

Participación Ciudadana y Democracia en la Gestión Pública: análisis del Plan Estratégico del Municipio de La Plata.

Sandra V. Ursino. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. UNLP

Introducción.

Con la apertura a la democracia, los países latinoamericanos implementaron mecanismos de participación característicos del sistema político que se venían utilizando en países europeos.

América latina ha tomado históricamente como ejemplo los modelos políticos y económicos de Europa y EE.UU. Sin embargo, no todos los gobiernos democráticos se constituyeron de igual forma, ni tampoco tuvieron ni tienen la misma calidad institucional sobre todo después de haber atravesado varios años de dictadura y de crisis económicas.

A fines de la década del 90', estos países atravesaron ciclos económicos y procesos hiperinflacionarios que pusieron en peligro los débiles cimientos de estas democracias, provocando en la población descreimiento en la política y en las instituciones. No obstante se siguió y se sigue actualmente eligiendo a la democracia como forma de gobierno a pesar de todas las debilidades que ha manifestado en este tiempo.

Este escenario sociopolítico posibilitó la llegada del neoliberalismo como modelo económico a la región, ayudado también por el hecho de que se había comenzado a implementar con éxito en varios países socialdemócratas de Europa.

Argentina adopta éste modelo y lo implanta, siguiendo las recetas recomendadas por sus máximos representantes: los organismos multilaterales de crédito.

Entre las medidas que se sugirieron en ese momento se encuentra la descentralización de funciones en el ámbito nacional, provincial y local.

El desarrollo local surge en este escenario y las ciudades se resignifican a partir del nuevo papel que van adquirir ellas como también los actores sociales implicados.

Por ello en este estudio de caso se considera necesario, analizar como ha evolucionado el sistema democrático como forma de gobierno haciendo énfasis en la situación de la

región. Para también poder analizar la articulación que hay entre los conceptos de democracia y participación ciudadana.

Asimismo se desarrollará y contextualizará la Reforma de Estado en nuestro país y el comportamiento de los municipios locales ante la misma, sobre todo en cómo reaccionan y se acomodan ante los nuevos instrumentos de gestión entre los cuales se encuentra el Planeamiento Estratégico.

Para ello se estudiará el Plan Estratégico La Plata 2001/2010, que permitirá a través de su análisis comprobar si las instancias de participación que se crearon en el momento previo a su elaboración posibilitaron formas efectivas de participación ciudadana en la comunidad.

El desarrollo de la Planificación Estratégica como una “nueva herramienta de gestión”, los modos de ejecución e implementación, los beneficios que aporta, las dificultades que conlleva, y sobre todo los actores sociales y locales que intervienen en la misma como también los modos de participación ciudadana que genera, serán puntos de análisis.

Democracia y participación ciudadana.

La calidad de democracia, el tipo de instituciones, los vínculos entre ciudadanía y derechos sociales, la relación entre democracia e igualdad, son temas de gran importancia, pero que actualmente no están siendo discutidos con mucha profundidad.

A muchos les alcanza con que haya elecciones periódicas y un espectro más o menos variado de libertades públicas. Otros la ven como el único régimen político posible en las sociedades capitalistas contemporáneas, tratando a la democracia como un sistema de equilibrio posible, recomendable mientras no dé lugar a abusos que afecten las pautas actuales de acumulación capitalistas. (J. Nun, 2000)

Esto explica que, como diría Lincoln, la noción de democracia se halla ido desfigurando y que la literatura no tenga más remedio que acudir a los epítetos (democracias transicionales, incompletas, delegativas, de baja intensidad, relativas, inciertas o incluso, en una significativa perversión del lenguaje, democracias autoritarias). (J. Nun, 2000).

Las transiciones a la democracia de los países latinoamericanos en los 70' y 80' han tenido marcadas particularidades que explican el tipo y calidad de democracia que se

instauró. Como también la constitución de los derechos sociales, políticos y civiles que componen la noción de ciudadanía.

La victoria en la primera elección luego de la caída del régimen autoritario casi garantizó la derrota, si no la desaparición, en la segunda. Esto ocurrió porque heredaron serias dificultades socioeconómicas de sus respectivos gobiernos ditatoriales y se vieron gravemente afectados por los problemas económicos mundiales, incluyendo los impactos de la deuda externa. Este panorama llevó a los nuevos gobiernos a adoptar drásticas medidas socioeconómicas para enfrentar las altísimas tasas de inflación, el estancamiento económico, la severa crisis financiera del estado, la enorme deuda pública externa e interna, la creciente desigualdad y pobreza, y el agudo deterioro de las políticas sociales.

Los problemas y demandas se dispararon ante los inexpertos gobiernos democráticos, donde los presidentes fueron elegidos luego de prometer que salvarían al país. Según G. O'donnell esto llevó a un estilo mágico de hacer política: *“el “mandato” delegativo, supuestamente conferido por la mayoría, una firme voluntad política y el conocimiento técnico deberían bastar para que el salvador cumpla su misión: los “paquetes” se deducen como un corolario”*. (G. O'donnell, 1997, pág. 299)

La democracia de carácter delegativo es la que se ha ido consolidando en los países de la región. Tal es así que al concentrarse el poder en una sola persona, el presidente, cuando una medida es correcta y brinda soluciones, es “el salvador”; en cambio cuando se toma una decisión desacertada toda la responsabilidad recae en él.

En estos países, la tarea de insertar nuevamente en la población la noción de participación generó nuevas reconceptualizaciones del término e implicó la reconstrucción de lazos e identidades sociales que fueron lesionados en el tejido social. Por ello E. Ballón Echegaray considerará a la participación ciudadana *“como el involucramiento cotidiano y vinculante, no sólo ocasional y delegativo de los ciudadanos en los asuntos públicos; como una alternativa para responder al déficit democrático de la región e incluso como una superación de la democracia representativa. Puesto que operativamente la define como la capacidad política y jurídica de la ciudadanía de intervenir individual y colectivamente, directamente o a través de diferentes modalidades en los diversos procesos de gestión del desarrollo local y de la municipalidad, especialmente aquellos que afectan las condiciones de*

vida materiales, sociales, políticas, económicas y culturales de la población".(E. Ballón Echegaray, 2003, pág. 4 y 5)

El potencial democratizador de la participación ciudadana está vinculado también a la posibilidad de introducir a través de ella una alteración real en las asimetrías de la representación política y social, que se expresan en la preeminencia dentro de las instancias de decisión de aquellos sectores que tienen mayor peso económico y por ende mayor organización.

Es importante la consideración que hace N. Cunill Grau de la vinculación que hay entre participación ciudadana y democracia, puesto que ve a la "participación ciudadana" inserta en una estrategia de democratización del Estado, y aparece así como un tema relevante, conectado con el establecimiento de instancias de mediación deliberativas y, con el establecimiento de arenas públicas en la interfase entre el Estado, la sociedad y la economía, capaces de movilizar espacios de representación, negociación e interlocución entorno a ellas. (N. Cunill Grau ,1997)

Bajo este marco de análisis, es necesario indagar al menos sobre tres aspectos que conciernen a la institucionalización de la articulación Estado-sociedad civil, por la vía del fomento a la participación ciudadana en las instancias gubernamentales que llevaron a la planificación y elaboración del Plan Estratégico, nos referimos a los sujetos de la participación social, las propias modalidades de ella y los ámbitos en los que se ejerció. En la relación entre las organizaciones sociales y su articulación con el Estado, se debe tener en cuenta la necesidad de que los distintos actores sociales se reconozcan como interlocutores válidos, generando en común algún tipo de espacio de concertación donde debatir sobre los distintos aspectos relativos al desarrollo.

En este período los municipios comenzaron a tener mayor importancia por la cercanía que se da entre los gobernantes y los gobernados, y porque la escena local se establece como lugar privilegiado para la aplicación focalizada de políticas públicas. Entonces la participación ciudadana aparece vinculada con los procesos de descentralización producto de la Reforma del Estado.

Además, después de años de dictadura, comienza a ser vista como una práctica que reafirma la democracia, que produce consensos más allá del descreimiento en los políticos, acerca los ciudadanos a la política, reconstruye el lazo que debe haber entre el Estado y la comunidad, y es considerada por muchos teóricos como una solución a la ineficacia del Estado.

La descentralización se va a convertir en el eje que enmarca los programas de reforma y modernización del Estado patrocinados por entidades multilaterales de crédito, los cuales centraron como protagonistas principales del cambio a los municipios y a su nuevo rol en este proceso de reforma.

Sin embargo, la descentralización va a tener una connotación dual según Coraggio (1991), porque desde la perspectiva neoliberal se la visualiza como una manera de minimizar el gasto público, al trasladar el Estado nacional responsabilidades a jurisdicciones menores. Pero la propuesta democratizante la asocia con las posibilidades de la democracia con el ámbito territorial y se basa en el fortalecimiento de las instituciones y las ventajas de que los gobiernos locales resuelvan sus propios asuntos en forma participativa y autogestionaria. .(Catenazzi y Resse, 2000)

Por ello los municipios fueron adquiriendo un nuevo rol cuyas connotaciones son de características ambivalentes.

Para Catenazzi y Resse, *“este nuevo rol se basa en la premisa de que en la medida que la resolución de las cuestiones locales se acerca a la comunidad, el objetivo de alcanzar una mejor calidad de vida para la población puede transformarse en una alternativa más real de lograr, fundamentalmente por la cercanía y cotidianeidad entre autoridades y beneficiarios del territorio común. Es así como en toda la región, los Estados Nacionales han transferido competencias y atribuciones a las administraciones locales (tanto provinciales como municipales) con el argumento de que éstas se transformen en actores y promotores activos del desarrollo social y económico en sus territorios. La desconcentración de funciones y responsabilidades tuvo entonces como uno de sus sustentos la idea de que la identificación de problemas, las prioridades para abordarlos y la utilización de los recursos disponibles pasara a ser una tarea prioritaria del ámbito local.”*(Catenazzi y Resse, pág. 3, 2000)

El hecho de asumir estas nuevas responsabilidades va a desembocar en la “municipalización” de la reforma, que va a proporcionar las características principales en las cuales se van a basar los gobiernos municipales para establecer estrategias de desarrollo local. Es decir, a partir de la municipalización de la crisis, los municipios afrontaron las transformaciones estructurales e institucionales implementadas desde el gobierno nacional, dando origen a prácticas y formas organizativas muy heterogéneas para hacer frente a las consecuencias de la crisis económica, política y social generada por la retirada del Estado de Bienestar.

La conformación de alianzas que se fueron estableciendo entre múltiples actores de la sociedad civil y del sector público para atender las distintas necesidades de la población, sobre todo de los pobres y excluidos, se ha constituido en una práctica frecuente de los mismos. Por ello en un contexto cada vez más globalizado y democratizado, resurge lo local desde lo económico y la reconstrucción de identidades desde lo político y social, a modo de establecer una mejor relación con los planteos establecidos por los Estados nacionales.

El planeamiento estratégico como herramienta de gestión comienza a ser utilizado en los gobiernos locales a partir del proceso de “municipalización”. De esta manera los municipios comienzan a desarrollar programas de trabajo para obtener mejores resultados e incorporar a más actores en los procesos de toma de decisiones; y no sólo ocuparse de políticas sociales, de empleo y de producción.

Entonces la planificación reaparece como un instrumento necesario para la resolución, evaluación y prospección de diferentes complejidades dentro de la búsqueda de mayores niveles de eficiencia y eficacia en escenarios de fuerte incertidumbre socio-económica. Por ello los antiguos métodos de planificación de carácter tecnocrático y centralizado, fueron duramente criticados por su incapacidad de resolver la problemática actual de los municipios. (Catenazzi y Reese, 2000)

Estos autores ven que la Planificación Estratégica aparece en las administraciones locales debido principalmente a los procesos de descentralización en curso; a la visualización de que los escenarios de desarrollo se modificaron y que por ello es necesario asumir nuevas pautas de gestión territorial; a la revalorización del papel de las ciudades y regiones en los procesos de desarrollo; a la percepción de que los viejos modelos de gestión no se adaptan a los tiempos y demandas actuales; y finalmente a la llegada de información a los municipios del éxito que han tenido las gestiones de carácter estratégico en ciudades europeas. (Catenazzi y Reese, 2000)

Para el desarrollo del análisis se partirá del supuesto de que un Plan Estratégico como herramienta de gestión debe necesariamente buscar conformar un proyecto integral de ciudad, en el cual el ideal democrático debe ser la base fundante de la relación entre Estado y sociedad civil. Y para ello se hará hincapié en la interrelación de las nociones de ciudadanía y democracia que tuvo que haber en la población para la formulación de dicho plan.

Análisis de caso: Plan Estratégico La Plata 2010.

Desde el año 1991 hasta la fecha el intendente de la ciudad es el Dr. Julio Alak, perteneciente al Partido Justicialista. En el comienzo de su gestión se realizaron en las jurisdicciones nacionales y provinciales una serie de reformas administrativas y fiscales, que impactaron de forma directa el desarrollo de la política pública municipal.

Dichas reformas estaban dirigidas a proveer de eficacia y eficiencia a la administración pública local en concordancia con las políticas de ajustes promovidas desde el Estado Nacional, que se basaban por un lado, en las privatizaciones y concesiones de los servicios públicos y empresas estratégicas del Estado, y por otro en las reformas constitucionales, las modificaciones implementadas en el sector público administrativo, las políticas de descentralización en todos sus niveles, y la implementación de mecanismos de participación, hechos estos tendientes a generar un fuerte impacto en el modelo de gestión estatal, caracterizado por la verticalidad, el centralismo y la excesiva burocracia.

Estas políticas de ajuste implementadas dieron lugar a la Reforma de Estado, y la descentralización de funciones produjo un impacto importante en las administraciones locales dado que debieron reorganizar sus estructuras y dar respuesta a la crisis social y económica sin recursos monetarios ni técnicos. Esta situación es lo que Daniel Arroyo (1998) denominó “la municipalización de la crisis”, puesto que los municipios se transforman en receptores de la crisis social y de las instancias de protesta que implica, dado que se encuentran con que tienen que enfrentar problemas y demandas que antes se resolvían en otras escalas.

Para resistir a esta situación los mismos empezaron a implementar nuevas herramientas de gestión que se aplicaron en todos los niveles de la administración pública, con el fin de modernizar la gestión y de crear espacios de participación en la comunidad, puesto que como plantea E. Ballón Echegaray “ *en las democracias incipientes de los países de capitalismo atrasado, la participación es vista, además de cómo redistribución de poder real o simbólico (fuente de inclusión) y de acceso a determinados bienes, como forma de relegitimar un sistema de representación alejado del ciudadano que desconfía profundamente del mismo*”. (2003).

Entonces la participación es vista como un antídoto contra los males de la población marginada y como un mecanismo de integración al orden social vigente.

En el caso del municipio de La Plata, se comienza incentivar a través de diferentes herramientas de carácter netamente participativo que se denominan “nuevas estrategias de gestión”. Entre las de mayor importancia se encuentran: el Presupuesto Participativo y el Plan Estratégico, siendo éste el centro de análisis de la investigación.

A fines de 1991, la Municipalidad de La Plata pone en marcha el Programa de Descentralización y Participación Ciudadana, dentro de un proceso de transformación de la gestión municipal y con la idea de generar un modelo más participativo y eficiente en la atención de los problemas de la comunidad.

Este proceso también lo estaban viviendo varios municipios de Argentina e incluso estas “nuevas estrategias” eran copiadas de países europeos y latinoamericanos, como el caso de Brasil.

Para el municipio, en este nuevo modelo el Estado asume un rol protagónico en la promoción del desarrollo local, sentando las bases de un nuevo espacio de carácter multiactoral en donde se articulan, a través de la concertación, los intereses de los diversos actores en los diferentes escenarios. De esta manera la planificación y la gestión pasan de ser una responsabilidad exclusiva del Estado a ser un derecho y responsabilidad compartida con toda la sociedad que participa a través de diferentes canales. (Plan Estratégico La Plata 2010, 2001).

El Presupuesto Participativo de 1998 será tomado como principal antecedente para el análisis del Plan, por las prácticas participativas que propuso dado que propició un espacio de participación ciudadana en una de las tareas centrales que tiene un municipio: la planificación del presupuesto.

Para llevar adelante el Presupuesto Participativo se puso en marcha el Plan de Desarrollo Local, una nueva herramienta de gestión participativa y descentralizada, donde el Estado -Municipalidad de La Plata- y la Sociedad Civil –Juntas Comunes- se asocian para construir el plan de desarrollo de cada región del Partido. En ese proceso, las demandas priorizadas por las Juntas Comunes se traducen en un conjunto de programas, proyectos y acciones que se canalizan mediante el Presupuesto de 1999. (Plan Estratégico La Plata 2010, 2001).

Las Juntas Comunes se formaron en 1992 a partir de un proyecto de reestructuración que hace el municipio sobre las Delegaciones Municipales, que quedan conformadas por un órgano ejecutivo, el Centro Comunal - a cargo del Delegado Administrador - y un órgano participativo colegiado, la Junta Comunal.

Las mismas son importantes por las prácticas democráticas que implican y las relaciones sociales que se establecen en ellas, puesto que la Junta es un lugar de encuentro de las distintas organizaciones barriales y vecinales, para canalizar las inquietudes de todos los ciudadanos y compartir los procesos de planificación, toma de decisiones y control de la gestión municipal.

Entonces la participación de los Centros Comunales en la elaboración del Presupuesto Participativo posibilitó realizar un diagnóstico de la situación socioeconómica de toda la ciudad, creando de esta forma una base participativa para comenzar a trabajar en el municipio.

Esta experiencia también es considerada relevante, por la vinculación que tiene en estos procesos participativos la recuperación de la democracia, el tipo de democracia y la retirada del Estado de Bienestar en la Argentina y la región.

Tradicionalmente al presupuesto se lo separaba de los mecanismos de democracia directa por no ser definido a través del voto universal y secreto, pero según Carlos Sortino, “...aunque el voto sea en asamblea y a mano alzada, existen procesos de presupuesto participativo dispuestos desde abajo, en los que la población se organiza y discute libremente sobre los asuntos públicos y toma decisiones vinculantes para el gobierno...” (Pág. 19, 2007).

La crisis de la democracia representativa y la crisis de la legitimidad social de la planificación tradicional, plantearon la necesidad de pensar nuevas alternativas de gestión para establecer puentes entre la democracia participativa y la democracia representativa, y así poder modificar de manera efectiva la concepción que se tenía de la administración de lo público.

La idea original del Presupuesto Participativo era que la ciudadanía participe, que no deje espacios libres al momento de sugerir proyectos y controlar que los mismos se cumplan. Pero según lo expresado por quienes analizaron las diversas etapas, la experiencia no tuvo éxito en el sentido de que las sugerencias planteadas no se llevaron a la práctica por existir cierta resistencia interna de algunos funcionarios públicos que creían que cuando la gente debatía y participaba en cuestiones del municipio, era avasallado su poder. (Plot Beatriz N. 2005).

Después de esta experiencia, en el año 1999 fue elaborado un documento por la municipalidad de La Plata y coordinado por la Fundación CEPA, que se denominó “**Bases estratégicas para el desarrollo sustentable de La Plata**”. Fue la primer convocatoria para elaborar el **Plan Estratégico de La Plata**.

De este trabajo y de los talleres que se hicieron surgen cinco Ideas Fuerza que se proponen como punto de partida para el debate y que llevará a la conformación de las Bases Estratégicas, las cuales después son retomadas en el Plan Estratégico:

1. La Plata Capital, Ciudad Puerta del MERCOSUR.
2. La Plata, Faro Cultural.
3. La Plata, Tecnópolis.
4. La Plata, Capital Ambiental del Sur.
5. La Plata, Municipalidad Participativa para la Promoción del Desarrollo.

Para definir las ideas fuerza, se realizó un diagnóstico que parte de la identificación de los mitos tradicionales que tiene la ciudadanía sobre La Plata. Se los analizó y revisó para tener un panorama sobre la situación de la ciudad. Este diagnóstico se considero adecuado para presentar en una instancia participativa y conducente para efectuar propuestas preliminares.

Para su realización se conformaron tres Talleres en los cuales se llevó a cabo el proceso de consulta y debate, además se organizaron por temática en relación a las ideas fuerza y en ellos se acordaron los Lineamientos Estratégicos con sus correspondientes programas Se convocó a actores sociales representativos de la ciudad, de acuerdo a la publicación oficial, a 209 personas y cerca de 100 instituciones, sectores integrados especialmente por políticos, funcionarios, académicos, consejos profesionales, culto y Juntas vecinales, entre otros.

Después de estos talleres, se propuso en el Documento Bases Estratégicas para el Desarrollo Sustentable de La Plata algunas ideas para asegurar la continuidad del proceso del Plan Estratégico como: una correcta divulgación de las Bases, el compromiso de desarrollar un Foro Participativo de Reflexión, la constitución de una Asamblea Permanente que impulse el Plan Estratégico y el otorgamiento de la coordinación del Plan a un grupo o entidad externa, preferentemente la Fundación CEPA, que coordinó las Bases. (Plot Beatriz N. 2005).

Otro antecedente que de igual forma debía darle impulso al Plan era el proyecto técnico que también desarrolló la Fundación CEPA para posicionar a La Plata como Patrimonio Cultural de la Humanidad. En 1999 el Gobierno Nacional envió a la UNESCO la candidatura de la ciudad para ser declarada “Sitio del Patrimonio Mundial”, porque se trata de un casco urbano completo, concebido y construido en el siglo XIX, en la etapa republicana independiente, y por ello se la consideraba un caso único en el mundo.(Plan Estratégico La Plata 2010, 2001)

Finalmente en Agosto del 2001 el municipio de La Plata decide nuevamente impulsar el Plan Estratégico. En el Pasaje Dardo Rocha, se reúnen las instituciones, organismos representados y personalidades convocadas, para constituir la Junta Promotora del Plan Estratégico local denominado Proyecto La Plata 2001/2010. Se toma como antecedentes la experiencia del Presupuesto Participativo, la creación de las Juntas Comunales, el Proyecto La Plata Patrimonio Cultural de la Humanidad y las Bases Estratégicas para el Desarrollo Sustentable de La Plata.

Se constituye el Consejo General con la presencia de instituciones locales y se convoca a dichas instituciones a participar de los primeros Talleres Temáticos del Plan. Los temas planteados fueron: marginalidad, pobreza, enfermedades sociales, empleo, desempleo, niñez, ancianidad, salud, educación, capacitación laboral y formación profesional, PyMES, infraestructura, problemática ambiental, cultura e identidad local, ciudad y región, vinculación con el país y el mundo

A su vez entre las primeras acciones se realizó un concurso de carácter regional denominado **“20 Ideas para La Plata”** promovido por el municipio y organizado por el Colegio de Arquitectos de la Provincia.

Las propuestas y temáticas desarrolladas fueron planteadas por profesionales de Arquitectura, Urbanismo y Ciencias Ambientales, quedando fuera otras disciplinas como Economía, Cs. Sociales, Antropología, etc. ramas sumamente necesarias al momento de encarar nuevas acciones en el marco del debate y elaboración del Plan.

El centro de atención fue el planeamiento urbanístico centrado en la obra pública, y se proponía a través de la intervención predominante del Colegio de Arquitectos, una acción concreta y puntual sobre el territorio.

Después se empezaría a evaluar cuestiones sociales, culturales, políticas y económicas que eran de suma importancia, y para ello se amplió la convocatoria a la comunidad para la presentación de Proyectos y Programas a realizarse con costos bajos y en poco tiempo, para imprimirle a esta Primera Etapa del Plan cierto dinamismo. Para coordinar el Plan se convocó a la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNLP.

Es así como se formaron los primeros talleres participativos que se realizaron en Octubre del 2001 y se denominaron **“En busca de las primeras acciones”**.

Los Talleres Participativos eran reuniones que se realizaban en los distintos barrios con vecinos que en su mayoría eran convocados por delegados municipales. A través de esos encuentros se debían clasificar las demandas por su grado de importancia respecto a la urgencia de cada cuestión y generar acuerdos sobre las posibles soluciones.

Según una integrante¹ del equipo técnico “*era una instancia en la que se suponía que había que coordinar grupos y técnicas cualitativas, las reuniones se hacían en los barrios y la gente en los talleres planteaba todos sus problemas, se generaba un torbellino de ideas (...) lo que quedaba expresado eran solo demandas, no se llegaban a generar proyectos en concreto porque había muy poco tiempo y los talleres se hicieron a las apuradas*”

La convocatoria se anunciaba con un carácter abierto, plural y por los objetivos planteados debía propiciar una amplia participación, representada en este caso por Instituciones, Fuerzas políticas, Asociaciones, Fundaciones, Foros, Centros, Cámaras, Clubes, Comisiones, Institutos y ciudadanos. Sin embargo hubo muchos vecinos e instituciones que quedaron fuera de los talleres y que en el Plan figuraban como participantes.

Los proyectos presentados se entregaron al Consejo General del Plan para que sean evaluados, y los que eran elegidos por unanimidad pasaban a formar parte del Banco de Proyectos del Plan.

En esta instancia la mayor participación estuvo dada por los actores sociales que habían sido convocados, sin embargo la mayor parte de los proyectos fueron elaborados por las Facultades, Institutos de Investigación, profesionales de la municipalidad y Fundaciones con capacidad técnica.

Además cuando se interrogó a integrantes² del equipo técnico sobre cómo se convocó a los vecinos plantearon: “*la convocatoria se realizó a través de los punteros políticos de la zona, se movía el aparato político para convocar a la gente a los talleres. La convocatoria se suponía que era amplia, o en un principio se había planteado en ese sentido, pero iban por los punteros...*” hecho que demuestra que el clientelismo político sigue vigente en experiencias que deberían generar compromiso en la comunidad.

Algo propio, como plantea O’donell, de los países con ciudadanía de baja intensidad en donde los derechos civiles y políticos son avasallados por las formas de discriminación y de pobreza que sufre la población, y que lleva a que el aparato político haga uso de esta precariedad. (1993)

¹ Entrevista n° 9. Integrante del equipo técnico: Licia Pagnamento.
Fecha de realización: Septiembre de 2006.

² Entrevista n° 9. Integrante del equipo técnico: Licia Pagnamento y Marife Suárez.
Fecha de realización: Septiembre y Diciembre de 2006.

El trabajo en los talleres concentraba a los participantes según sus intereses en cinco grupos en los que se presentaban proyectos e iniciativas acorde a las condiciones requeridas por la temática planteada.

En éste ámbito asistieron los coordinadores técnicos y los profesionales nombrados por la Universidad para que instrumentarán y articularán los talleres en los diferentes barrios, una integrante³ manifestaba: *“querían que hagamos pensar a la gente ciertos lineamientos de cómo podía llegar a ver la ciudad de acá a diez años, como la visualizaban en un futuro, pero en los talleres surgían los problemas puntuales del día a día”*.

En estos talleres se buscaba que los vecinos expusieran las problemáticas de cada barrio y elevaran propuestas en relación a diferentes temas.

En el año 2002 se evalúan los proyectos presentados, y se recomiendan sólo cinco de ellos que no representan erogación importante para el municipio y que fueron propuestos conjuntamente por la Universidad y el organismo municipal.

A su vez, para lograr un diagnóstico consensuado, el municipio concretó un convenio con el Programa Observatorio de Calidad de Vida de La Plata, dependiente de la Secretaria de Extensión de la UNLP, para la realización del diagnóstico de dos instancias: la de los Talleres Locales y la de los Talleres Temáticos. (Plot Beatriz N. 2005).

El Programa Observatorio de Calidad de Vida era un estudio particularizado barrio por barrio de la realidad ambiental, social y económica local y de su evolución. Su misión primordial consistía en observar, en forma permanente y generar un conocimiento preciso, sobre la situación y evolución de los distintos factores que componían la calidad de vida de los habitantes del Partido de La Plata en cada una de sus localidades y barrios.

De la implicancia de estos factores en la calidad de vida de las personas surgió la importancia de respaldar esta experiencia, porque conjugaba la gestión medioambiental y socioeconómica con el compromiso de la comunidad académica en el mejoramiento cotidiano de la calidad de vida, como forma de construir el futuro, aportando con lo mejor que sabía hacer en ese momento, que era generar conocimiento sobre ellas.

Después se desarrollaron los Talleres Locales teniendo en cuenta a las 18 Juntas Comunales y sus respectivos distritos como lugares de debate y discusión de la

³ Entrevista n° 9. Integrante del equipo técnico: Licia Pagnamento.
Fecha de realización: Septiembre de 2006.

denominada escala micro-local, reservando para los talleres temáticos la síntesis y profundización a una escala general. Abordaban temas relacionados con la problemática de cada barrio, y se identificaban los aspectos negativos y positivos del barrio para plantear soluciones. (Plan Estratégico La Plata 2010, 2001).

Las Juntas debían estar constituidas por vecinos, instituciones y asociaciones del barrio correspondiente. Es decir por los actores sociales del lugar y que compartan, como menciona J. Karol ese **modo de vivir juntos** resultante de las estrategias que realizan entre ellos mismos como grupos sociales y de sus relaciones de asociación y oposición. (2003)

Sin embargo, la participación en estos Talleres fue mucha más baja en relación con la convocatoria que tuvo la experiencia de los talleres para el Presupuesto Participativo, porque las Juntas en ese momento estaban en declinación..

Para los responsables del Plan, se convocó a una buena cantidad de vecinos, que expusieron, según ellos en un ámbito de verdadera participación, sus ideas, diagnósticos y propuestas en relación a los temas más variados.

Sin embargo, como afirma la integrante⁴ del equipo técnico “...en los talleres saltaba el desencanto del fracaso del Presupuesto Participativo, pero a pesar de ello consideraban positivo el hecho de que se generará un lugar para discutir y plantear demandas, y lograr que las mismas lleguen a la municipalidad. Esto tenía una contracara, porque se suponía que el Plan Estratégico tenía que construir grandes lineamientos, pero los problemas que salían en los talleres era el pozo de la esquina” .

Uno de los desafíos del ciudadano actual en relación con los municipios, es el de proyectarse a futuro y aquí se toma el planteo que hizo Daniel Arroyo, sobre los efectos de la reforma de Estado y el impacto bastante fuerte que tuvo sobre los gobiernos locales, que hasta hace poco tiempo, se encargaban de atenciones mínimas, llamadas las “tres B” (baches, bombitas y basura) y las “tres C” (caminos, cloacas y cordón cuneta) y el mantenimiento de la ciudad o de los caminos rurales. (Arroyo, 2001).

En estos talleres salieron diversos temas referidos a los problemas puntuales de los ciudadanos de La Plata, como desocupación, pobreza, inseguridad, educación, salud,

⁴ Entrevista n° 9. Integrante del equipo técnico: Licia Pagnamento.
Fecha de realización: Septiembre de 2006.

transporte, etc... Y también en lo referente a las instancias de participación y apropiación de experiencias que ya los había convocado anteriormente.

En este escenario se tomará la visión que tiene Karol sobre la noción actual de participación comunitaria, la cual involucra a los habitantes en su condición de ciudadanos y a la comunidad como la base organizacional del Estado moderno. Esto es así porque se la vincula con la descentralización y la participación social, y en un sentido más amplio con la transformación de las culturas políticas y organizacionales de una sociedad. Además es un concepto que está estrechamente vinculado a las nociones de actores sociales, democracia participativa y directa, mecanismos de consulta y control social. (2003)

La idea de los Talleres Temáticos era tratar los grandes temas de la ciudad, desde una mirada de los especialistas y del público interesado también en los grandes ejes. Además para su desarrollo se debía tener en cuenta lo producido en los Talleres Locales representados por las comisiones de seguimiento.

Como consigna del resumen del taller, se propusieron tres ejes para encarar las problemáticas locales:

- Eje urbano / ambiental;
- Eje socio / cultural;
- Eje económico / productivo. (Plan Estratégico La Plata 2010, 2001)

La tarea de los talleres temáticos era construir un diagnóstico consensuado, es decir, que se visualice como otra instancia a la cual recurrir una y otra vez en la medida que se fueran acopiando nuevos datos e información necesarios para su actualización. Sin embargo, al poco tiempo e incluso en la actualidad se puede asegurar que esto no se dio, desde el momento en que se puede comprobar que no existe ni siquiera la oficina municipal que estaba en ese momento encargada de la promoción del Plan.

Además por el desenvolvimiento que tuvieron los talleres previos, y por la “rapidez” con que se procesó la información, se generó cierta incertidumbre de si realmente se utilizó de manera efectiva el material recolectado en los talleres participativos.

Evidentemente se estaba nuevamente malgastando la participación de la comunidad y el trabajo de los profesionales, porque estas situaciones son las que fomentan el descreimiento en las instituciones y en la política.

Finalmente los temas que fueron planteados en estos talleres en lo que respecta al **eje urbano / ambiental** son las problemáticas vinculadas con: la configuración urbano

territorial, la integración territorial, los dificultades de conectividad y accesibilidad, la falta de infraestructura en servicios, la problemática hidráulica, la degradación ambiental y la contaminación.

En el **eje socio / cultural**, se planteó que surgieron intereses en lo que respecta a la cultura e identidad, como también preocupación por los grupos o sectores que se encuentran en riesgo social en cuanto a condiciones de vida (salud y educación) de la comunidad.

Finalmente en **el eje económico / productivo**, los únicos problemas planteados y tratados fueron los relacionados a la producción agrícola periurbana, sin darle importancia a las actividades industriales, comerciales y de servicios, lo que pone en duda la calidad de los talleres y de sí los actores sociales implicados en el tema fueron convocados o no.

El desinterés que tuvo el municipio en éste último eje se vincula con la tasa de desempleo de la región, que es elevada debido a la privatización de empresas públicas y a la reestructuración productiva de grandes plantas de capital, pero también a la escasez de políticas municipales en el tema.

Además, después del recorrido bibliográfico realizado se puede decir que todos los temas desarrollados, tienen antecedentes en otros proyectos de planificación local de la ciudad lo que lleva a pensar que el municipio no esta planificando correctamente.

La concordancia de opiniones recolectadas en las entrevistas respecto al escaso compromiso político de los responsables es unánime, en el sentido de que se cree que el Plan se diseñó para demostrar que la gestión era moderna pero no se evolucionó en su desarrollo posterior.

Aunque ciertos responsables de la conducción sigan afirmando lo contrario, cuando se procesó la información los integrantes del equipo técnico y personas que estuvieron en las Juntas Comunales, es decir, los que vivieron efectivamente las instancias donde la gente participó y planteó problemas, concuerdan en que no hubo seriedad y responsabilidad de ninguna índole en el transcurso del Plan.

Conclusiones.

Las experiencias de participación ciudadana más características que tuvo la ciudad de La Plata han sido el Presupuesto Participativo y el Plan Estratégico. Con el uso de estas

nuevas herramientas de gestión se pudo comprobar cómo es el poder político el que decide crear o no los espacios de participación, y como a través de ellos se desvincula de responsabilidades que le son propias.

Estas dos experiencias han formado parte de un proceso de modernización del Estado y de rejuvenecimiento de la gestión cuya idea era presentar a la comunidad una manera de gestionar moderna, en donde todos los canales de comunicación entre el poder político y la sociedad civil tenían que ser sencillos y directos.

Sin embargo, y de acuerdo a los resultados obtenidos a través de las entrevistas, se puede concluir que estas herramientas de participación fracasaron.

En una primera instancia, porque para los talleres participativos se convocó a casi la misma gente que había participado en el Presupuesto Participativo, y el desencanto de esa experiencia persistía en la población.

A su vez en algunos talleres se utilizó a la gente políticamente, en el sentido de que eran convocados por los delegados municipales y concurrían aquellos que tenían una ligazón a prácticas de tipo punteriles (pues se trataba de beneficiarios de planes sociales con lugar de trabajo en las Delegaciones Comunes).

Entonces el fin no era participar sino hacer “acto de presencia”, cuando la idea central de este tipo de talleres tenía que ser crear instancias participativas características de la democracia directa.

El Plan estratégico tuvo varias etapas de participación a nivel institucional, territorial y sectorial, pero a pesar de lo que digan los responsables, no se hizo un llamado abierto a la participación de toda la comunidad. Incluso actualmente si se le pregunta a un ciudadano común sobre la existencia del Plan Estratégico La Plata 2001-2010 es muy probable que lo desconozca.

En una segunda instancia, por la falta de conexión entre el equipo técnico de la UNLP y el área de coordinación del Plan, dado que cuando los profesionales presentaban los resultados con los temas que surgía en los talleres, dicha área presentaba rápidamente los lineamientos que habían surgido de ellos. Situación que llevó a pensar que los lineamientos del Plan Estratégico ya estaban elaborados y se solicitaba la participación de la ciudadanía por cuestiones meramente formales.

Tercero, porque se importó un herramienta de gestión que había sido utilizada en municipios europeos para adaptarse a las reformas neoliberales, entonces el propósito era presentar a la comunidad platense una imagen de gestión municipal moderna y con funciones públicas descentralizadas.

Pero no se tuvo en cuenta que dicho Plan para que resultara implicaba necesariamente compromiso y conocimiento de las nuevas reglas de gestión, no solo de parte de la sociedad civil sino también del sector público y privado.

Esta situación se puede corroborar en el hecho de que el municipio hasta el momento no ha manifestado intención de continuar con el Plan o de implementar los lineamientos estratégicos esbozados. Actualmente no hay informes sobre el estado de los proyectos que habían sido seleccionados, ni tampoco registro de alguna iniciativa en cuanto apoyo económico y político por parte de los actores públicos y privados. La oficina encargada de la ejecución del Plan, se encuentra prácticamente desmantelada y los responsables iniciales de la conducción y coordinación ya no están involucrados.

Si a éste vacío institucional se le agrega los vaivenes políticos y económicos de los últimos años, donde el descreimiento en las instituciones, la apatía política y la falta de representatividad han sido los sentimientos que predominaban en la comunidad, se puede decir que en este escenario es imposible lograr que esta nueva herramienta tenga éxito, sobre todo cuando su principal objetivo es lograr, mediante la participación masiva y el compromiso político y social, un proyecto colectivo de ciudad.

Además porque para que el proceso de participación continúe, la comunidad necesita constantemente signos concretos de que se está avanzando en lo que han participado o lo van hacer.

Si bien parte de responsabilidad del fracaso del Plan Estratégico lo ha tenido el sector político, también tuvieron responsabilidades concretas el sector privado y la sociedad civil.

La sociedad civil conformada por las asociaciones, los colegios profesionales, fundaciones y especialmente las Juntas Comunales, son cooptadas por los partidos políticos, que establecen relaciones clientelares con determinadas personas en lugar de comprometerse y trabajar en conjunto con toda la comunidad.

En estas estructuras es necesario que se modifiquen estas formas de representación sectorizadas y se adopten mecanismos de participación que involucren e incentiven a toda la sociedad a querer estar presente y formar parte de decisiones y proyectos que tienen que ver con todos.

En cuanto al sector privado, la mayoría de las veces se adhiere en los comienzos de los planes, pero cuando se les empieza a demandar acciones concretas como inversiones económicas, capacitaciones laborales, innovación tecnológica, etc...su participación decae considerablemente.

Con el fracaso del Plan Estratégico, se perdió una oportunidad importante de generar participación y de presentar a la comunidad un cambio en la gestión pública. Sobre todo en un momento en donde tanto la globalización económica como política afecta a las identidades locales o regionales y donde también debido a las reiteradas crisis se han multiplicado y heterogenizado las demandas sociales. Por ello plantear un proyecto de ciudad basado en un Plan Estratégico implica concertación social y representa un oportunidad democrática imperdible. Primero porque ofrece una respuesta integrada y local a los problemas del lugar y convoca a todos los actores sociales a actuar en conjunto, y segundo, porque permite reconstruir identidades locales y gestar proyectos colectivos a través de prácticas participativas que refuerzan el sistema democrático que tan dañado está en nuestra región pero que es constantemente elegido por la gran mayoría de los ciudadanos.

Bibliografía.

ARROYO, Daniel, “Políticas sociales municipales y modelos de planificación en la Argentina”, en BURIN, David y HERAS, Ana Inés, Desarrollo local, La Crujía, Ed. Circus, 2001. Pág. 89-110.

BALLÓN ECHEGARAY, Eduardo, “Desarrollo local y participación: la necesidad de problematizar el “particionismo”, en Pobreza urbana y desarrollo, Serie Programa Frontal, Año 9, N° 2, 2003.

CATENAZZI, Andrea y REESE, Eduardo, “La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas”, en Revista Pobreza urbana y desarrollo N° 20: Planes y Programas participativos para el desarrollo local, abril ,2000.

CUNILL GRAU, Nuria, Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos, Centro Latinoamericano para el desarrollo (CLAD), Caracas, 1991.

KAROL, L. Jorge, “Actores sociales y gestión de la ciudad”, (MIMEO) Documento de la cátedra de Planeamiento I. Facultad de Arquitectura Urbanismo y Diseño. UNLP, 2003.

NUN José, Democracia ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2000.

O’DONNELL, Guillermo “¿Democracia delegativa?”, en Contrapuntos, Paidós, 1997.

O'DONNELL, Guillermo “Estado, democracia y ciudadanía”, en Revista Nueva Sociedad N° 128, 1993.

PLAN ESTRATÉGICO LA PLATA 2010. Universidad Nacional de La Plata. Municipalidad de La Plata, 2001.

PLOT, Beatriz, “Gestión Pública y Participación Ciudadana en el Municipio de La Plata”, en Revista Geograficando N° 1, 2005.

SANCHEZ, Euclides, Todos con la esperanza. Continuidad de la participación comunitaria, comisión de estudios de postgrados, Facultad de Humanidades y Educación, Universidad Central de Venezuela, 2000.

SORTINO, Carlos, “Democracia directa: el camino a la participación” en revista Tiempos de La Plata para la provincia, diario Hoy, Abril 2007.