estaba también en juntarnos los que no pensábamos igual”.

A partir de lo señalado, creemos que uno de las grandes falencias de San Martín, fue perderse en este “círculo virtuoso” de la sinergia interna, perdiendo la perspectiva más amplia en términos territoriales.

En este sentido García Delgado (en Zunino, 2011) plantea la necesidad de superar la concepción “municipalista” de los ‘90 para avanzar en un concepto más amplio y abarcativo: el “desarrollo territorial”, donde se articulen los diferentes niveles de Estado, ya que entiende que es imposible el desarrollo local aislado de un proyecto nacional que lo incluya e incentive.

Y es que, por más que el proceso en San Martín no estuviera comandado por arquitectos ni urbanistas, ni hubiera sido producto de una receta enlatada de una consultora, parece no haber podido escapar de esta impronta del desarrollo local de la que quiso diferenciarse.

Entonces, al comenzar el análisis de los casos nos preguntamos si acaso los Planes Estratégicos de San Martín y Morón serían una versión más del escenario de *jarrones chinos* (adornos) planteado por Bernazza; o si fueron acaso una oportunidad de construir políticamente, como sugiere Vesciunas.

Nos detendremos en este punto para decir, en primera instancia, que ambas fueron iniciativas de construcción política, no fueron un adorno de gestión.

En el caso de San Martín, con una convocatoria relativamente plural, donde participaron diferentes colores políticos. Y en ese sentido, Stanislav explica: “Esa administración de conflicto la sorteamos con el método. No fuimos genios, éramos tolerantes. Y formamos una clase que empezó a pensar en la estrategia de las ciudades”.

En Morón, se dio una estrategia de construcción distinta, con una centralidad mucho más fuerte en el rol del municipio como impulsor. La batería de proyectos generada (producto de

las demandas surgidas de los espacios preexistentes), luego era difundida a través de los canales de comunicación, como la revista anual DosMil20.

Y la elaboración, si bien se realizó con el aval del Consejo Asesor, que nucleaba las voces de las instituciones, no contó con instancias de validación previa más abiertas a la sociedad. Podemos decir que en este caso hubo una lectura del espacio comunicacional que se focalizó en **articular con los actores organizados de la sociedad**.

Retomaremos el concepto planteado al comienzo del presente trabajo, acerca del carácter situado que revisten las relaciones generadas en el proceso de despliegue de los PE. Con esto queremos decir que no están determinadas, y, por ende, creemos necesario subrayar una vez más la necesidad de **recuperar la intencionalidad política de la práctica comunicacional** (Bruno, 2012).

Frente al espejo, Morón y San Martín nos devuelven reforzado el concepto de que es imposible, aún a pocos kilómetros de distancia, que haya dos modelos de PE iguales. Cada uno adoptó abordajes distintos en función de sus objetivos y de la lectura político-comunicacional del territorio.

¿Se puede pensar en un modelo de desarrollo delimitado por los márgenes de una ciudad? Los casos estudiados nos demuestran que se puede. Pero esto no quiere decir que haya una receta para lograrlo.

Sí hay algunas cuestiones claras: la dinámica política tiene que vincularse fuertemente con la comunicación. Para esto, es clave analizar los discursos y las prácticas que sostienen los actores del territorio, cómo está compuesto el mismo, cómo pueden reaccionar si en un proceso de planificación sus intereses se ven afectados, etc.

Al mismo tiempo, y las experiencias que analizamos lo demuestran, es fundamental la articulación hacia adentro y hacia afuera de los márgenes de las ciudades. A la hora de defender las conquistas, si el foco estuvo puesto sólo en fidelizar al colectivo interno, y no se generaron por fuera lazos de otros niveles estatales que apoyen el proceso, se corre el riesgo de ser endebles frente a un cambio de gobierno, como sucedió en San Martín.

Y en todo el recorrido, la flexibilidad para armar, desarmar, avanzar y revisar. No quedar atrapados en un libro con líneas de acción que fueron pensadas en un tiempo y un espacio determinado. ¿Realizar un taller con los ciudadanos porque es políticamente correcto? Decididamente, no.

En este camino pareciera indispensable romper con la tradición de ese paradigma de los años ‘90 que aún se mantiene en las sombras con su receta de pasos a seguir, sin tener una lectura integral del espacio comunicacional al que nos enfrentamos.

Como plantea Bruno (2012) en esta línea: “Es necesario avanzar hacia una concepción de la comunicación como capacidad que requiere ser desarrollada por todos los equipos técnicos y políticos, y cogestores de lo público (y no sólo por el Departamento de Comunicación o su equivalente); aludiendo no sólo a su aspecto instrumental (el folleto, el afiche o la gacetilla) sino también procesual (los actores, los conflictos, las conversaciones, los acuerdos); necesariamente en sintonía con la trama cultural en la que están inmersos los actores sociales dentro y fuera del organismo estatal; y como ya se ha dicho, **definitivamente política**, es decir, reflexiva sobre la lucha por el poder y los contextos políticos e institucionales que pueden favorecer los procesos de cambio u obstaculizarlos”.

El territorio tiene límites, bordes visuales que funcionan como nudos, puesto que hasta allí se llega, pero también de allí se parte (Silva Téllez, 1998). En este sentido, es necesario abordar las prácticas comunicacionales encarnadas en cada decisión política, como aquel lugar del nudo que abre las oportunidades propias de un camino de inicio, de aquel significante vacío desde donde se parte.

BIBLIOGRAFÍA

PARTICIPACIÓN, REPRESENTACIÓN, CIUDADANÍA

- **Bruno, Daniela Paola.** Comunicación y Políticas Públicas en la Argentina Posneoliberal. Question. Propuestas para una práctica profesional políticamente situada. Universidad Nacional de La Plata / Universidad de Buenos Aires (Argentina). Vol. 1, N.° 34 (Otoño 2012)

- **Caletti, Sergio.** Siete tesis sobre la comunicación y la política, Revista Diálogos de la Comunicación, N° 63 (2001)

- **Echeverría, Andrea.** Asentamientos y estrategias de los sectores populares en un territorio heterogéneo. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA. N°86. (Septiembre 2014)

- **García Delgado, Daniel; Casalis, Alejandro.** Desarrollo Local Protagónico y Proyecto Nacional. Artículo Publicado en: El desarrollo local en el eje de la Políticas Social, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Buenos Aires (2006)

- **García Delgado, Daniel**. Fortalecimiento del Estado y la gestión para un desarrollo inclusivo (2008)

- **Oszlak, Oscar; O'Donnell, Guillermo.** Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Redes, vol. 2, núm. 4 (1995)

- **Robirosa, Mario**. La Participación en la Gestión: justificación, malos entendidos, dificultades y estrategia (1998)

- **Uranga, Washington.** Prólogo. Agitar la palabra: participación social y democratización de las comunicaciones / Mariela Vanesa Villazon ... [et.al.] - San Luis : Ciudadanía y medios, articulaciones y contextos (2014)

- **Uranga, Washington; Femia, Gastón; Díaz, Hernán**. Acerca de la práctica social de los comunicadores. Consideraciones teóricas, metodológicas y políticas. Una mirada sobre comunicación y salud. En Intercultural.com (2002)

COMUNICACIÓN, PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO

- **Altschuler, Bárbara.** Municipios y desarrollo local. Un debate necesario en Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate, de Rofman Adriana y Villar Alejandro (comp.). Ed. Espacio, (Buenos Aires 2006)

- **Ander Egg, Ezequiel.** Introducción a la Planificación. Siglo XXI (1991)

- **Ander Egg, Ezequiel.** Cómo hacer reuniones eficaces. Ed. CCS (Madrid 2002)

- **Bernazza, Claudia.** El paradigma del desarrollo local: virtudes y contradicciones del modelo municipal de los noventa (Agosto 2004)

- **Coraggio, José.** ¿Competir por el capital o competir por la gente? Sentidos alternativos de la política metropolitana. Antonio Vázquez y Oscar Madoery (comps.), Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local, Homo Sapiens Ediciones, Rosario (2000)

- **Catenazzi, A. y Reese, Eduardo.** La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas. Texto presente en el programa del Curso de Posgrado Desarrollo Local en áreas Metropolitanas, Módulo 3. Universidad Nacional General Sarmiento (2001)

- **Cuaderno Mapas N°1.** Participación Popular en las Políticas Públicas. Los límites y umbrales. Elementos de análisis y criterios de acción desde la perspectiva de las organizaciones sociales (2006)

- **Fernández Güell, José Miguel.** 25 años de planificación estratégica de ciudades. (2007)

- **Graziano, Margarita**. Concepciones del Desarrollo. Material de cátedra (1997)

- **Madoery, Oscar.** Conceptos básicos del Desarrollo Local (Noviembre 2008)

- **Matus, Carlos**. Estrategia y Plan, México. Siglo veintiuno editores. Prólogo pág. 5-26 (1972)

- **Niremberg, Olga; Brawerman, Josette; Ruiz, Violeta.** Programación y evaluación de proyectos sociales. Editorial: Editorial Paidós Mexicana. Colección: Paidós Tramas Sociales (2003)

- **Precedo Ledo, Andrés; Orosa González, José Javier; Miguez Iglesias, Alberto.** De la planificación estratégica al marketing urbano: hacia la ciudad inmaterial. En EURE vol. 36 nro. 108 (2010)

- **Repetto, Fabián**. La gestión de la ciudad: retos y capacidades necesarias para una intervención integral, en "Gestión municipal y ciudad: dilemas y oportunidades" (2011)

- **Rodríguez Murúa, Carlos y Vega, Roxana**. Los planes estratégicos del desarrollo como nuevo campo de la planificación comunicacional. Buenos Aires. Material de cátedra (2006)

- **Pierre, J. y Peters, B. G.** Governance, Politics and the State, London, Palgrave McMillan (2000)

- **Sierra Caballero, Francisco.** Nuevas Mediaciones Digitales y Espacio Urbano. La topología del consenso y producción de la ciudadanía como problema. Revista Redes. Com N°9 (2014)

- **Sierra Caballero, Francisco.** Cambio urbano y desarrollo. Una perspectiva crítica de la comunicación. Artículo publicado en http://www.franciscosierracaballero.com/ (2009)

- **Vesciunas, Diego.** Estrategias Integrales de Comunicación en Planes de Ordenamiento y/o desarrollo territorial. Material de cátedra (2013)

- **Zunino, Esteban**. Planificación y Comunicación en América Latina: balance, alcances y perspectivas. Revista Difusiones, n° 2, UCSE-DASS (Diciembre 2011)

- **Zurbriggen, Cristina.** Redes, actores e instituciones. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 30. Caracas (Octubre 2004)

COMUNICACIÓN Y CIUDAD

- **Borja, Jordi; Castells, Manuel**. Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Taurus. Madrid (1998)

- **Carmona, Rodrigo.** El Debate sobre Nuevos Estilos de Gobierno en Ciudades Argentinas (2012)

- **Di Virgilio, Mercedes; Rossi, Diego; Sznaider, Beatriz; Tobi, Ximena.** La ciudad: proyecto, construcción y comunicación. Revista Territorio. (2014)

- **Gómez Mompart, José Luis.** La ciudad es el medio, el territorio es el mensaje. Revista Comunicar nº 13, pp. 59-63. (1999)

- **Rossi, Diego.** Incidencia del marketing territorial en la comunicación y la cultura urbana metropolitana (2014)

- **Rossi, Diego**. Acceso y Participación: políticas activas, condicionamientos de los licenciatarios dominantes y el desafío digital (2012)

- **Rossi, Diego.** X Seminario de RedMuni: Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios. 13 y 14 de agosto de 2009. Universidad Nacional de La Matanza. (2009)

- **Silva Téllez, Armando.** El territorio: una noción urbana. Signo y Pensamiento. Pontificia Universidad Javeriana (Colombia). Edición Nº 12, Volumen 7 (1998)

- **Sznaider, Beatriz.** Relaciones entre marketing territorial y marca-ciudad. Revista Letra.Imagen.Sonido -LIS- Ciudad mediatizada (2013)

SITIOS Y RECURSOS WEB

- Observatorio Metropolitano:
  http://www.observatorioamba.org/index.php/planes-y-proyectos/amba#descripcion

- Ley Orgánica de las Municipalidades:
  http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-58-6769.html

- Plan de Desarrollo Estratégico Morón:
  http://defensoriamoron.gob.ar/pde/elplan.php

- Lanzamiento del PDE de Morón. Discurso de Martín Sabbatella:
  http://www.nuevoencuentro.org.ar/advf/documentos/4e2027ef286b9.pdf

- Plan Estratégico San Martín:
  www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/plan2010.pdf

- Revista Ciencias Sociales. Número 86. Septiembre 2014:
  http://www.sociales.uba.ar/?page_id=28205

- Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010
  http://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135

- Nota Web: “Ivoskus: ‘la participación de la comunidad en el Plan Estratégico San Martín 2010 fue conmovedora’”
  http://www.smnoticias.com/mobile/general/1890.html

- Nota Web: ”Ivoskus presentó el Plan Estratégico San Martín 2020”
  http://www.infoban.com.ar/despachos.asp?cod_des=32971

ENTREVISTAS

- **Bernazza, Claudia.** Hasta diciembre de 2015 se desempeñó como directora del Instituto de Capacitación Parlamentaria (ICAP) de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Desde 1994 y hasta el 2002 se desempeñó como asesora de gobiernos municipales y como docente del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) y del Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP) de la provincia de Buenos Aires, especializándose en temas de gobierno y administración pública
  Entrevista realizada en octubre de 2015, en el Instituto de Capacitación Parlamentaria (ICAP) de la Ciudad de Buenos Aires

- **Larrache, Daniel.** Es especialista en planificación estratégica urbana de la Universidad Corporativa de CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano). Desde 1999 integró la gestión comunal de Morón donde se desempeñó en la Dirección de Compras y Contrataciones. En 2005 asumió la secretaría de Planificación Estratégica e Infraestructura Urbana y en 2007 la secretaría de Planificación Estratégica y Administración General, desde allí impulsó el Plan de Desarrollo Estratégico Morón 2020 y desarrolló experiencias innovadoras de gestión pública.
  Entrevista realizada en octubre de 2015, en la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA), donde se desempeñó hasta diciembre de ese año como director de Gestión, Administración y Desarrollo

- **Stanislav, Rodolfo.** Entre 2003 y 2011 se desempeñó como coordinador general del Plan Estratégico de San Martín. Hasta diciembre de 2015 se desempeñó como director de la Promoción de la Actividad Económica de Morón.
  Entrevista realizada en agosto de 2015, en la Municipalidad de Morón

- **Vesciunas, Diego.** Licenciado en Ciencias de la Comunicación. Creador y coordinador de la Unidad de Comunicación de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.
  Entrevista realizada en agosto de 2015 en el Bar Vivaldi de la Ciudad de Buenos Aires

TESINAS CONSULTADAS

- **Chidiak, Camila y Ianniello, Soledad.** “El Gobierno Abierto y las nuevas configuraciones en el vínculo gobierno-ciudadanos. Aproximación al caso de Argentina”. Tesina de grado. Ciencias de la Comunicación (UBA). Tutor: Diego Rossi (2014)

- **Mareque, Sofía. “**La ciudad pragmática. La tematización del espacio público en la comunicación de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2007-2011)”. Tesina de grado. Ciencias de la Comunicación (UBA). Tutora: Beatriz Sznaider (2014)

- **Viera, Gustavo y Zuker, Fernando.** “Políticas de comunicación en procesos de descentralización y presupuesto participativo. El caso del municipio de Morón”. Tesina de grado. Ciencias de la Comunicación (UBA). Tutor: Diego Rossi (2009)