

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LIII, N° 209, otoño 2021

Págs. 821-832

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.209.13>

CC BY-NC-ND



Participación ciudadana en el diseño de políticas urbanas: el caso de Villa Gesell (Argentina) en 2018

Julián STRAMIGIOLI

Arquitecto. Becario investigador en GISAU, Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMdP)

Resumen: En el presente artículo, se analizan dos instrumentos de participación ciudadana, aplicados en Villa Gesell (Buenos Aires, Argentina) a partir del año 2018; promovidos por el gobierno local para la participación ciudadana en la formulación de una nueva normativa urbana. El objetivo de este artículo es dilucidar en qué medida estos mecanismos se transforman -o no- en reales herramientas de democratización de las decisiones relativas al desarrollo territorial local. Para ello, se trabajó con una metodología basada en la observación participante, así como en el análisis de documentación oficial y realización de entrevistas a informantes clave. Así, el artículo permite contribuir a la discusión respecto del rol que cumple este tipo de instrumentos en tanto legitimadores de políticas públicas, así como las limitaciones que pueden presentar respecto al alcance de las decisiones populares.

Palabras clave: Participación ciudadana; Políticas públicas; Gobernanza; Descentralización; Desarrollo urbano.

Citizen participation in the design of urban policies: the case of Villa Gesell (Argentina) in 2018

Abstract: In this article, two instruments of citizen participation are analyzed, applied in Villa Gesell (Buenos Aires, Argentina) from the year 2018; promoted by the local government for citizen participation in the formulation of a new urban regulation. The objective of this article is to elucidate to what extent these mechanisms are transformed -or not- into real tools of democratization of decisions

Recibido: 19.08.2020; Revisado: 03.05.2021

Correo electrónico: julianstramigioli@gmail.com; N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5483-9782>

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

related to local territorial development. To do this, we worked with a methodology based on participant observation, as well as on the analysis of official documentation and interviews with key informants. Thus, the article makes it possible to contribute to the discussion regarding the role that this type of instrument plays as legitimators of public policies, as well as the limitations that they may present regarding the scope of popular decisions.

Keywords: Citizen participation; Public policies; Governance; Decentralization; Urban development

1. Introducción

A partir de mediados de la década de 1970, se dieron en el mundo una serie de procesos de reestructuración económica, pasando de la forma de organización del trabajo fordista o taylorista a una posfordista o toyotista. El discurso hegemónico generado entonces en torno a la “globalización”, o la “informatización”, fue orientado desde la ideología del neoliberalismo para encubrir la ofensiva sobre las condiciones de vida de la clase trabajadora (PRADILLA, 2010), fundamentalmente a partir de los principios del Consenso de Washington. En América Latina se manifestaron principalmente a través de políticas públicas de ajuste promocionadas por organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

A partir de la década de 1990, se ha consolidado una tendencia en América Latina a promover la implementación de determinadas políticas orientadas a la ampliación de la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones del ámbito político. Esta orientación ha sido conceptualizada bajo el nombre de “gobernanza”. Cecilia SCHNEIDER (2007) explica que el ámbito local ha sido

“El escenario privilegiado donde se han puesto en práctica la mayoría de estos instrumentos, y se ha convertido en el nivel de gobierno donde más se ha avanzado en esta línea.” (SCHNEIDER, 2007)

ZURBRIGGEN (2011) y BLONDIAUX (2013) coinciden en indicar que la gobernanza fue promovida en gran medida por los organismos de crédito internacionales, como parte de los mecanismos que se impulsaron en la década de 1990 con el Consenso de Washington¹ para consolidar la ideología neoliberal, señalando que en las recomendaciones propuestas por ejemplo por el Banco Mundial en relación a la gobernanza,

“se encuentra implícito un modelo de Estado (neoliberal) y, en consecuencia, la necesidad de fortalecerlo para que funcionen las fuerzas del mercado.” (ZURBRIGGEN, 2011).

Así, podemos entender a la gobernanza como una idea que, promovida por ciertos intereses (como los del Banco Mundial), impulsado por la ideología del neoliberalismo, en un determinado territorio, Latinoamérica, adquirió ciertas particularidades que nos permiten analizar las especificidades de la influencia que generó sobre las políticas públicas en Argentina. Siguiendo a ZURBRIGGEN (2011), la proliferación de la gobernanza en Latinoamérica tendió a consolidar un débil Estado de derecho, lo que condujo a una dinámica de funcionamiento orientada a satisfacer intereses particulares de individuos o grupos, mas no el bien público.

Uno de los mecanismos fundamentales que se impulsaron bajo la idea de gobernanza, fue la promoción de los procesos de descentralización, lo que en principio iría en

¹ El Consenso de Washington estableció diez medidas que debían llevar adelante los gobiernos:

- Disciplina presupuestaria, sin déficit público.
- Reordenamiento del gasto público, con recorte de subsidios.
- Reforma impositiva (buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados).
- Tipo de cambio competitivo.
- Disminuir barreras aduaneras para liberalizar el comercio internacional.

- Liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés.
- Eliminar barreras a las inversiones extranjeras directas.
- Privatización de empresas públicas y desmembramiento de los monopolios estatales.
- Desregulación irrestricta de los mercados.
- Legislación a favor de la protección de la propiedad privada.

(CUENCA, 2011)

consonancia con la búsqueda de articulación de una mayor cantidad de actores sociales y de una complejización de los procesos de administración pública. Cecilia SCHNEIDER (2007), señala que en Argentina las políticas de descentralización de funciones a los gobiernos subnacionales se iniciaron

“en 1983-1986 y se acentuó entre 1990-1993, cuando esta política comienza a estar estrechamente ligada a los requerimientos del ajuste fiscal promovido por organismos multilaterales de crédito. En este reparto, las provincias retuvieron la mayor parte de las responsabilidades transferidas lo que se reflejó en un aumento de su participación en el gasto público total y una disminución de la participación municipal en el mismo.” (SCHNEIDER, 2007)

En SCHNEIDER (2007) se define a la descentralización política como

“el proceso mediante el cual se redistribuye el poder político que afecta a la toma de decisiones sobre los asuntos públicos en un movimiento que va del centro a la periferia” (SCHNEIDER, 2007).

La autora señala que estos procesos suelen conllevar también procesos de descentralización o desconcentración administrativa, entendidos como el “reparto de control y gestión” (SCHNEIDER, 2007). En este sentido, puede comprenderse a los procesos que se llevaron adelante en Argentina en general como principalmente ligados a una descentralización administrativa, sin conllevar con ello una descentralización política que permitiese manejarse a los niveles subnacionales con real autonomía. ZURBRIGGEN (2011) profundiza en las limitaciones que presentaron estos procesos en cuanto a la forma de concebir las instituciones participantes de estos procesos de descentralización. Por un lado, en relación a la reducción de

“las configuraciones administrativas, los procesos y los procedimientos como mejor forma de gestionar las políticas públicas analizadas, sin considerar quiénes eran los agentes del cambio y quiénes los actores y sus intereses, así como las luchas de poder que estaban en juego” (ZURBRIGGEN, 2011).

Por otra parte, el autor señala que:

“(…) si bien el concepto de buen gobierno planteó la relevancia de las instituciones para una gestión más eficaz y eficiente de las políticas públicas, se parte de una concepción muy limitada de las instituciones; respecto del Estado, se limita a una organización o agencias estatales (dentro y fuera de la burocracia), las cuales han de fortalecer sus capacidades técnicas. Sin embargo, no se consideraron otras instituciones del dominio político, como los partidos, los Parlamentos profesionalizados y capaces de controlar la ejecución de los presupuestos nacionales, las burocracias que rindan cuentas y los poderes judiciales independientes” (ZURBRIGGEN, 2011).

De esta manera, podemos comprender algunas de las características que adquirieron los mecanismos de gobernanza puestos en marcha en el contexto de las políticas públicas latinoamericanas, y más concretamente de Argentina². Sin embargo, lo que nos interesará en mayor medida para nuestro estudio de caso, será analizar de qué manera estos mecanismos de gobernanza impactaron a nivel de las políticas municipales. Para ello, es importante tener en cuenta que los procesos de descentralización bajo el paradigma neoliberal en Latinoamérica, han sido producto en gran parte de una “transferencia acrítica de los formatos de gobernanza” (ZURBRIGGEN, 2011).

Esto explica, al menos en parte, el predominio de una descentralización administrativa sin encontrarse la mayoría de las veces acompañada de una real capacidad de toma de decisiones por parte de los organismos descentralizados. Esto se manifiesta por ejemplo en la escasa participación de los gobiernos municipales en el gasto público, tal como indica SCHNEIDER (2007), indicando la reducción de las políticas de descentralización a una transferencia de la crisis estatal de un nivel jurisdiccional a otro, pero sin acompañar esta transferencia de recursos financieros y poder de decisión, conformando

“(…) una marcada asimetría en el reparto de responsabilidades entre niveles de gobierno y por el otro, una débil presencia de los niveles inferiores en la generación de la riqueza.” (SCHNEIDER, 2007).

² Para analizar el desarrollo de algunos mecanismos de participación en ciudades españolas, ver NAVARRO YÁÑEZ (1999)

y NAVARRO YÁÑEZ (2008), donde estos son analizados en relación con la escala de la urbanización.

Esta poca probabilidad de que los gobiernos municipales se encuentren en condiciones de llevar adelante un rol protagónico en las políticas públicas, contrasta con algunos procesos que se han llevado adelante, como por ejemplo, en lo respectivo a la planificación urbana, el Decreto-Ley 8912. El mismo jugó un papel central en el proceso de descentralización en la Provincia de Buenos Aires, estableciendo a los gobiernos municipales como los encargados de elaborar sus planes de ordenamiento territorial, siguiendo los lineamientos generales del Decreto-Ley. Estos lineamientos, principalmente de tipo físico-morfológico, llevaron a los municipios a elaborar sus Códigos de Ordenamiento Urbano con este mismo carácter, estableciendo usos permitidos, densidades de población y volúmenes construibles máximos. Si bien el Decreto-Ley 8912 se plantea entre sus objetivos fundamentales el de “posibilitar la participación orgánica de la comunidad en el proceso de ordenamiento territorial, como medio de asegurar que tanto a nivel de la formulación propuesta, como de su realización, se procure satisfacer sus intereses, aspiraciones y necesidades.” (Decreto-Ley 8912: artículo 2)-f)), no propone de manera activa de qué manera debería llevarse adelante esa participación. Esto deriva en que, por un lado, no siempre se logre, o siquiera se intente en algunos casos, alcanzar ese objetivo. Por otro lado, en los casos en los que sí se llevan adelante mecanismos de participación ciudadana, estos adquieren las más diversas formas, funcionando muchas veces únicamente como legitimadores de decisiones previamente tomadas. En este sentido se expresa BLONDIAUX (2013), denominando a estos mecanismos legitimadores como “gobernanza performativa”, entendida como

“la gestión de las apariencias, el manejo de las impresiones, en una palabra: la dramaturgia de los intercambios, absorben lo esencial del esfuerzo de los organizadores, en detrimento de la relación misma y de lo que ella pudiera producir. Antes que ser un nuevo arte de gobernar, la consulta podría no ser más que un nuevo arte de comunicar.” (BLONDIAUX, 2013).

POGGIESE (2004) contribuye a esta línea de análisis, señalando que

“hay una apelación a instrumentos metodológicos que se muestran como participativos

(el planeamiento estratégico, la mediación, lo consultivo) pero funcionan como control social desvinculante y freno a la constitución de nuevas prácticas, nuevos actores y a la recomposición del tejido social.”

A continuación, se analizará la dinámica de dos instrumentos participativos implementados en la ciudad de Villa Gesell, con el objetivo de comprender en qué medida pueden ser considerados como elementos de esta gobernanza performativa, o por el contrario, destacados como formas de real democratización del poder hacia espacios de decisión colectivos.

2. Dos instrumentos de participación aplicados a la formulación de normativa urbanística: Reuniones de participación ciudadana y Consejo Asesor Urbanístico

En el municipio de Villa Gesell, en el año 2018, se estaba elaborando un proyecto para generar un nuevo Código de Ordenamiento Urbano. Este proyecto, que continúa actualmente en discusión en el poder legislativo local, planteaba una serie de transformaciones importantes respecto del desarrollo territorial futuro del municipio. Entre otras cosas, proponía la redensificación del área costera permitiendo la construcción en altura, y la transformación de grandes superficies de médano vivo en área urbana edificable, como se puede ver en la FIG. 1. A partir de las exigencias de la normativa provincial (Decreto-Ley 8912, y Ley 14449), que señalan la necesidad de la participación de la comunidad en la formulación de los proyectos de planificación urbana, la secretaría de planeamiento local organizó una serie de reuniones consultivas abiertas con diferentes actores sociales. Por otra parte, en el Concejo Deliberante, se impulsó la conformación del Consejo Asesor Urbanístico, un ente compuesto por representantes de los diferentes bloques políticos, representantes de algunos Colegios Profesionales relacionados con el desarrollo urbano, y la posibilidad de participación de organizaciones sociales que lo requiriesen.

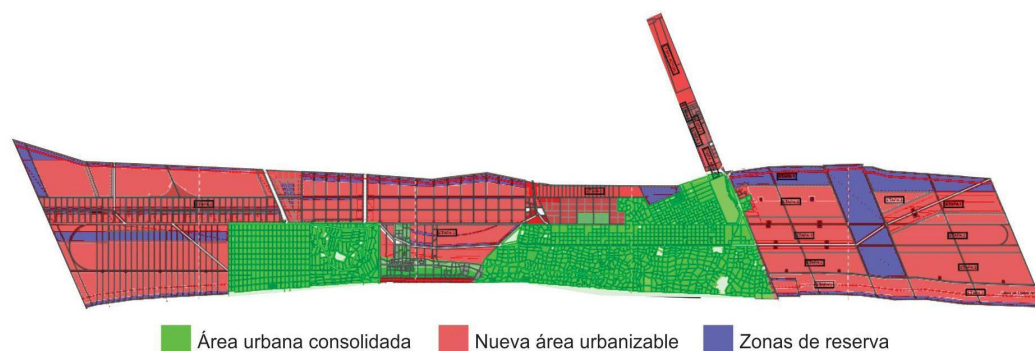


FIG. 1/ Incorporación de nuevo suelo urbanizable en el proyecto de Plan de Ordenamiento Urbano. Villa de Gesell, 2020.

Fuente: Elaboración propia a partir del proyecto de Plan de Ordenamiento Urbano publicado por el municipio de Villa Gesell.

Se trata de dos instrumentos que podrían inscribirse dentro de lo que POGGIESE (2004) describe como procesos de planificación participativa dentro de una modalidad tecno-partidocrática de formulación de políticas urbanas. POGGIESE (2004) señala que la planificación participativa implica un proceso “legitimador de pre-decisiones preparadas, las cuales han sido así elaboradas en el marco de una vivencia democrática no conocida y diferenciada de las habituales, pero que permite actualizar y corregir de común acuerdo los mandatos dados en las elecciones a los representantes.”

Estos instrumentos fueron implementados en el marco de la elaboración de una nueva normativa que suceda al actual Código de Ordenamiento Urbano, cuya última modificación fue realizada en el año 2006. Se trata, por un lado, de las reuniones consultivas realizadas en el año 2018 con diferentes actores sociales en torno a la elaboración del nuevo proyecto de Código de Ordenamiento Urbano; y el Consejo Asesor Urbanístico (CAU), una entidad descentralizada creada con el objetivo de asesorar a los gobernantes municipales en todo aquello relacionado con la planificación urbana.

Las reuniones fueron realizadas los días lunes entre el 25 de junio de 2018, y el 24 de septiembre del mismo año. En las mismas, se convocó a diferentes actores sociales del Partido de Villa Gesell, con el objetivo de que realizaran aportes para colaborar en la redacción de un nuevo Plan de Ordenamiento Territorial.

El funcionamiento operativo de las doce reuniones se mantuvo similar a lo largo del desarrollo

de las mismas. Esto es, en una mesa al frente, se encontraban las autoridades municipales, generalmente el Secretario de Planeamiento y el Director de Planeamiento. Ellos conducían el transcurso de las reuniones, otorgándole la palabra a quienes la solicitaron levantando la mano. No se establecía de antemano un tema específico a tratar, por lo que las manifestaciones de cada uno de los participantes discurrían por variados temas. A su vez, las autoridades que conducían las reuniones, registraban lo que manifestaba cada uno de los participantes en un acta, la cual era leída en voz alta al final de la reunión, y firmada por los participantes que quisieran acercarse a hacerlo.

Por su parte, el Consejo Asesor Urbanístico fue creado por Ordenanza el 21 de agosto de 2018, y continúa actualmente en funcionamiento. Se trata de una comisión conformada por representantes de diferentes Colegios Profesionales ligados al desarrollo urbano, representantes de cada uno de los bloques políticos presentes en el Honorable Concejo Deliberante, representantes de las Sociedades de Fomento, así como instituciones jurídicamente conformadas e interesadas en participar en la discusión sobre las políticas ligadas al desarrollo urbano del Partido.

Ambos instrumentos analizados comenzaron a implementarse con semanas de diferencia. Su origen tuvo también en común la invocación de un mismo objetivo, el de incorporar las miradas de la ciudadanía en la creación de un nuevo Plan de Ordenamiento Territorial que permitiera dar el marco que se solicitaba desde las autoridades provinciales para convalidar una serie de desarrollos urbanísticos aislados, para lo

cual todos ellos debían formar parte de un plan integral. El impulso de este plan provino principalmente de la Secretaría de Planeamiento del municipio, encabezada por el Arquitecto Gerardo Galli.

La ciudad de Villa Gesell, cuyas actividades económicas predominantes históricamente han sido el turismo y la construcción, se encontraba al momento de la implementación de estos instrumentos de participación bajo una situación de agotamiento de terrenos que resultaron atractivos para el capital según las posibilidades que permitía el Código de Ordenamiento Urbano vigente. Además se encontraba en una situación de continuo crecimiento del déficit habitacional³, falta de infraestructura de servicios, y equipamientos de salud y educación sobrepasados en su capacidad.

En las últimas décadas se ha consolidado un paradigma de desarrollo que establece que las ciudades deben ser “competitivas”. Siguiendo a MOLOTOCH & LOGAN (2015), se trata de un proceso comandado por una coalición de elites centradas en la propiedad inmobiliaria y sus derivados, que busca la fabricación de consensos acerca de la necesidad del crecimiento económico, el cual atraería indefectiblemente a los emprendimientos. De esta manera, se consolida la idea de la ciudad como “máquina de crecimiento”⁴.

Bajo estos lineamientos, se redactó un borrador del nuevo Código de Ordenamiento Urbano, COU (que más tarde pasaría a denominarse Plan de Ordenamiento Municipal), en el que se planteaba que la manera de mejorar las situaciones de calidad de vida deterioradas proveniría del otorgamiento a los capitales de nuevas oportunidades de inversión, a través de la expansión del suelo urbanizable, así como la re-densificación edilicia sobre el frente costero. Una vez elaborado el borrador del nuevo COU, fue que se convocó a la participación ciudadana a través de los dos instrumentos que analizaremos. Este hecho de haber convocado a la participación cuando el proyecto ya estaba elaborado, generó quejas de diferentes actores sociales, que comprenden a los instrumentos de participación implementados como una forma de legitimar decisiones tomadas de antemano. Pablo Domínguez, un activista ambiental que

participó en la mayoría de las reuniones realizadas, afirmaba:

“al final fuimos a 12 reuniones y después Galli se encargó de hacer lo que él quería. Así no se puede.”

En el mismo sentido, Eugenia Grinspun, representante del bloque Cambiemos, e impulsora de la conformación del Consejo Asesor Urbanístico, expresó que

“después de que terminó este proceso, y a la vista de lo que fue el Código, que tuvimos este proyecto de ordenanza en el Concejo Deliberante, nada de lo que se había expresado en estas doce o trece reuniones estaba volcado a él.”

Incluso el Secretario de Planeamiento y organizador de estas reuniones, Gerardo Galli, reconoció que el aporte de las mismas a la formulación del proyecto fue mínimo.

3. ¿Consulta o decisión? Análisis del poder de deliberación

Una de las dimensiones más importantes para analizar el impacto que tuvieron los instrumentos de participación ciudadana implementados en Villa Gesell sobre el grado de democratización de las decisiones políticas, tiene que ver con el grado de deliberación, es decir, la capacidad de decisión real que les es otorgada a cada uno de estos instrumentos. Muchas veces, tales instrumentos son criticados por la escasa participación de la población en general. Sin embargo, como señala BLONDIAUX (2013), muchas veces esta falta de participación está relacionada con la baja expectativa respecto de los resultados de la misma, en contraposición con la mayor participación que se observa al reunirse dos condiciones: la existencia de un verdadero problema en juego en la discusión, y la credibilidad del instrumento, en el sentido de expresar una real capacidad para influir en la decisión. (BLONDIAUX, 2013).

La importancia de la existencia de una real sensación de que la participación en dichos instrumentos tendrá consecuencias reales

³ Actualmente casi mil familias (un 10 % de la población) viven de manera irregular, en condiciones precarias, en terrenos usurpados, con poco o nulo acceso a los servicios básicos. Fuente: <https://elfundadoronline.com/nota/50504-especial-de-tv-sobre-el-crecimiento-de-los-asentamientos>

⁴ La articulación entre procesos de descentralización, y estrategias territoriales neoliberales, es sintetizada por RESTREPO (2006):

“Ahora es deber del Estado nación en la era de la globalización fortalecer las infraestructuras territoriales más competitivas. La descentralización es un componente de esta estrategia de adecuación. Su función, construir la arquitectura institución que logre ser lo más permeable posible a las reglas del mercado.” (RESTREPO, 2006:8)

y concretas sobre las decisiones políticas resulta ser entonces muy grande a la hora de lograr una genuina implicación de la sociedad. Sin embargo, la mayor cantidad de veces, este poder de deliberación, expresado en los principios mismos del instrumento, se queda solamente en las apariencias, en consonancia con la denominación que BLONDIAUX (2013) de los nuevos mecanismos de ilusoria participación como “gobernanza performativa”, haciendo valer la participación en el plano de los principios, sin precisar realmente el contenido de esta obligación. Se trata de un soft law, un derecho poco obligatorio, en base al cual estos instrumentos se caracterizan por originarse en una convocatoria del poder, por preservar un carácter estrictamente consultivo y buscar producir opiniones que no obligan en nada al solicitante a tenerlas en cuenta. Se trata de

“ejercicios participativos organizados, orquestados y limitados por sus propios promotores.” (BLONDIAUX, 2013).

En este sentido, es pertinente hacer referencia a las críticas realizadas por parte de algunos entrevistados respecto al carácter consultivo de las reuniones realizadas en el Centro Cultural Pipach, en las cuales se manifestaron una serie de cuestiones que se habían anunciado que serían “volcadas” al nuevo Código de Ordenamiento Urbano, pero que finalmente no se habrían visto reflejadas en el texto del borrador presentado.

Esta ausencia de poder real de deliberación por parte de los participantes de las reuniones consultivas queda mucho más clara al analizar las palabras de Gerardo Galli, Secretario de Planeamiento al momento de la realización de las reuniones, y principal impulsor de las mismas. El mismo expresaba que:

“El único que decide en este proceso es el departamento deliberativo. El único que decide. El Concejo Deliberante. Y luego por supuesto el decreto, como se llama, la promulgación por parte del ejecutivo. (...) Quién alza la mano y decide, son los poderes públicos creados por ley, y en la Constitución. Esos son los únicos que deciden. No decide el vecino.” (Gerardo GALLI, 13/01/2020).

Queda así de manifiesto que la voluntad política no pasaba por la búsqueda de la construcción de una normativa consensuada con la diversidad de actores sociales que se presentaban en las reuniones. En esa línea, el

Secretario de Planeamiento alegaba la imposibilidad de alcanzar ese consenso:

“No existía ninguna obligación de hacer o responder fehacientemente a la demanda de cada uno, puesto que habríamos tenido 40.000 demandas diferentes, por 40.000 vecinos diferentes.” (Gerardo GALLI, 13/01/2020).

Este posicionamiento, de generación de espacios de participación, pero sin la voluntad de ceder poder de deliberación real, ocurre con gran frecuencia, según BLONDIAUX (2013). El autor plantea que la toma del poder por un gran número de personas transforma el orden habitual de los roles, lo que genera una paradoja

“(…) que tiene que ver con la actitud de las autoridades políticas frente a la participación. Los representantes que impulsan en número creciente dispositivos participativos, no parecen -están lejos de ello- acomodarse serenamente a la perspectiva de un incremento efectivo de los poderes de acción de los ciudadanos en la política. Las pruebas de sus reticencias a ceder, aunque sólo fuera una parcela de sus prerrogativas, son muy abundantes.” (BLONDIAUX, 2013).

El autor, plantea además una segunda paradoja, que tiene que ver con el carácter top-down en estos mecanismos, los cuales no surgirían por demandas reales de participación por parte de la población:

“¿cómo podrían, entonces, los ciudadanos a los que se les formulan estas promesas creer en ellas? Una de las paradojas suscitadas por este movimiento a favor de la participación es que éste ya no es objeto tampoco de una demanda social explícita.” (BLONDIAUX, 2013).

Así, podría comprenderse a los procesos tales como el de las reuniones consultivas de 2018, como instrumentos de aparente participación, fruto de una doble paradoja: un gobierno que lleva adelante mecanismos de “gobernanza performativa”, impulsando espacios de integración entre una gran diversidad de actores sociales, pero sin ánimos reales de aplicar las políticas que de ellos surjan en caso de que sean contrarias a sus proyectos preconcebidos; y una población que, sin haber reclamado por la existencia de esos espacios, participa en sintonía con esa pantomima, utilizando el espacio como canalizador de expresiones catárticas, y con una esperanza minimizada de que realmente esa participación vaya a ser volcada en el diseño de políticas públicas.

La situación respecto del poder de deliberación otorgado difiere cuando nos referimos al Consejo Asesor Urbanístico. Sus dictámenes son de carácter no vinculante, tal y como señala Maribel López Fuentes, integrante del Consejo, clasificándolos como sugerencias. Sin embargo, los testimonios recogidos en las entrevistas indican en general que el CAU ha logrado ejercer una gran influencia sobre las decisiones que se tomaron en el Honorable Concejo Deliberante. Hernán Luna, representante del Bloque Crear, y Eugenia Grinspun, por parte de Cambiemos, atribuyeron esto a la gran representatividad que en principio se le asigna como característica al Consejo.

Pablo La Frossia también señaló la influencia del Consejo Asesor, destacando que a través del comunicado que emitieron, en el que se le realizaban duras críticas al Proyecto del nuevo Plan de Ordenamiento Urbano, se logró detener la aprobación del mismo en el poder legislativo:

“el informe que hizo el CAU, que fue elevado al HCD y al ejecutivo, que obtuvo la aprobación de todas las entidades menos de una, fue positivo. Logramos, a través de ese informe, que ese código de ordenamiento urbano no sea aprobado. En cuanto a tu pregunta, logramos el objetivo que nosotros queríamos, que era que eso no se apruebe. Ahora, tenemos otro objetivo, que es que nosotros necesitamos de un COU.” (Pablo LA FROSSIA, 4/1/2020).

Debe tenerse en cuenta que esta mayor capacidad de influencia en la deliberación se manifestó en un espacio en el que la participación ciudadana se genera de manera indirecta, a través de representantes de diferentes organizaciones de la sociedad civil.

4. Limitaciones respecto al cumplimiento de objetivos

Problematizamos recién los objetivos que se proponen estos instrumentos de participación en tanto herramientas legitimadoras de decisiones previamente tomadas, sin voluntad de cesión de poder de deliberación real a la ciudadanía. Pero, incluso con estas limitaciones señaladas, ¿En qué medida logran estos mecanismos alcanzar los objetivos que se proponen alcanzar?

En principio, ya vimos que en ninguno de los dos casos se proponía alcanzar un objetivo de deliberación o toma de decisiones finales, lo que se encuentra en línea con lo que indica

SCHNEIDER (2016), quien expresa que en todas las definiciones que proponen diversos autores que ella analiza,

“(…) subrayan el carácter indirecto de la participación. Tal como apunta Verba en su artículo “The Citizen as Respondent: Sample Surveys and American Democracy” (1996), por este medio los ciudadanos se limitan a “informar” de sus preferencias y necesidades a los gobernantes y éstos, a su vez, se dejan “inducir” por aquéllos.” (SCHNEIDER, 2016).

Sin embargo, el objetivo de que las propuestas realizadas durante las reuniones fueran volcadas al nuevo borrador de Código de Ordenamiento Urbano no fue alcanzado, algo en lo que coincidieron todos los entrevistados, aunque con diferentes explicaciones respecto a las causas de esto. El entonces Secretario de Planeamiento atribuye este fracaso a un problema en la comunicación de los objetivos de las reuniones a la comunidad:

“Recién ahora me doy cuenta que algo que para alguien que está formado en esto es sencillo, y elemental y de fácil comprensión, para la mayoría de la gente no lo fue. La gente creía que era el lugar donde podía descargar su insatisfacción en relación a la realidad. Nadie entendió que lo que estamos haciendo, de hecho vos acabáis de confundirte también, no es un código, es un plan. Un plan es algo diferente. Y es cierto, no todos están preparados para entenderlo. Creo que incluso entre los mismos colegas hubo una falta de comprensión respecto del proceso que queríamos llevar adelante. Quizás fallamos al asumir o reasumir que todos iban a entender de lo que estábamos hablando. Eso fue un error. Debimos haber explicado mucho más elemental. De hecho ahora estamos preparando, los chicos están preparando un audiovisual para explicarlo a la gente, para que entienda qué es un plan de ordenamiento.” (Gerardo GALLI, 13/01/2020).

Pablo La Frossia, por su parte, resalta el carácter de espacio catártico de las reuniones, en el que los representantes de la Municipalidad únicamente tomaban nota de los planteamientos de la ciudadanía:

“La Municipalidad de alguna manera plantea un temario, y la gente respondía sobre ese tema. Pero lo que nosotros veíamos, lo que yo veía puntualmente, era que más que llevar un hilo sobre las problemáticas que tiene la ciudad, era un libro de quejas, por así decirlo. La gente iba y hacía catarsis, en lugar de trabajar el problema, y la Municipalidad solo tomaba nota.” (Pablo LA FROSSIA, 4/1/2020).

Eugenia Grinspun complementa esta visión añadiendo el modo en que esto llevó a una articulación con el Consejo Asesor Urbanístico, reclamando por el no reflejo de las problemáticas planteadas en el espacio de las reuniones en el nuevo Código de Ordenamiento Urbano. De esta manera, el Consejo Asesor Urbanístico tomó el rol de una suerte de evaluador de la implementación del anterior instrumento. Al detectar importantes divergencias entre lo expresado en las reuniones consultivas y el proyecto de COU elaborado por el Municipio, el Consejo Asesor Urbanístico elevó una nota al Concejo Deliberante, pidiendo la revisión del mismo.

Por su parte, el Secretario de Planeamiento expresó que la contribución más importante que se pudo rescatar del proceso de reuniones consultivas tuvo que ver con el aporte realizado por las organizaciones ambientales, en relación a la propuesta de establecer una tasa a los nuevos proyectos inmobiliarios para financiar la construcción de infraestructura urbana necesaria. Sin embargo, los ambientalistas se han expresado en reiteradas ocasiones en contra de los resultados que se alcanzaron en el borrador del nuevo Código de Ordenamiento Urbano, principalmente por la ausencia de un estudio de impacto ambiental, previendo las consecuencias medioambientales que podría generar el desarrollo urbano sobre grandes extensiones que hoy se encuentran en su estado natural. Al respecto, el Secretario de Planeamiento se resguardó en lo establecido por la legislación vigente:

“Con el tema ambiental no había mucho más que decir porque tenemos una ley, a la cual adherimos, que es el decreto 3202, que dice que si vos cumplís lo que dice el decreto, ambientalmente estás bien, tenés los presupuestos mínimos. Como nosotros los copiamos textualmente, ya no teníamos más nada que discutir, el resto eran simplemente... hay que entenderlo como expresiones o ansiedades o preocupaciones, si vos querés bien intencionadas, pero infundadas, por parte de la gente.” (Gerardo GALLI, 13/01/2020.)

De esta manera, naturalizando la normativa como algo dado, se impide cualquier posibilidad de proponer cualquier medida que, incluso sin contradecir a lo ya establecido por las leyes vigentes, avanzara en la protección del medio ambiente.

El Consejo Asesor Urbanístico se propone, a través de la participación ciudadana indirecta en conjunto con representantes del poder legislativo local, asesorar a los gobernantes en

todas las decisiones relacionadas con la planificación urbanística. Como se señaló anteriormente, este asesoramiento era de carácter no vinculante. Si bien en general los participantes entrevistados han señalado que los resultados alcanzados a través del instrumento fueron mayormente positivos, varios de ellos también han observado que existieron situaciones en las que los objetivos del Consejo fueron dejados de lado, instrumentando a las reuniones como una herramienta para la puja electoral.

“Si justo ese día de la elección, me traés diez más para que integren, que van a votar de determinada manera, ahí es donde se producían esas jugadas que nosotros no veíamos bien. (...) Nos pasó que un día que teníamos que votar un tema, justo el determinado grupo de integrantes que eran de otro color político, que pretendían que no se apruebe, faltan, o no vienen. Y uno de ellos sí vino. Había uno que no le avisaron y vino. Y cuando se dio cuenta de lo que estaba sucediendo, los llama por teléfono y le dicen, “che te tenes que ir”. El flaco salió corriendo, se olvidó el saco. Y eso a veces te da mucha bronca.” (Pablo LA FROSSIA, 4/1/2020).

Por su parte, el Secretario de Planeamiento de la Municipalidad señaló que pocos de los aportes realizados por el Consejo Asesor Urbanístico resultaron relevantes para la elaboración del Plan de Ordenamiento Urbano:

“Creo que la propuesta más enriquecedora vino de parte de las organizaciones ambientales, cuando hicimos las audiencias estas. De parte del CAU no vino ninguna propuesta interesante. Hubo si querés una nomás, del centro de martilleros. Pero las entidades ambientales presionaron de una manera que nos hizo ver algo que estamos pasando por delante, que era cómo solucionar la realidad.” (Gerardo GALLI, 13/01/2020).

En síntesis, mientras que el objetivo de las reuniones consultivas de obtener aportes por parte de la ciudadanía en general, para la elaboración de un nuevo Plan de Ordenamiento Urbano, tuvieron un éxito aparente en el sentido de la gran participación de diferentes actores sociales, pero un fracaso en tanto y en cuanto los aportes realizados no fueron traducidos en el borrador del nuevo Plan; el objetivo del Consejo Asesor Urbanístico podría comprenderse como alcanzado en el sentido de que el informe elaborado por el mismo resultó tener un importante peso en la toma de decisiones por parte del poder legislativo.

5. Participación ¿de quiénes?

Generalmente, los sectores de la población de menores ingresos se encuentran con una situación desfavorecida en cuanto a la representación política tradicional (BLONDIAUX, 2013). A esto se le suma una situación en la que la mayoría de las veces, los mecanismos de participación ciudadana que estarían pensados en principio para mejorar esta situación de marginación, terminan logrando los resultados opuestos:

“En la gran mayoría de los casos, los dispositivos de participación puestos en marcha por las autoridades políticas contribuyen a reproducir las desigualdades políticas existentes más que a disminuirlas. (...) Esta doble marginalización de los grupos más desfavorecidos, ausentes de los circuitos de representación política tradicionales, pero también de los dispositivos políticos supuestamente implementados para acercarlos al poder, no deja de tener sus consecuencias.” (BLONDIAUX, 2013)

En las reuniones consultivas, la convocatoria a la ciudadanía en general, fue realizada a través de la difusión por los medios de comunicación tradicionales, así como también a través de la página web del Municipio. Por lo tanto, si bien la apertura a la participación invitaba a todos los ciudadanos por igual a participar, el acceso a estos medios de comunicación pudo haber jugado un papel importante en la posibilidad de tomar conocimiento de las mismas. Además, es de destacar que entre los actores sociales específicamente convocados, se encontraban “vecinos de Barrio Norte”, Sociedad de Fomento de Mar de las Pampas, Sociedad de Fomento de Mar Azul, Asociación de Vecinos de Las Gaviotas. Es decir, fueron convocados representantes de algunos de los barrios de la ciudad. Sin embargo, estos barrios seleccionados se tratan de algunos de los que están caracterizados en general por una población de estrato socioeconómico medio o alto. Por el contrario, no fueron convocados específicamente representantes de los barrios de niveles socioeconómicos más bajos. Según expresaron las autoridades organizadoras, se realizarán encuentros con estos sectores en futuras reuniones, que finalmente fueron realizadas, pero no en el marco del instrumento de participación en cuestión, sino que fueron organizadas por el Consejo Asesor Urbanístico. Pablo La Frossia se refirió a estas reuniones como “llevar el Colegio al barrio”, dado que el Colegio de Arquitectos habría sido el principal impulsor de estas reuniones en el marco

del Consejo Asesor Urbanístico. Así, se generaron una serie de reuniones con entidades barriales

“en Mar de las Pampas, Mar Azul, entidades barriales de acá de Gesell, donde nosotros como colegio íbamos allá a una casa en particular, armábamos la reunión, juntábamos la mayor cantidad de gente, y contábamos de qué se trataba la propuesta del COU. Y ahí empezamos a obtener un gran rechazo.” (Pablo La FROSSIA, 4/1/2020)

De esta manera, queda en evidencia la escasa representatividad de los sectores de los estratos socioeconómicos más bajos, si no en la participación en las reuniones consultivas, al menos sí en los resultados alcanzados por estas. Por otra parte, puede señalarse también un obstáculo en relación a la representación de la población de los barrios en el Consejo Asesor Urbanístico. Si bien el mismo prevé la participación de las Sociedades de Fomento, exige que éstas deben estar legalmente constituidas. Teniendo en cuenta que tan solo unas pocas de las Sociedades de Fomento de Villa Gesell se encuentran en estas condiciones, y que desde el CAU se propuso propiciar su participación una vez que se hubieran definido ciertas cuestiones para no “abrumar con datos técnicos”, podría pensarse que realmente la participación de los sectores vulnerables socioeconómicamente en el Consejo Asesor Urbanístico ha sido también reducida.

6. Reflexiones finales

Las reuniones consultivas de 2018 y la conformación del Consejo Asesor Urbanístico fueron dos de las manifestaciones que se expresaron en el Partido de Villa Gesell de vehiculización de políticas de descentralización, que han sido impulsadas en las últimas décadas en América Latina bajo el paradigma de la gobernanza. En el desarrollo de este artículo, se pudieron revisar algunas de las dimensiones de estos procesos, que nos permiten inscribirlos dentro de los mecanismos de gobernanza performativa (BLONDIAUX, 2013).

El Plan de Ordenamiento Municipal en torno al que giró la participación ciudadana a través de los dos instrumentos analizados, y que se encuentra actualmente todavía en proceso de discusión, promueve la densificación edilicia sobre el frente costero, y la incorporación de casi 2000 hectáreas de médano vivo, actualmente de acceso libre a toda la población,

como nuevo suelo urbano, con un uso orientado a la especulación inmobiliaria a través de la construcción de viviendas de uso turístico, complejos hoteleros de alta gama, y emprendimientos comerciales de uso de suelo extensivo, como parques temáticos, parques acuáticos, establecimientos termales, hipódromos, velódromos, circuitos de motocross y automovilismo en cualquiera de sus formas, canchas de golf, camping, parques, exposiciones permanentes, viveros, predios abiertos para eventos musicales, centros de convenciones, etc.

Frente a la necesidad por parte del gobierno municipal de justificar y legitimar una normativa que implicaría este tipo de transformación socio-territorial de gran escala, se recurrió en primera instancia a la convocatoria de reuniones consultivas. Durante su desarrollo, y a la vista de que los posicionamientos de gran parte de los actores sociales participantes no permitirían esta legitimación, se conforma paralelamente el Consejo Asesor Urbanístico, buscando así que la legitimación llegara por parte de los Colegios Profesionales. Sin embargo, frente a la poca permeabilidad por parte del poder ejecutivo a las modificaciones planteadas, el Consejo Asesor Urbanístico termina posicionándose en contra del proyecto de Plan de Ordenamiento Urbano.

Así, quedó evidenciada la ausencia de voluntad por parte del poder político de generar un proyecto de carácter realmente participativo, producto de miradas plurales acerca del desarrollo urbano y territorial del partido. Por el contrario, estos espacios “participativos” fueron instrumentados como un intento de garantizar la aplicación de políticas territoriales basadas en el modelo neoliberal, buscando generar nuevos locus de reproducción del capital.

Desde junio de 2020, con el reinicio de las sesiones del Honorable Concejo Deliberante luego de la suspensión a partir de la pandemia de COVID-19, la discusión respecto del Plan de Ordenamiento en Villa Gesell volvió a tomar fuerza, con la convocatoria de organizaciones sociales a la movilización para detener su aprobación en el órgano legislativo municipal. Uno de los pedidos que se realizaban en estas movilizaciones es el de garantizar la participación popular, apelando al derecho a la gestión democrática de la ciudad, establecido en la Ley 14449. Sin embargo, en enero de 2021 fue sancionado el nuevo Plan de Ordenamiento Municipal, mediante una maniobra poco transparente en la que el contenido de la versión final del documento

no fue dada a conocer al público hasta dos meses después de su sanción por ordenanza, cuando está establecido en la Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires que el mismo debía ser publicado dentro de los diez días hábiles posteriores a su sanción por parte del Honorable Concejo Deliberante.

Lo que se ha intentado plasmar en el presente artículo ha sido el proceso de formulación en implementación de estrategias llevadas adelante por el gobierno municipal, para obtener la legitimación popular sobre un proyecto de normativa urbana orientado por determinados intereses. Este consenso pretendido, no logró ser alcanzado en la práctica, ya que los diferentes actores sociales involucrados llevaron adelante sus propias estrategias de lucha en la disputa por plasmar determinadas concepciones de desarrollo territorial en la nueva normativa. De esta manera, el gobierno municipal terminó optando por una maniobra opaca y relegando la voluntad de participación popular, con el objetivo de acelerar la promulgación de la ordenanza.

7. Bibliografía

- BLONDIAUX, L. (2013): *El nuevo espíritu de la democracia*, Prometeo, Bs.As., Cap.1 y cap. 3.
- CUENCA, J. (2011): *El decálogo del Consenso de Washington para el FMI y el BM*. Valencia, España. <https://www.lne.es/economia/2011/05/22/decalogo-consenso-washington-fmi-bm/1078297.html#:~:text=El%20Consenso%20de%20>
- MAYORGA, F. & CÓRDOVA, E., (2007): *Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina, Working Paper NCCR Norte-Sur IP8*, Ginebra. No publicado.
- MOLOTOCH, H. & LOGAN, J. R. (2015): *La ciudad como máquina de crecimiento*. En *El mercado contra la ciudad: sobre globalización, gentrificación y políticas urbanas*, Editorial: Traficantes de sueños, Madrid
- NAVARRO YAÑEZ, C. (1999): Políticas públicas y escala de gobierno. El caso de la política pública de participación ciudadana en los municipios españoles. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, (121), 537-555. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/85600>
- _____. (2008): Participación ciudadana y territorio: exploraciones en el caso español. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 40(156), 261-271. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75855>
- POGGIESE, H (2004): Alianzas transversales, reconfiguración de la política y desarrollo urbano:

- escenarios del presente y del futuro. En *El rostro urbano de América Latina. O rostro urbano da América Latina* Ediciones CLACSO, Buenos Aires
- PRADILLA COBOS, E. (2010): Teorías y políticas urbanas: ¿Libre mercado mundial, o construcción regional?. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. V. 12, núm. 2. 2-22.
- RESTREPO, D. (2006): *Las fracturas del Estado en América Latina*. http://www.academia.edu/6211826/Las_fracturas_del_estado_en_Am%C3%A9rica_Latina
- SCHNEIDER, C. (2007): La participación ciudadana en el Gobierno de Buenos Aires (1996 - 2004): el contexto político como explicación, en *Revista CIDOB América Latina Serie Documentos América Latina 21*, Barcelona. (s/r)
- _____ (2016): Cap. 2: Noción de participación ciudadana: causas, explicaciones y paradojas, en *La democracia Local en la Argentina Actual*, Biblos, Bs.As.
- ZURBRIGGEN, C. (2011): *Gobernanza: una mirada desde América Latina*, Perfiles Latinoamericanos [online], vol.19, n.38 [citado 2017-05-26], pp.39-64. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532011000200002&lng=es&nrm=iso