

GESTIÓN PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO DE LA PLATA

Beatriz N. PLOT*

Resumen

Este trabajo plantea las dificultades y desafíos que representa para el poder político y la sociedad, la implementación de las nuevas tecnologías de gestión territorial que comienzan a desarrollarse a partir de la década del noventa con la Reforma del Estado.

El estudio se realiza a través del análisis de dos herramientas básicas que promueve el Plan de Modernización del Estado y a que el Municipio de La Plata convoca a participar: el Presupuesto Participativo y el Plan Estratégico.

El análisis de estas experiencias nos permite reconocer, por un lado, hasta qué punto el poder político tiene la firme convicción de ceder espacios de poder a la ciudadanía y, por otro, el nivel de presencia y compromiso que asume la sociedad cuando participa de estos espacios abiertos a todos los actores que, con distintos intereses, forman parte de la construcción de la ciudad.

Con el desenlace de ambas experiencias se desaprovecha no sólo la oportunidad de dar comienzo a un cambio más profundo en la gestión municipal, sino también la posibilidad de plasmar en el territorio las demandas que habían surgido a partir de los acuerdos alcanzados por la comunidad.

Por último, se plantea la necesidad de contar con una actitud más firme y perseverante por parte de la sociedad, que le permita alcanzar niveles de participación activa en aquellos sectores de gestión en los que se elaboran y ejecutan las políticas públicas que la afectan en forma directa.

Palabras clave: Participación -Tecnologías de gestión - Modernización del Estado.

*Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. UNLP

PUBLIC MANAGEMENT AND CITIZEN PARTICIPATION IN LA PLATA'S CITY COUNCIL

Abstract

This project rises the difficulties and challenges, that political power and society have faced because of the implementation of the new technologies on territorial management, which started to be developed together with the State Reform of the nineties.

This study is carried through the analysis of two basic tools by the State Modernization Plan and called upon to participate by the City Council: the Participative Budget and the Strategic Plan.

The analysis of these experiences allows us to observe, on the one hand, to what extent political power yields power spaces to the citizenship with absolute conviction; and, on the other hand, the level of presence and commitment that the society undertakes when participating in these spaces open to all the actors who, with different interests, are involved in the construction of the city.

With the outcome of both experiences the opportunity to give rise to a deeper change in the city management and the prospects for dealing with the demands arisen from agreements reached by the community are missed.

Finally, it is deemed necessary to build up a more persevering and firmer attitude on the part of the society which may allow it to reach participative levels in those sectors of management where public policies, which directly affect it, are both planned and executed.

Key words: Participation - Management technologies - State Modernization.

Introducción

Las transformaciones económicas que experimentaron los países desarrollados en la década del '70 tienen un fuerte impacto sobre los países subdesarrollados, pues provocan una agudización de los problemas sociales, crisis en la actividad económica y financiera y un estancamiento generalizado del desarrollo en sus diversos aspectos.

A partir de los '90 se imponen, desde los países centrales y organismos financieros internacionales, políticas de reestructuración que se canalizan prin-

principalmente a través de reformas económicas, que ponen especial énfasis en la reducción del déficit fiscal, la estabilidad monetaria, la apertura total de la economía y las privatizaciones de las empresas públicas; la implementación de estas políticas dan fin al denominado Estado de Bienestar.

En nuestro país la adopción de este modelo se pone de manifiesto en la aplicación de una serie de medidas que dan como resultado una fuerte concentración económica, marcada desigualdad en la distribución de los ingresos y de la riqueza, alto endeudamiento externo, acelerado crecimiento de la desocupación, destrucción del tejido productivo con la consiguiente crisis en las economías regionales y el ingreso de un alto porcentaje de la población a condiciones de pobreza e indigencia.

Entre las políticas de ajuste impuestas, el paquete de medidas que dio origen a la *Reforma del Estado* constituye uno de los ejes fundamentales, pues abre las puertas a todas las reformas que se realizaron en el país. Por un lado, las privatizaciones y concesiones de los servicios públicos y empresas estratégicas del Estado, y por otro las reformas constitucionales, las modificaciones implementadas en el sector público administrativo, las *políticas de descentralización* a nivel nacional, provincial y municipal, 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 una excesiva burocracia (García Delgado; 1998).

La reforma de la Constitución Nacional en el año 1994, impulsa una importante modificación en cuanto al Régimen Municipal, expresando en su artículo 123° que “...cada provincia dicta su propia constitución conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando **la autonomía municipal** y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”. En general los municipios gozaban, hasta esta reforma constitucional, de autarquía territorial. Es decir que si bien tenían autonomía administrativa– financiera, estaban regido por numerosas disposiciones provinciales que limitaban su autonomía, y los convertían en simples delegaciones de los poderes estatales con competencias limitadas.

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, la reforma efectuada en el ‘94 no ha modificado el Régimen Municipal. No introdujo ningún cambio que se correlacionara con las adecuaciones incorporadas en la Constitución Nacional por la Asamblea Constituyente, significó esta decisión un retraso importante en relación con otras provincias donde se reconoce al municipio como un auténtico del Estado, facultado para dictar su propia Ley.

En consecuencia, las posibles *políticas de descentralización* promovidas a través de la Constitución Nacional quedan como mero enunciado, y se convierten en políticas de desconcentración de competencias a los municipios.

Esta cesión de competencias se disfraza en la actualidad como un elemento más de autonomía municipal. Se produce sin mediar etapas de transición que permitan al municipio reorganizar sus estructuras y capacitar los recursos humanos, y especialmente, sin recibir los recursos económicos necesarios para llevar adelante esta tarea, lo que provoca en muchos casos profundas crisis de gobernabilidad.

En realidad, como bien lo expresa Daniel Arroyo (1998), se trata de una *descentralización o municipalización de la crisis*. El Estado nacional traslada la crisis a la provincia y la provincia, a los niveles de gestión de menor capacidad, los municipios. El objetivo es, en consecuencia, sanear las cuentas fiscales del Estado lo que genera en los municipios las dificultades propias de quienes deben dar respuesta a la crisis social sin recursos económicos, técnicos ni de gestión adecuados.

El municipio se transforma entonces en un receptor directo de la protesta social, y debe manejar situaciones y demandas que anteriormente eran atendidas en otro nivel de gestión.

Para paliar la crisis, muchos de ellos recurren a las *nuevas tecnologías*, que a partir de la implementación del Plan de Modernización y Reforma del Estado (principios de la década del '90) se intentan incorporar en los distintos niveles de gestión, a través de asesoramientos técnicos y préstamos que son financiados por organismos internacionales.

Por otra parte, y paralelamente, se incorporan a través de las reformas constitucionales una serie de principios, derechos y elementos facilitadores, que garantizan legalmente la *participación comunitaria*.

En ese sentido se debe destacar que, a partir de esa modificación, se crean las condiciones necesarias -a través de mecanismos institucionalizados-, para fortalecer la participación y ampliar la presencia ciudadana en los órganos de gestión.

Ello implica incorporar y aceptar tanto los ciudadanos como el Estado nuevas reglas de juego y, también, supone alcanzar consensos básicos y acuerdos que permitan materializarlos.

Vale aclarar que, si bien los órganos constituidos en el sistema representativo no pueden ser reemplazados por estos mecanismos, sí pueden éstos enriquecer y/o legitimar sus decisiones y fortalecer su constitución.

Entre los principales instrumentos institucionalizados que están funcionando en los distintos niveles de gestión, se pueden mencionar los Consejos locales, la Audiencia pública, la Iniciativa popular, la Consulta popular: todos ellos con distintos objetivos y grados de participación.

Estos mecanismos de participación, como se ha expresado anteriormente, están relacionados con el Plan de Modernización del Estado que se está implementando a nivel nacional, provincial y municipal, a partir de la década del '90. Este Plan contempla, entre otros objetivos, la implementación de una serie de herramientas esencialmente participativas, como la Planificación Estratégica, el Presupuesto Participativo, los Planes de Desarrollo Local, las Cartas Compromiso, el Control de calidad, etc., todas ellas pueden ser de distinta índole según el carácter que adopte la intervención ciudadana: netamente consultivo o de fiscalización de las políticas públicas o de programas en ejecución.

A partir de las reformas encaradas por el Estado, varios municipios recurren a estas nuevas herramientas basadas, esencialmente, en la descentralización de las decisiones y en la participación de los ciudadanos. Esto implica poner en marcha un nuevo modelo de gestión que se ubica en las antípodas de lo que es hoy la gestión municipal.

En el Municipio de La Plata hubo dos experiencias cuyos instrumentos de gestión implicaron la posibilidad de crear ámbitos de participación abiertos a toda la comunidad: el Presupuesto Participativo y el Plan Estratégico de La Plata.

Presupuesto Participativo

En el año 1998 el municipio de La Plata resuelve, luego de diversas reuniones entre el Intendente Municipal, parte de su Gabinete y las Juntas Comunales, encarar una nueva experiencia a través de la implementación del Presupuesto Participativo.

El municipio contaba ya con otros ámbitos de participación, dado que a partir de 1992, se lleva adelante un proyecto de reestructuración de las Delegaciones Municipales conformado por un órgano ejecutivo denominado *Centro Comunal* y por un órgano participativo colegiado, la *Junta Comunal*. Estas últimas son consideradas como espacios de encuentro de las organizaciones barriales y vecinales, donde se canalizarían las inquietudes de la ciudadanía y se compartiría el control de la gestión y la toma de decisiones en los procesos de planificación (Martino; 1999).

La participación de dichos Centros Comunales en la elaboración del Presupuesto Participativo es de fundamental importancia pues permite contar con un diagnóstico más acabado de todo el territorio municipal, ya que sus ámbitos de acción cubren todo el partido de La Plata, y además permite conocer las demandas, no sólo del casco de la ciudad, sino también de todas las localidades que la integran.

El municipio, por lo tanto, ya contaba con una base participativa organizada para comenzar a trabajar en el territorio.

Paralelamente, se decide crear dentro de las estructuras municipales un área denominada *Plan de Desarrollo Local*, formada por un equipo interdisciplinario de profesionales cuyo objetivo era lograr una visión integradora del sistema territorial.

Dentro del marco que constituye un *Plan de Desarrollo Local* se decide llevar adelante el Presupuesto Participativo.

La elaboración del mismo se desarrolló en seis etapas:

1. *Presentación de la Propuesta*
2. *Caracterización del sitio*
3. *Relevamiento de las demandas*, que se realizó a través de un recorrido por los distintos barrios. Esta etapa fue muy enriquecedora, tanto por el número de vecinos que participó, como por la actitud de colaboración que primó durante todo este proceso.
4. *Ordenamiento de las demandas*, a partir del cual se realizó el Primer Taller Comunitario.
5. *Priorización de las demandas*, con el documento del presupuesto Participativo se realizó un Segundo Taller Comunitario a efectos de poner a consideración de los vecinos la priorización efectuada. Finalmente, mediante un acuerdo colectivo, se establecieron las prioridades.
6. *Elaboración del Presupuesto Participativo - Plan de Desarrollo Local* Con la intervención del Equipo Técnico, el Gabinete Municipal y los administradores comunales, se realizó una evaluación técnico-económica de los Proyectos, y se definieron los Programas a incorporar al Presupuesto municipal de acuerdo a lo acordado en los Talleres (Martino; 1999).

Una vez concluido el Plan, se presentó, publicó y distribuyó a cada una de las regiones que abarcan las Juntas Comunales.

Analizada la experiencia, y consultadas las fuentes resultantes del proyecto, surgen algunos comentarios.

En primer lugar, resaltar el éxito con que se llevó a cabo todo el proceso de construcción participativa entre el sector técnico/político y la comunidad.

En este sentido, es importante destacar la tarea del Equipo técnico-profesional para llevar adelante un proceso innovador cuya aplicación supuso un aprendizaje colectivo para todos los actores implicados en el proyecto.

El equipo estuvo integrado por recursos humanos del municipio y recursos externos, lo que permitió trabajar un poco más alejado de las rigideces de la administración, y lograr un alto porcentaje de acuerdos y consensos entre sectores que defendían y priorizaban sus propios intereses.

Desde el punto de vista de la gestión, se debe resaltar el apoyo que se recibió, en un primer momento, del sector político de la municipalidad, así como los recursos económicos, humanos y de infraestructura que permitieron la materialización del proyecto.

Por último, es importante poner de relieve la participación y predisposición de la ciudadanía, que contribuyó desde sus demandas y propuestas a formular valiosos prediagnósticos de la situación en cada barrio, lo que facilita el posterior trabajo del equipo técnico municipal para establecer las prioridades.

Otro análisis está relacionado con el carácter conceptual de los instrumentos utilizados para llevar adelante esta experiencia.

En principio, consideramos que el Plan de Desarrollo Local es un instrumento que apunta a potenciar los recursos y actores existentes de una región en función de la capacidad de inserción que tiene la misma en el funcionamiento de la economía general; también apunta a fortalecer la inserción de los vecinos en los niveles de decisión, y por último, genera acciones que involucran a la comunidad local en las decisiones de gestión (Arocena; 1995, Arroyo; 2004). En este sentido, es fundamental la articulación y *compromiso del gobierno municipal* con el sector privado y la sociedad civil. Nos referimos al desarrollo integral de la región.

Esta aclaración vale en tanto que, lo que en definitiva fue una experiencia de Presupuesto Participativo, se presentó a la ciudadanía como un Plan de Desarrollo Local por barrio.

Analizado el contenido de estos planes, se puede verificar que prácticamente todos los proyectos tienen una relación directa con la obra pública y el equipamiento –asfalto, pluviales, entubamientos, mantenimiento de plazas, etc.-, por lo que se lo puede definir más como un Plan Sectorial que de Desarrollo Local.

Por otra parte se debe señalar que, si bien las partidas presupuestarias de los Programas fueron ejecutadas, el descontento por parte de la comunidad en algunos barrios nos permite inferir que no se dio cumplimiento a varias de las obras acordadas.

Debemos recordar que la implementación de estos procesos participativos enfrentan como principal dificultad la resistencia interna de algunos funcionarios, pues en ocasiones éstos perciben una cierta pérdida de poder respecto de sus atribuciones originales y delegadas, lo cual se manifiesta en la pérdida del manejo de fondos para intervenir, a través de la construcción de la obra pública, en los distintos barrios del distrito (García Delgado; 1998).

Desinteligencias de este tipo producen el descreimiento en estas metodologías de planificación y gestión y el consecuente desgaste de la participación. Sin dudas, esto redundó en el alejamiento de parte de la ciudadanía que formó parte de este proceso, lo que quedó demostrado mediante su desvinculación de las Juntas Comunales, y el fracaso en el año 2002, de una nueva convocatoria del Departamento Ejecutivo para llevar adelante otra experiencia similar.

Pareciera ser, entonces, que en esta ocasión triunfó la conducta de la política tradicional. Pero queda como reflexión si la actitud de la ciudadanía de dejar espacios vacíos y de no exigir conformar o integrar un órgano de control que permitiera el monitoreo del plan, no termina favoreciendo a quienes se benefician con esas políticas.

Bases Estratégicas para el Desarrollo Sustentable de La Plata - Plan Estratégico

En abril de 1999 el municipio llamó a una primera convocatoria para elaborar el Plan Estratégico de La Plata, esta primera etapa se denominó “Bases Estratégicas para el Desarrollo Sustentable de La Plata”, iniciativa generada por el Departamento Ejecutivo Municipal y coordinada por la Fundación CEPA de la ciudad.

Los criterios con que se encaró metodológicamente esta etapa fueron, según los autores del plan, los siguientes:

“... evitar el excesivo detallismo que dificulta la búsqueda de los grandes consensos.”

“... buscar visiones integradas para captar la complejidad evitando los diagnósticos y necesidades sectoriales, pues el choque entre posturas y necesidades sectoriales, como la visión del árbol, impiden ver el bosque”.¹

“... tomar como marco conceptual los de la Agenda 21 Local de las Naciones Unidas”.

“... *Replantearse los mitos pre-existentes de La Plata, revisarlos y provocar el fortalecimiento de los vigentes y el surgimiento de otros*”.

El diagnóstico, para definir las *ideas fuerza*, parte de la identificación de los *mitos tradicionales* que tiene la ciudadanía sobre La Plata.

Se analizan y revisan los mitos señalados, y a partir de su vigencia se obtienen conflictos y potencialidades con lo que se llega a la elaboración de un *diagnóstico* sobre la situación actual de la ciudad. Este diagnóstico es considerado adecuado para presentar en una instancia participativa y *conducente* para efectuar propuestas preliminares.

Se adoptan, entonces, una serie de *premisas* a partir de las cuales se seleccionan cinco *ideas fuerza*, que se proponen como punto de partida para el debate y que conducirán a la elaboración de las Bases Estratégicas.

“... Las ideas fuerza son:

- 1) La Plata, 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 el desarrollo local.* ²

El proceso de consultas y debate se realizó en tres Talleres que se organizaron por temáticas de acuerdo a las ideas fuerza y en los que se acordaron los Lineamientos Estratégicos con sus correspondientes programas.

De acuerdo a la publicación oficial, se convocó a 209 personas y a cerca de 100 instituciones, sectores integrados especialmente por políticos, funcionarios, académicos, consejos profesionales, culto y Juntas vecinales, entre otros.

Finalizada esta Primera Etapa, se sugieren en el Documento Bases Estratégicas para el Desarrollo Sustentable de La Plata: una serie de ideas para asegurar la continuidad del proceso del Plan Estratégico, como la divulgación de las Bases, el compromiso de desarrollar un Foro Participativo de Reflexión, la constitución de una Asamblea Permanente que impulse el Plan Estratégico (Segunda Etapa) y el otorgamiento de la coordinación del Plan a

un grupo o entidad externa, preferentemente a la Fundación CEPA, que coordinó las Bases.

En el año 2001 el municipio retoma nuevamente la idea y decide impulsar nuevamente el Plan Estratégico, constituye una Junta Promotora para la elaboración del “Plan La Plata 2001 – 2010” y se toma como antecedentes la experiencia del Presupuesto Participativo, la creación de las Juntas Comunes, el Proyecto La Plata Patrimonio Cultural de la Humanidad y las Bases Estratégicas para el Desarrollo Sustentable de La Plata.

Entre las primeras acciones que se llevan a cabo se debe señalar el llamado a un Concurso denominado *20 Ideas para La Plata*, promovido por el Municipio y organizado por el Colegio de Arquitectos de la Provincia. La convocatoria se realizó partiendo de la idea de que la mayor parte de las acciones que generaría el Plan se concretarían en hechos urbanísticos arquitectónicos. Es decir, una intervención concreta y puntual sobre el territorio, propia de la planificación de la década del ‘90.

Posteriormente se amplía la convocatoria a la ciudadanía para la presentación de “Proyectos y Programas a realizarse con costos mínimos y a corto plazo”, para dinamizar la *Primera Etapa del Plan*, y se convoca a la Universidad Nacional de La Plata -que designa a la Facultad de Arquitectura y Urbanismo-, para coordinar el Plan.

Además se organizan Talleres Participativos que se dividen en varios grupos: en ellos se abordan temáticas esencialmente socio-económicas, vinculadas a la pobreza, el desempleo, la salud, el medio ambiente y la crisis por la que atraviesan las pequeñas y medianas industrias.

Aparentemente, esta convocatoria suple temáticas ausentes en el llamado a Concurso realizado por el Colegio de Arquitectos, de carácter netamente urbanístico.

Una vez presentados los proyectos, se elevaron al Consejo General del Plan para su evaluación. Aquellos que lograran unanimidad, constituirían el inicio del Banco de Proyectos del Plan.

Si bien la participación mayoritaria estuvo dada por instituciones de bien público, fuerzas políticas, asociaciones, fundaciones, foros, centros de profesionales, cámaras y clubes, la mayor parte de los proyectos fueron elaborados por las Facultades, Institutos de Investigación, profesionales de la municipalidad y Fundaciones con capacidad técnica.

En el año 2002 se realiza una serie de reuniones para evaluar los proyectos presentados, y se recomiendan sólo cinco de ellos que no repre-

sentan erogación importante para el municipio y que fueron propuestos conjuntamente por la Universidad y el organismo municipal.

A efectos de lograr un diagnóstico consensuado, la Municipalidad concretó un convenio con el Programa Observatorio de Calidad de Vida de La Plata, dependiente de la Secretaría de Extensión de la UNLP, para la realización del diagnóstico en dos instancias: la de los Talleres Locales y la de los Talleres Temáticos.

Los Talleres Locales abordaron temas relacionados con las problemáticas de cada barrio. En ellos se identificaron y acordaron los aspectos negativos y positivos del barrio, y se hicieron propuestas.

La participación en estos Talleres disminuyó considerablemente en relación con la convocatoria que tuvo la experiencia de Presupuesto Participativo. Para citar un ejemplo, la Junta Vecinal que más convocó fue Villa Elvira con sólo 37 personas.

Los Talleres Temáticos se desarrollaron durante dos días y se dividieron en tres ejes: el socio-cultural, el económico-productivo y el urbano-ambiental.

Finalizada la etapa participativa, se plantearon objetivos particulares para la ciudad y la región, con una serie de Lineamientos Estratégicos (que incluyen los de la primera etapa), que son los siguientes:

- La Plata, ciudad región abierta al mundo
- La Plata, puerta del MERCOSUR
- La Plata, capital ambiental del Sur
- La Plata, capital de conocimiento
- La Plata, ciudad educadora y saludable
- La Plata, ciudad solidaria
- La Plata, ciudad integrada
- La Plata, escenario de igualdad de oportunidades para todos sus habitantes
- La Plata, espacio de construcción de los valores humanos fundamentales
- La Plata, municipio participativo y descentralizado

Consultadas fuentes que participaron en la elaboración del Plan Estratégico, señalaron que la última etapa-la de elaboración de los Lineamientos Estratégicos- se definió directamente en el área de coordinación del Plan, sin una nueva instancia participativa para su convalidación comunitaria.

Habiéndose presentado el proyecto en cuestión, consideramos desde nuestra perspectiva que:

- En la primera etapa del Plan Estratégico realizado por la Fundación CEPA, denominada “Bases estratégicas para el desarrollo sustentable de La Plata”, *se limita la participación en función de un diagnóstico más profundo*, que en realidad nunca es puesto a consideración de los participantes.

Cuando se presenta la propuesta ya está definido el diagnóstico con los criterios *que conducen* a determinadas ideas fuerza, premisas, ejes estratégicos, acciones y proyectos. El plan ya había sido elaborado y las modificaciones que se realizaron fueron incorporadas a los lineamientos estratégicos ya definidos. Sólo se trató de alcanzar consensos básicos.

La etapa de pensar y reflexionar en conjunto el perfil de ciudad deseado no se puso en discusión. El fin era debatir si se estaba de acuerdo o no con la propuesta.

Se establecieron lineamientos estratégicos regionales sin la participación de quienes conforman la región. Ni las autoridades de Berisso y Ensenada ni los ciudadanos de ambos distritos participaron de las reuniones. La Plata decidió por ellos el perfil regional deseado.

Las líneas estratégicas planteadas tienen en general una vinculación directa con dos proyectos (basados en la intervención de carácter urbano) que son de interés para el municipio y los coordinadores del Plan: el Proyecto La Plata Patrimonio de la Humanidad y el Plan de Desarrollo Sustentable para la ciudad de La Plata que debía formar parte del Plan Estratégico.

- La coordinación que lleva adelante la Universidad Nacional de La Plata -considerada como una nueva *primera etapa del Plan*- tampoco parece centrar su interés en la valoración de la opinión ciudadana.

En este caso tampoco se puso a consideración de la comunidad un diagnóstico previo sobre la ciudad que le permitiera debatir y consensuar los principales temas.

La estructura del plan parece armarse a partir de una sumatoria de proyectos presentados por distintos organismos e instituciones, que de acuerdo a su perfil profesional (generalmente vinculados al urbanismo y la arquitectura), presentan las propuestas que consideran apropiadas, sin un debate previo sobre cuál sería el futuro escenario de la ciudad.

Asimismo, se realizan talleres barriales, para darle al plan un carácter más participativo -con presencia muy reducida de vecinos- y temáticos, cuyos *resultados finalmente no están considerados como estrategias del Plan*. Ni las propuestas de mejoramiento barrial, ni las vinculadas a la producción

que eran parte del “...*diagnóstico acordado con las bases...*”, están presentes ni forman parte de las Líneas Estratégicas del Plan, que terminan siendo, en gran medida, los ideales trazados por los fundadores de La Plata como futuro deseable de la ciudad capital, a las que se les agrega, las estrategias planteadas en las Bases Estratégicas para el Desarrollo Sustentable de La Plata.

Finalizado el Plan, son pocos los ciudadanos que tienen conocimiento de su existencia y se desconoce cuál ha sido su nivel de implementación, pues no ha habido un monitoreo sobre el grado de avance del mismo.

En realidad, esta experiencia no tuvo un apoyo político real y mucho menos recursos económicos municipales o privados, para poder implementar alguno de los proyectos acordados.

Comentarios Finales

La Plata es un municipio que ha tenido diversas experiencias de participación. Algunas de carácter sectorial como el Consejo de Ordenamiento Urbano y Territorial (COUT) o la Comisión del Sitio (CODESI) -vinculada al Proyecto La Plata Patrimonio de la Humanidad-, han tenido continuidad y sus resultados han sido en general positivos, con numerosos consensos, y también, conflictos lógicos que se plantean desde las diferentes disciplinas e intereses de los actores, inclusive del municipio.

Si bien la función de ambos órganos es la de asesorar y dar su opinión al Departamento Ejecutivo municipal, en ninguno de los casos cuentan con la facultad de tomar decisiones. Es decir que sus opiniones y dictámenes no son vinculantes. La decisión final es municipal.

Tampoco tienen en su conformación una amplia participación, pues están integrados sólo por aquellas instituciones que el municipio considera que tienen relación directa con las temáticas a desarrollar.

Ello no impide considerar como positivas ambas experiencias, aunque su modalidad sea de participación y temáticas acotadas.

Por ello, se tomó la decisión de desarrollar dos experiencias como el Presupuesto Participativo y el Plan Estratégico, en las que se puede valorar hasta qué punto el poder político decide adherir a una participación abierta y descentralizar decisiones que son propias de la gestión.

En este sentido ambas experiencias parecieran coincidir, en un principio, con la determinación municipal de mostrar señales de cambio en la

forma de administrar la ciudad, pues se ponen en marcha instrumentos de planificación que son propios del proceso de modernización del Estado.

Sin embargo, y de acuerdo a los resultados corroborados en este trabajo, el fracaso de los mismos nos lleva a reflexionar sobre *cuál fue el motivo real que movilizó al municipio para adoptar estas nuevas tecnologías*.

Nos preguntamos si se debió a que constituyen herramientas que están de moda en la nueva gestión territorial (fueron aplicadas exitosamente en los países centrales, especialmente la planificación estratégica) y jamás existió la intención de implementarlas, o se debe al desconocimiento por parte de los funcionarios de las nuevas reglas a las que se debían comprometer a partir de su aplicación.

Aunque, seguramente, la puesta en marcha de estas experiencias tiene más vinculación con posibles golpes de efecto sobre la comunidad que con la posibilidad de generar espacios para la participación.

Cualquiera haya sido la motivación, La Plata no ha sido una excepción en la aplicación de estas herramientas. En general, la planificación estratégica de ciudades, excluyendo contadas excepciones, no ha resultado un instrumento muy eficaz en nuestro país. El planteo es si el problema son los instrumentos o quienes los aplican.

En esta ciudad, el Plan Estratégico tuvo, de acuerdo a sus diferentes etapas, diversas modalidades de participación: institucionales, territoriales y sectoriales, según quién estuviera a cargo de la coordinación. Pero nunca se hizo un llamado abierto a la participación de toda la comunidad. A tal punto, que muy pocos son los ciudadanos que conocen la existencia de un Plan Estratégico La Plata 2001 -2010.

Es fundamental que el proceso de participación tenga signos concretos de avance. De este modo, las dudas o desconfianzas que se generan en un primer momento se van disipando. También la continuidad del proyecto, como el afianzamiento de los procesos, son dos elementos que sostienen el nivel de participación (Acotto; 2003).

Hasta ahora el municipio no ha manifestado ninguna intención de continuar con el plan o de implementarlo. Sí ha demostrado serias dificultades para sostenerlo. Tampoco se han obtenido los recursos económicos necesarios (ni desde el municipio ni desde el sector privado) para ejecutar los proyectos seleccionados, lo que significaría, en muchos casos, una renovación urbana importante y un mejoramiento en la calidad de vida de la población. Si a ello se suma la falta de representatividad de muchas organizaciones civiles y comunitarias que intervinieron en la propuesta, se hace muy

difícil el éxito de esta herramienta, cuya principal virtud es lograr, mediante la participación masiva y el compromiso político y social, un proyecto colectivo.

Pero no se puede atribuir toda la responsabilidad del fracaso al sector político. También la sociedad civil es corresponsable. El *sector privado* adhiere muchas veces a la puesta en marcha de estos planes pero desde el momento en que su participación implica alguna inversión empresarial, declina su colaboración. En el caso de La Plata, no hubo aportes económicos importantes, aunque también depende el apoyo del sector de la confianza y seguridad que brinde la propuesta.

En cuanto a las *entidades civiles*, los colegios profesionales, fundaciones y especialmente las juntas comunales, tienen una fuerte injerencia de los partidos políticos –apoyan inclusive económicamente a sus representantes–, que terminan cooptando agrupaciones que son propias de la organización civil. En este sentido sería importante que las mismas incorporaran formas de democratización interna y buscaran nuevas alternativas de representación, como una manera de fortalecer la confianza de la comunidad. Sería un primer paso para garantizar la transparencia y la imparcialidad en sus acciones.

Por otra parte, la experiencia del Presupuesto Participativo con la decisión de no implementar los acuerdos alcanzados también generó una gran frustración en la ciudadanía, un fuerte descreimiento para participar en otras convocatorias y un debilitamiento general de los niveles de participación en las Juntas Comunitarias, a excepción de la partidaria.

Cabe recordar que si bien la creación de estos espacios de participación genera en un principio desconfianza por temor a la manipulación o a la vinculación con etapas eleccionarias, también es cierto que crea grandes expectativas que, en este caso, se vieron frustradas.

Lo cierto es que con el fracaso de ambas experiencias se desaprovechó una importante oportunidad de dar comienzo a un cambio en la gestión, que, aparentemente, era invocado tanto por la sociedad civil como por la dirigencia política, y *que políticas públicas relacionadas con la modernización del Estado parecen estar más vinculadas al discurso político que a la realidad.*

También se desaprovechó el uso de dos instrumentos que, fundamentados en su metodología, hubieran permitido intervenciones de carácter urbano, sociales y/o económicas de mayor legitimidad que las que pueden realizarse desde la soledad de las oficinas públicas.

Si bien va a resultar complicado reconstruir la confianza entre la sociedad y el estado municipal, la participación sigue siendo central para llevar adelante cualquier proceso de innovación.

La presencia de la ciudadanía es imprescindible en la gestión pues facilita la democratización y la transparencia, y se transforma en un elemento de presión contra las corporaciones políticas que están insertas en las estructuras burocráticas, consecuencia de la práctica clientelística de las últimas décadas (Acotto; 2003).

Para ello es indispensable una mayor participación y compromiso por parte de la ciudadanía, y una actitud firme y perseverante, que le permita lograr una participación activa y con poder de decisión, en órganos o niveles de gestión donde se elaboren y/o ejecuten políticas públicas que la afectan en forma directa.

Bibliografía

- GARCIA DELGADO Daniel (1998), "Nuevos escenarios locales. El cambio en el modelo de gestión". En García Delgado Daniel y otros, *Políticas Públicas y Desarrollo Local*. Buenos Aires, FLACSO – UNR – IDR.
- MINISTERIO DEL INTERIOR DE LA NACIÓN (1994). *Constitución Nacional*. Buenos Aires
- SENADO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. *Constitución de la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires.
- ARROYO, Daniel (1998). *Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina*. En García Delgado Daniel y otros, *Políticas Públicas y Desarrollo Local*. Buenos Aires, FLACSO – UNR – IDR.
- MUNICIPALIDAD DE LA PLATA, ÁREA PLAN DE DESARROLLO LOCAL (1999). *Nuevas alternativas de Gestión: Presupuesto Participativo – Plan de Desarrollo Local*. La Plata.
- AROCENA José (1995): *El desarrollo Local: un desafío contemporáneo*. Venezuela, Centro Latinoamericano de Economía Humana. Universidad Católica del Uruguay, Nueva Sociedad.
- ARROYO, Daniel (2004): "El desarrollo local, las políticas sociales y la economía social". Documento de trabajo presentado en el Curso de Posgrado de gestión y políticas públicas. FLACSO.
- MUNICIPALIDAD DE LA PLATA (1999): *Bases estratégicas para el Desarrollo Sustentable de La Plata. Anexo: Metodología, diagnóstico y síntesis de ideas fuerza*. La Plata.
- ACOTTO, Laura (2003). *Las Organizaciones de la Sociedad Civil. Un camino para la construcción de ciudadanía*. Buenos Aires,. Editorial Espacio.

Notas

¹ Municipalidad de La Plata. Bases Estratégicas para el Desarrollo Sustentable de La Plata. Anexo: Metodología, diagnóstico y síntesis de ideas fuerza. Abril 1999.

² Municipalidad de La Plata. Bases Estratégicas para el Desarrollo Sustentable de La Plata. Anexo: Metodología, diagnóstico y síntesis de ideas fuerza. Abril 1999.