

# LA PARTICIPACIÓN COMO ESTRATEGIA DE PLANIFICACIÓN REGIONAL

## CASO: PLAN DE REJERARQUIZACIÓN DE LA CIUDAD DE LA PLATA Y LA REGIÓN CAPITAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Arq. Sergio Resa

Arq. Alejandra Sgroi

Arq. Horacio Martino

Lic. Patricia Pintos

### 1- introducción

La participación social es fundamental para la concreción de distintos planes. El logro de una participación efectiva reside en la construcción de espacios de articulación o concertación de los distintos actores sociales.

En el presente documento se trata de exponer, en forma breve, el paradigma de la planificación en el que se inscribe la participación social, el contexto territorial y los acontecimientos que propiciaron la construcción de espacios de articulación entre distintos sectores sociales de la microregión Gran La Plata y la experiencia de la Dirección de Planeamiento de la Municipalidad de La Plata, como parte integrante del equipo que diseñó una estrategia de participación para el **Plan de Rejerarquización de la Ciudad de La Plata y la Región Capital de la Provincia de Buenos Aires**. Aunque esta sólo sea una etapa previa a la formulación del Plan, creemos que la viabilidad de implementación del mismo reside en el fortalecimiento de los espacios de articulación logrados y los que se construyan en lo sucesivo.

### 2- marco conceptual

El nuevo paradigma de la planificación basado en la adopción de acciones estratégicas articuladas en un proceso político-técnico, altamente participativo y tendiente a un desarrollo sostenible, ha surgido para dar respuesta a diversos fenómenos de la realidad actual a los que la **Planificación tradicional** no puede hacer frente.

El momento histórico actual está caracterizado por grandes cambios, tales como la globalización de la economía, la desregulación de los mercados, la tendencia a la descentralización política, la revalorización de los ámbitos e identidades locales o regionales, la multiplicación de demandas sociales heterogéneas, marcando la necesidad de intervenciones eficaces en plazos adecuados y en aquellos escenarios de mayor riesgo.

En un contexto caracterizado por la consolidación de los procesos democráticos internos y la creciente apertura económica externa, se han multiplicado las demandas sociales y acentuado la sensación de crisis funcional urbana. Esto se expresa en la intensidad y la visibilidad de los problemas urbanos, tales como: congestión circulatoria, inseguridad ciudadana, contaminación del aire y del agua, déficits de vivienda y servicios básicos.

La planificación tradicional, tiende a operar sobre un modelo, construido sobre la base de algunos indicadores descriptivos, como si cada caso particular fuera una muestra representativa de un universo de casos en los cuales leyes generales conocidas, rigen su funcionamiento, sus procesos y la evolución de éstos.

Esta concepción científicista ignora las “turbulencias” del ámbito concreto de intervención (al suponer, por ejemplo, un sistema político inmutable que subsiste a lo largo de toda la planificación), como así también las que modelan el contexto. Este tratamiento tecnocrático le infunde a los planes una rigidez que les impide ajustarse eficaz y eficientemente a los resultados no esperados de sus propias acciones y sobre todo, a las constantes novedades que resultan de aquellas “turbulencias”.

En la reconstrucción teórica de la realidad, el nuevo Paradigma de Planificación, contempla el conjunto de procesos en interacción que modelan el sector particular en que se insertan las acciones. Prioriza el conocimiento causal transdisciplinario de los procesos, además de los condicionamientos y determinaciones particulares de sus interacciones complejas.

Concebida como un proceso continuo de articulación público-privada, la planificación constituye un método sistemático de manejo de cambios y configuración del futuro, identificando los recursos internos, las virtudes y debilidades y las fuerzas externas que representan oportunidades o peligros potenciales para lograr los objetivos de desarrollo de la ciudad.

Los procesos antes descriptos son modelados por acciones e interacciones de una enorme variedad de actores sociales con intereses más conflictivos que convergentes. Esto no quiere decir que antes los actores sociales no fueran diversos sino que la planificación tradicional los concebía en dos roles excluyentes el uno del otro: el sujeto hacedor: el Estado, como un actor social unitario, protagónico, capaz de coordinar sus propios recursos y las acciones de sus diversos organismos necesarios para implementar el plan, y el sujeto receptor: la comunidad, es decir, el resto de los actores sociales involucrados en el campo de actuación del plan, de los cuales el Estado supone que responderán pasivamente y en forma tipificada a sus acciones restrictivas e inductivas.

Para garantizar la **participación de todos los actores sociales**, el nuevo paradigma genera y desarrolla **espacios y estrategias de articulación**, a través de distintas metodologías que propicien:

- a) la participación del actor social “beneficiario” del proyecto.
- b) la participación de aquellos actores que controlan los recursos y capacidades de acción específicos más críticos para la concreción del proyecto.
- c) la participación del actor técnico (planificador, equipo de asistencia técnico-social gubernamental o no gubernamental), con sus conocimientos específicos., proponiendo y transfiriendo instrumentos aptos para hacer avanzar el proceso con la mayor racionalidad y eficiencia posibles.
- d) el “espacio de articulación” en que se procesa el proyecto debe ser abierto a lo largo del proceso.
- e) un núcleo de articulación central o “comité de gestión” que ejerza el protagonismo en las decisiones que direccionan el proceso.

Todo proyecto, para ser viable, requiere la convergencia efectiva de una cierta variedad de recursos y capacidades de acción, necesarios para su implementación. Por lo

general, esos diferentes recursos y capacidades de acción están bajo el control de una variedad de actores sociales, incluso de algunos no presentes en el escenario local. Hacer viable y efectivo un proyecto exige pues lograr **la articulación y compromiso de esos diversos actores**.

A su vez, las metodologías, técnicas y estrategias de elaboración de la Planificación deben ser factibles en función de los recursos disponibles (capacidades de los recursos humanos, recursos financieros y materiales, tiempo real). Deben satisfacer las condiciones de factibilidad, oportunidad, comunicabilidad, pertinencia, credibilidad y por lo tanto tenderán a ser lo más simples posible.

Las organizaciones y representantes que habrán de participar deberán ser legítimos y creíbles para sus representados y corresponderse tanto como fuera posible a sus peculiares patrones organizacionales y cultura. Un análisis cuidadoso de las organizaciones locales puede contribuir a distinguir los miembros activos y experimentados de la comunidad, movilizados en procura de la solución de necesidades sentidas y compartidas. La identificación de tales grupos espontáneos asegura la participación de personas motivadas.

### **3- características del contexto**

Se considera que la periferización de Buenos Aires, asociada a la gran inmigración y vigorizada por el modelo sustitutivo de importaciones, se extiende siguiendo las redes radioconcéntricas de circulación vial y ferroviaria. A un cierto proceso posterior de completamiento inter-ejes, se sucede la dispersión lateral de la mancha metropolitana incorporando nuevos territorios. En este sentido, La Plata se constituye en uno de los partidos de la "avanzada Sudeste" de la región, sumando a su rol de capital provincial, la dinámica de funcionamiento y estructuración metropolitanas.

No obstante ello, la organización territorial de la Microrregión del Gran La Plata, conformada por Ensenada (1731), Berisso (1871) y La Plata (1882), guarda una independencia relativa respecto del comportamiento del resto de la aglomeración de la Región Metropolitana, con una organización territorial generada a partir del área central de La Plata que actúa como un verdadero nodo de intercambio de personas, de bienes y servicios, de capitales e información. Posicionándose ésta, como pivote entre su papel de integrante de la Región Metropolitana de Buenos Aires y su rol de centralidad en la Microrregión.

En los últimos años, la orientación de la inversión pública y privada ha potenciado la expansión de la infraestructura de transporte. La ejecución de un plan de obras de infraestructura vial de vinculación regional: finalización de la Autopista La Plata-Buenos Aires, la prolongación del Camino del Buen Ayre, y obras de accesibilidad externa como el Puente Punta Lara-Colonia, colocan a la Microrregión en situación de privilegio, al constituir la en un ámbito de encrucijada comunicacional tanto con la Región Metropolitana de Buenos Aires como con el MERCOSUR. La puesta en funcionamiento de la Zona Franca y la refuncionalización del Puerto La Plata, refuerzan el valor estratégico de la Microrregión.

En este contexto resulta oportuno crear un espacio de articulación entre los diversos actores sociales para capitalizar los beneficios que pudieran resultar de estos emprendimientos y a su vez generar otros, complementarios a ellos, con el objeto de rejerarquizar la Microrregión, afianzando el rol de capitalidad.

La participación de la Municipalidad de La Plata en la constitución del **CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano)** 1993, la convocatoria efectuada a sectores técnicos y académicos de la ciudad para debatir sobre la publicación del libro **“Ideas para un nuevo régimen legal de planeamiento urbano”**, 1995, y la posterior conformación del **COUT (Consejo de Ordenamiento Urbano Territorial)** 1996, con estos mismos sectores, permitieron generar un ambiente de debate y participación en los temas de la ciudad y al mismo tiempo, explorar acerca de nuevas técnicas de planificación.

Durante este proceso, el Gobierno Provincial plantea a los tres Municipios desarrollar un plan de obras de gran envergadura para la microregión. En esta instancia surge la propuesta de desarrollar un plan integral involucrando la participación de los gobiernos locales, la Universidad y los sectores sociales que hacen a la dinámica de la microregión.

Estas iniciativas constituyen el germen de la convocatoria que realiza el Gobierno de la Provincia para desarrollar un **Plan de Rejerarquización de la Ciudad de La Plata y la Región Capital de la Provincia de Buenos Aires**.

#### **4- Acerca de la experiencia:**

La dificultad que plantea articular acciones a nivel regional reside en la convergencia de unidades jurisdiccionales con características diferenciadas, tales como: tamaño poblacional, rol político-económico, ubicación relativa, superficie del partido, etc., donde ha primado tradicionalmente la competitividad propia de los intereses sectoriales, por sobre la complementariedad que le asigna el hecho de conformar una unidad regional.

En función de superar las restricciones debidas a la escala de intervención se optó por una metodología que permitiese capitalizar los aportes de mecanismos participativos y extrapolar las bondades propias del trabajo con informantes-clave, a un universo de actores y grupos sociales representativo de la comunidad.

En ese sentido, la **Técnica Delphi** se define como *“la utilización sistemática del juicio intuitivo de un grupo de expertos para obtener un consenso de opiniones informadas”* (R. Durand, 1971). Consiste en confrontar anónimamente las opiniones de expertos consultados individualmente mediante cuestionarios sucesivos con el objeto de arribar a un consenso general.

Las tres características básicas de este método son:

a) **el anonimato**, lo cual permite eliminar liderazgos o protagonismos que condicionen las respuestas;

b) **la respuesta estadística de grupo**: la información obtenida de cada ronda se procesa mediante técnicas estadístico-matemáticas;

c) **la retroalimentación controlada o “feedback”**: los participantes toman conocimiento de los resultados del cuestionario precedente y de la fundamentación de sus respuestas, por lo que se considera que en cada nueva ronda los mismos estarán influenciados por la opinión del resto, aumentando así el grado de acuerdo al transcurrir varias iteraciones del proceso.

### **selección de los actores**

El criterio utilizado para la selección de los encuestados se basa, en convocar a los sectores más representativos de la comunidad: instituciones públicas y privadas, y personalidades del campo de la cultura, la ciencia y los medios de comunicación, conformando un espectro de actores sociales de significativa importancia. El número de convocados fue definido en forma proporcional a la población de cada municipio, constituyendo un total de 200.

### **selección del temario**

El cuestionario “**Encuesta de opinión Región Capital**” comienza con un mensaje aclaratorio acerca de la intencionalidad y el carácter anónimo de la misma. A continuación, se solicitan datos personales, del sector de actividad de pertenencia, de opinión acerca de la validez de la encuesta para la elaboración de un diagnóstico y del interés de participación en comisiones de trabajo.

La encuesta propiamente dicha, consta de cuatro secciones encabezadas por un enunciado que sirve como marco referencial a las preguntas que le suceden. Las cuatro secciones aludidas están referidas a:

#### **La Capitalidad y el Futuro de la Región**

#### **Infraestructura de servicios y equipamiento**

#### **Calidad de vida y medio ambiente**

#### **Aspectos económicos y sociales**

Cada sección se organiza en preguntas de carácter cerrado y abierto. En las de carácter cerrado se ofrece una serie de opciones que permiten al encuestado asignar grados de acuerdo (en la percepción de la Capital provincial), de positividad o negatividad (de ciertas características de la microregión), de importancia (de distintos emprendimientos de desarrollo), de prioridad (para la concreción de determinadas obras), de gravedad (para calificar los problemas relacionados con la calidad de vida), etc. Las preguntas de carácter abierto, por su parte, permiten al encuestado expresar su opinión respecto de cada tema, manifestar otros aspectos no contemplados y proponer alternativas de acción.

### **la convocatoria**

El gobierno de la provincia de Buenos Aires remite invitaciones a las personas seleccionadas para el lanzamiento del Plan de Rejerarquización a cuyos efectos se constituye un Foro, contándose con una asistencia del 80% de las personalidades convocadas, lo que se considera un elevado nivel de participación, teniendo en cuenta la falta de ejercicio en actividades participativas y la escasa credibilidad de la comunidad a iniciativas del sector público. En esta ocasión, luego de explicitarse los contenidos del Plan, se entregó el cuestionario y se propició un debate de exposición libre sobre aspectos considerados relevantes por los concurrentes, observándose una amplia predisposición a integrarse a la propuesta.

Los plazos fijados para la devolución de los cuestionarios y la presentación de los resultados, junto a una nueva ronda de preguntas, originalmente no debía exceder los 45 días. En la práctica, solamente el procesamiento de la información demandó más de tres meses debido a deficiencias en la codificación de las preguntas cerradas, al elevado número de preguntas abiertas, a la dificultad de unificación de criterios en la categorización de los resultados de las preguntas abiertas y a la escasa disponibilidad de personal especializado en la materia. Como consecuencia de ello la segunda convocatoria recién sería concretada a los seis meses del lanzamiento del Plan.

## **5-consideraciones generales:**

El número de cuestionarios contestados representó el 82 % de los asistentes a la convocatoria.

De los resultados preliminares de la encuesta, observamos como relevante que un 95% de los encuestados considera que la información obtenida de esta encuesta es útil para la elaboración de un diagnóstico de la Región Capital y un 77% manifiesta interés en participar en comisiones de trabajo.

De los resultados preliminares del cuestionario puede citarse a modo ilustrativo el siguiente ejemplo:

### **Percepción de la capital de la provincia de Buenos Aires**

Las características que obtuvieron mayor consenso en cuanto al grado de acuerdo fueron:

- Sede de los poderes públicos provinciales: 94%
- Ciudad universitaria: 90%
- Ciudad arbolada: 72%
- Ciudad de empleados públicos: 72%
- Ciudad de profesionales: 70%
- Ciudad planificada: 65%.
- Centro de Investigación: 65%.
- Centro Cultural: 62%.

Por su parte, los aspectos que concentraron mayor desacuerdo fueron:

- Ciudad dormitorio: 51%
- Ciudad industrial: 32%
- Ciudad de inmigrantes: 25%

Estos resultados confirman que los rasgos que definen el perfil actual de La Plata guardan relación con las funciones asignadas a la ciudad en el proyecto fundacional.

## **6- reflexiones finales**

Cabe aclarar que, como equipo técnico de la Dirección de Planeamiento Urbano, ésta es la primera experiencia en trabajos de participación, con la complejidad de la escala regional. En ese sentido, el trabajo ha significado un gran aprendizaje, donde se rescatan el enriquecimiento que implica la multiplicidad de aportes de los actores sociales y las dificultades metodológicas e instrumentales para capitalizar dichos aportes. También surgieron inconvenientes en la coordinación del trabajo entre distintos equipos técnicos de diferentes niveles de la gestión pública.

No obstante los contratiempos mencionados, se considera que la búsqueda de participación y acuerdos es el camino indicado para lograr una estrategia de desarrollo armónico de la microregión, superadora de los planes sectoriales que puedan generar los municipios, la provincia o la Universidad separadamente.

Ante la nueva convocatoria (acordada para fines de noviembre de 1996), además de reflexionar sobre los acuerdos alcanzados hasta el momento, se prevee la formación de diferentes comisiones de trabajo, que permitirán arribar por primera vez, a un diagnóstico consensuado.

A partir de este documento será posible definir el Objetivo General y las Líneas Estratégicas para la formulación del **Plan de Rejerarquización de la Ciudad de La Plata y la Región Capital de la Provincia de Buenos Aires.**

Esta experiencia con fuerte presencia del sector público debería dar paso

**Bibliografía:**

Borja, Jordi “Ciudades, las ciudades y el Planeamiento Estratégico, una reflexión europea y latinoamericana”, Octubre 1994.

Durand, R., “El Método Delphi y la perspectiva del hidrógeno”. 1971.

Marchena, Julia “El Método Delphi”, en Documentación Administrativa N° 223. 1990.

Robirosa, M. “Planificación y gestión urbana en países en vías de desarrollo”. 1989.

Memorias del Seminario Internacional de Gobierno “Planificación Estratégica Urbana y Territorial”. La Plata, Setiembre de 1996.