

En *Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana a la globalización*. Buenos Aires: CICCUS-La Crujía.

# Enfoque de sistemas y análisis comunicacional aplicados a procesos de desarrollo local.

Burin, David y Heras Monner Sans, Ana Inés.

Cita:

Burin, David y Heras Monner Sans, Ana Inés (2001). *Enfoque de sistemas y análisis comunicacional aplicados a procesos de desarrollo local*. En *Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana a la globalización*. Buenos Aires: CICCUS-La Crujía.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/ana.ines.heras/23>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pomx/RCS>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica* es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. *Acta Académica* fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.



# **Enfoque de sistemas y análisis comunicacional aplicados a procesos de desarrollo local**

**David Burin y Ana Inés Heras**

---

**Autores de este artículo:**

**Ana Inés Heras.** Ph.D. Investigadora de CONICET. Especialista en educación cultura y lenguaje.

**David Burin.** Consultor de gobiernos municipales y provinciales. Comunicador social.

## **Enfoque de sistemas y análisis comunicacional aplicados a procesos de desarrollo local**

---

En este artículo nos interesa analizar la relación entre los aspectos macro- y micro-sociales que inciden en procesos de desarrollo local cuando tienen lugar a través de propuestas participativas. Los datos y casos presentados en este artículo, surgidos de nuestras experiencias como consultores en municipios y provincias, muestran que esa relación micro-macro está signada por aspectos que suelen no tomarse en cuenta pero pueden incidir en el éxito o fracaso de propuestas de planeamiento estratégico participativo. Por eso, sostenemos que es necesario tener un marco de análisis de estos aspectos y prácticas que oriente las acciones de intervención cuando se llevan a cabo estrategias de planeamiento con una orientación participativa.

Desde un punto de vista macro-social, existe consenso en que el desarrollo local es producto del entrecruzamiento de distintas variables, como ha sido documentado, por ejemplo, por Arocena, 1997; Bennardis, 1996; Blutman, 1996<sup>1</sup>. Estos autores destacan, entre otros factores, la privatización de bienes y servicios, la descentralización del Estado nacional, la autonomía de los municipios, la globalización, el aumento de las brechas económico-sociales en el seno de las sociedades locales, como las variables que más claramente inciden en los procesos de desarrollo local. Tomamos a estas variables como el contexto que rige los procesos de desarrollo, en tanto tendencias generales.

---

1. Arocena, J. (1997) El desarrollo Local frente a la Globalización. En Daniel García Delgado, compilador, Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina, pp. 43-58. Buenos Aires, Argentina: Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.

Bennardis, A. (1996). Participación ciudadana en el gobierno municipal. En Investigaciones sobre municipio y sociedad, pp. 7-31. Buenos Aires, Argentina: Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.

Blutman, G. y Estévez, A. La descentralización en el imaginario local. La reforma jurídico - política de la Ciudad de Buenos Aires. En Blutman, G. (compilador) (1996) Investigación sobre municipio y sociedad p. 95.

El plano macro-social se toma como marco contextual necesariamente influyente. Sin embargo, sostenemos que existen variables micro-sociales que también signan el desarrollo local, y que en general no son tenidas en cuenta —ni en sí mismas, ni en su interacción con procesos macro-. Específicamente en relación a los procesos micro-sociales, nos referimos a los *aspectos de la comunicación y de las interacciones entre los participantes que pueden definir el éxito o el fracaso de experiencias de desarrollo local*.

La recolección de datos y experiencias analizadas en este capítulo se realizó por medio de registro escrito, entrevistas, video-grabaciones, documentos de programas puestos en práctica, documentos de organizaciones participantes y fotos.

Presentamos nuestras ideas en dos partes:

- Primera Parte. Concepciones teórico-metodológicas que sustentan el trabajo participativo y su registro, documentación y análisis:
  - a) Los aportes de la antropología, la comunicación y el enfoque de sistemas.
  - b) Desarrollo local y planeamiento participativo: casos exitosos y casos problemáticos. Variables de partida que los diferencian.
- Segunda Parte. Estudio de casos.
  - a) Caso Programa de Radicación de Villas y Barrios Carenciados de la Ciudad de Buenos Aires. Análisis del sistema de actores, lógicas y toma de decisiones.
  - b) Caso Planeamiento Participativo en el Municipio de Cañuelas. Modelos de comunicación entre los actores intervinientes, mediante el análisis de notas de campo y de transcripciones textuales.

## **Primera Parte: Concepciones teórico-metodológicas que sustentan el trabajo participativo y su registro, documentación y análisis.**

---

### **a) Los aportes de la antropología, la comunicación y el enfoque de sistemas**

Definimos como “enfoque participativo” aplicado al planeamiento estratégico municipal o regional a un método de trabajo en el cual se identifican actores sociales y se los convoca a realizar un trabajo conjunto. Usualmente la convocatoria proviene del gobierno local y muchas veces se viabiliza a través de terceros especialmente contratados (ONGs, universidades o consultores). En este enfoque se parte de que involucrar a los actores sociales permite:

- 1) tomar en cuenta perspectivas múltiples –y no solamente la de aquellos que han podido encontrar canales para hacer explícitas sus demandas;
- 2) comprometer en un trabajo a mediano y largo plazo a sectores variados de la comunidad, lo que puede permitir un crecimiento sostenido de las propuestas<sup>2</sup>.

Se puede caracterizar al enfoque participativo como uno que privilegia los encuentros y la comunicación entre representantes de distintas perspectivas, con trayectorias diferentes, y expectativas que pueden ser dispares. Desde este punto de vista, un enfoque participativo tiene como sello distintivo el de ser un proceso en donde la interacción y la comunicación humanas están totalmente presentes, no solamente en aspectos de “difusión”, sino desde un punto de vista global: la participación sucede en el encuentro “cara cara” y “minuto a minuto” de los actores convocados.

Proponemos que los aportes combinados de la antropología, la comunicación (con un matiz analítico específico desde la sociolingüística) y el enfoque de sistemas permiten construir marcos teórico-metodológicos instrumentales en el trabajo en desarrollo local, especialmente cuando se proponen enfoques participativos, tanto para llevarlos a cabo como para su documentación y estudio.

---

2. Mimeo del Programa de Fortalecimiento de la gestión Municipal, IIEDAL, Norte-Sur, RAMA y CENEP, 1998.

*La perspectiva antropológica* nos informa acerca de los modos en que los seres humanos desarrollan su vida cotidiana<sup>3</sup>, tanto en la organización de sistemas sociales y sus normas, como en el modo en que tienen lugar aspectos cotidianos de la vida de los grupos. Una rama de la antropología -la antropología cultural- realiza este estudio detallado de los grupos humanos desde el punto de vista de poner al descubierto las particularidades que cada grupo adopta para vivir. A estas pautas, que se construyen en la interacción cotidiana de los miembros de cualquier grupo social, se la llama cultura.

Este enfoque resulta útil, por ejemplo, para analizar los procesos que tienen lugar cuando se convoca a actores sociales, organizaciones o instituciones a trabajar sobre el desarrollo de una localidad con técnicas que permiten la participación activa de todos ellos. En estas reuniones suelen producirse encuentros (y desencuentros) culturales: cada uno de los participantes piensa y actúa en base a sus premisas, sus experiencias, sus intereses y sus diferentes perspectivas culturales. Es decir, la antropología, como ciencia que estudia las pautas de vida de los seres humanos, nos enseña que los diversos actores sociales, organizaciones e instituciones que se convocan tienen pautas que les son propias, y, por extensión, actúan desde esta perspectiva cultural específica.

Al encontrarse a trabajar en los procesos de desarrollo local, estos distintos actores enmarcan sus relaciones en interacciones: se puede decir que todos estos son procesos que pueden estudiarse desde *la comunicación*<sup>4</sup>. Es dado esperar que los participantes usen códigos y modos de comunicarse propios de los grupos a los que pertenecen. Por ejemplo, los participantes de una organización de base tienen un código, lenguaje y perspectiva que es necesariamente diferente al de los participantes que representan a una cámara empresaria. Para pensarlo con una metáfora, podría decirse que quienes se encuentran a trabajar sobre el desarrollo de su localidad hablan idiomas diferentes. Sin embargo, todos estos actores forman parte de un mismo sistema que, continuando con la metáfora, puede pensarse como una comunidad multilingüe.

---

3. Esta es una perspectiva desarrollada, entre otros autores, por Rockwell, E. (1987); Spradley, J.P. (1980); Hymes, D. (1974).

4. Gumperz, 1986; Hymes, 1974; Heras, 1993.

Consistente con los dos enfoques propuestos hasta ahora, presentamos el aporte del *enfoque de sistemas* a esta conceptualización.

Habitualmente, la forma de pensar acerca de los problemas sociales, económicos y productivos –y sus posibles soluciones– parte de analizar de manera lineal una cadena de causas y efectos, partiendo de la premisa de que hay unas pocas causas que generan los problemas, y de que, interviniendo sobre esas pocas causas, el problema seguramente se resolverá. Sin embargo la realidad social está determinada por un conjunto mayor de series causales, que a menudo se entrecruzan y sobre las cuales es muy difícil intervenir si no se tiene el mapa completo en consideración. Seguramente, si no son tomadas en cuenta, esas causas irrumpen en los proyectos y programas de desarrollo, por así decirlo, de una manera sorpresiva.

En los últimos años se comenzó a trabajar con la forma de pensar los problemas, sus causas y soluciones que se conoce con el nombre de “enfoque de sistemas” o “sistémico”. Consiste en analizar los problemas relacionando diferentes causas encadenadas entre sí, sabiendo que cualquier elemento que se modifique incidirá en todos los demás. Tiene en común con el enfoque antropológico y de comunicación que mencionamos al principio el entender que los fenómenos sociales están multiterminados, y que dependen de aspectos micro- y macro-sociales, simultáneamente.

Podemos resumir lo dicho hasta ahora en tres premisas básicas:

- **los seres humanos desarrollan su vida cotidiana en grupos de pertenencia;**
- **estos grupos de pertenencia desarrollan modos específicos de actuar, de percibir y de ser, que llamamos “pautas culturales”. Estas pautas culturales pueden estudiarse como pautas de interacción y comunicación;**
- **los sistemas sociales son complejos de tal modo que cualquier modificación en una de las partes tiene un impacto en las otras partes y en el sistema como un todo.**



Tomando estas premisas en cuenta se parte del hecho de que el planeamiento estratégico participativo está signado por procesos múltiples, complejos y que tienen lugar en dimensiones distintas. El desafío para quienes trabajamos en estos procesos no es sólo comprender que coexisten lenguas y culturas diferentes, tomando los encuadres teórico-metodológicos propuestos, sino proponer modos en que esta diversidad se potencie de forma positiva y eficiente, en vez de producir rupturas insalvables que hagan fracasar el trabajo. Por otra parte, en cuanto a lo sistémico, el desafío es poder ampliar el mapa de relaciones y anticiparse incorporando actores y lógicas que podrían incidir en un futuro en el proceso de desarrollo local.

## **b) Desarrollo local y planeamiento participativo: casos exitosos y casos problemáticos. Variables de partida que los diferencian.**

En nuestro país ha habido ejemplos de los éxitos que se pueden lograr implementando el enfoque del desarrollo local y de las ventajas que ofrece la metodología del planeamiento estratégico participativo para concretar dicho enfoque. Los casos paradigmáticos que se suelen presentar como modelo, si bien son útiles a los efectos de motivar a otros a seguir caminos parecidos, tienen la particularidad de ofrecer una serie de ventajas contextuales que no se dan en la mayoría de los municipios de la Argentina.

Estos “municipios modelo” presentan algunas características fundamentales que se repiten: presentan cierta estabilidad no sólo en el presente, sino como proceso de largo tiempo, es decir, como tendencia sostenida en la historia, y parten de una sociedad relativamente homogénea en cuanto a su nivel de vida, integrada, participativa y con un alto nivel educativo por la existencia cercana o local de instituciones universitarias, profesorado o terciarios.

Se suelen presentar a los municipios de Maipú, Provincia de Mendoza, (Premio Nacional a la Calidad en la Gestión Pública), de Rafaela, Provincia de Santa Fe, y de Puerto Madryn, Provincia de Chubut como modelos.

Para llevar adelante planes de desarrollo local en estos tres casos existió una decisión política sustentada en un fuerte liderazgo del intendente, quien contaba con una base política suficientemente amplia como para generar cambios estructurales en el funcionamiento de la organización municipal. Así pudo contrarrestar las resistencias a los cambios, generadas tanto en el mismo personal municipal, como en la estructura político partidaria en la que se basó para llegar al poder. Los tres municipios tienen una economía basada en rubros diversos y en expansión (industria agro-alimentaria, vitivinicultura, aluminio, turismo) que ofrece una base cierta para generar procesos de profundización-especialización o de mayor diversificación de la base productiva a mediano o largo plazo con la seguridad de un equilibrio económico en el corto plazo. En el caso de Rafaela y Maipú existían antecedentes históricos regionales de experiencias asociativas exitosas entre los productores rurales que facilitaban el trabajo articulado y organizado de la sociedad civil con el gobierno local.

Pero pocas veces se dan en los municipios argentinos la conjunción de factores enumerados para los casos paradigmáticos. En la mayoría de los casos la situación es otra. Por ejemplo, existen municipios monoprodutores en los cuales toda la población se organizó en función de esa industria o producción central, en general primaria o secundaria (por ejemplo, el azúcar, el tabaco, el algodón, el petróleo, la siderurgia, la explotación minera, la industria láctea, etc.). Este estilo monoprodutor tiene como eje de desarrollo una gran empresa (estatal o privada) que genera relaciones de dependencia tanto con los empleados, los braceros o incluso con los proveedores locales de insumos, servicios o equipamiento. Una situación equivalente se da en los municipios donde se asientan únicamente organismos administrativos del Estado.

En estos casos, como consecuencia de estas relaciones dependientes, se ha instalado en la región una carencia en la capacidad emprendedora de las personas y grupos, acostumbrados por años a tener como sustento una fuente de recursos que genera seguridad y estabilidad. En general, la capacitación de las personas es limitada, ya que se reduce al dominio de técnicas básicas o a tecnologías especializadas difíciles de aplicar fuera del contexto de esa industria. Además, no se cuenta con la práctica de la

búsqueda de información y no se puede acceder a conocimientos tecnológicos variados o a una capacitación diferente al no haber establecimientos educativos terciarios y universitarios.

Para detallar los casos de municipios más característicos de este tipo podemos describir algunas situaciones críticas originadas en la monoproducción de industrias extractivas o en municipios donde la actividad principal es la administración pública. En todos estos casos la sociedad tiene una marcada estratificación social, producto de la estructura jerárquica de las empresas o las organizaciones estatales que definen la vida de la comunidad <sup>5</sup>.

- **Altos Hornos Zapla, Palpalá, Provincia de Jujuy.** El agotamiento de las minas de Zapla y la baja productividad de los hornos debido al uso de tecnologías obsoletas puso en crisis la acería al incrementarse el costo del combustible y del mineral por la necesidad de transportarlo desde Brasil. Por otra parte la ubicación de esta empresa fue una decisión estratégica del Estado nacional para consolidar la frontera norte del país, por lo cual se contaba con la decisión política de subsidiar la producción, aunque la empresa diera pérdida. Sin el hierro cerca ya no tenía sentido la ubicación de la acería en Jujuy, lejos de todos los mercados de consumo de acero. Al cambiar además la política económica y cortarse los subsidios a empresas estatales deficitarias la empresa era inviable. La privatización de Altos Hornos Zapla sumada a los conflictos internos entre las empresas que integraban el consorcio que compró la siderúrgica estatal llevaron al despido de 3.300 empleados en 1992. Los cambios tecnológicos y la política de recursos humanos de la empresa (interesada en renovar su planta de personal por obreros jóvenes) genera una nueva ola de despidos en 1999. Asimismo se redujeron los beneficios sociales a los empleados que quedaron en la empresa. El impacto social va más allá de los afectados directos, ya que todo el comercio y la producción local sufre por la disminución del consumo.
- **Sierra Grande, Provincia de Río Negro.** El cierre de Sierra Grande debido a las exigencias de aumento salarial que hacían inviable la conti-

---

5. Ver, por ejemplo, Ugarteche, O. (1997). El falso dilema. América Latina en la economía global. Lima, Perú: Editorial Nueva Sociedad. Ver también García Canclini N., (1999).

nuidad del proyecto sin un subsidio mayor del estado nacional generó un éxodo de 10.000 personas de las 15.000 que habitaban la localidad en 1990. En este caso ni siquiera hubo privatización y prácticamente no quedaron empleados en la empresa residual que administra la infraestructura instalada.

- **Pico Truncado, Provincia de Santa Cruz.** El próximo agotamiento de los yacimientos petrolíferos en Pico Truncado sumado a la caída del precio del barril de petróleo a nivel internacional pone en crisis a toda la comunidad local en 1998. La población directa o indirectamente trabaja brindando servicios a las empresas petroleras instaladas en la zona. Lo mismo ocurre en toda la zona petrolera cercana a Comodoro Rivadavia en la provincia de Chubut y a Cutral Có y Rincón de los Sauces en Neuquén.

Al presentar estos casos hemos planteado algunas de las variables que inciden en las posibilidades de generar procesos de desarrollo local. A continuación enumeraremos estas y otras variables que se deben considerar al analizar la viabilidad de procesos de este tipo. No tiene sentido considerar cada variable por separado, sino la interacción de estas variables entre sí:

- Tamaño del municipio (superficie y cantidad de habitantes) y densidad: municipios rurales, ciudades pequeñas, intermedias y grandes aglomeraciones urbanas<sup>6</sup>.
- Capacitación del personal y de los equipos técnicos municipales para realizar diagnósticos, desarrollar proyectos y ejecutar políticas para los nuevos problemas que aparecen.
- Presupuesto que administra el municipio y origen del mismo (recaudación propia, coparticipación provincial, aportes del tesoro nacional, etc.).

---

6. Estas denominaciones no son universales, de acuerdo con la región difiere lo que se considera como municipio rural o como ciudad pequeña o intermedia. Para una definición más precisa ver Santos, M. y Giglio, M. (1999). Estudio sobre criterios de elegibilidad urbano-dominiales. Informe Final. Programa Mejoramiento de Barrios. Secretaría de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación. Mimeo.

- Niveles de protagonismo de los municipios en relación al gobierno provincial y niveles de autonomía municipal según la Constitución provincial y las relaciones políticas que establece el gobierno provincial con los intendentes.
- Relaciones políticas de los líderes locales con los otros municipios de la región, el gobierno provincial, el gobierno nacional y contactos internacionales.
- Modelo político regional. Niveles de autonomía de las organizaciones sociales en relación al sistema de partidos políticos.
- Niveles de organización de la comunidad (experiencias asociativas previas) y antecedentes locales de iniciativas cogestionadas entre el gobierno y la sociedad civil.
- Estilos de liderazgo.
- Índices de población con necesidades básicas insatisfechas.
- Diversidad productiva.
- Envergadura y ubicación de los centros de decisión de las empresas ubicadas en el territorio y, en relación con esto, grado de compromiso y arraigo del sector empresario.
- Facilidad de acceso a universidades o centros de formación terciaria.
- Capacidad emprendedora de la población.
- Infraestructura existente (energía, comunicaciones, transporte, agua, etc.).

Vemos que algunas de estas variables tienen relación con la situación y cultura política provincial y regional, otros con los niveles de pobreza y los aspectos socio-productivos, otros con el acceso a la educación y a centros de investigación y las capacidades y experiencias de la comunidad (municipio, organizaciones de la sociedad civil, empresas).

Es importante tener un diagnóstico claro de estas variables para evaluar las posibilidades de éxito de Programas de desarrollo local y las acciones iniciales donde se deben focalizar los esfuerzos.

## Segunda Parte: Estudio de casos

---

Tomaremos a continuación dos ejemplos de programas de desarrollo local para ilustrar la importancia de tener un marco desde dónde comprender los procesos de desarrollo local, que en nuestro caso, se basa en los aportes de la antropología y la comunicación. Además, pensamos que los casos presentados sirven para ilustrar la importancia de tomar un enfoque sistémico cuando se trabaja en “planeamiento estratégico participativo.”

El primer caso es un análisis de las políticas de tierra y vivienda y los programas surgidos como consecuencia encarados hacia los asentamientos y villas de emergencia en la ciudad de Buenos Aires. La presentación de este ejemplo se propone como una suerte de “lente” a través del cual ver con detalle algunos procesos micro- y macro-sociales. Se hace especial énfasis en comprender estos procesos desde un punto de vista cultural, con un enfoque antropológico.

El segundo caso (Municipio de Cañuelas) presenta un análisis desde el punto de vista de la comunicación y muestra la importancia de comprender el impacto del lenguaje y su uso como herramienta de posicionamiento de actores sociales. Se explicarán estas ideas en detalle a través del análisis de las interacciones en un evento específico: la presentación de un equipo de urbanistas frente a la sociedad civil de Cañuelas.

### **Primer caso: Programa Integración y Radicación de Villas de Capital Federal**

Pensamos que este ejemplo tiene en común con muchos otros proyectos que se proponen generar procesos de desarrollo local el hecho de que no hubo capacidad de analizar los hechos desde un enfoque de sistemas en ninguno de los organismos convocantes y coordinadores. También, como en muchos otros casos, se fueron dando respuestas puntuales a hechos puntuales sin que hubiese capacidad de comprender el todo y la relación entre sus partes. Además, creemos que este caso ilustra claramente la diversidad de actores sociales, de lógicas culturales y de modos de “ser” que se presentan muchas veces en procesos de este tipo.

El detalle del caso presentado sirve como un buen analizador de proce-

sos similares, al tiempo que da cuenta de procesos muy específicos e idiosincráticos, seguramente irrepetibles. Los datos para este análisis fueron colectados por uno de los autores cuando trabajó como consultor contratado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para coordinar el área de comunicación del Programa de Integración y Radicación de Villas de Capital Federal entre los años 1992 y 1994 (ARG/92/011).

Como introducción general para comprender este caso, es necesario explicar que entre los años 1940-1980 el planteo de los urbanistas y arquitectos, en general, fue que la gente se instala en barrios marginales (conocidos en la Argentina habitualmente como “villas miserias” o barrios carenciados) simplemente porque no tienen vivienda. Por lo tanto, y partiendo de la premisa de solucionar la causa principal del problema (falta de vivienda), se suponía que construyendo viviendas se resolvería automáticamente el problema de las villas.

Con esta perspectiva es que se construyeron numerosos barrios de monoblocks con diseños arquitectónicos basados en la reducción de costos, sin contemplar las necesidades básicas de la gente (hacinamiento, aislamiento acústico, calefacción, accesos y circulaciones seguras, ventilaciones) ni sus necesidades culturales (utilización del espacio abierto, aleros y fondos como lugares principales del hábitat, estrategias de supervivencia a través de producciones primarias propias como pequeñas huertas o gallineros, existencia de estructuras plurifamiliares y redes vinculares diferentes a la familia nuclear urbana y fundamentales para las pautas de vida de los migrantes del interior, dificultades para el acceso a los lugares de trabajo, etc.).

La documentación de estos casos, sin embargo, muestra que erradicada una villa se generaba otra en el mismo lugar en pocos días. Al mismo tiempo, se ha observado que los barrios de monoblocks destinados a sectores populares han incrementado los niveles de violencia en las relaciones humanas, familiares y comunitarias.

Después de diversas experiencias frustradas al repetirse el patrón descrito a comienzos de la gestión Grosso, se puso en marcha el Programa de Integración y Radicación de Villas de Capital Federal modificando la tendencia a forzar su erradicación. Al implementarse este nuevo tipo de operatorias, en la ciudad de Buenos Aires prevaleció el enfoque de cau-

sas-efectos o “lineal” y los procesos de radicación generaron una serie de problemas que nos interesa analizar al ilustrar claramente los conceptos que se propone transmitir este artículo.

Por lo tanto, si bien hubo un intento claro de presentar una alternativa a lo que había ocurrido hasta el momento, la implementación y la concepción del programa partieron del mismo enfoque. Para empezar, se coordinó el Programa desde la Comisión Municipal de la Vivienda, donde dos grupos de técnicos se enfrentaron por el enfoque acerca de cómo debían intervenir en los barrios carenciados:

- los técnicos de planta permanente planteaban una intervención más dirigida, inclinándose por “soluciones estandarizadas y más drásticas en el manejo de trazados, ordenamientos de lotes, regularización dominiar, estándares de tamaño de lotes y urbanización”<sup>7</sup>;
- un equipo de consultores contratados a partir de una iniciativa del entonces Secretario de Planeamiento Urbano Arq. Federico Garay, pretendía desarrollar una Mesa de concertación con los dirigentes villeros para consensuar la forma de radicar el barrio y realizar las obras. La idea de este último grupo fue la de construir un modelo metodológico de intervención que pudiera ser aplicado a todos los asentamientos.

Como resultado de esta puja entre enfoques de intervención los equipos se dividieron el total de las villas en dos y en una competencia tácita intentaron validar sus respectivos enfoques aplicando durante dos años estos modelos en el territorio que les tocaba. Uno funcionó como equipo de planta permanente de la Comisión Municipal de la Vivienda y otro como equipo contratado a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo con financiamiento del BID y del gobierno municipal.

Una primera diferencia fue la del contrato laboral que cada equipo tenía: unos contaban con la seguridad del puesto de trabajo mientras los otros, si bien percibían mayores honorarios, eran evaluados y cobraban en función de los resultados que se iban logrando en el terreno, renovándose los contratos trimestralmente. *De este modo, las condiciones labo-*

---

7. Programa Integración y Radicación de Villas de Capital Federal. Informe de la Misión de Evaluación integrada por Joan Mac Donald y Alfredo Stein. Agosto de 1994



rales y económicas incidieron en la lógica técnica de los equipos de trabajo<sup>8</sup>.

El equipo que propuso armar la Mesa de Concertación logró su objetivo durante la gestión del Intendente Grosso en la Capital Federal. Se les planteó a las organizaciones villeras –las cuales venían reivindicando la propiedad de las tierras desde la época del gobierno militar– que debían organizarse como cooperativas o mutuales para poder comprar la tierra en bloque con un plan de financiamiento a largo plazo. La condición fue que la organización de base (ya fuera cooperativa o mutual) fuese la responsable de recaudar las cuotas a los vecinos y de pagar mensualmente a la municipalidad. Además, debían ayudar a los equipos técnicos de la municipalidad y de las empresas contratistas a ejecutar las obras de infraestructura que se debían realizar (apertura de calles, cloacas, gas, agua y electricidad).

Esto implicó un cambio radical en el rol y la función de las organizaciones que pasaron de encabezar la reivindicación por viviendas a organizar y planificar obras y recaudar cuotas inmobiliarias. *La lógica económica planteada desde el municipio incidió así en la lógica política y organizacional de las organizaciones villeras y de los interlocutores técnicos municipales.*

Este hecho –que puede ser tomado como un simple detalle de organización– planteó sin embargo un cambio radical con consecuencias de mucho peso. Además, en el contexto político más general también hubo cambios, ya que en la mitad del proceso cambió la gestión y asumió Bouer como intendente. *Este cambio político tuvo como consecuencia la renuncia del Secretario de Planeamiento y de la Coordinadora del Programa lo que implicó la modificación del estilo de gestión y del enfoque técnico del equipo.*

Por otra parte, el municipio se comenzó a atrasar con los aportes que debía hacer al PNUD y por lo tanto –por la mecánica de los acuerdos con los organismos que financiaban el proyecto– no se libraban los fondos necesarios. Los técnicos contratados del Programa no cobraban sus sueldos y por lo tanto comenzaron a abandonar sus visitas a terreno. A su vez las empresas contratistas paralizaron las obras comenzadas.

De este modo, se hace visible cómo *los tiempos políticos incidieron en los*

---

8. Usaremos el concepto de “lógica” para referirnos a la conjunción que se da entre perspectiva y práctica social de actores o participantes en tanto su punto de vista está influido por su “ser social” o su papel en el contexto en el que participa. Para una presentación esquemática de las relaciones entre las distintas lógicas que intervienen en el proceso de Desarrollo Local ver Anexo: “Enfoque sistémico aplicado al Desarrollo Local”.

*tiempos económicos y, ambos a su vez, en los tiempos de los técnicos.* Una de las consecuencias de estos procesos –que como se ve, son complejos e involucran varios aspectos del Programa– fue que la Mesa de Concertación se comenzó a resquebrajar ya que la parte oficial no cumplía los acuerdos. Los dirigentes perdían predicamento frente a sus bases, ya erosionado al aceptar cobrar sueldos como “asesores” del municipio. Este fue un impacto concreto de ese cambio de rol que mencionamos más arriba.

Tampoco fue sencilla la dinámica dentro de la Coordinadora de Villas. La idea de aplicar un modelo igual en todos los barrios carenciados no se ajustó a la realidad. Hubo villas donde un grupo lideraba claramente la Asociación Vecinal y era obedecido prácticamente por la totalidad de los habitantes. En otros barrios se daba una atomización muy grande entre varios dirigentes que pretendían tener el manejo de la villa aunque a la hora de las elecciones de la Comisión Directiva ninguno llegaba a sacar el 5% de los votos totales, con lo cual el grupo que “ganaba” la elección carecía de legitimidad y no podía hacer cumplir ninguno de los acuerdos a los que se llegaba con el municipio.

Atrás de este conflicto interno había pujas entre distintas agrupaciones políticas y entre los distintos grupos nacionales y culturales que compartían el espacio de cada villa. Cada obra o mejora que se pensaba implementar debía negociarse con representantes del sector boliviano, paraguayo, chileno y peruano. Si en una manzana situada en el sector boliviano se construía la Salita de primeros auxilios, en alguna manzana del sector paraguayo se debía construir el Salón comunitario o algo considerado equivalente.

*La lógica cultural, social, política y de identificación nacional de los habitantes de las villas y de sus organizaciones incidió así en la lógica y los tiempos técnicos del equipo municipal y de las empresas.*

Después de ocho meses de tener paralizadas las obras, el municipio depositó su parte y el BID hizo lo propio. Era septiembre y el presupuesto de un año debía ejecutarse en cuatro meses. Los trabajadores sociales volvieron al terreno pero carecían de credibilidad luego de desaparecer de la escena durante tanto tiempo.

La urgencia por la ejecución de las obras llevó a licitar un sistema industrializado de viviendas para relocalizar a los vecinos que debían correrse al estar asentados sobre la traza de las nuevas calles que se debían

abrir. De esta manera el costo de cada vivienda era entre tres y cuatro veces superior a lo que hubiera salido una construcción con un método tradicional y en tiempos normales. *Así la lógica y los tiempos económicos y administrativos incidían en la lógica y los tiempos técnicos*<sup>9</sup>.

Por otra parte, la construcción industrializada no necesita la contratación de mano de obra local, un beneficio que la población villera tenía como expectativa desde que se anunció la aplicación del Programa. En la Mesa de Concertación las organizaciones se oponían a esta decisión unilateral del municipio. Sospechaban un acuerdo económico entre las empresas y la Secretaría de la Producción que había administrado el proceso licitatorio. Si el uso del presupuesto debía decidirse de común acuerdo esta situación ponía en duda la validez del proceso de concertación y además impedía en concreto la realización de más obras con el mismo presupuesto<sup>10</sup>. Sin embargo no tuvieron más remedio que aceptar la decisión. Entre otras cosas, se jugaban sus sueldos de "asesores" y la posibilidad de que no se hiciese ninguna obra en el barrio. *En este caso la lógica económico-administrativa (apuro por ejecutar presupuestos), la lógica política (que hacía incluso sospechar de una presunta malversación) y técnica (partido tecnológico elegido) incidía en la lógica socio-política interna de los villeros.*

---

9. Otro ejemplo de esta misma relación que no se vio en este caso por el corto tiempo que duró el Programa se da cuando comienza un proceso de internas partidarias o de campaña electoral. Puede ocurrir que aumente la presión de los dirigentes de base para entregar mercadería en los barrios o en las comunidades del interior. Esta actitud será contraproducente si se están llevando adelante proyectos participativos en los cuales la gestión de los recursos se canaliza de forma descentralizada a través de las organizaciones sociales. Es posible que se genere la tradicional puja entre los técnicos y los políticos de la que ya hablamos. Cada uno desde su lógica enjuiciará la actitud del otro sector. Los políticos criticarán la miopía política de los técnicos que no perciben la necesidad de continuidad política para poder desarrollar su trabajo técnico en el mismo marco. Los técnicos plantearán que desvirtuar los criterios técnicos por necesidades políticas de por sí cambia el marco del trabajo que realizan. La presión política de las internas o de las elecciones generales tirona a las organizaciones exigiendo lealtad a tal o cual línea política con la esperanza futura de recibir mayores recursos cuando aquella línea esté en el gobierno. Esto genera conflictos internos entre las organizaciones, lo que llevará a romper los procesos de organización, autogestión y articulación entre ellas.

Esto a su vez puede ser usado por la oposición y por los medios para desacreditar al gobierno de turno. A su vez impactará negativamente en la negociación de nuevos proyectos que el gobierno local quiera encarar con fondos de Nación que se administren con criterios técnicos ya que el monitoreo y la evaluación dará poca confianza para continuar apoyando a la provincia. En el mismo sentido se pueden generar conflictos en la relación entre la Provincia y los municipios manejados por grupos opositores.

Apareció un nuevo conflicto cuando las empresas comenzaron a fabricar las viviendas y los vecinos, muchos de ellos obreros de la construcción, vieron que la estructura de las viviendas carecía de columnas. La tecnología de construcción utilizada no era habitual. El sistema se basaba en ladrillos encadenados y los muros eran autoportantes. Esto aceleraba el proceso de construcción, si bien impedía incorporar nuevas aberturas en los muros una vez terminada la vivienda. Los vecinos no querían aceptar estos módulos habitacionales por la inseguridad que les generaba el sistema. Se debió hacer una demostración de la resistencia de las viviendas subiendo una pileta de lona al techo de una casa y llenándola con agua para convencer a sus futuros dueños de la resistencia a la carga que tenían. *La lógica cultural incidía así en la lógica técnica.*

Se cruzaron otras lógicas imprevistas: por un lado las organizaciones delictivas que desarrollaban distintas actividades ilegales dentro de las villas (trata de blancas, tráfico de drogas, reducción de objetos robados, juego clandestino, etc.) se oponían a la apertura de las calles, ya que permitirían el acceso de la policía al barrio y lo hacían saber generando incidentes violentos con los consultores y técnicos del Programa; por otro lado los organismos internacionales que financiaban y administraban el Programa solicitaban repentinamente informes y enviaban misiones de evaluación y monitoreo que prácticamente paralizaban el trabajo en terreno al tener que elaborar documentos y rendir cuentas de lo que se estaba haciendo.

---

10. Según se puede leer en el Informe de la Misión de Evaluación del Programa realizada en agosto de 1994 por Joan Mac Donald y Alfredo Stein: "Es necesario señalar que la pertinencia del proyecto de asistencia técnica a un proceso participativo como fue originalmente previsto, se ve afectada al debilitarse la interlocución entre el Municipio y el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados en la Mesa de Concertación, que era la base operativa de esta estrategia. Sin embargo, no cabe al Programa una responsabilidad en este sentido. Aún más, el equipo se ha esforzado por reponer espacios de gestión concertada y participativa en el Programa. La pregunta es si con el actual enfoque del tema de radicaciones, el Municipio requiere o desea un tipo de asistencia técnica que implica complejos y largos procedimientos de concertación con las organizaciones, y énfasis en la calidad del proceso con que se realizan las radicación además de los resultados fácticos. En este sentido, la pertinencia del enfoque del programa podría discutirse por su "sostitución" para ser aplicado en forma generalizada a una escala de operación masiva. La pertinencia del Programa está entonces sujeta a la posibilidad de compatibilizar las pautas cualitativas de participación e integración físico-social que ha logrado elaborar, con las necesidades de la CMV, que opera con equipos profesionales numerosos y otros criterios de eficiencia y eficacia."

En una de estas misiones de evaluación, el Arquitecto Alfredo Stein (contratado por el PNUD) solicitó como punto inicial para evaluar el Programa que se le presente un esquema donde se grafique los pasos que debía dar un expediente entre el momento en que surgía una demanda en la villa y el Programa ejecutaba la acción correspondiente para resolverla, haciendo una estimación de los tiempos que se demoraba ese expediente en cada paso. Más allá de lo aleatorio del proceso de avance dentro de los vericuetos burocráticos municipales, la cuenta final daba como resultado un período que iba entre los 96 y los 145 días de promedio, aunque se habían registrado casos en que el lapso se prolongaba hasta los 240 días. Sabiamente la misión de evaluación recomendó modificar el Programa tal como se llevaba adelante e incluir en la ejecución a otros actores. Según plantean en su informe ya citado: “El programa que hemos evaluado considera en forma excluyente al Gobierno como impulsor del desarrollo de las villas. Esto dificulta la operación del programa, la hace riesgosa y poco sostenible. Al formular programas para mejorar los asentamientos humanos, parece conveniente incluir a actores del sector privado, ONG, gobiernos locales y organizaciones de base, y en lo posible formalizar su compromiso de participación en el proyecto. Esto permite ampliar la disponibilidad y estabilidad de recursos.”<sup>11</sup> De hecho el Programa terminó a los pocos meses y además se volvió a dar una crisis política al asumir Domínguez como intendente de la Ciudad de Buenos Aires.

El equipo de planta de la Comisión Municipal de la Vivienda (el otro equipo) continuó operando en todas las villas. *Nuevamente la lógica administrativa y política primó sobre la lógica técnica.*

De esta experiencia podemos sacar varias conclusiones:

- La primera de ellas es que es utópico pensar un modelo único de intervención que se adapte a todas las situaciones. El modelo al que se pretendía llegar fracasó al intentar implementarlo y en la marcha del Programa se fue transformando en una diversidad de modelos alternativos, según la lectura de cada situación en terreno. En algunas villas no se pudo avanzar con las obras, en otras se llegaron a construir los nuevos módulos de vivienda, las familias ubi-

---

11. Programa Integración y Radicación de Villas de Capital Federal. Op. cit.

cadras en las trazas de las calles a abrir aceptaron desplazarse a estas nuevas viviendas, se pudieron abrir las calles, se desarrolló la infraestructura, y se concretó la cesión provisoria de los terrenos a las organizaciones comenzando desde el municipio a cobrar las cuotas para la escrituración final de los terrenos.

- Una segunda conclusión, a la que se llegó durante los últimos meses del Programa, fue la necesidad de encarar la gerencia del Programa como una "gerencia de la crisis" ya que las turbulencias eran permanentes y podían provenir de cualquier frente.
- Una tercera conclusión se relaciona con el respeto del proceso de participación de los destinatarios de las políticas. La manipulación que se terminó haciendo con la Mesa de Concertación llevó a la desarticulación de muchas organizaciones de base, llevando a que los dirigentes pierdan consenso y liderazgo en la comunidad a la que representaban.
- Una cuarta conclusión se refiere a la necesidad de incluir los desfasajes presupuestarios posibles al realizar acuerdos con los beneficiarios y sus organizaciones. Incluso esto se puede extender hasta incluir una suerte de auditoría de parte de las organizaciones para que estas puedan informarse y presionar por la consecución de los presupuestos respectivos.

Además de estas conclusiones, de esta experiencia surge una pregunta obligada: ¿Cómo sostener procesos de desarrollo participativo que tengan continuidad y vayan más allá de los cambios políticos en los organismos del estado?

## **Segundo caso: Planeamiento Estratégico Participativo en Cañuelas**

El Municipio de Cañuelas, en la Provincia de Buenos Aires, tiene una situación bastante particular al encontrarse en el tercer cordón del conurbano bonaerense y sentir los efectos generados por la construcción de una autopista que acerca el tiempo de viaje desde la Capital Federal a media hora. Esto generó un aumento del precio de la tierra y un cambio del perfil de la zona, al comenzar un proceso inmobiliario en el cual los productores lecheros de la zona comienzan a vender sus campos para la instala-

## Anexo: Enfoque sistémico aplicado al Desarrollo Local



ción de countries y clubes de campo. También se pone en discusión la instalación de una cementera y otro conjunto de grandes empresas. De ser un municipio eminentemente rural, rápidamente comienza a vislumbrarse como un municipio residencial e industrial. El gobierno municipal no está preparado para estos cambios y se encuentra administrando el proceso de transformación que se da de hecho, en lugar de conducirlo y regularlo en función de un proyecto discutido y aprobado por la comunidad.

Esto llevó al intendente y su gabinete a aceptar el trabajo de un equipo técnico contratado en el marco de un convenio entre la Red Argentina de Municipios Autosustentables (RAMA), un consorcio técnico formado por tres Organizaciones No Gubernamentales (la Asociación Civil Norte-Sur, el IIED-AL y el CENEP), y el Municipio de Cañuelas. En el marco del convenio (que dura cuatro años), el equipo técnico contratado (consultores de las ONGs participantes) tiene como objetivo llevar adelante un proceso de planeamiento estratégico participativo enfocado al desarrollo local, financiado por la Inter-American Foundation. Cañuelas es uno de cuatro municipios o microregiones que participan del mismo convenio, junto con Gualaguaychú, Reconquista y el Consorcio para el Desarrollo del Nordeste Santafesino y la Red de Municipios de Quebrada y Puna.

Durante el año 1999, el consorcio de ONG's llamó a los autores de este artículo a participar del proceso de Planeamiento estratégico como técnicos para coordinar algunas de las reuniones y llevar en ellas registro de los intercambios entre los participantes, a saber:

- Primera reunión con el equipo de gobierno (18-3-99). Participan 22 funcionarios y el Intendente en una reunión coordinada por el equipo de consultores de Norte-Sur. Se trabaja sobre el pre-diagnóstico de la localidad. Se propone como actividad inicial identificar los problemas más importantes que tenía el equipo de gestión para implementar los principales lineamientos que la gestión intentaba concretar. En esa reunión se informa que otro equipo contratado por el Municipio (arquitectos urbanistas de la Universidad Nacional de la Plata) estaba llevando a cabo un diagnóstico y planeamiento urbano del Partido de Cañuelas. Fuimos invitados a participar de la presentación de este equipo técnico.
- Presentación de los arquitectos urbanistas de la Universidad Nacional



de La Plata frente a la sociedad civil (organizaciones comunitarias y público en general) y al equipo de gobierno (23-3-99). Los arquitectos exponen su diagnóstico desde el punto de vista de técnicos contratados por el gobierno (especialistas en urbanismo) y contestan preguntas del público.

- Segunda reunión con el equipo de gobierno y las organizaciones de la comunidad (9-4-99). Participan 5 funcionarios del equipo de gobierno y representantes de 4 asociaciones comunitarias e instituciones (Cooperativa de Transportes, Sociedad de Fomento de Vicente Casares, Sociedad Rural y Cámara de Comercio). Se trabaja en el pre-diagnóstico desde el punto de vista de la comunidad y se compara la visión de Cañuelas de los representantes comunitarios con la visión del equipo de gobierno.
- Tercera reunión del equipo de gobierno con técnicos de las ONG's integrantes del consorcio técnico. (16-4-99). Participan los mismos funcionarios que el 18-3 salvo el Intendente, el Secretario de Gobierno, el Secretario de Acción Social y la Secretaria de Hacienda. Se incorporan a la actividad un grupo de empleados/as de las áreas administrativas. Se comparten conceptos que hacen a la concepción de desarrollo local y de gestión de gobierno y se avanza en el diagnóstico de los problemas de Cañuelas.
- Cuarta reunión con el equipo de gobierno y las organizaciones de la comunidad (13-5-99). Participan 6 funcionarios del equipo de gobierno y representantes de 6 asociaciones comunitarias e instituciones (Cooperativa de Transportes, Sociedad de Fomento de Vicente Casares, Cooperadora escuela, Sociedad Mutual Española, Liga Deportiva, Párroquia de Fátima). Se comparten las ideas trabajadas el 9-4-99, se avanza con el diagnóstico y se detectan áreas para delinear pasos concretos a tomar.

En el trabajo de documentación y análisis de todos estos eventos quienes escribimos este artículo estuvimos interesados en analizar la comunicación entre los participantes, tomando la iniciativa de registrar la participación con una pregunta como guía: ¿que interacciones se establecen entre los participantes y con qué resultados? Des-

de este punto de vista, tomamos registro descriptivo (notas de campo) y video-grabaciones de algunos eventos. Analizamos a continuación la presentación de los urbanistas para ejemplificar la incidencia de la comunicación en los procesos participativos. Presentamos las notas de campo y una transcripción de un video del evento.

### *Notas de campo*

*23 de marzo de 1999. La presentación de los arquitectos urbanistas tiene lugar en el teatro municipal, ubicado en el centro cívico y geográfico del pueblo. El teatro es una construcción de los años cincuenta, con butacas fijas, y con un escenario (de una altura aproximada de un metro y medio sobre el nivel del piso). Los urbanistas están ubicados sobre este escenario que está iluminado por reflectores fuertes (hecho que dificulta a los urbanistas ver a la audiencia y que los asimila a actores que tienen a su cargo representaciones teatrales en ese mismo lugar). En el escenario hay una mesa (detrás de la cual están ubicados los urbanistas) y detrás de la mesa están dispuestos en paneles verticales planos técnicos que muestran distintos aspectos topográficos y de zonificación de la localidad de Cañuelas.*

*La presentación de los arquitectos tuvo el carácter de exposiciones académicas, por temas específicos, a cargo de cada uno de los miembros del equipo (por ejemplo, una visión histórica de los cambios geográficos, urbanos y económicos del Partido de Cañuelas; situación actual del Partido de Cañuelas; diagnóstico sobre el territorio en términos de tendencias, conflictos y potencialidades). Luego de terminar todas las exposiciones, que duraron una hora y media aproximadamente, y en las que se hizo referencia continua a los planos (que sólo eran visibles por los arquitectos en el escenario y no por el público) y al informe escrito (el cual no estaba accesible al público ni antes de la presentación ni durante, ya sea en forma completa o sintética), se invitó a la audiencia a hacer comentarios o preguntas.*

*En sus exposiciones los urbanistas hicieron referencia explícita varias veces a la voluntad de dialogar, al desafío de poder dar una respuesta a la problemática analizada que tuviera en cuenta las diversas perspectivas representadas, y a la necesidad de forjar acuerdos (en base a lo expuesto por ellos) para poder avanzar con líneas de acción.*

*El primer comentario-pregunta de la audiencia fue de un vecino, que estaba presente a título personal y no como representante de ninguna organización, y que quiso saber "cómo acceder a la información presentada." En su comentario dijo explícitamente que era su primer contacto con semejante volumen de información, que no tenía la preparación técnica específica para comprender todo el contenido de lo dicho, y que si el pedido del equipo de urbanistas era "forjar acuerdos" a partir de lo presentado esa noche, le resultaba imposible, a no ser que hubiera un modo de acceder a la información.*

*La respuesta del director del equipo de urbanistas fue que lo "único que puedo ofrecer es repetir esto tantas veces sea necesario." Aquí terminó el diálogo con este vecino.*

*Otro vecino dijo que "conocía parte del diagnóstico porque uno vive acá pero puntualmente quiero saber ¿dónde pondría usted la zona industrial?"*

*La respuesta del director del equipo de urbanistas fue que no estaban en condiciones de hacer recomendaciones en ese momento. El arquitecto insistió en que lo que importaba en ese momento era tener un consenso acerca del diagnóstico presentado en las exposiciones. A su vez, el vecino contestó: "yo no estoy preparado para discutir con una mesa de arquitectos. Aquí hay otros arquitectos que quizás lo pueden hacer. Yo, como humilde vecino, tengo una inquietud puntual y ya que estamos en este proyecto interesante y la comuna ha hecho una erogación importante (y en estos momentos tan difíciles esto es muy importante) me gustaría que la puedan responder" [dando a entender que desde su punto de vista la erogación hecha para contratar al equipo de urbanistas había sido una muestra de que Cañuelas priorizaba ese tipo de trabajo y que además los vecinos querían obtener información puntual].*

*Esta vez la respuesta del director del equipo se centró en que este no era el momento de establecer nuevas pautas de ordenamiento urbano sino que era el momento de generar consenso con respecto a lo que se había expuesto. La respuesta duró aproximadamente diez minutos, sin enfocar su respuesta hacia la pregunta, sino reiterando el mensaje que se había dado en las exposiciones anteriores; cabe destacar que la pregunta e intercambio*

*del vecino había durado aproximadamente un minuto y medio en total, con lo cual se estableció una pauta de disparidad entre el tiempo usado por la audiencia y el tiempo usado por los arquitectos.*

*Desde ese momento, se siguió una pauta de preguntas y respuestas, en donde la audiencia formulaba preguntas referidas a temas concretos (usando aproximadamente unos treinta segundos a un minuto de tiempo para formular la pregunta o comentario) y el equipo técnico de arquitectos urbanistas "respondía" usando unos diez minutos por cada pregunta. Otra pauta que fue consistente durante la sesión de preguntas-respuestas fue la de insistir en que era necesario "tener y generar un marco de diálogo y participación", y que era importante "llegar a consenso acerca de lo presentado". Por último, se observó que el arquitecto director del grupo de la UNLP eligió contestar las preguntas casi en forma exclusiva, con un discurso académico que repetía el estilo de las exposiciones, y con una modalidad de repetición y aclaración de ideas y conceptos que ya se habían vertido en las exposiciones (en vez de usar el tiempo de preguntas-respuestas para enfocarse en las preguntas que se hacían desde el público que en muchas ocasiones no fueron contestadas). En tres ocasiones se solicitó desde el público el acceso a los documentos que servían de base para las presentaciones de los arquitectos y la respuesta fue que eso no era posible.*

Para completar estas notas de campo, presentamos una desgrabación textual de un minuto y cinco segundos de la intervención del arquitecto que lideró al equipo de trabajo. De esta manera, presentamos dos modos distintos de analizar la comunicación establecida esa noche: análisis de las notas de campo y análisis de una transcripción textual.

Elegimos esta transcripción como muestra del estilo discursivo que se mantuvo en el equipo de urbanistas durante toda la presentación, que ya adelantamos más arriba, y de la que se analizan más abajo sus características más salientes. Al hacer el análisis de esta transcripción se siguieron criterios sociolingüísticos y de ciencias de la comunicación, por lo cual se prestó especial atención a las pautas rítmicas del uso del lenguaje, el uso de las pausas y la respiración para dar significado, de la acentuación en la entonación, del uso del vocabulario, y del uso de las cons-

trucciones gramaticales. Algunas convenciones fueron usadas para marcar estos rasgos, a saber:

- las "frases" no siguen el estilo tradicional de la lengua escrita y por tanto no hay uso de comas, puntos, mayúsculas, etc. Cada línea de texto representa una unidad de significado que el orador dió a través del uso de la entonación y la pausa. Por tanto, cada cambio de línea representa el momento en que el orador, naturalmente, hizo una pausa.
- las "frases" se han numerado para facilitar la lectura del análisis presentado a continuación de la transcripción.
- los dos puntos marcan la elongación o estiramiento de una vocal, recurso lingüístico usado por el orador para manifestar que lo que sigue es algo que necesita una cierta elaboración o atención por parte de la audiencia (es, por así decirlo, una señal hacia la audiencia).
- el uso del guión equivale a un corte en la entonación, recurso que el orador usó para dar énfasis a lo que decía
- se trataron a algunas líneas (ejemplo, las líneas 7, 15 y 22) como líneas discursivas ya que la acción desarrollada por el orador constituyó un mensaje en sí mismo y que tiene relevancia a los fines del análisis.

La transcripción que se analiza es de un evento discursivo que tuvo lugar al inicio de la presentación del equipo de urbanistas, es decir, como contexto para comprenderla hay que situarse en el escenario descrito más arriba a través de las notas de campo. Se presenta la transcripción a continuación, donde el urbanista está caracterizando el trabajo que han realizado y diciendo que a partir del trabajo que hoy presentarán...

1. SE VAN A PODER IDENTIFICAR LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS QUE VAN A PERMITIR
2. A TRAVÉS DEL TIEMPO Y DE LA CONCRECIÓN DE LAS ACCIONES
3. ALCANZAR ESE ESQUEMA GENERADOR QUE NOSOTROS ESTAMOS PENSANDO
4. AL FINAL DEL TRABAJO Y PREVIO LA APROBACIÓN DE LA COMUNIDAD DE CAÑUELAS
5. QUE SEA LA BASE DE LA SUSTENTACIÓN PARA EL QUEHACER
6. DE AQUÍ EN MÁS DE TODAS LAS ACCIONES QUE SE MATERIALICEN SOBRE EL TERRITORIO

7. [PAUSA DE MÁS DE TRES SEGUNDOS]
8. POR ESO YO
9. YA LO HE DICHO EN MÁS DE UNA OPORTUNIDAD
10. ESTA ACCIÓN QUE SE ESTÁ DESENCADENANDO PRODUCTO DE ESTE CONVENIO ENTRE LA UNIVERSIDAD Y LA MUNICIPALIDAD
11. VA A SUPERAR
12. SI USTEDES LO DESEAN CON CRECES
13. LA GESTIÓN DE ESTA ADMINISTRACIÓN
14. PARA PROYECTARSE EN- LAS- FUTURAS ADMINISTRACIONES
15. [PAUSA MÁS DE TRES SEGUNDOS]
16. PORQUE:::
17. COMO DESPUÉS VAN A VER USTEDES MÁS ADELANTE
18. EH:
19. LA ÍNDOLE DE LAS TEMÁTICAS A LAS QUE VA A ESTAR SOMETIDO EL TERRITORIO DEL PARTIDO DE CAÑUELAS PRODUCTO
20. DE LAS NUEVAS CIRCUNSTANCIAS QUE SE ESTÁN MATERIALIZANDO
21. FUNDAMENTALMENTE EN ESTE MARCO DE ESTE PROCESO DE GLOBALIZACIÓN
22. [EL ORADOR TOMA AIRE]
23. VAN A IMPLICAR
24. TENER PRESENTE
25. HACIA FUTURO
26. UNA SERIE DE-
27. CUESTIONES-
28. QUE-
29. DE NO MEDIAR
30. EH:
31. PREVISIONES
32. PUEDEN LLEGAR A TENER
33. PROFUNDAS TRANSFORMACIONES EN TODO EL TERRITORIO
34. [PAUSA DOS SEGUNDOS]

Esta transcripción nos permite analizar algunos rasgos discursivos importantes que proporcionan fundamento al análisis de las notas de campo presentadas más arriba:

- las frases son largas y con una estructura complicada desde el punto de vista gramatical. Un ejemplo de ésto son las líneas 1 a 6, donde –si “tradujéramos” lo dicho a un lenguaje más simple– el arquitecto está diciendo que es importante que exista consenso acerca de

lo que van a presentar; que el consenso debe surgir de la comunidad de Cañuelas y se busca su aprobación; que este consenso es importante porque de algún modo es “fundante” de todos los proyectos que se desarrollen luego; que se propone que “haya un esquema generador de acciones” que esté sustentado precisamente por el consenso sobre lo que se va a presentar; etcétera. Es preciso destacar que esta “traducción” exige una lectura detallada de lo que se transcribió y que por lo tanto, se asume que la comprensión oral de lo dicho en ese momento puede haber sido difícil para la audiencia.

- es interesante hacer notar que hay una suerte de “ritmo o cadencia” que se pone en evidencia por las pausas y “tomas de aire” del orador, en líneas 7, 15, 18, 22, 30 y 34. Este ritmo parece estar signado justamente porque la complejidad de lo dicho y la complejidad de la estructura gramatical elegida para decir lo que se dice exige que el orador establezca ciertos “descansos” en el habla y use ciertos “recursos” (pausa, entonación, staccatto –como en la línea 14–) para transmitir sus ideas. Parece posible pensar que estos recursos son “poco económicos” desde el punto de vista del habla y la comunicación, y que podrían haberse reemplazado por otros (ejemplo, otro vocabulario y estructura sintáctica, otro uso del espacio escénico, otro uso de los recursos visuales, etcétera).
- por lo dicho hasta ahora, puede proponerse que existe una especie de contradicción entre lo que se dice y lo que se hace con el lenguaje y el discurso: lo que se “dice” (por ejemplo, en líneas 4, 5, 10, 11, 12, 13 y 14) es un discurso de facilitación de la participación; lo que “se hace” con el discurso es no invitar a la participación, ya que se crean más

bien barreras (por ejemplo, por el uso de un lenguaje y estructura gramatical difícil, por el uso del espacio, de las luces en el escenario, etc.).

El análisis minucioso del discurso y sus funciones no pretende “echar culpas” al equipo técnico de los urbanistas, ya que es probable que muchos de los detalles de la presentación hayan estado fuera de su órbita de decisión. Sin embargo, otros de estos detalles estuvieron dentro de su órbita de decisión pero no parecen haberse tenido en cuenta como fundamentales desde la perspectiva del equipo de urbanistas. Desde la perspectiva de analistas de procesos micro- y macro-sociales, sin embargo, pensamos que precisamente son estos detalles los que permiten generar verdaderos procesos de cambio, cuando se los puede tener en cuenta dentro de marcos más generales o macro-sociales. Es decir, la decisión de llevar adelante el proceso de desarrollo local con una modalidad de planeamiento estratégico participativo, teniendo en cuenta de este modo una serie de determinantes macro-sociales, implica, en sus aspectos concretos y prácticos (micro-sociales) que se permitan o inhiban procesos de diálogo y participación, aspectos que pueden determinar el éxito (o fracaso) de la propuesta.

Queremos completar el análisis presentado con las características de los diálogos que observamos se establecieron en los encuentros entre el equipo de gobierno, la comunidad y los técnicos de las ONG's en los encuentros de las fechas del 18-3, 9-4, 16-4 y 13-5-1999. De este modo señalamos diferencias que -quizás por sutiles- no parecen tomarse en cuenta, y que hacen a esos aspectos “obvios” o “simples” que mencionáramos al principio.

Las características que se enumeran a continuación fueron observadas directamente, tomadas de notas de campo, que fue la fuente de datos:

- al comienzo de cada encuentro hubo un tiempo de intercambio informal entre los participantes, hecho que se produjo naturalmente puesto que siempre era necesario esperar a que llegaran otros participantes. De este modo, la impuntualidad de algunos participantes hizo posible crear espacios de intercambio natural entre quienes llegaban más temprano, permitiendo que el inicio del diálogo comenzara antes del



trabajo convocado más formalmente por quienes coordinaban cada encuentro.

- los técnicos contratados para coordinar cada encuentro pusieron especial énfasis en establecer marcos de diálogo usando varios recursos de comunicación: un lenguaje llano y a veces redundante para permitir la aclaración de conceptos; el uso del espacio en forma de semicírculo; el uso de la voz y la entonación para dar énfasis, o para generar momentos de humor; el uso de la repetición de lo dicho por los participantes por parte del coordinador para dar énfasis a que lo dicho por cada uno servía como aporte concreto al trabajo en curso; etcétera.
- los momentos de exposición de los coordinadores presentaron los siguientes patrones de comunicación: se transmitieron conceptos partiendo en general de ejemplos concretos o de relatos de casos (yendo así de lo particular a lo general); se usaron preguntas directas a los participantes para permitir que durante las exposiciones de los coordinadores también se generaran momentos de intercambio; se usaron recursos como menciones a hechos de la comunidad, invitaciones a que los participantes relaten sus propias experiencias o planteen sus prejuicios o prevenciones, etc. para permitir que las exposiciones también se enriquecieran con otros aportes.

Como es posible observar a través de la comparación de ambos casos, la correcta comunicación dentro de Programas sociales y de desarrollo local no sólo está relacionada con la utilización de medios masivos de comunicación, sino también con la forma de pensar y organizar los encuentros y eventos del Programa de forma tal que se favorezca la verdadera participación de los destinatarios de las políticas.

## **Reflexiones finales**

Como queda claro a partir de los casos analizados en el artículo, en los procesos de desarrollo local inciden hechos y acciones surgidos de muchos campos, cada uno marcado por criterios y lógicas diferentes. Son ejemplo: los enfoques técnicos y sus desarrollos tecnológicos, la lógica

económica, los estilos y lógicas políticas, la lógica de los diferentes actores sociales, los hechos arbitrarios de la naturaleza o aquellos otros generados por la intervención del hombre, las pautas culturales y de comunicación, los “mapas” conceptuales con los que se toman decisiones, entre otros. En muchas ocasiones, estos hechos y acciones tienen lógicas y tiempos que llegan a contraponerse.

Así, mientras los técnicos saben que los programas sociales de promoción implican por lo general procesos largos para lograr resultados permanentes y cambios efectivos, los tiempos políticos demandan resultados inmediatos para poder contrarestar las presiones internas, de la oposición y de los medios de comunicación. A esta tensión se suman las emergencias sociales muchas veces imprevistas y que hay que enfrentar con urgencia. Por último se suman los tiempos y la lógica económica propia de la administración pública o de los actores privados que así como pueden instalar una nueva fuente de trabajo, también pueden cerrarla y mudarse al municipio vecino o a otro continente.

Esto hace preciso tener en cuenta tres aspectos muy importantes:

- Concebir a una región o una provincia como sistemas de relaciones es el primer paso para poder proponer una intervención participativa con posibilidades de éxito ya que cualquier elemento que se modifique incidirá en los demás: en cualquier localidad existen actores sociales diversos, con lógicas diferentes (que sin embargo pueden ser complementarias) y con tiempos y necesidades distintas.
- El planeamiento estratégico participativo para el desarrollo local es ante todo, un proceso de cambio social. El cambio se da en la localidad, a nivel de planeamiento y ejecución -a nivel político, administrativo y de las organizaciones- y también en las interacciones entre quienes participan. En este proceso, sobre todo cuando está convocado y coordinado de un modo democrático, se dan espacios y tiempos muy valiosos, específicamente en relación al ejercicio participativo, a la posibilidad de establecer diálogos y acuerdos, de llevarlos a cabo, y de contar con puntos de vista múltiples sobre la realidad local.
- En los procesos participativos de desarrollo local es preciso contar con un marco teórico y de acción que dé cuenta, simultáneamente, de la in-

fluencia de procesos macro-sociales y micro-sociales en las relaciones entre los actores convocados a la tarea.

Como se dice al comenzar el artículo, para aquéllos quienes trabajamos en estos procesos, es fundamental tomar un punto de vista antropológico y observar las diversas culturas que se dan cita en los procesos convocados para participar. Por otro lado, no basta con tener esta información: simultáneamente es necesario dar un paso más y, partiendo de la premisa de que las interacciones entre actores tan diversos pueden ser conflictivas, hace falta proponer modos de comunicación (que sugerimos sean paulatinos y basados en interrogantes más que en respuestas acabadas) que permitan aprovechar la diversidad y construir a partir de ésta.

## Bibliografía

---

Arocena, J. (1997) *El desarrollo Local frente a la Globalización*. En Daniel García Delgado, compilador, *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*, pp. 43-58. Buenos Aires, Argentina: Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.

Bennardis, A. (1996). *Participación ciudadana en el gobierno municipal. En Investigaciones sobre municipio y sociedad*, pp. 7-31 . Buenos Aires, Argentina: Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.

Blutman, G. y Estévez A. *La descentralización en el imaginario local. La reforma jurídico – política de la Ciudad de Buenos Aires*. En Blutman, G (compilador) (1996) *Investigación sobre municipio y sociedad* pp. 95-151. Buenos Aires, Argentina Oficina de Publicaciones del C.B.C. U.B.A.

García Canclini, N. (1999) *Narrativa sobre fronteras móviles entre E.E.U.U. y América Latina*. En Bayardo, R y Lacarrieu, M (compiladores).

La Dinámica global / local. Cultura y Comunicación: Nuevos desafíos. pp. 53 - 70. Buenos Aires, Argentina. Ediciones Ciccus, La Crujía.

Gumperz, J. (1986). *Interaccional sociolinguistics on the study of schooling*. En J. Cook-Gumperz (Ed.), *The social construction of literacy* (pp. 45-68). New York: Cambridge University Press.

Heras, A.I. (1993) *The Constructuion of Understanding in a Sixth-Grade Bilingual Classroom*. En *Linguistics and Education*, Volumen 5, Número 3 y 4, pp. 275-299.

Hymes, D. (1974). *Foundations in sociolinguistics: An ethnographic approach*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press,

Mac Donald, J. y Stein, A. (1994). *Informe de la Misión de Evaluación*. Programa Integración y Radicación de Villas de Capital Federal.

Programa de Fortalecimiento de la Gestión Municipal. (1998) IIED-AL, Norte-Sur, CENEP, RAMA. Mimeo.

Rockwell , E. (1987). *Reflexiones sobre el proceso etnográfico*. DIE . IPN. México . (Mimeo).

Santos, M. y Giglio, M. (1999). *Estudio sobre criterios de elegibilidad urbano-dominiales*. Informe Final. Programa Mejoramiento de Barrios. Secretaría de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación. Mimeo.

Spradley, J.P. (1980). *Participant observation*. New York: Holt, Rinehart & Winston.

Ugarteche, O. (1997). *El falso dilema. América Latina en la economía global*. Lima, Perú: Editorial Nueva Sociedad.