

# La participación ciudadana en el planeamiento urbano de la ciudad de Buenos Aires

## El caso del Plan Urbano Ambiental

Autor:

Scagliusi, Catalina

Tutor:

Saltalamacchia, Homero R

2006

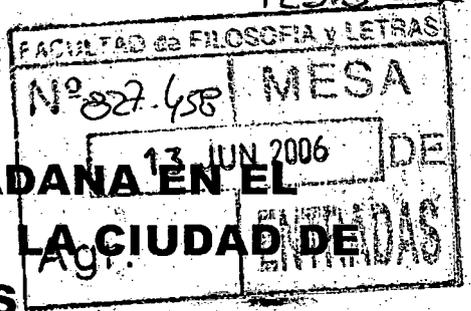
Tesis presentada con el fin de cumplimentar con los requisitos finales para la obtención del título Magister de la Universidad de Buenos Aires en Políticas Ambientales y Territoriales

Posgrado

TESIS

5-2-21

TESIS 5-2-21



**LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL  
 PLANEAMIENTO URBANO DE LA CIUDAD DE  
 BUENOS AIRES  
 EL CASO DEL PLAN URBANO AMBIENTAL**

por  
**CATALINA SCAGLIUSI**

**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
 FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS  
 INSTITUTO DE GEOGRAFIA**

**AÑO 2006**

**Director  
 HOMERO SALTALAMACCHIA**

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
 FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS  
 Dirección de Bibliotecas

TESIS

5-2-21

## ÍNDICE

<b>1. - INTRODUCCION</b> .....	1
<b>1.1 – EL TEMA Y LA PREGUNTA DE LA INVESTIGACIÓN</b> .....	1
Tema de investigación .....	1
Preguntas de la Investigación .....	2
Importancia de la pregunta .....	3
<b>2 – METODOLOGÍA</b> .....	7
<b>2.1 - OBJETO DE ESTUDIO OBJETIVO, FUENTES</b> .....	7
Objeto de estudio .....	7
Objetivo de la investigación .....	7
Fuentes.....	8
<b>3. - LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS:</b> .....	13
<b>ASPECTOS CONCEPTUALES</b> .....	13
<b>3.1 – LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b> .....	13
3.1.1 Reflexiones sobre el concepto de Participación Ciudadana .....	13
3.1.2 Conclusiones del Debate.....	22
<b>3.2 - PARTICIPACIÓN Y PLANIFICACIÓN URBANA</b> .....	22
3.2.1 Gobierno Local y Participación Ciudadana .....	22
3.2.2 El Plan Estratégico .....	23
<b>3.3 – METODOLOGÍAS Y NIVELES DE PARTICIPACIÓN PROPUESTOS POR LITERATURA</b> .....	38
3.3.1 Distintas Metodologías del Proceso Participativo.....	38
3.3.2 Niveles de Participación Pública.....	41
<b>4 - LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS EN LA FORMULACION DEL PUA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES ENTRE 1999 Y 2000</b> .....	43
<b>4.1 – ANTECEDENTES</b> .....	43
La Autonomía de la Ciudad .....	43
La Planificación Propuesta .....	44
La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.....	45
El Renacimiento de la Ciudad .....	46
<b>4.2 - LA LEY N° 71 DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b> .....	47
Las Etapas del Consejo del Plan Urbano Ambiental -CoPUA.....	52
Tareas desarrolladas por el CoPUA.....	52
<b>4.3 – EL CAMINO DEL DEBATE Y PARTICIPACIÓN</b> .....	54
4.3.1 Diagnóstico y Objetivos (19-4-99 a 15-11-99).....	58
Primer Encuentro CoPUA/ComAPH.....	58
Segundo Encuentro CoPUA/ComAPH.....	61
Seminario Internacional Buenos Aires - Paris .....	62
Reuniones de Información del CoPUA con la Comisión Asesora.....	63
Análisis de Diagnóstico y Objetivos CoPUA/ComAPH.....	63
Consejos Consultivos / CoPUA.....	70
Propuestas consensuadas por los CGPs y el CoPUA .....	71
Ajustes al Diagnóstico.....	78
Elevación al Jefe de Gobierno.....	78
4.3.2 El Modelo Territorial y Políticas Generales de Actuación (15-11-99 a 25-4-00).....	78
Identificación de “Elementos para el Modelo Territorial” - Encuesta.....	78
Proyectos presentados por ONGs y Otras Entidades en “Buenos Aires 2010”.....	80
Aportes de Entidades de la Sociedad Civil al PUA .....	88
Primera Versión del “Modelo Territorial”.....	88
Foro Público de Consulta sobre el Modelo Territorial.....	89
Caminata Fotográfica por los Barrios .....	89
Imagen de Barrio .....	89
Tercer Encuentro del Consejo con la Comisión Asesora.....	90
Reformulación del “Modelo Territorial”.....	90
4.3.3 Documento Final (25-4-2000 a 25-9-2000).....	91

El Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires y La Participación Ciudadana

<b>Análisis de estudios con los Consultores Técnicos</b> .....	91
<b>Segundo Taller CoPUA / CGPs</b> .....	92
<b>Talleres Multiactorales</b> .....	93
<b>Reunión con la Comisión Asesora</b> .....	94
<b>Presentación del CoPUA en la Legislatura</b> .....	95
<b>Contenidos del “Documento Final”</b> .....	96
<b>Presentación de la Mesa Coordinadora de la ComAPH a CoPUA</b> .....	96
<b>Devolución del CoPUA a la Mesa Coordinadora</b> .....	103
<b>4.4 – CONSULTA A LOS ACTORES INVOLUCRADOS</b> .....	105
<b>4.4.1 Análisis de la Consulta a Informantes Clave</b> .....	105
<b>4.4.2 Síntesis de los Comentarios Recibidos</b> .....	119
<b>4.4.3 Resultado de la Insatisfacción</b> .....	126
<b>Acciones de la ComAPH después de la entrega del Documento Final</b> .....	126
<b>4.4.4 Síntesis de la Entrevista con el CoPUA</b> .....	129
<b>4.5 – CONCLUSIONES</b> .....	131
<b>Comparación Plan Estratégico Medellín-Plan Urbano Ambiental Buenos Aires</b> .....	131
<b>A Modo de Reflexión</b> .....	138
<b>5. - BIBLIOGRAFIA</b> .....	141

## **1. - INTRODUCCION**

## **1. - INTRODUCCION**

La entrada al nuevo milenio en muchas ciudades latinoamericanas, registró profundos cambios entre gobierno, sociedad y territorio. Estos cambios llevaron a la profundización de los procesos de democratización del sistema político, cuyos efectos conllevan, entre otras cosas, a la transformación de la forma de gobierno de las ciudades y a la expansión de la ciudadanía política y social. Una de las premisas de esta expansión de la ciudadanía está vinculada a la participación<sup>1</sup>.

Coincidentemente a más de un siglo de su capitalización (1880) y de la delimitación de sus fronteras jurídico administrativas (1887), Buenos Aires adquirió en 1996 el estatuto de Ciudad Autónoma y su Jefe de Gobierno fue elegido por la ciudadanía.

En el mismo año, la Legislatura de la Ciudad aprobó la Constitución, que estableció en su artículo 29 la necesidad de elaborar un Plan Urbano Ambiental (PUA) con carácter de ley marco de las obras públicas y de la normativa urbanística. Con este nuevo instrumento capaz de dar coherencia a las acciones, vinculando la voluntad de los ciudadanos y sus organizaciones con las instituciones gubernamentales; a los efectos de lograr un proyecto de ciudad compartido y posible de implementar. Se buscaba subsanar, siguiendo a Kullock<sup>2</sup>, la problemática de la Planificación Urbana que a mediados de siglo parecía estar ampliamente consolidada y legitimada, y que en la década del 70 comenzó a registrar fuertes críticas con respecto a sus formas de ejercicio y, especialmente, a la eficacia de sus resultados.

Se proponen así nuevas formas de concepción e instrumentación de la planificación y gestión urbana, prescindiendo de, o reformulando algunos de los principios básicos de la anterior modalidad. Entre los principios a reformular se pueden mencionar la planificación participativa, la planificación integral, la planificación estratégica, la gestión planificada, la gestión asociada.

### **1.1 – EL TEMA Y LA PREGUNTA DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **Tema de investigación**

El tema de la investigación es "La participación ciudadana en el Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires: El caso del Plan Urbano Ambiental".

En la Introducción General de "El Proceso Participativo del Plan"<sup>3</sup> se reafirma que la participación debe ser abordada teniendo en cuenta la multiplicidad de formas de percibirse y de manifestarse y que se promovieron distintos escenarios para

<sup>1</sup> Ziccardi, Alicia "La Participación Ciudadana y el gobierno de la ciudad de México" en Federalismo y Descentralización en grandes ciudades, Editores: Escolar, M., Badía, G, Frederic, S. Buenos Aires, 2004

<sup>2</sup> Kullock, D. et al "Nuevas corrientes de pensamiento en planificación urbana", FADU UBA, 2001

<sup>3</sup> Anexo 4 GCBA / Secretaría de Planeamiento Urbano / Consejo del Plan Urbano Ambiental - editado en la primavera de 2000

instalar un proceso efectivo de confección de los contenidos del Plan. Para lo cual se contemplaron las demandas efectivas de quienes participaron buscando gestar un Plan eficaz y efectivo.

Esta importancia dada a la cuestión también está expuesta en el "Documento Final" (147) cuando se menciona la idea de adaptar los mecanismos de participación oportunamente creados, y/o crear nuevos mecanismos operativos en pos de promover y facilitar las formas de participación en los procesos de planificación y gestión urbana y ambiental; cuando haya que transformar las propuestas del Modelo Territorial en cursos de gestión y de acción.

La trascendencia asignada a la participación ciudadana podemos apreciarla no sólo a través de la conformación de la Comisión Asesora Permanente Honoraria (ComAPH), cuerpo formado por la convocatoria efectuada por el Consejo del Plan Urbano Ambiental (CoPUA) a las Organizaciones No Gubernamentales, como también a todas aquellas instituciones relacionadas con las actividades socio económicas propias de la ciudad, sus entidades barriales y todo aquel interesado en participar en la planificación, gestión y seguimiento del Plan.

El documento obtenido a través de la página de Internet eco-argentina desarrolla el proceso metodológico llevado a cabo para la elaboración del Diagnóstico del Plan Urbano Ambiental.

En el mismo se destaca la convocatoria a todos los actores sociales y con capacidad de intervención en los distintos campos de actuación a fin de revertir la situación problemática en que se encuentra la ciudad y así construir y aprovechar la potencialidad de la misma.

El objetivo explícitamente expuesto era producir avances y mejoras en los diagnósticos de la situación confrontada por la Ciudad en cada tema y avanzar en la propuesta de metas direccionales y de instrumentos normativos y de intervención apropiados; para modificar situaciones problemáticas identificadas en los diagnósticos.

La convocatoria tenía el propósito de proveer escenarios eficaces para la incorporación de aportes de diversos actores sociales con intereses en la materia y para producir avances en el procesamiento de acuerdos y concertaciones básicas entre ellos, incluyendo por supuesto, al propio Gobierno de la Ciudad.

### **Preguntas de la Investigación**

Ante la propuesta de esa participación surgieron las preguntas que vamos a tratar de responder a lo largo del trabajo de investigación que desarrollamos en los capítulos siguientes:

- La participación ciudadana se efectivizó tal como fuera prevista?
- Los mecanismos fueron capaces de organizar y procesar los resultados de esa participación de modo tal que a los participantes se les diese una in-

formación de cuáles de sus propuestas habían sido incorporadas o tenidas en cuenta de algún modo y cuáles no y porqué?

- Los que participaron están conformes con la relación esfuerzo / efectividad de sus participaciones?

### **Importancia de la pregunta**

En el proceso de discusión del Plan Urbano se propuso lograr una amplia participación de los habitantes y sus organizaciones. Poco se sabe sobre la amplitud lograda en esa propuesta participativa. Saberlo es importante para lograr que dicha metodología participativa se consolide y profundice, y sirva de aporte a nuevos intentos.

Entendemos que este trabajo permitirá darnos una idea sobre cuestiones relacionadas con la promoción de la participación ciudadana, tema tan emblemático de estos tiempos.

Los participantes sintieron que las expectativas despertadas por el Consejo no cumplieron con lo propuesto en el inicio de las actuaciones, razón por la cual expresaron un alto grado de disconformidad que queda reflejado en las Consultas efectuadas.

A través de una amplia convocatoria mediante cartelera expuesta en la vía pública y en los diarios de mayor circulación de la ciudad, el Consejo llamó a todos aquellos interesados en participar del Primer Foro de Debate, compuesto por 3 Talleres (ver al final del Capítulo los avisos de esa convocatoria).

Los Talleres tenían como meta explícita enriquecer -eventualmente corregir o condicionar- los diagnósticos efectuados desde la Secretaría de Planeamiento, con los aportes de los diversos actores sociales participantes. Ello significa básicamente no sólo mejorar la información disponible sobre la materia, sino sobre todo identificar en toda su complejidad las problemáticas presentes y previsibles hacia el futuro.

Se entendía que en las discusiones diagnósticas surgirían propuestas de lineamientos operativos para la corrección de tales problemáticas y para la inducción o aprovechamiento de factores favorables o de las oportunidades que pudieran detectarse.

También se esperaba discutir y producir avances respecto de las metas y los instrumentos normativos y de intervención que pudieran contribuir a la solución de aquellas problemáticas planteadas, con la finalidad de modelar las propuestas a ser elevadas por el Ejecutivo a la Legislatura de la Ciudad como parte integrante del Plan Urbano Ambiental.

El trabajo en los Talleres combinaba Plenarios de discusión con trabajo en Comisiones y en pequeños grupos, de manera de asegurar una producción efectiva y utilizable.

Lo producido en los Talleres sería puesto a disposición del Consejo del Plan Urbano Ambiental para la elaboración de la versión definitiva del diagnóstico, así como las metas e instrumentos recomendados a ser elevado a la Legislatura de la Ciudad de acuerdo a lo establecido en el artículo 18 de la Ley N° 71 para su procesamiento, discusión, aprobación final y puesta en vigencia.

Las expectativas generadas por el Consejo del Plan Urbano Ambiental las encontramos expuestas en el documento "Observaciones, Solicitudes y Propuestas del CoPUA para la Comisión Asesora Permanente en Conformación durante el Primer Foro de Debate del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires" y a través del "Registro Abierto a ONGs" donde insta a inscribirse con el objeto de constituir la Comisión Asesora Permanente Honoraria del Consejo del Plan Urbano Ambiental y participar del proceso del Plan Urbano Ambiental (ver al final del Capítulo).

El entusiasmo y la disposición a participar se vio reflejado en las 140 Organizaciones que se inscribieron en el Centro de Participación y Gestión que habilitó el Consejo del Plan, ante el llamado a participar en el Primer Foro de Debate, mostrando el entusiasmo en encarar la tarea y mostrando la seriedad con que se tomó el desafío.

Este documento se refiere a la realización de los Talleres que conforman el primer Foro de Debate participativo del Plan, y el CoPUA aprovecha la ocasión para hacer una serie de observaciones, solicitudes y propuestas a los integrantes de la Comisión Asesora Permanente Honoraria (ComAPH).

Actividad que estaba prevista por lo establecido por la Ley 71, según la cual el CoPUA tiene la obligación de desarrollar durante el año 1999 la tarea de elaborar el primer Plan Urbano Ambiental, estructurando su actividad sobre la base de la presentación de tres documentos:

1. Diagnóstico y Objetivos del Plan, Mayo de 1999
2. Modelo Territorial y Políticas Generales de Actuación, Agosto de 1999
3. Documento Final y recomendaciones, Diciembre de 1999

Durante cada una de esas etapas se lleva a cabo el correspondiente Foro de Debate, que permite evaluar en conjunto la marcha de las tareas de construcción del Plan.

Se destaca la necesidad de que los primeros talleres se concentren en el Diagnóstico de la situación de la Ciudad y en la definición de los temas o aspectos críticos a atender según la visión de las organizaciones y vecinos que conforman la Comisión Asesora Permanente Honoraria, (ComAPH), porque esa definición es el insumo fundamental de la etapa.

Si bien parte del informe se apoya en el diagnóstico no solo se basa en los informes y estudios de los especialistas en cada área temática y las tareas de los Con-

sejeros; sino se manifestó que habría de tomarse en cuenta los aportes de la Comisión Asesora a través del Foro. Razón por la cual se solicita a quienes puedan presentar por escrito propuestas y aportes pertinentes lo hagan llegar al CoPUA.

La idea es que las conclusiones de los Talleres se ordenen respetando su literalidad y se distribuyan entre los participantes. Es intención del CoPUA realizar una devolución a partir del análisis de las conclusiones y aportes, a pesar de las dificultades que se presenten en cuanto a los tiempos disponibles.

Por otro lado un archivo público sería habilitado para consultar los aportes tanto de los técnicos como de la ComAPH, y oportunamente comunicado. La pregunta que nos hacemos es si se efectivizó tal promesa, aunque dudamos que haya sucedido, basándonos en los hechos ocurridos en la reunión convocada por el Consejo al taller del Foro Participativo Permanente del Plan Urbano Ambiental el 22 de agosto de 2005, con la finalidad de rearmar a las organizaciones de la sociedad civil para retomar y consensuar las acciones tendientes a lograr la aprobación del Plan por la Legislatura de la ciudad, luego del primer intento frustrado. Entre los hechos ocurridos, los que asistieron volvieron a reclamar al Consejo que lo oportunamente elaborado no había sido considerado y que debía recuperarse esa documentación como primer premisa para seguir asistiendo y debatiendo en ese nuevo Foro Participativo; manifestando además que no estaban dispuestos a seguir insumiendo tiempos para ningún resultado. Ante tal requisitoria los Consejeros presentes, designaron a través de la persona que actuaba como facilitador a un Consejero como encargado de recopilar los documentos elaborados por las ONGs. La búsqueda se consumó llamando a cada uno de los asistentes para solicitar tal documentación, lo cual nos da la pauta que el Consejo no dispuso de un archivo de consulta, por lo menos con los aportes de la ComAPH.

Con relación a la Constitución de la ComAPH se entiende que el mecanismo de los Foros de Debate es la primera alternativa metodológica para el funcionamiento de esa Comisión, y que esa instancia tiene un sentido fundacional ya que, aún con sus posibles dificultades, inaugura un camino de debate y participación en la construcción de la ciudad del futuro. Camino que es permanente ya que no solo deberá sostenerse durante el primer año de elaboración del Plan, sino continuar durante la etapa de implementación del mismo y las posteriores revisiones, actualizaciones y ajustes. El Consejo entiende que durante ese camino se avanzará hacia formas cada vez más aptas de comunicación y construcción y para iniciarlo apela a la participación, al aprendizaje conjunto y a la corresponsabilidad.

La fortaleza del Plan Urbano Ambiental depende en gran medida de la jerarquía fundacional que la Constitución le confiere, y su legitimidad de la calidad del proceso participativo que lo construya y el grado de dinamismo que adquiera en el futuro el diálogo entre el Plan y la Ciudad.

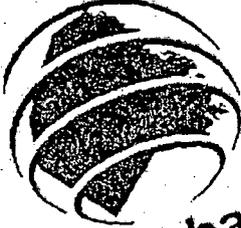
Entiende el Consejo que la instrumentación del proceso de elaboración del Plan como una campaña que acerque el Planeamiento a la gente, permitirá desarrollar gradualmente mecanismos de planificación participativos en una ciudad que busca

definir su futuro, e informa que el registro de organizaciones se mantiene abierto; asimismo y anuncia la realización del Segundo Foro de Debate, para proseguir el trabajo iniciado por la ComAPH.

## **ANEXOS**

La instrumentación del proceso de elaboración del Plan como una campaña que acerque el Planeamiento a la gente, permitirá desarrollar gradualmente mecanismos de planificación participativos en una ciudad que busca definir su futuro.

Aprovechamos también esta oportunidad para agradecer y resaltar el esfuerzo realizado por el Centro de Participación y Control Ciudadano en la organización de este primer Foro y en la ardua tarea de coordinación de los talleres y para comunicar que el registro de organizaciones se mantiene abierto en el Centro. El segundo foro de debate se desarrollará para la discusión del documento de diagnóstico que, como documento abierto al debate, el CoPUA presentará en Mayo.



# Plan Urbano Ambiental

## Primer Foro de debate

Destinado a organizaciones de la comunidad orientadas a participar en las distintas etapas de elaboración del Plan Urbano Ambiental con el objetivo de participación ciudadana para su el Plan Urbano Ambiental sea el Plan de la Ciudadanía en su conjunto

**Taller 1**  
Integración de la Ciudad y sus habitantes

**Taller 2**  
Desarrollo y Transformación Urbana

**Taller 3**  
Instrumentos de Gestión Urbana Ambiental

**Metodología**

15 hs. Abertura

16.30 a 18.30 hs. Trabajo en comisiones.

17.00 hs. Plenario. Lectura de conclusiones generales

19.00 hs. Cierre.

**Fecha** Taller 1: 19 y 20 de abril  
Taller 2: 28 y 27 de abril  
Taller 3: 3 y 4 de mayo

**Lugar** Unión 9 Barrochena  
116 Com. Páez 1322

Jornadas organizadas por Secretaría de Planeamiento Urbano  
Consejo del Plan Urbano Ambiental  
Centro para la Participación y el Control Ciudadano

**GOBIERNO DE LA CIUDAD**

Aviso publicado en:  
Diario Clarín, La Nación y Página 12, 17 y 16 de abril de 1999

N



# Plan Urbano Ambiental

Instrumentos para el desarrollo de las grandes ciudades

GOBIERNO DE LA CIUDAD



# Consejo del Plan Urbano Ambiental

## REGISTRO ABIERTO A ONGs

### Convocatoria Pública

a entidades académicas, profesionales y comunitarias interesadas en el desarrollo de la ciudad, para inscribirse en el Registro Abierto de Organizaciones No Gubernamentales con el objeto de constituir la **Comisión Asesora Permanente Honoraria del Consejo del Plan Urbano Ambiental** y participar del proceso del Plan Urbano Ambiental.

#### Requisitos:

Antecedentes de la organización, objetivos e integrantes. Designación o mando de las personas a acreditarse ante el Consejo del Plan Urbano Ambiental.

#### Concurrir a:

Centro de Participación y Control Ciudadano. Av. de Mayo 560, Piso 2, Oficina 26

**Horario:** 12 a 18 Hs; teléfono: 4343-2620.

En cumplimiento de lo establecido por el artículo 6° de la Ley N° 71 sancionada por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires (BOCBA N° 564; 4/11/1998)

[Volver a la página principal](#)

## **2 – METODOLOGIA**

## **2 – METODOLOGÍA**

Este Capítulo trata sobre cual es el objetivo de la investigación, el objeto de estudio y las Fuentes utilizadas para lograr la meta propuesta.

### **2.1 - OBJETO DE ESTUDIO OBJETIVO, FUENTES**

#### **Objeto de estudio**

El objeto de estudio es el proceso participativo generado durante la elaboración del Plan Urbano Ambiental en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre los años 1999 y 2000.

#### **Objetivo de la investigación**

El objetivo de nuestro trabajo, fue indagar cuál y cómo ocurrió la injerencia de la "ciudadanía" a través de las distintas instancias participativas convocadas por el Consejo del Plan Urbano Ambiental, y si ella fue la prevista y como evaluaron algunos de los participantes el proceso.

Se buscará:

- **reconstruir el proceso participativo a que dio lugar la producción del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires entre 1999-2000,**
- **constatar si en dicho proceso hubo participación ciudadana, y**
- **si los que participaron opinan que sus propuestas fueron contempladas en el "Documento Final" del Plan Urbano Ambiental.**

Se pretende determinar si el proceso de participación conforma a aquellos involucrados y si sienten que sus aportes han sido considerados y se reflejan en el trabajo presentado en el Modelo Territorial y Políticas Generales de Actuación del Consejo del Plan Urbano Ambiental (CoPUA); ó si ese proceso participativo simplemente fue un paso a cumplir de acuerdo a la tendencia hoy pregonada en los foros nacionales e internacionales de dar participación a la sociedad civil en la vida activa de la ciudad.

Esta tesis busca conocer si lo planteado por los colectivos ciudadanos ha sido ignorado o se ha hecho caso omiso de las propuestas y alegaciones formuladas por estos colectivos por el planificador del Plan.

El objeto de estudio fue el proceso participativo encarnado en la producción de los diversos documentos del Plan Urbano Ambiental, a cargo de Consejo del Plan Urbano Ambiental y el modo en que el Gobierno reaccionó frente a él.

## **Fuentes**

Para realizar esa tarea se recurrió a:

- 1) los documentos gubernamentales en los que se demuestra la participación de los ciudadanos y las entidades académicas, profesionales y comunitarias involucrados en la participación, a fin de definir y diseñar las políticas públicas que conforman el cuerpo del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires. Esto nos lleva a indagar desde los inicios de las actuaciones participativas hasta la presentación del Documento Final a la Legislatura,
- 2) las consultas realizadas a informantes clave constituidos por las Organizaciones no Gubernamentales, única forma para la cual la postura de estos actores podía ser ilustrada y explorada,
- 3) las consultas a los representantes del Consejo del Plan Urbano Ambiental, y
- 4) información secundaria

### ***Información provista por:***

#### **1) Documentación Oficial**

Mediante esta literatura se buscó obtener información oficial sobre el proceso del Plan Urbano Ambiental, y para su concreción se consultaron las distintas publicaciones del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires / Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente y las del Consejo del Plan Urbano Ambiental editadas a partir de 1997 hasta el año 2000, que indicamos a continuación.

- El Prediagnóstico Territorial y Propuestas de Estrategia, 1997

Este documento fue la base para la consolidación de Ley N° 71, del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que precisa que el Plan Urbano Ambiental, como instrumento técnico-político de gobierno identifica e implementa las principales estrategias de ordenamiento y mejoramiento territorial y ambiental de Buenos Aires, en distintos horizontes temporales y fija los objetivos a perseguir.

- Los Lineamientos Estratégicos del Plan Urbano Ambiental, 1999

Los criterios orientadores de la Ley 71 y el concurso de consultores especializados, permitió elaborar este documento que caracterizó la ciudad desde diversos ejes problemáticos, identificando los factores y situaciones que permiten impulsar un proceso de transformación o que constituyen un obstáculo para su desarrollo, concluyendo en lineamientos propositivos.

- El Modelo Territorial y Políticas Generales de Actuación, 2000

Es el elemento dentro del sistema del Plan que permite espacializar los lineamientos mediante una serie de Estrategias Territoriales que incluyen aquellas de carác-

ter metropolitano. Presenta en forma preliminar los Programas de Actuación y los Instrumentos de Planificación, Gestión y Seguimiento. Todas éstas, herramientas que otorgan las condiciones de posibilidad para implementación del Plan.

- El Documento Final (2000) con sus respectivos anexos.

Este último documento es la síntesis de todo lo actuado y la propuesta elevada a la Legislatura para su aprobación. Como Anexos figuran: La Memoria de Actividades y Documentos Elaborados; los Programas de Actuación; un Programa de Actuación Desarrollado (Corredor Verde del Oeste Soterramiento del FFCC Sarmiento); y el Proceso Participativo del Plan. En especial este último documento y la Memoria de Actividades, fueron los que nos permitió conocer la versión oficial del proceso participativo. En tanto que la literatura anteriormente comentada nos mostró un panorama general del Plan Urbano y las propuestas implementadas en la búsqueda de una ciudad competitiva, igualitaria, sostenible y de fácil acceso.

### **3) Entrevistas a representantes de los sectores y ámbitos involucrados**

Se entrevistaron a representantes de las ONGs cuyo testimonio es fundamental, dado que son quienes dan cuenta de el cómo y para qué creen que fueron llamados a participar. Estas entrevistas sirvieron para informarnos sobre el proceso participativo llevado a cabo, conocer si la participación colmó sus expectativas y si existe satisfacción con el tratamiento que se le dio a la misma; y así determinar y contestar las preguntas que nos hacemos.

Con relación a este primer grupo de entrevistas, se buscaba conocer la vivencia de aquellos llamados a participar. Para obtener esos datos se realizó una Consulta /Entrevista que fue respondida en forma personal, telefónica o a través de correo electrónico; de acuerdo a las posibilidades de cada respondiente.

Queremos destacar que las reuniones y jornadas de participación que se realizaron en el marco del Plan no se agotan en las mas adelante comentadas, pero éstas fueron suficientes a los fines de nuestro trabajo, que se centra en la efectiva participación de aquellos que conforman el conjunto de la población y no al público especializado como los técnicos y funcionarios y los profesionales calificados locales e internacionales, que en su gran mayoría trabajaron como consultores del Plan.

Si bien se buscó el universo para realizar la consulta, no fue tarea fácil ubicar a todos los participantes involucrados en las distintas instancias participativas, ya que la Secretaría del Consejo del Plan no informó datos, sino a través del Registro de Organizaciones de Acción Comunitaria (ROAC), que tampoco hizo un aporte significativo para ubicar a los actores a consultar. Razón por la cual se inició la consulta con los datos disponibles y a través de una cadena de llamadas telefónicas y correo electrónico, que se fue retroalimentando, pudo obtenerse un considerable universo, al que se consultó. Muestra de ello es el listado emitido por el Centro para la Participación y el Control Ciudadano del GCBA, "Integrantes de la Co-

misión Asesora Honoraria del Plan Urbano Ambiental" que nos fuera entregado por uno de los entrevistados. Al final del Capítulo puede consultarse.

También hemos conseguido datos a través de una solicitud realizada a integrantes de la ComAPH, mediante correo electrónico. Para darnos una idea de la pesquisa realizada hemos confeccionado un listado con alrededor de 150 organizaciones / individuos a los que hemos contactado para obtener información, con una amplia respuesta por parte de los convocados. El "Listado de contactos efectuados" puede consultarse también al final de este Capítulo.

A aquellos que fueron localizados se les propuso realizar las entrevistas en forma personal, y de no ser posible por vía telefónica o a través de correo electrónico. La mayoría de las personas contactadas prefirió contestar por este último medio, por comodidad y como una forma de manejar mejor los tiempos y la elaboración de la respuesta. No obstante destacamos que la Consulta efectuada por correo electrónico conjugó no solo una pregunta cerrada sino también hubo espacio para que el respondiente se explayara en sus reflexiones; considerando que el Cuestionario enviado combinó una sección de preguntas cerradas y otra con formato semiestructurado. Al final de este Capítulo se adjunta la Nota "A Quien Corresponda" y el "Cuestionario", ambos documentos entregados a los consultados. La idea de la elaboración del Cuestionario era que respondieran a todos los puntos, quedando las negativas también registradas.

Es de destacar lo enriquecedor de las entrevistas de tipo personal, e incluso telefónica porque estimuló la conversación, permitiendo que los consultados se expresaran y contaran con mayor detalle sobre la experiencia vivida.

En definitiva se buscó la opinión y consulta de aquellos actores que estuvieron involucrados desde el inicio de las gestiones, quienes aportaron valiosa información sobre el tema. Las consultas abiertas realizadas a los distintos actores integrantes de la sociedad civil (informantes clave), permitieron que con sus recuerdos e ideas se pudiera completar el conocimiento del hecho. Estas entrevistas a representantes de los sectores y ámbitos que constituyen el área poblacional, permitieron obtener una muestra representativa del universo explorado.

Del seguimiento del pensamiento y acción de cada actor entrevistado surge un perfil lingüístico e ideológico que permite hacer comparaciones y documentar las posiciones al respecto.

Realizada la Consulta nos encontramos con que algunos habían dejado de existir, otros no respondieron, en algunos casos por falta de tiempo, en otros -a pesar de la insistencia- no se pudo precisar la causa; y muchos respondieron. No obstante la muestra obtenida es significativa y rica en contenido y consideramos representativa del conjunto, pese a que no se entrevistó a todos entendemos que se llegó a la saturación de la muestra, considerando que los individuos que ocupan cada uno de los estratos en que se divide la muestra no deben ser concebidos como una esencia irreductible a las relaciones de las que forman parte sino, por el contrario

como un lugar de "anudamiento" de un conjunto determinado de relaciones sociales.

Dicho de otro modo, las ONGs fueron elaborando en cada barrio y en las reuniones entre ellas opiniones al respecto de la participación en sus diferentes etapas y también en relación con la etapa final. Así pues, si bien luego de la crisis del 2001-2002 fueron muchas las ONGs que se desaparecieron, muchas participaron en el proceso, las opiniones no son individuales. Por el contrario, cada uno de los entrevistados puede ser considerado como representativo de ese particular nudo en el entretejido social del cual formó parte. Por otra parte, dada la gran coincidencia encontrada en las opiniones, cosa que luego se verá, se puede pensar que efectivamente esa elaboración colectiva, realizada en forma cotidiana por vías horizontales existió.<sup>4</sup>

Aplicado al caso, el supuesto es que en cada organización se realizó un balance colectivo, expresado en reuniones formales e informales. Por lo que se puede suponer que las respuestas obtenidas (con relación al balance hecho respecto a la profundidad de la participación y a su satisfacción con los resultados) no corresponden solo al entrevistado sino a los miembros de la institución y su ámbito de influencia; en tanto son esos mismos informantes los que han participado en las reuniones, transmitiendo sus experiencias entre aquellos que conforman sus núcleos de influencia.

### **3) Entrevistas a los representantes del Consejo del Plan Urbano Ambiental**

Las entrevistas a los representantes del CoPUA se realizaron con la idea de obtener la opinión de los máximos representantes del Consejo para escuchar y mostrar el pensamiento de la otra parte del proceso participativo y confrontar con lo expresado por las organizaciones convocadas, como un dato a tener en cuenta y escuchar su opinión; aunque es dable aclarar que nuestro trabajo se centra en la opinión de las organizaciones de la sociedad civil, que son los que conforman el conjunto de la población, y que fueron llamados a participar.

Para el caso se solicitó entrevistar a distintos integrantes del Consejo del Plan, pero por cuestiones de agenda solamente accedieron a realizar la entrevista dos de los integrantes; no obstante la misma fue importante porque ellos integran el Consejo desde sus inicios y conocen el proceso en su totalidad.

La síntesis de la conversación con el CoPUA, que contó con el aval de los Consejeros, se encuentra desarrollada en el Capítulo 4, punto 4.4.4.

### **4) Información secundaria;**

Se utilizó información obtenida a través de distintos medios periodísticos y de la asistencia a jornadas de debates relacionados con el tema, esto permitió hacer un

---

<sup>4</sup> Saltalamacchia, H.R. "La Historia de Vida: Reflexiones a partir de una experiencia de Investigación", Ediciones CIJUP, Pto. Rico, 1992

seguimiento de los hechos descriptos en la documentación oficial y conocer las opiniones vertidas en esos medios. En el Capítulo sobre Bibliografía se mencionan varios artículos aparecidos en los diarios y los Seminarios/Coloquios sobre el tema.

La mayoría de los artículos de los principales diarios de la ciudad a partir de 1998, reflejan la preocupación por la falta de un Plan Urbano para la Ciudad, y celebran la puesta en marcha de la norma que aprueba su ejecución.

También se publican artículos críticos reclamando una política para toda la sociedad, y no solamente pensar en proyectos faraónicos. El autor del artículo, Arq. Juan Ballester Peña, de reconocida trayectoria profesional, termina diciendo "ordenar la ciudad constituye un ímprobo desafío..." (diario Cronista Comercial "Plan Urbano: Crítico Análisis" - 1999).

En el 2000 aparecen los anuncios sobre la presentación del Plan a la Legislatura para su discusión y aprobación, y a partir de julio de 2001 se publica la posibilidad de que el ...."PUA sea declarado inconstitucional.."

### ***Uso de los datos***

Los datos obtenidos de las fuentes consultadas a través de la recopilación de los datos oficiales, las entrevistas realizadas, la información secundaria y la bibliografía consultada, su estudio y procesamiento, nos permitió reconstruir la historia de la cuestión bajo análisis. A través de su lectura pudimos conocer la cronología y desarrollo participativo llevado a cabo por el Consejo del Plan y la metodología utilizada para cumplir la meta propuesta.

Por otra parte, la recopilación, estudio y clasificación de la bibliografía referida al tema, como así también todo dato obtenido de distintas publicaciones consultadas sirvió para el armado del marco teórico del trabajo y para realizar los comentarios efectuados durante el análisis de las instancias participativas.

## **ANEXOS**



*Lilian*

**VICEJEFATURA DE GOBIERNO  
GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES  
CENTRO PARA LA PARTICIPACIÓN Y EL CONTROL CIUDADANO  
INTEGRANTES DE LA COMISIÓN ASESORA HONORARIA DEL PLAN URBANO  
AMBIENTAL**

Nº de Institución	NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN	DIRECCIÓN Y TELEFONO
0001	Asociación Ornitológica del Plata (AOP) - Virginia Carlota, Villalobo de Roberts	25 de Mayo 746, 2º 4312-1015/2284/8958
0002	Sociedad de Fomento Belgrano R - Mercedes Tiscornia	Sucre 2887 5º 4785-6873
0003	Fundación Reunión de Administradores (RFA) - Jorge Hernández, Jorge Rousseau, Daniel Abella	Av de Mayo 1410 Ep. 4681-0122/3 Cp. 1085
0004	Consejo Profesional de Ingeniería Mecánica y Electricista - Eduardo Floria, Julio César Aimar, Fernando Iuliano	Del Carmen 776, 2º Piso 4813-2219/2400/4813-3664 Cp. 1019
0005	Asociación Civil Ciudad 2000 - Ángel Pompe, Cristina Baradá, Graciela Calvo, Haydé Casella	Talpaque 5483 4635-7715/6356731/46879258 1440
0006	Fundación Ambientis - Alberto Nicolás Virdó, Mercado Lobo, Graciela Martín Ruiz	Lavalle 1282 piso 2 4921-6204/4925-8113   Cp. 1048
0007	Centro de Estudios e Investigaciones del Sur (CEDESUR) - Liliana Eiguezabal, Victoria Caballero	Delfín Gallo 5762 4638-9449 Cp. 1439
0008	Asociación de Mujeres de Negocios y Profesionales de Recoleta (AMNYP) - Graciela Barreiro	Av. Libertador 930, 7º 4362-1529/4811-6066
0009	Instituto para la Urbe - Jorge Sábato	Paje. Tres Sargentos 421 4313-5210/43135047 Cp. 1054
0010	Asociación de Fomento Monserrat - Alejandro Luis Rocca, Roberto Miguel Tarzi	San José. 663, Pb 2º 4381-8434 Cp. 1076
0011	Asociación Vecinal Circulo La Paternal - Horacio Perla, Jorge Ferruggiario	Paz Soldán 5035 4553-4137 Cp. 1425
0012	Instituto Pro Buenos Aires - Jorge Bonafont	Av. Córdoba 838, Piso 10 Dpto 19 4327-1666/1559
0013	U.B.A. Departamento de Biología de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales - Visitación Conforte	Ciudad Universitaria Pab. III, 4576-3300/09 int. 266/4682-3240 1428
0014	Consejo Profesional de Ingeniería Agronómica (CPIA) - Primo Mantese, Pablo Vernengo	Arenales 1678 4811-5430/4812-3269/4815-1109 Cp. 1061
0015	Centro Argentino de Ingenieros Agrónomos (CAIA) - Laura Vainesman, José Miguel Álvarez de Toledo	Arenales 1678 4812-3269/4813-9211 Cp. 1061

0016	Asociación Civil Estudios y Proyecto - Osvaldo Elissetche	Av. Mayo 1370, 3° ofic. 20/23 4382-4933/69541
0017	Asociación Amigos de la Avenida de Mayo - Manuel Pérez Amigo, Mario S. Sabug, Miguel A. Panetta	Piedras 153 4383-4839 Cp. 1070
0018	Centro Argentino de Meteorólogos (CAM) - Rubén Bejarán, María Gassman, Cecilia Torres Vilar	Ciudad Universitaria Pabellón II, 2° piso. C. Atmósfera
0019	Vientos del Sur	French 2278, 8° 14, E mail vientos del sur (a) hotmail.com 4824-0515 Cp. 1125
0020	Fundación Nuestra Señora del Hogar - Yolanda Sabrola	Mariano Acosta 1259 4328-0738/43228177 Cp. 1407
0021	Asociación Vecinal Norte Ecológico - Claudio Mario Yañes	Zapiola 2620, 2° B 15-4-037-3954/45460998 Cp. 1428
0022	Asociación Kanic Fedecámaras - Stela Maris Cruz	Av. Pueyrredón 468, 8° of. 55 4862-5954/48635954
0023	Asamblea Permanente por los Espacios Verdes Urbanos - María Elena Villafior	Casilla de Correo 880 C.C. Bs. As. 4200-8497 Cp. 1879
0024	Unión Vecinal Placita Crisólogo Larralde - María Angélica Rodiño, Ester Nagera	Honorio Pueyrredón 81, 2° B 4902-9309 Cp. 1405
0025	U.B.A. Departamento de Ciencias de la Atmósfera de la UBA - Cecilia Torres Villar	Ciudad Universitaria. 4576-3364/3356/3364 int. 12
0026	Asociación Civil Comisión de Vecinos Lugano en Marcha - Osvaldo Juan Tonello	Zuviria 5885 49236527/602-2507 Cp. 1439
0027	Asociación Vecinos Plaza Giordano Bruno - Ester Nagera, Eduardo Ianussi, Garía Mourriño	Giordano Bruno 815 4432-1904 Cp. 1405
0028	Fundación Presbítero José María Pantalco - Yolanda Sbrola	Mariano Acosta 1259 4328-0738/43228177 Cp. 1407
0029	Asociación Civil Realidad - Rubén Juan González, José Mera, Alejandra Sornani, Susana Grande	Cnel Apolinario Figueroa 574, 1° b, 4585-7943 Cp. 1416
0030	Asociación Vecinal del Barrio de Retiro - Luis Brian Lehmann	Sta. Fé 962, P. 13 4328-2205 Cp. 1059
0031	Fundación Ciudad - María Gowland, Andreina de Caravallio, Mario Goldman, Carmen Manfredi, Mora Arauz, Andrea Ferrazzo, Javier Etorrio, Carlos Alurralde, Favio Clementieri	Galileo 2433, Fb. 4803-5557 Cp. 1425
0032	Asociación de Mujeres Empresarias y Profesionales - María Elena Hansen, María Amalia Marte	Bolívar 1236 Of. 6 4778-4800 Cod. 16142/4393-4783 (Sr. Ernesto)/ 4326-0124 (Balbliena) Cp. 1141
0033	Asociación de Hoteles de Turismo de la República Argentina - Guillermo Tigalo, Juan Amil	Av Rivadavia 1157/59 4383-1160/4381-2039/4383-0669 Cp. 1033
0034	Club Social y Deportivo Yupanovi - Carlos Osvaldo Ferraro	Guamini 4512 4601-4477 Cp. 1439

0035	Fundación Poder Ciudadano - <b>Marta Dodero, Hugo De Witte, José Luis Guerra</b>	Rodríguez Peña 681, 2º 4 4375-4925/6/4375-0398 Cp. 1020
0036	Asociación Pro Naciones Unidas de la Argentina - <b>Marcelo López Alfonsín</b>	Junín 1940 p. 1 4320-8782/4320-8754/4804-7545
0037	Asociación Amigos del Lago de Palermo - <b>Oswaldo Echevarría, Gerardo Schiopetto, Enrique Altpen</b>	Sarandí 229 5 a 4951-0854
0038	Biblioteca Belisario Roldán - <b>Susana Boragno</b>	Gallardo 616 4641-6592 Cp. 1408
0039	Asociación Vecinal Balvanera Aire y Vida - <b>Lilian Márquez, Marta Antoniano</b>	Av. Rivadavia 3585, 5,37 . Alsina 3161, 1º piso 4861-9537/49316663
0040	Asociación Vecinal Parque Chacabuco - <b>Eduardo Sabajoles, Gustavo Delcon</b>	Avelino Díaz 1451 4921-4200 Cp. 1406
0041	Foro Permanente para la Educación, la Ciencia y la Cultura por la Paz (FOPAZ) - <b>Angélica Pellegrini, Graciela Barral</b>	S/d 4372-6764/15-4501-8236
0042	Federación de Organismos no Gubernamentales que Trabajan Temas de la ONU - <b>Norberto Troglio</b>	Ayacucho 132 4953-0955/4953-7878
0043	Federación de Entidades Vecinales y de Fomento de la Ciudad de Buenos Aires - <b>Alejandro Bustamante</b>	Paysandú 558 4431-9364/47814021 Cp. 1405
0044	Fundación Estudios Energéticos Latinoamericanos - <b>María Laura Haag, Martín Simonetta</b>	Roque Saenz Peña 623, 6º 4343-2204/3886/2204/3886
0045	Fundación Infectológica para la Niñez y la Adolescencia (FINA) - <b>Roberto Raúl Hirsch</b>	Av. Gaona 2945, 7º 24 4584-7213/4612-1759 Cp. 1416
0046	Asociación Civil Comité Federal de Prevención de Accidentes (COFEPAC)	S/d
0047	Asociación Civil Respeto Urbano - <b>Arcenio Popovich, María C. Sopher, María Teresa Pianaroli, Rodolfo Triemsta, Eduardo Vidal, Eduardo Sopher, Enrique Pianaroli</b>	Larrea 1440, 3º d 4806-9999
0048	Asociación Civil Recuperación Ambiental - <b>María Teresa Luciani</b>	Av. Pueyrredón 1788, 1º P. 4 4823-6270 Cp. 1119
0049	Fundación Furban - <b>Manuel Acevedo, Alvaro Arrese, Juan Borthagaray, Manuel del Valle</b>	Humberto Primo 313, 1º F 4361-2159 4300-3612 Cp. 1103
0050	Asociación Civil Un Nuevo Espacio Social - <b>Jorge Raúl Ruggero</b>	Mexico 1230 S/d S/d
0051	Fundación Argentina para la Libertad de Información (FUALI) - <b>José Amiunc, Alberto Ibarra, José L. Salmerón, Carlos Petroni, Víctor Filipetti</b>	Ayacucho 132 4953-8997
0052	Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - <b>Sergio Mazzucchelli, Horacio Caride, Margarita González, Cristina Ostrosky</b>	Av. General Paz 1180 4701-2805 Cp. 1429
0053	Asociación de Fomento Parque de los Patricios -	Atuel 245

	<b>Leonardo Buhrman, Santiago Lupo</b>	4911-0241 Cp. 1437
0054	<b>Asociación Argentina de Planificadores Urbanos y Regionales - Martía Ester Arcioni, Ana M. Andziulis, Mariá B. Arias, María Z. Álvarez, Juan Antonio Solá</b>	Av. Corrientes 1309, 9 26 4371-7163 Cp. 1043
0055	<b>Asociación Amigos de la Plaza Martín Rodríguez - Amelia Pérez Ciliglano</b>	Vallejos 3176 4572-0136
0056	<b>Fundación Arturo Illia para la Democracia - Adriana Ramassotto</b>	H. Yrigoyen 1516 4952-8637
0057	<b>Asociación Civil Los Amigos de la Ciudad - Jorge Emilio Paolini, María Ester Arcioni, Manuel Vayo, Enrique Podestà, Alejo Amavet</b>	Sarmiento 680 4326-3920 Cp. 1041
0058	<b>Asociación Proteger - Graciela Feistein, Norma Sacchero, Mirta Narosky, Paul Stepanik, Felipe Arnedo</b>	Uruguay 280 4931-6092/4373-5499/4373-5499
0059	<b>Federación Argentina de Organizaciones de la Comunidad - Héctor Ricardo Taboroa</b>	Tucumán 1658, 5° 40 15-4979-8750/451-9267 Cp. 1050
0060	<b>Asociación Mutual Vecinal General Sarmiento - Daniel Heredia</b>	Tucumán 1658, 5° 40 15-4979-8750/451-9267 Cp. 1050
0061	<b>Sociedad Argentina de Paisajistas (SAP) - Liliana Rossetti</b>	Perú 84 4331-2374/4331-2374
0062	<b>Fundación Rumbos - Silvia Aurora Coriat</b>	Av. Luis María Campos 1436, 10° "a" 4784-7155 Cp. 1426
0063	<b>Asociación de Ciclistas Urbanos (ACU) - Martín Cánave, Gustavo Gómez, Roberto Falcoff</b>	Av. Díaz Velez 5563 4981-0578 Cp. 1405
0064	<b>Asociación Vecinal de Constitución - Emilio Raposso Varela</b>	Av. Juan de Garay 1395 4306-3273 Cp. 1153
0065	<b>Asociación de Fomento Palermo Viejo - Juana María Rodríguez</b>	Guatemala 5128 4774-4579 Cp. 1425
0066	<b>Asociación Cooperadora Asiduos Concurtentes de la Plaza Palermo Viejo - Lucía del Carmen Carew Angélica Becerra</b>	Armenia 1830 4° 4831-9484/4832-7439 Cp. 1414
0067	<b>Cámara de Actividades Económicas Argentino Armenio. Arg Bernardo kulaksizian</b>	Sta. fé 969 p 2° 4393-0101/51
0068	<b>Universidad John F. Kennedy. Juan Carlos Gamba</b>	Av. Lincoln 3596 c mail: juangamb(a)hotmail.com 4501-5116 Cp. 1419
0069	<b>Universidad Atlántida Argentina. Juan Carlos Gamba</b>	s/d 022-57420338/8114271 c/d
0070	<b>Vecinos Unidos de Almagro. Enrique Iaurino</b>	Ecuador 929 4371-6457 Cp. 1025
0071	<b>Fundación Mujeres Empresarias. Minuet María Cristina</b>	Suipacha 576 4° of. 2 15-4177-6883 Cp. 1009
0072	<b>Fundación Patagónica Federico Maximo Balzer</b>	Charcas 3748 4 "a"

		48328533 Cp. 1425
0073	Centro Regional de Cooperación Para el Desarrollo. <b>Eduardo Alexandre, Ana M. Dupery</b>	Zapala 2831 4551-5634 Cp. 1426
0074	Fundación Riachuelo <b>Karina Cortés</b>	Sanchez de Loria 806, 5º 2º 4956-0985
0075	Memorandum Argentina <b>Juan Manuel Garayalde</b>	Alsina 1586 p. 4º "7" 4982-4510/4382-2682 Cp. 1088
0076	Fundación Innova <b>Maria Gabriela Marini</b>	C. Larralde 2511 4702-7531/4382-3969 Cp. 1429
0077	Asociación Civil Centro de Estudios y Actividades Vecinales (CESAV) Pque Avellaneda <b>Enrique Rimoldi</b>	Chascomus 4722 4683-5701 Cp. 1407
0078	Asociación Central de Arquitectos <b>Miguel Von Rozenberg</b>	Ocampo 2520 3º "a" 4806-1432 Cp. 1425
0079	Musco Ateneo Histórico Nueva Pompeya	Av. Saenz 971 4919-5481/4911-1443 Cp. 1437
0080	Foro Argentino de Ecología y Medio Ambiente. FAEMA <b>Domingo Abel Davila, Ester Frey</b>	11 de septiembre 3367, 4º 85 s/d s/d
0081	Centro de Estudios Normales y Sociales L.N. Alem	24 de Noviembre 1070 932-8755/957-0790
0082	Atenco Libertad <b>Jorge Sica</b>	Olavarria 632 4254-7564 s/d
0083	Fundación Instituto Argentino de Ferrocarriles <b>Carlos Badell</b>	Freire 1825 4554-3126 Cp. 1428
0084	FADU Centro de Estudiantes de Arquitectura y Diseño de U.B.A. <b>Andres Petrillo Carbonell Hebe Teresa, Pasqualini Monserrat Liliana Ruth Tabacman Salome Grunwal German Framiñan Ruth Luisa Frankel</b>	Ciudad Universitaria Pabellon III 4778-4800 Cod. 2623/4782-8183
0085	U.B.A. <b>Juan José Pi de la Serra, Graciela Isaak, Maria Eugenia Galeano</b>	s/d s/d s/d
0086	Centro Vecinal La Paternal Julia de los Angeles <b>Cerantes</b>	Tronador 287 4555-3717 Cp. 1427
0087	Asociación Civil Vecinos del Pque Peryra Iraola de Barracas <b>Carlos Alberto Blanco</b>	Rio Cuarto 2829 4301-4136 Cp. 1192
0088	Sociedad de Arquitectos de Avellaneda <b>Carlos Carabajal, Andres Amado</b>	Av. Mitre 540/44 4º "a"  42016008  Cp. 1872
0089	Asociación Civil Centro de Educación del Consumidor <b>Mabel Esnerade</b>	Sarmiento 1967, 1º of. 15 4952-7990 Cp. 1033
0090	Cruz Roja <b>Ibarra Cristina</b>	Saavedra 1300 4901-5900

		Cp. 1424
0091	IATASA Catalina Scaqlivsi	Tacuari 32 4331-9600/4752/4331-9867
0092	Asociación Vecinal Recoleta Josefina Marino	Ayacucho 1744, 3° "c" 4803-3584 Cp. 1112
0093	Asociación Civil Vecinos Creativos de Saavedra y Nuñez Fany Alonso Villar	Av Libertador 7458 9° "a" 4701-0404 Cp. 1429
0094	Sociedad de Fomento de Palermo Viejo Diana Kapustin	Serrano y Honduras 4775-11774 Cp. 1414
0095	Grupo Comunitario Unión vecinal Belgrano Chico, Eduardo Agustín Perez Temperley	Amenabar 2263, 8° "16" 4783-5907 Cp. 1428
0096	Centro de Estudios Urbanos y Regionales Beatriz Cuenya	Uriburu 950 4508-3618
0097	Asociación Mutual Nueva Sociedad Graciela Vila	San Pedrito 603, 2° "7" 4611-7118 Cp. 1406
0098	Asociación Vecinal Verde Paricios	Dean Funes 2097, 3° "a" 4943-3339 Cp. 1244
0099	Ateneo Estudios Vecinal de San Telmo Franflin Blancs	Carlos Calvo 760 4361-7629 1102
0100	Asociación Civil Junta de Estudios Históricos de Villa Real Roberto Critta	Honorio Pueyrredón 1396, 4° "B" 4581-7203
0101	Equipo de Arqueología Portuaria Marcelo Weissel	Lamadrid 345 4362-7736/4862-7316
0102	Asociación Civil Pehuén Mirta Emma Luppi	Ventana 3824 49116614
0103	Asociación Civil Centro de Estudios Aristobolo del Valle Carlos Alberto Dipalma	Ballivia 2977 45226921 Cp 1431
0104	Instituto por la Calidad y la Gestión Ramon Altamirano	Salcedo 2698 4941-8605 Cp 1259
0105	Circulo de Amigos Plaza Libertador Gral. San Martín, Ricardo M Pichhiello, Marta Alonso Vidal	Florida 981 4312-0224
0106	Camara de Comercio e Industria de San Miguel Akvarez Oscar	Sarmiento 1673 4451-2345
0107	Asociación Civil ECOSISTEMA UNION4 Jorge Gericke	José Martí 264 15-4410-7252 Cp 1406
0108	Asociación Civil CAMBLAR Centro Ambiental Argentino Grasseti Eduardo Romulo	Soler 4418 4831-2003 Cp 1425
0109	Asociación Civil Vecinos en Defensa del Pque Lezama Adriana Paez Moralejo	Av. Caseros 538 dpto 8 15-41760673/1544130599/3009789 Cp 1132
0110	Fundación Taller de Investigación Y Acción Urbana TIAU Graciela Novoa, Guy Vambecek	Roque S. Peña 1119, 6° Of. 616 4382-9710/4302-7546 Cp 1135
0111	Integración Joven Asociación Civil Fernando Tallarico	Soldado de la Independencia 930 2° C 4774-4543/4771-1699

		Cp 1426
0112	Instituto de Promoción y Desarrollo de Políticas Comunitarias <b>Marcelo Cabrera</b>	Tonclero 7075 438-2702 Cp 1408
0113	Fundación Green Cross Argentina <b>María Arienza, Mauro Novara</b>	Viamonte 1646 7° piso 4313-2348/2318
0114	Fundación Amigos de la Tierra <b>Sandra Carlindo, Roque Pedace</b>	Av Cordoba 5051 4773-5947/4777-9837 Cp 1414
0115	Congreso Regional del Oeste <b>Graciela P. Dubarez</b>	Universidad FLACSO 4665-4846 Cp 1686
0116	Centro de Arqueología Urbana <b>Daniel Schavelzon, Mario Silveira, Mariano Ramos, Guillermo Paez</b>	Ciudad Universitaria 4789-6271/4717-3320 Cp 1428
0117	Foro Ambiental Ciudadano <b>Horacio G. Glizt</b>	S/d 823-6080 S/d
0118	Asociación Civil Demosvida <b>Marcelo Liebenz</b>	Av de Mayo 1370, 8° 210 4381-5458/4381-5458
0119	Fundación Educarse Para La Educación Ambiental <b>Ruben Scuglia</b>	Varela 372, Pb. Dpto F 4612-2777
0120	Camara Argentina de Laboratorios Independientes, Bromatológicos <b>Horacio Ferloni, Carlos Lombardi, Alejandro Eiroa</b>	Nicaragua 5307 Pto 2° 4022-4886/7740789 Cp 1425
0121	Sociedad Central de Arquitectos <b>Mederico Friure, Maria C. Frigerio Zarategui, Nestor Magariño</b>	Montevideo 1886 4813-2375/4813-6629
0122	Fundación Vecinos del Pilar <b>Vedelpi Alvarez Ana Magdalena</b>	Parana 135 3° 13 4372-2763/4375-5977
0123	Fundación Estudio Investigación Para La Mujer <b>Alvarez Magdalena</b>	Parana 135 3° 13 4372-2763/4375-5977
0124	Consorcio Galeria Jardín <b>Martin Torres, Francisco Val</b>	Florida 537 Local 269 4393-0888 4325-6252
0125	Asociación Civil Pro- <b>Vicente Lopez, Guillermo Linares</b>	Irigoyen 481 Dpto 1 4796-4640 Cp 1638
0126	Asociación Civil URIEL Para el desarrollo sustentable <b>Mercedes Arbelaz</b>	Guruchaga 1977 3, "A" 4771-5058
0127	Asociación Civil "Para que no te quedes afuera"	Ayacuchó 345
0128	Asociación Vecinal vivir el Barrio <b>Gracolo B. Mercado, Clotilde Crisuolo</b>	Olleros 2885, Pb. "B" 4554-1062/4555-4856-4551-2782 1426
0129	Centro de Consumidores <b>Lidia Donatucci</b>	B. Mitre S/d 4952-7990
0130	FUNDACIÓN Argentina Siglo XXI <b>Maria Gabriela Garante</b>	Guido 1877 4804-2966/7913
0131	Foro Argentino de Ecología y Medio Ambiente <b>Domingo Abel Dávila</b>	11 de Septiembre 3367 4° 85 4702-0750 Cp 1429
0132	Academia Argentina de Ciencias del Ambiente <b>Claude della Paolera, Enrique Inhouds</b>	Angel Gallardo 470 4826-6930 Cp. 1405

**LISTADO DE CONTACTOS EFECTUADOS**

**Medio - Correo Electrónico: CE; Teléfono: T; Fax: F; Personal: P**

**1: Respondió 2: No Respondió**

ORGANIZACIONES / INDIVIDUOS	MEDIO	1	2
Agrupación Vecinos de Vicente López	CE	X	
Amigos de la Ciudad	T		
Amigos del Lago de Palermo	CE	X	
APEVU Zona Sur	CE	X	
Arqa. Martínez, M	CE	X	
Asoc. Amigos Plaza Primera Junta	CE		X
Asociación Vecinal Verde Patricios	T	X	
Asociación Amigos Av. De Mayo	T	X	
Asociación Amigos Casa del Barrio Abasto-Once-Balvanera	CE	X	
Asociación Amigos Parque Rivadavia	CE		X
Asociación Amigos Plaza Gral. Martín Rodríguez	T	X	
Asociación Argentina de Planificadores Urbanos y Regionales AAPUR	F	X	
Asociación Ciclistas Urbanos – Cáneva M.	CE T		X
Asociación Civil Amigos del Parque Los Andes	CE	X	
Asociación Civil Ciudad 2000	CE	X	
Asociación Civil Centro de Estudios A. del Valle	T	X	
Asociación Civil Comisión Vecinos Lugano en Marcha	T	x	
Asociación Civil Oír Mejor	CE	X	
Asociación Civil Por la Reserva-Vecinos Autoconvocados	CE	X	
Asociación Civil Pro Vicente López	CE	X	
Asociación Civil Respeto Urbano	CE T		X
Asociación Civil Uriel para el Desarrollo Sustentable	CE T		X
Asociación Cooperadora Asiduos Concurrentes Plaza Palermo Viejo	F	X	
Asociación de Fomento Monserrat	T	X	
Asociación Demos Vida – Liebehenz M.	CE T		X
Asociación Mujeres Arq. E Ingenieras AMAI	CE	X	
Asociación Mujeres Profesionales (Recoleta)	CE		X
Asociación Ornitológica del Plata	CE		X
Asociación Parque Avellaneda	CE	X	
Asociación Pehuén	T	X	
Asociación Proteger	CE		X
Asociación Vecinal "Balvanera aire y vida"	P	X	
Asociación Vecinal Belgrano "C"	CE	X	

<b>ORGANIZACIONES / INDIVIDUOS</b>	<b>MEDIO</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
Asociación Vecinal Caballito Oeste	CE	X	
Asociación Vecinal Circulo La Paternal	T	X	
Asociación Vecinal de Constitución	CE		X
Asociación Vecinal Interbarrios "En Defensa del Sur"	CE T	X	
Asociación Vecinal Nuñez en Acción	CE	X	
Asociación Vecinal Núñez Rivadavia	T	X	
Asociación Vecinal Parque Chacabuco	T	X	
Asociación Vecinal Recoleta	T	X	
Asociación Vecinal Villa del Parque	CE		X
Asociación Vecinos Barrio Almagro de la Casa del Barrio	CE	X	
Asociación Vecinos Plaza Giordano Bruno	T	X	
Asociación Vecinos Plaza Italia	CE T		X
Asociación Voluntarios de Parque Centenario	CE	X	
Barcat B.	P	X	
Borja J.	CE		X
CADAM	CE		X
Canciani V.	CE	X	
CCEE - Herrera P.	CE	X	
Cedesur – Centro de Estudios e Investigaciones del Sur	CE	X	
Centro Argentino de Meteorólogos	CE		X
Centro de Arqueología Urbana FADU UBA	CE	X	
Centro Regional de Cooperación para el Desarrollo	CE	X	
Cerrutti M.	CE		X
CETHUS	CE		X
CGP 1	CE		X
CGP 10	CE	X	
CGP 11	CE	X	
CGP 12	CE	X	
CGP 13	CE	X	
CGP 14 E	CE T		X
CGP 14 0	CE T P		X
CGP 2 N	CE	X	
CGP 2 S	CE		X
CGP 3	CE		X
CGP 4	CE		X
CGP 5	CE		X
CGP 6	CE	X	
CGP 7	CE	X	
CGP 8	CE	X	
CGP 9	CE		X

<b>ORGANIZACIONES / INDIVIDUOS</b>	<b>MEDIO</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
CICOP	CE	X	
Ciudadanía Activa - Arroyo E.	CE		X
Colegio Arq. Pcia Bs. As.	CE		X
COPIME	CE	X	
Defensoría del Pueblo - Olivera A.	CE	X	
Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Bs. As. – Brailovsky A.	CE T	X	
Dpto. Biología de la Fac. de Cs. Exactas y Naturales UBA	CE	X	
Eiras J.	CE T		X
Estudios y Proyectos Asoc.	CE		X
FARN	CE T	X	
Federación Entidades Vecinales y de Fomento de la Ciudad de Bs. As.	T	X	
FOCO	CE	X	
Fundación Acción para la Comunidad	CE	X	
Fundación Ambientis	T	X	
Fundación Amigos de la Tierra	CE T	X	
Fundación Bicentenario	CE	X	
Fundación Ciudad	CE	X	
Fundación Instituto Argentino de Ferrocarriles (FIAF)	CE	X	
Fundación Octubre Programa Móvil Verde	CE	X	
Fundación Padre Mario		X	
Fundación para Estudio e Investigación de la Mujer – FEIM	CE	X	
Fundación Rivarola Meoli	F	X	
Fundación Rumbos	CE	X	
Fundación Sur			X
Fundación TIAU – Taller de Investigación y Acción Urbana	CE	X	
Grassi A.	CE T		X
Guzmán M.	CE		X
Hamlin E.	CE		X
IATASA	P	X	
IIED AL	CE	X	
Inglese J. - AIDIS	CE		X
Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo	T	X	
Instituto Juan Mantovani de Educación Socio Ambiental	T	X	
La Movida de Floresta	CE		X
Lagueta N	CE		X

<b>ORGANIZACIONES / INDIVIDUOS</b>	<b>MEDIO</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
Lascaray H. - Etoss	CE		X
Liniers Se Mueve	CE	X	
M. Montero & Asociados –Foro Ambiental Ciudadano	CE	X	
Magnin M. - Siconsultores	CE	X	
Marquis M.	CE		X
Memorandum – Garayalde J.	CE		X
Mesa de Trabajo y Consenso Parque Avellaneda / Red GAO Gestión Asociada del Oeste	CE	X	
Multisectorial Mataderos Liniers	CE		X
Museo Pcial de Ciencias Naturales F. Ameghino	CE		X
Palermo Activo - Torres A.	CE		X
Parque Chacabuco - Rio M.E.	CE		X
Pedace R.	CE		X
Peralta A.	CE		X
Periodistas Ambientales	CE	X	
Pittau, L	T	X	
Poder Ciudadano	T F	X	
Poggiese H.	CE T		X
Por la Reserva - Belfiore E.	CE	X	
Por la Reserva - Ferro G.	CE	X	
Por una Ribera Natural	CE		X
Pro Atlas - Randle P.	CE		X
Prodelta	CE		X
Puerto Verde - Zuliani J.	CE		X
Raspeño N.	CE		X
ReDes - Godfrid E.A.	CE	X	
ReDeS Región Metropolitana Norte - Ratto O.	CE		X
Serrot A.	CE		X
Silveira M.	CE	X	
Sociedad de Fomento Belgrano R	T	X	
Soto T.	CE	X	
Unión de Comerciantes y Vecinos Lugano y Riachuelo	CE	X	
Universidad de Belgrano - Fernández M.	CE	X	
Vecinos en Defensa del Parque Lezama	CE	X	
Vedelpi – Asociación Vecinal Vecinos del Pilar	T	X	
Wisznienski P	P	X	

Fuente: Elaboración propia

## A QUIEN CORRESPONDA

Soy Catalina Scagliusi y estoy trabajando en una investigación para mi Tesis de Posgrado para obtener el Título de Magister en Políticas Ambientales y Territoriales que otorga la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

La investigación se basa en "La participación ciudadana en el Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires: El caso del Plan Urbano Ambiental" y mi director de tesis es el Dr. Homero R. Saltalamacchia reconocido académico a nivel nacional e internacional.

Se ha hablado mucho sobre Participación. En el proceso de discusión del Plan Urbano se propuso lograr una amplia participación de los habitantes y sus organizaciones. Poco se sabe sobre la amplitud lograda en esa propuesta participativa. Saberlo es importante para lograr que dicha metodología participativa se consolide y profundice en relación con propuestas semejantes.

He tomado conocimiento a través de la documentación presentada por el Consejo del Plan Urbano Ambiental, que usted, a nivel personal o en representación de su organización, tuvo activa participación en las distintas actividades relacionadas al proyecto del Plan, razón por la cual solicito a través de la presente su colaboración para contestar las preguntas/encuesta que he preparando.

Entiendo que este trabajo permitirá darnos una idea, sobre cuestiones relacionadas con la promoción de la participación ciudadana y la defensa del medio ambiente, tema tan emblemático de estos tiempos.

Saludo a Ud. con atenta consideración

Nota:

Ruego completar el Cuestionario adjunto y enviarlo por esta misma vía.

Ante la dificultad de ubicar a la mayoría de las organizaciones / individuos que participaron, mucho agradeceré, en caso que usted conozca, me informe sobre sus datos para poder contactarlos.

## CUESTIONARIO

### Participación Ciudadana en el marco del Plan Urbano Ambiental

**Participó como:**

- **Organización (Nombrarla)**  
Cargo que ocupa
- **Individuo**

1. Cual fue su participación, sea en forma individual o a través de alguna organización, en el marco del Plan Urbano Ambiental

Presentó Proyecto

Otra forma de participación (por favor indique)

2. Sabe el tratamiento que le dieron a su propuesta / participación

Si

No

3. Cuales fueron sus expectativas al momento de participar en la elaboración del Plan Urbano Ambiental. Considera que las mismas han sido satisfechas

4. Está satisfecho con el tratamiento que el Consejo del Plan Urbano Ambiental le dio a su participación

Agradeceremos cualquier comentario adicional que considere relevante

**3. - LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
EN EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS:  
ASPECTOS CONCEPTUALES**

### **3. - LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS CONCEPTUALES**

En este Capítulo indagamos sobre aspectos conceptuales referidos a la Participación Ciudadana en el diseño de Políticas Públicas en general, y sobre Participación y Planificación Urbana en particular.

Cerramos el Capítulo mencionando algunas Metodologías y Técnicas de uso común, relevadas a través de la literatura consultada, y el concepto sobre niveles de participación.

#### **3.1 – LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Ofrecemos a continuación una revisión de las perspectivas teóricas que han abordado los problemas que aquí nos ocupan. Nuestro propósito no es brindar en esta sección un detallado y exhaustivo estado de la cuestión, sino situar la investigación que desarrollamos en relación con un conjunto de aproximaciones metodológicas y marcos conceptuales desde los que se ha procurado abordar directamente, o al menos de manera tangencial, la cuestión.

##### **3.1.1 Reflexiones sobre el concepto de Participación Ciudadana**

Las actividades en las que intervienen<sup>5</sup> los ciudadanos para informarse y buscar soluciones a los problemas a resolver en el ámbito de su lugar de pertenencia se conocen como *participación ciudadana*, *participación pública*, *compromiso público* y *compromiso ciudadano*, que puede definirse como un proceso bidireccional y continuo de comunicación, y que implica:

- (1) facilitar a los ciudadanos que entiendan los procesos y mecanismos a través de los cuales la agencia responsable investiga y resuelve los problemas y necesidades;
- (2) mantener al público completamente informado sobre el estado y progresos de los estudios, y
- (3) solicitar a los ciudadanos afectados que expresen de forma activa sus opiniones y percepciones acerca de los objetivos y necesidades y sus preferencias sobre la utilización de recursos, de las diferentes estrategias de desarrollo o gestión alternativas y cualquier otra información de ida y de vuelta (feedback), que sirve a los responsables de la toma de decisiones para cumplir los plazos y tomar resoluciones satisfactorias.

---

<sup>5</sup> Canter, Larry W. "Manual de Evaluación de Impacto Ambiental" - McGraw Hill Interamericana de España, "2da. Edición, 2000

De acuerdo a Sabsay y Tarak<sup>6</sup> la vida democrática moderna requiere de un rol cada vez más participativo de la población. Hoy, al concepto de democracia representativa se le agrega la calificación de participativa, donde la palabra de todos pesa en la decisión y el control.

Para Carpi<sup>7</sup> la participación ciudadana, y la comunicación que ella permite desplegar, son el nervio de un desarrollo sostenible. Sus efectos sobre la planificación, su legitimación y eficacia se hacen patentes a distintos niveles.

En primer lugar, los participantes en la definición de las políticas, programas y proyectos intercambian información sobre sus respectivos valores, concepciones, percepciones, actitudes, intereses y consecuencias de las respectivas actuaciones sobre la economía, la sociedad y los ecosistemas. Esta vía no sólo mejora el mutuo conocimiento, sino permite definir una comprensión colectiva de los problemas y anticipar y modelar las posibles reacciones ante determinadas acciones.

La segunda consecuencia de la participación ciudadana en la reflexión política y toma de decisiones es la posibilidad de alcanzar acuerdos sobre objetivos específicos, instrumentos y la dirección del cambio. En la medida en que esto se hace posible, la participación viene a constituirse en el resorte de la legitimación social y principal soporte de las acciones orientadas al cambio social que el desarrollo sostenible conlleva.

La tercera es su contribución al aprendizaje colectivo y al desarrollo del capital social, cuya principal concreción es el conocimiento mutuo de los participantes y el fomento de la confianza y la cooperación entre individuos y grupos sociales con intereses y concepciones distintos, como así también el desarrollo de un lenguaje común. La relevancia de estos logros no deriva sólo de los positivos efectos que tienen sobre la eficacia de las acciones colectivas; sino también en la disminución de los costos al llegar a acuerdos y consensuar decisiones en múltiples ámbitos de la vida local.

Continuando con este debate, el artículo de Rafael del Águila<sup>8</sup>, analiza comparativamente dos visiones de la participación. Las dos perspectivas –la antiparticipativa liberal-conservadora vs la democrático-participativa- consideran a la educación cívica importante para que el ciudadano pueda desarrollar el juicio político.

Para la primera visión se trataría de dar cabida al individualismo moderno, comprendiendo la democracia no como una forma de vida participativa, sino como un conjunto de instituciones y mecanismos que garantizan a cada individuo la posibilidad de realizar sus intereses sin interferencia o con el mínimo de interferencia posible.

---

<sup>6</sup> Sabsay, Daniel A. y Tarak, Pedro "La participación Vecinal y la Gestión del Medio Ambiente"

<sup>7</sup> Carpi Juan Antonio Tomás, Universidad de Valencia e IMEDDES en Prólogo "Participación y Medio Ambiente", Gráfica Ciudad S.A., España, 2001

<sup>8</sup> "La Participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad" en Revista Iberoamericana de educación Número 12 – Educación y Gobernabilidad Democrática

La actividad política y la participación pública se desincentivan al tiempo que se profesionalizan, porque según la visión liberal, lo que resulta importante para la autorrealización no tiene conexión con la participación política, sino con el autodesarrollo en la esfera privada o profesional y con el control de los mecanismos de agregación de intereses. Esta comprensión de la ciudadanía no exige su participación, sino que recomienda un prudente equilibrio entre participación y apatía como una fórmula al tiempo "barata" y eficiente de gestión de la complejidad.

En tanto que la perspectiva democrático participativa, intenta incentivar la participación y, a través de ella, desarrollar el juicio político ciudadano; ésta es considerada un valor clave de la democracia que se legitima en relación con tres conjuntos de efectos positivos. Primero, la participación crea hábitos interactivos y esferas de deliberación pública que resultan claves para la consecución de individuos autónomos. Segundo, la participación hace que la gente se haga cargo, democrática y colectivamente, de decisiones y actividades sobre las cuales es importante ejercer un control dirigido al logro del autogobierno y al establecimiento de estabilidad y gobernabilidad. Tercero, la participación tiende, igualmente, a crear una sociedad civil con fuertes y arraigados lazos comunitarios creadores de identidad colectiva, esto es, generadores de una forma de vida específica construida alrededor de categorías como bien común y pluralidad. En definitiva, la forma de vida construida alrededor de la categoría de participación tiende a producir una justificación legítima de la democracia, basada en las ideas de autonomía y autogobierno.

Retomando el hilo conductor, mientras que los liberal conservadores tenderían a ver el problema de la educación cívica en términos "privados" o familiares (es decir, lo único que se exigiría de un ciudadano sería el desarrollo de sus propias inclinaciones culturalmente valorativas en esferas privatizadas, y donde lo público aparecería como un ámbito de tolerancia mutua), los demócrata participativos son más exigentes con la educación cívica, y aspiran a elevar el tono de la ciudadanía mediante la participación y la creación, a través de ella, de mutuo respeto y no discriminación. Esta exigencia comportaría tanto la necesidad de incentivar la participación extensiva a todas las zonas de la sociedad civil, como la necesidad de diseñar programas educativos estatales y globales que incidan positivamente en el tipo de valores que se trata de incentivar (deliberación conjunta, mutuo respeto, solidaridad, etc.).

Por su parte, el autor considera que no conviene sobrecargar demasiado la categoría de participación ciudadana, sobre todo para no convertirla en una visión en exceso moralizante e irrealista. Para evitar la sobrecarga, es necesario acudir a recientes formulaciones sobre el concepto de ciudadanía, buscando construir, siguiendo a Robert Dahl, un "good enough citizen", que obliga a este ciudadano a la acción participativa en cualquiera de sus variantes. La autonomía que debe construir ese ciudadano es "reactiva"; es decir que participa directamente reaccionando ante lo intolerable cuando así lo aconseje su juicio político.

Esta "obligación participativa mínima" es ineludible por razones ligadas a la auto-identidad de una sociedad democrática. El ciudadano reactivo es, ante todo, un

buen juez. Un juez crítico que utiliza su reflexividad sobre los valores públicos y se constituye así en intérprete crítico de la realidad política que le rodea. Pero, el tema es que para realizar esas funciones críticas, se requiere un aumento de la capacidad cognitiva del ciudadano. De lo que se trata es de que sea capaz de juzgar directamente (deliberativamente) las más diversas realidades; de que sea capaz de empatía con los otros y sus problemas. Empatía con las decisiones de sus representantes, de pensar poniéndose en su lugar. Esta condición del juicio empático es, en esta variante de ciudadano, el lugar de desarrollo de la autonomía.

En definitiva el programa de educación cívica democrático y participativo es fuertemente valorativo y moral. Aspira a la formación de un tipo muy específico de ciudadano, con rasgos extraordinariamente peculiares: autonomía, deliberación, juicio, etc. No obstante el autor va más allá y reconoce que debe calificarse el tipo de participación, es decir abordar un análisis pormenorizado y comparado de los tipos de ambientes participativos, establecer diferencias entre participación institucional (en partidos políticos), cuasi institucional (sindicatos) no institucional (movimientos sociales), informales voluntarios (asociaciones culturales o recreativas); porque no en todos los casos se producen los mismos valores, y es justamente, un tipo específico de participación el que los engendra. Razón por la cual es necesaria la clarificación del vínculo entre participación en algunos de estos ámbitos y la creación de valores que organicen su cultura política con perfil específico (más o menos estratégica, más o menos vinculada a la tolerancia o al respeto mutuo o a la no discriminación, etc.).

Es interesante el breve y general repaso que hace Gómez Híjar<sup>9</sup>, sobre las distintas instancias participativas dentro del sistema democrático.

El autor sostiene que no obstante los avances que permitieron universalizar el voto y más tarde la aparición de los partidos políticos de masas, la participación de las grandes mayoría influían poco (o casi nada) en las decisiones políticas, ya no sólo de las autoridades sino también de sus propios dirigentes.

Debido a la desconexión entre militantes y dirigentes que deriva en una desvinculación ciudadano-autoridad, se instauran una serie de mecanismos que permiten al ciudadano tomar la decisión. Aparecen el referéndum, la iniciativa legislativa popular y la revocatoria con la intención de conocer la opinión y el sentir del ciudadano de una manera directa. Sin embargo, para el autor, en el caso del referéndum -que es la institución más extendida y difundida a nivel mundial- la participación no es auto activa porque quien impone los temas que se someterán a votación son las autoridades; como tampoco intervienen los ciudadanos en la discusión previa, sino que la observan a través de los medios, son parte pasiva. Concluye que estas instituciones muestran una participación de individuos aislados, no interrelacionados.

Es a partir del siglo XX que se deja de considerar como participación política sustancial las formas anteriormente desarrolladas por las limitaciones que suponen, y

---

<sup>9</sup> Gómez Híjar, Beltrán "Evolución de la Participación Política", publicado por Politikaperu - Construyendo Ciudadanía y Democracia

aparecen los colectivos civiles y otras formas de organización que buscan que los individuos participen activamente en los asuntos públicos.

Estos surgen criticando la forma en que los partidos políticos y las instituciones ya instauradas articulan las demandas y ejercen el poder. No pretenden que desaparezca el poder, pero se consideran al margen de él. Es así que la participación política se especializa, cada colectivo o red civil se especializa en un tema y, sobre todo, dentro de su organización, el individuo forma parte de una estructura donde el proceso de toma de decisiones es horizontal, donde todos deben, o al menos pueden, decidir sobre todo. La participación adquiere mayor autenticidad. La evolución de la participación política la sintetiza en: *elegir, influir, tomar la decisión*.

Sánchez<sup>10</sup> después de revisar distintos autores que investigaron sobre el tema, concluye que en general, se concibe que la participación tiene como fin influir, pero influir en los procesos de toma de decisiones que de alguna manera se vinculan con los intereses de los participantes.

Para el autor las distintas formas de participación -ciudadana, política o comunitaria- son todas en definitiva participación política, en la medida que se entienda lo político, como relacionado con la manera como se concibe la sociedad, los seres sociales y las relaciones entre ellos; en otras palabras, con los valores que se formulan y con los procedimientos que se adopten para su aceptación.

Por medio de la participación los ciudadanos aspiran influir en la toma de decisiones. Por esto mismo y por el carácter grupal de los objetivos que se persiguen, la participación no puede ser un proceso individual sino colectivo, organizado de cierta manera.

Afirmar que la participación no es una entidad estable, sino un proceso, implica reconocer su variabilidad en función de los componentes que caracterizan el contexto y momento en que ocurre. Es decir, el proceso de participación se construye en función de la interacción que se establece entre las características del grupo que participa (su experiencia en participación, su nivel y forma de organización, su liderazgo, los recursos con que cuenta para enfrentar la solución del problema que lo moviliza), la naturaleza del proyecto en que se involucra (modificación de un sistema de representación en organismos deliberantes del estado, injerencia en la formulación de una política de seguridad social, autoconstrucción de viviendas, remodelación de un barrio, gestión de servicios de salud o de educación, etc.), el acceso a y control de los recursos necesarios y las condiciones políticas del ambiente hacia la participación.

La participación no es, entonces, "algo" de carácter universal, sino una construcción social, múltiple, sujeta a valores y circunstancias contextuales que surgen en un determinado momento.

---

<sup>10</sup> Sanchez, Euclides "Todos con la "Esperanza" – Continuidad de la participación comunitaria (2000) en [www.debate-cultural.org.ve/Observatorio/NicmerEvans.htm](http://www.debate-cultural.org.ve/Observatorio/NicmerEvans.htm)

En tanto Bernazza<sup>11</sup> a fin de desagregar el concepto de participación postula que:

- 1- una primer instancia de la participación es la información: con ella, se deja de ser objetos pasivos de las políticas, porque ellas aparecen ante nuestro discernimiento con formas definidas, y esto abre la posibilidad de promoverlas, favorecerlas o interpellarlas. Pueden, incluso, caer en el área de nuestro desinterés, pero este desinterés será fruto de una decisión y no del desconocimiento.

La metodología que favorece esta instancia participativa son las propias de una política de comunicación institucional, incluidas las reuniones informativas o ámbitos de recepción de consultas, a fin de abrir la posibilidad de esclarecer conceptos.

- 2- Una instancia superior de participación es la consulta: el sujeto es consultado acerca de la decisión a tomar, y esto puede ser, según lo haya diseñado el decisor, vinculante o no vinculante con la decisión que finalmente tomará. El viejo derecho administrativo, que propone informes técnicos y dictámenes legales antes de producir el acto administrativo, reflejo legal de la decisión, se ve así enriquecido por una instancia que, superando la cuestión legal y la cuestión técnica, se instala en la gobernabilidad: en la aceptación social de la decisión.

La metodología propia para este tipo de participación son las reuniones de consultas, foros, comisiones y consejos, nuevas técnicas sociométricas de obtención de opinión —encuestas de opinión— con grados diferentes en cuanto a la posibilidad de influir en la decisión. Las consultas y audiencias públicas, la banca del ciudadano, fueron otras metodologías promovidas en este campo.

- 3- Una tercera instancia participativa ya refiere al protagonismo social: los participantes son protagonistas del destino de la comunidad, de su proyecto colectivo, y por lo tanto hacen su aporte desde el mismo momento de gestación del proyecto de gobierno. Conceptos como compromiso y militancia están íntimamente vinculados a este protagonismo, ya que en estos casos el proyecto de vida personal, familiar y/o grupal, son parte del proyecto comunitario.

Los talleres de planificación, el presupuesto participativo, los gabinetes itinerantes, las unidades de gestión local u otras formas descentralizadas del gobierno local, son metodologías que pueden acompañar este protagonismo.

Otra visión sobre la participación es el trabajo llevado a cabo por Goma, et al<sup>12</sup>, donde pretenden analizar los instrumentos formales de participación que se diseñaron en el ayuntamiento de Barcelona desde mediados de los años ochenta.

Los autores entienden la participación ciudadana como aquella actividad que involucra a los individuos de una u otra forma, en las decisiones políticas que afectan a

---

<sup>11</sup> Bernazza, Claudia “Acerca de la Participación Ciudadana y El Protagonismo Social” en C:\winnt\Profiles\marta\ESCRIT-1\Participación ciudadana y protagonismo social.doc )

<sup>12</sup> Goma, Ricardo, Grugué Quim, Fond, Joan “Descentralización y participación en Barcelona: un balance” en Federalismo y descentralización antes citado

la comunidad. Participar, comporta tomar parte en la definición de escenarios de futuro, en fijar prioridades y en optar por formas alternativas de hacer las cosas.

Hay múltiples formas de vehiculizar estas capacidades, pero en definitiva se trata siempre de mejorar la relación entre gobernantes y gobernados de forma que estos últimos tengan la oportunidad de incidir efectivamente en los asuntos colectivos que les afectan.

Del análisis efectuado concluyen que el caso de Barcelona claramente muestra que se ha impulsado, aunque sea selectivamente, el derecho a ser informado y consultado, pero no se contempló el derecho a tomar parte. Resumen estas conclusiones valorativas en la siguiente cita:

“Vamos a las comisiones y a los consejos, pero esto no es suficiente. Los ayuntamientos piensan que creando una comisión ya tienen resuelto el problema de la participación. Pero cuando uno asiste, propone determinadas cosas y luego hacen todo lo contrario, tienes la sensación de estar perdiendo el tiempo. Si realmente estos mecanismos de participación fuesen efectivos, deberían tener en cuenta lo que decimos las asociaciones y esto no sucede”

Ante la evidencia los autores incluyen una nueva categoría de participación “el derecho o la obligación a colaborar”. Consideran que este aspecto parece ser el que más interesa a los responsables municipales, ya que observan en él la doble posibilidad de reducir costes y de domesticar a la sociedad civil.

Esto los lleva a pensar en la necesidad de redefinir el proceso de participación; para lo cual primero hay que clarificar si la participación ha de desarrollarse en espacios de debate general o sectorial y, además, sí en cada uno de estos ámbitos su funcionamiento debe ser peculiar o no.

En segundo término plantearse las estrategias de apertura y visibilidad que permitan romper con una participación excesivamente sesgada y especializada; porque la primera exigencia para la participación es que existan participantes. Aunque parezca obvio, a menudo da la sensación que los instrumentos participativos sirven para eliminar a los posibles participantes.

Por último la participación debe tener su pilar político que no solo recupere la dimensión reivindicativa sino para encontrar formas de canalizarla y convertirla en diálogo colectivo.

En tanto que Ziccardi<sup>13</sup> entiende que la participación es un componente esencial de la democracia, como forma de organización social y de gobierno, y que en las ciudades existen diferentes formas de participación: social, comunitaria, ciudadana, política. Todas son necesarias para hacer de los individuos que la habitan ciudadanos con derechos y obligaciones sociales, políticos, urbanos.

---

<sup>13</sup> Ziccardi, Alicia “Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad Capital” UNAM, México, 1998

Para ejercer estos derechos los ciudadanos participan en diferentes organizaciones sociales y civiles, en partidos y asociaciones políticas, y vecinales o territoriales. Por ello, es en el ámbito local donde el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ser efectiva. Es en el barrio, en la colonia, en los municipios que forman parte de la ciudad, donde los individuos acceden, en condiciones diferenciadas, a bienes y servicios. Todo ello forma parte de la dimensión social de la ciudadanía e indica la calidad de vida que ofrece la ciudad a quienes en ella habitan.

Pero, el crear durante años instancias institucionales para la participación social, no ha garantizado que los ciudadanos sean protagonistas del diseño y formulación de las políticas locales. Por el contrario, estas formas de participación sólo han sido intentos de legitimar ciertas políticas formuladas tanto por el gobierno local, como por las instancias del gobierno federal.

Esta situación, hizo que durante varias décadas, la forma de relación de las organizaciones sociales autónomas y de las instituciones del estado fueran de enfrentamiento y lucha. Sólo la apertura democrática permite que se valore el debate, las posiciones plurales y la búsqueda de consensos entre las partes para enfrentar los serios problemas que presentan las ciudades.

En este sentido la participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación, refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales); y para que esta participación sea efectiva deben generarse compromisos y condiciones institucionales y, sobre todo, existir el convencimiento de que la deliberación pública y la interacción social, la aceptación y el respeto por el pluralismo ideológico, son valores y prácticas que pueden y deben ejercerse en primer término en el ámbito de lo cotidiano y en el espacio local, que es donde se da la mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos.

Sin duda, los gobiernos de las ciudades deben crear las condiciones para que existan espacios de participación ciudadana e instrumentos que permitan efectivizarla. En México (DF) con la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana se crearon diferentes instrumentos de participación con la finalidad de garantizar la inclusión de los intereses de la ciudadanía en las decisiones públicas. Entiende que su apropiación por parte de la ciudadanía es algo que aún debe promoverse a través de la información y difusión de sus contenidos y alcances.

Al preguntarse sobre cuál es el objetivo y el sentido social y político de la participación ciudadana, concluye que para transformar el poco interés de la ciudadanía en participar en la resolución de los asuntos públicos es necesario generar credibilidad, confianza en que el gobierno sea honesto, eficiente y democrático; para lo cual debe demostrar que realmente le interesa que la ciudadanía participe en los asuntos y en las decisiones públicas. Por esa razón entiende que, debe promoverse la participación institucionalizada, es decir aquella que está reconocida en las leyes y reglamentos, al mismo tiempo que debe ser respetuoso, apoyar y atender la

participación social autónoma. La participación será posible en la medida en que se cree un clima de confianza y tolerancia.

También la ciudadanía debe ser responsable al actuar en las instancias de participación, ejerciendo sus derechos y asumiendo sus obligaciones, contribuyendo a crear condiciones para que prevalezcan relaciones de respeto y cercanía con la autoridad.

Con la profundización de la democracia existe un amplio consenso respecto a que en las ciudades del nuevo milenio, la organización y la participación de la ciudadanía son un recurso muy importante, un capital social, que puede contribuir responsablemente con las autoridades electas a mejorar la calidad de vida.

Tecco<sup>14</sup> reflexiona sobre la importancia de la participación social en todas las etapas de los procesos de políticas públicas. Argumenta por un lado, que los conocimientos de los actores constituyen insumos valiosos para mejorar la efectividad de las políticas y porque se espera que la participación de los actores posibilite que los recursos sean afectados a lo que los propios sujetos de las políticas consideren sus necesidades prioritarias.

No obstante reconoce que no debe perderse de vista que los sujetos participantes tienen normalmente desiguales oportunidades de acceder a la información relevante para la toma de decisiones y que sus conocimientos tampoco son equivalentes; y no solo las desigualdades son de información, sino también de conocimientos y capacidades para incidir en la toma de decisiones; condicionadas éstas por las redes de relaciones sociales. Cuando esto sucede –asimetrías en cuanto a recursos de conocimientos y de poder-, son necesarias acciones específicas de apoyo a los actores más débiles, tales como prestarles asistencia económica y técnica a fin de compensar las carencias de recursos de organización, de recopilación de información, de capacitación para que puedan efectuar propuestas, desarrollar argumentos y visiones científicas compatibles con sus intereses.

En referencia a los que participan en la toma de decisiones, la experiencia indica que son las elites quienes más frecuentemente lo hacen, integradas por actores económicos, sociales y políticos. Estas elites antiguamente denominadas “fuerzas vivas” son hoy las que la planificación estratégica ha rebautizado como “actores relevantes o “agentes de desarrollo local”.

Con relación al debate sobre la democracia y su práctica a escala local, hace una breve referencia sobre los distintos modelos existentes.

- 1) la perspectiva neoliberal ve al ciudadano como consumidor y cliente que manifiesta sus preferencias en el mercado;
- 2) el modelo pluralista integrativo pretende ampliar las capacidades de representación social mediante la inclusión de nuevos sujetos en los procesos de formación

---

<sup>14</sup> Tecco, Claudio A. “La gestión urbana descentralizada: mitos y realidades” en Federalismo y Descentralización... antes citado

de políticas. La elección popular de las autoridades es considerada un procedimiento democrático necesario, aunque no suficiente para legitimar las decisiones que éstas adoptan, motivo por el que la democracia se perfecciona mediante la instauración de órganos consultivos y la implementación de mecanismos de planificación participativa (el discurso político que sustenta diversos proyectos de "planificación estratégica de ciudades" contiene componentes de estas características);

3) por último existen intentos de incorporar la deliberación de los ciudadanos como instancia previa a la toma de decisiones, este modelo parte de reconocer que la igualdad de derechos demanda la participación directa de los ciudadanos, lo cual requiere que exista un sistema abierto de información para el diagnóstico y la toma de decisiones, que sea accesible a todos los actores sin distinción. Los ciudadanos (por su condición de tales y sin mediación de representaciones corporativas) participan colectivamente en la formación de las políticas públicas.

Concluye su análisis descartando el primer modelo, porque conduce a la disolución de la política y la ciudadanía, también considera necesario superar el reduccionismo de la representación funcional en la formación de las políticas públicas locales y enfatiza la necesidad de avanzar hacia formas más abiertas y directas, sin mediaciones corporativas.

### **3.1.2 Conclusiones del Debate**

Los distintos autores relevados piensan la participación ciudadana como un proceso bidireccional y continuo de comunicación, donde al concepto de democracia representativa se le agrega la democracia participativa; donde hay intercambio de información y posibilidad de alcanzar acuerdos mediante un aprendizaje colectivo; donde todos deben o pueden decidir elegir, influir y tomar la decisión; donde se propone la formación de un ciudadano reactivo con valores para juzgar con autonomía.

También se visualiza a la participación como construcción social, múltiple, sujeta a circunstancias que surgen en un momento determinado. Donde la información, la consulta y el protagonismo social permiten al ciudadano ser actor de un proyecto colectivo. Donde debe haber compromiso y condiciones tanto por parte del ciudadano como de las instituciones. Donde el gobierno debe generar credibilidad y confianza demostrando que le interesa la participación ciudadana, en tanto que la ciudadanía debe ejercer sus derechos y asumir sus obligaciones para contribuir con las autoridades corresponsablemente. Donde se busque avanzar hacia formas más abiertas y directas sin mediaciones corporativas, apoyando a los más débiles para contrarrestar a las elites.

## **3.2 - PARTICIPACIÓN Y PLANIFICACIÓN URBANA**

### **3.2.1 Gobierno Local y Participación Ciudadana**

La expansión de la ciudadanía política y social llevada de la mano por la transformación de la forma de gobierno de las ciudades, provocaron entre otras cuestiones

que estos nuevos gobiernos locales pensarán como un aspecto de gran importancia en la elaboración de un Plan Estratégico para su ciudad.

Cuando los grupos sociales son más pequeños, quienes lo integran se encuentran directamente interesados e involucrados en las cuestiones que se suscitan en su interior. Todo integrante del grupo sabe que los problemas colectivos no le son ajenos y que la solución de esas cuestiones está ligada, de alguna manera, a su propia suerte o destino.

Así el municipio, por sus dimensiones y por la relación de proximidad que se da entre su población y las cuestiones a resolver, posibilita una mayor y más espontánea participación de sus habitantes en los asuntos públicos. Además, en la órbita municipal, el ciudadano puede vivir de manera directa el funcionamiento de las instituciones de gobierno.

Pero para poder participar e influir en la gestión de la vida local, según Rodríguez & Winchester<sup>15</sup> es necesario que estos grupos se rijan por un sistema -formal o informal- que les dé forma, les dé dirección y les permita fluir. Para cumplir esa función, se requiere crear mecanismos de participación allí donde no existan, o cambiar la cultura municipal allí donde la existente obstruya los canales o trabe los mecanismos. En ese sistema, un elemento esencial es el flujo de información. El municipio debe comunicarle a la ciudadanía no sólo sus deberes, sino sus derechos en la gestión de su comunidad. A la vez, la ciudadanía debe ir más allá de manifestar a través del voto su preferencia por uno u otro proyecto de gobierno local, por uno u otro candidato, y realmente ocupar los conductos que canalizan su posibilidad de incidir; lo que retrotrae al interés por participar.

### **3.2.2 El Plan Estratégico**

Siguiendo a Borja<sup>16</sup>, el momento histórico caracterizado por la globalización de la economía y las políticas de apertura de los mercados, por la descentralización política, por la revalorización de los ámbitos y de las identidades locales o regionales y por la multiplicación de demandas sociales heterogéneas que no se sienten satisfechas por las respuestas estatales, el proyecto de ciudad (o de región), basado en un plan estratégico de amplia concertación social, representa una gran oportunidad democrática. Por una parte, ofrece una respuesta integrada desde el lugar donde se plantean los problemas de la sociedad y desde donde pueden actuar los agentes públicos y privados conjuntamente. Asimismo permite reconstruir el sentido de la ciudad, del territorio, en una época donde la pérdida de conciencia de los límites y de disolución de las ideologías que soportan los proyectos colectivos, plantean el reto de rehacer los sistemas de convivencia.

Un componente prioritario en el desarrollo de un Plan Estratégico es el proceso participativo respecto a la definición de contenidos, puesto que de éste dependerá la viabilidad de los objetivos y actuaciones que se propongan. Se considera que el

<sup>15</sup> Rodríguez, A. & Winchester, L. "Fuerzas Globales, Expresiones Locales" Ediciones Sur, Chile 1994

<sup>16</sup> Borja, Jordi "Local y Global", Taurus 1997

resultado del plan estratégico no es una norma o un programa de gobierno (aunque su asunción por el Estado y por el gobierno local deberá traducirse en normas, inversiones, medidas administrativas, iniciativas políticas, etc.), sino un contrato político entre las instituciones públicas y la sociedad civil. Es por ello que, el proceso posterior a la aprobación del plan y el seguimiento e implantación de las medidas o actuaciones es tanto o más importante que el proceso de elaboración y aprobación consensuales.

## Planificación y Participación

En la década del '80 los estudios urbanos y con ellos también la planificación entra en una etapa de profundas críticas. Este cambio en la planificación es reconocido y tratado por varios autores. Baxendale<sup>17</sup> citando a Lungo(1995) señala de qué forma la década del '70 había abordado, desde una visión crítica, estudios académicos intentando elaborar una explicación integral y global de los procesos urbanos.

Un abandono de los intentos de explicación global se produce en los años ochenta, al tiempo que la planificación pierde importancia en las políticas estatales frente a los estudios y proyectos sectoriales. Bajo esta nueva tendencia los estudios académicos se orientaron cada vez más hacia la investigación de problemas específicos, en tanto que los diagnósticos y los planes se volvieron innecesarios.

La segunda mitad de la década del '90 se caracteriza por la planificación estratégica de ciudades. Kullock<sup>18</sup> señala la necesidad de articular las críticas y los aportes que la planificación "tradicional" ha recibido en las últimas décadas del siglo XX, para lograr una planificación donde todas las escalas de actuación sean válidas considerando siempre el contexto; donde los alcances temáticos sean amplios y poder actuar sobre las causas poniendo énfasis en aspectos significativos, donde metodológicamente se respete la validez del plan, del proyecto y de la gestión integradora; donde exista una participación de los diferentes grupos sociales según la escala de actuación y donde se requieran profesionales polifacéticos para llevar a cabo este tipo de planificación.

En la búsqueda de respuestas a los nuevos ejes de debate en cuestiones territoriales Kullock, et al<sup>19</sup> encuentran, a través de una clasificación sistemática de trabajos publicados en revistas especializadas publicadas entre 1967 y 2001, tres tipos: las iniciales o tradicionales; las reactivas y las articuladoras.

Las primeras caracterizan el planeamiento físico, diferenciando planificación y gestión, con una hegemonía neta de la planificación física; lo ambiental ocupando un ámbito autónomo de la planificación; diferenciación de roles en lo que hace a la

<sup>17</sup> Baxendale, Claudia A. en la Revista "Reflexiones Geográficas de la Agrupación de Docentes Interuniversitarios de Geografía" – Río Cuarto – Argentina – 1999/2000. Diciembre de 2000

<sup>18</sup> Kullock, David (1999) Apuntes de Cátedra: Urbanismo y Ciudad. Especialización y Maestría en Planificación Urbana y Regional. PROPUR-FADU-UBA

<sup>19</sup> Kullok, D, Catenazzi, A., Pierro, N. "Nuevas corrientes de pensamiento en planificación urbana" – FADU UBA 2001 – Relevamiento Revista Interamericana de Planificación

participación ciudadana y hegemonía de lo urbano sobre lo local. La respuesta reactiva, en cambio, plantea la exaltación de la gestión, lo integral y lo local; la sustentabilidad como paradigma; la dilución de roles o participación decisoria.

En tanto que la respuesta articuladora plantea la articulación entre planificación y gestión; la planificación urbanística contextualizada en lo que respecta al debate entre lo sectorial y lo integral; la ambientalización de la urbanística, la articulación de roles o participación conciliadora, y de la escala urbana con la escala local.

Los mismos autores interpretan desde una lectura ideológica tales tres respuestas como tres posicionamientos distintos: El imposibilismo, el posibilismo y el ideal de la planificación urbana. El primero se relaciona con la concepción marxista ortodoxa que asocia el Estado como instrumento de las clases dominantes, frente a lo cual solo cabe la crítica. La segunda posición, sostiene el posibilismo de la planificación, entendiendo que ciertos segmentos del gobierno y de la sociedad civil podrían reaccionar a favor de políticas en pro de los grupos desfavorecidos y por ende, es posible actuar contra el crecimiento de la fragmentación socio-territorial con algún nivel de éxito, más allá que esta fragmentación resulta del modelo de desarrollo desigual imperante. La tercera posición alude al "ideal de la planificación"; el deber ser de la planificación en términos utópicos, sirviendo de regla para medir el éxito o fracaso de las nuevas concepciones.

En tal intento de clasificación, es interesante observar que los postulados iniciales o tradicionales de la planificación tenderían a constituir el ayer de la planificación urbana, "al cual no se debe volver, porque es objeto de crítica para el imposibilismo, porque son etapas superadas por el posibilismo y porque son desechables desde el punto de vista de la planificación urbana". Al contrario, las formulaciones catalogadas como "reactivas" se asocian al ideal de la planificación más allá de su viabilidad real; en tanto que las respuestas articuladoras pueden ser asimiladas a una formulación de la planificación urbana posible. Tal planificación urbana posible, resultado de la conjugación de las tres vertientes ideológicas en el tiempo, tendería a plantear una respuesta "sustentable" a la necesidad de mayor calidad ambiental y equidad social.

Con relación al debate sobre la participación, agruparon los artículos relevados en:

participación *consultiva* – basada en la representación o en una función de consulta o de control

participación *decisoria* – implica la toma de decisiones y compromete los resortes del poder

participación *conciliadora* – basada en la búsqueda del consenso y en la recuperación de los saberes relativos de cada grupo social o institucional,

Para el caso de la participación *consultiva*, las instituciones son parte necesaria en la concreción de instancias participativas y las acciones están pensadas como aporte o colaboraciones a los decisores encarnados en los gobernantes.

La participación *decisoria* insiste en la necesidad de la participación protagónica; en tanto que la participación *conciliadora* además propone la interacción de actores, más que el protagonismo decisorio.

Destacan los autores el hecho de que grupos de base y ONG's, en buena medida empujados por la crisis y la ausencia del Estado, asuman responsabilidades y roles relacionados con la intervención en el territorio, abre nuevas puertas que redefinen la viabilidad o inviabilidad de intervenir en pro de los sectores frágiles. Pero, a la vez entienden que este estado de transformación en ninguna medida debe invalidar la acción del Estado, como se pensó en tiempos de auge del modelo neoliberal, sino por el contrario estas nuevas formas de planeamiento vienen a enriquecer y reconstruir el indelegable rol del Estado en intervenir en las ciudades y las sociedades a favor del bienestar de toda la población. En definitiva, el llamado a la "participación" cobra fuerza y variedad, en el marco de cambio de rol del Estado y de los distintos cuestionamientos al paradigma vigente en los procesos de planificación.

Como menciona Guimaraes<sup>20</sup>, la participación en políticas públicas en particular en planeamiento, es un proceso técnico-político, un modelo decisorio diferente, en el que se produce una interacción dinámica y conflictiva entre Estado y Sociedad.

"El reconocimiento de esas tensiones permanentes implica una gran dosis de tolerancia, flexibilidad y capacidad de negociación, no sólo entre los diversos actores sociales, sino principalmente por parte de los planificadores y demás representantes del Estado".

Al reflexionar sobre la descentralización de la política de desarrollo urbano en Brasil, Coeho & Diniz<sup>21</sup> comentan que por primera vez los principios básicos de la política urbana fueron definidos en la Constitución de 1988, donde se introdujo un capítulo sobre esa temática, destacando las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad inmobiliaria urbana, declarando al poder público municipal como ejecutor de la política de desarrollo urbano.

Es así que el Plan Director fue definido en el texto constitucional como el instrumento básico de política urbana, de competencia exclusiva del municipio y obligatorio para las localidades mayores de 20 mil habitantes; y a diferencia de la ley orgánica, cuya elaboración es prerrogativa del Poder Legislativo, la elaboración del plan director es prerrogativa del Poder Ejecutivo y, de acuerdo al carácter de la ley, su aprobación es responsabilidad de la Cámara de Concejales.

En la fase de elaboración, los planes directores abrieron espacios a la participación de la sociedad civil, vía organizaciones de origen popular, de asociaciones profesionales y organizaciones representativas de grupos empresarios del sector inmobiliario y de ONGs.

<sup>20</sup> Guimaraes, Roberto "Participación comunitaria, Estado y Desarrollo el difícil arte de conciliar lo conflictivo" 1987

<sup>21</sup> Prates Coeho, M. & Diniz Eli "Gobernabilidad, Gobierno Local y Pobreza en Brasil" antes citado

Las autoras no desconocen el desinterés de la población por la política, y en especial por la política local. A nivel municipal el alcance del clientelismo es suficiente para que los grupos económicos con intereses locales actúen como fuerzas inhibitorias del dinamismo económico, social y político en las ciudades. Dan como ejemplo los estudios de los Planes Maestros, que muestran sistemáticamente casos significativos del poder de presión ejercidos por los agentes del capital inmobiliario contra propuestas diseñadas para instituir instrumentos urbanísticos más adecuados a la concepción de la ciudad moderna y democrática.

Razón por la cual, entre las recomendaciones que hacen, consideran que en el ámbito del gobierno municipal se deben incentivar las investigaciones y estudios sobre los Planes Maestros, con investigaciones que comparen las experiencias con un enfoque más global e identifiquen los elementos universales y específicos que explican las innovaciones y avances en relación a la reforma urbana.

Coincidente con este pensamiento Ziccardi<sup>22</sup> se refiere a los canales que abrieron las puertas a la participación en México a partir de la Ley de Participación Ciudadana promulgada en noviembre de 1998, y declama la necesidad de realizar una masiva campaña de información para demostrar que la participación ciudadana en la democracia es un derecho, cuyo ejercicio permite obtener mejores resultados en los procesos de administración de la ciudad, rompiendo con el descreimiento y la apatía de la sociedad mexicana.

No obstante, recupera como muy interesantes las experiencias de participación a partir del proceso de planeación de Programas Parciales de Desarrollo Urbano, al entender que estos constituyen el primer paso en superar la concepción de zonificación por el de una planeación integral del espacio local, lo cual ha exigido involucrar a los diferentes actores sociales que actúan en el mismo, y lo ve como un buen indicador para transformar la forma de gobierno en sus relaciones con la sociedad.

Para la autora el desafío es que más allá de la participación institucionalizada se construyan relaciones entre las autoridades locales y la ciudadanía basadas en la participación; requisito éste indispensable para lograr un buen gobierno de la ciudad eficiente y democrático.

En la ponencia preparada por integrantes de la Universidad Tecnológica Regional San Rafael<sup>23</sup>, se trabajaron los conceptos referidos a Medio Ambiente Sustentable, Planificación Urbana y Rural y Participación Comunitaria o Acción Civil en la Toma de Decisiones. Al referirse a este último concepto señalan que el grado de partici-

---

<sup>22</sup> Ziccardi, Alicia "Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad Capital" antes citado

<sup>23</sup> Garbin, H.; Devesa, A. C; Genovese, F. "La participación Comunitaria, en la Planificación de un Medio Ambiente Urbano y Rural Sustentable". El Riesgo de la Improvisación. Maestría en Gestión Distrital – Programa de Desarrollo Departamental. Mendoza, Argentina

pación de la comunidad en la toma de decisiones y los temas que motivan esa participación está estrechamente vinculado a las preocupaciones o padecimientos de esa sociedad en un momento histórico y región determinada.

La selección de los temas en que la sociedad se compromete y participa más o menos activamente, no está relacionado con el desinterés o falta de solidaridad, ni dependen tampoco de la publicidad (en el sentido de hacer público) de aquello que la preocupa; depende fundamentalmente del nivel de desarrollo de la conciencia colectiva y ésta es directamente proporcional a la calidad de vida (social, cultural, económica y productiva) en el aquí y ahora de esa sociedad.

Esta idea de la conciencia social como motor de la participación en el aquí y ahora (el momento histórico y el lugar determinado) es clave para entender el éxito o el fracaso de cualquier proyecto de planificación. No comprenderlo de este modo, es lo que provoca alejarse de la sociedad.

Además la conciencia social, no es lineal ni progresiva, tampoco única ni homogénea, sino más bien espasmódica y diversa, como diversos son los grupos que la componen, con avances y retrocesos, según avancen o retrocedan las relaciones de producción, según avance o retroceda el acceso de la población a los derechos básicos de la vida.

Por último, creen que la participación comunitaria en la toma de decisiones está estrechamente relacionada con el grado de organicidad y conocimiento de la razón de las demandas. Cuando esta participación es espontánea, si bien puede cambiar la pequeña historia y aún tener efecto por algún tiempo, solo oficia como una catarsis del descontento social pero resulta incapaz de perdurar y transformarse en conciencia colectiva.

Consideran que actuar desde el reconocimiento de los problemas más sentidos por la gente otorga mayor probabilidad de éxito a los trabajos de planificación urbana participativos.

Por otro lado hacemos referencia a algunas ideas desarrolladas y expuestas por Boira Maiques<sup>24</sup> para discutir sobre innovaciones en la participación ciudadana en la construcción de la ciudad.

**1. Convencimiento personal, no reglamentos.** Desde la perspectiva del técnico en urbanismo y planificación, debería superarse la fase de "informar a los ciudadanos", para entrar en otra que fuera "informarse de los ciudadanos". Si no se produce un convencimiento de políticos, gestores y técnicos de la necesidad de introducir

---

<sup>24</sup> Boira Maiques, Joseph V. "Participar para conocer. Argumentos para la innovación en la participación ciudadana y la construcción de la ciudad" Depto de Geografía Universitat de Valencia en Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona (ISSN 1137-9788) N° 69(77), 1 de agosto de 2000. Número extraordinario dedicado al II Coloquio Internacional de Neocrítica (Actas del Coloquio)

la dimensión personal en la planificación de la ciudad; las leyes y reglamentos de participación serán poco útiles. Se debe renovar la concepción del papel que juegan los individuos en su entorno urbano, no por decreto, sino por convencimiento.

**2. Convencimiento incluso por egoísmo.** El técnico debería reconocer que contar con los ciudadanos para los procesos de planificación urbana no sólo es recomendable políticamente, sino útil, al proporcionar gran cantidad de información nueva, no publicada en censos, ni estadísticas, ni derivada de análisis cartográficos, históricos o económicos. Es información cualitativamente nueva que trata sobre aspectos poco usuales como la percepción, la significación, la identidad, la definición y valoración del entorno de vida más próximo, y de la ciudad en general.

**3. Participación individual.** El ciudadano tiene el derecho a que se le consulte a él como persona, sin formar parte de ninguna asociación o colectivo vecinal. Las asociaciones de vecinos, entidades que suelen canalizar la participación ciudadana, deberían dejar espacios de libertad, dejar huecos a la participación individual, no monopolizando las formas de debate, eliminando "intermediarios". De hecho, los métodos y la perspectiva que defienden los autores es un complemento a los cauces legales de participación asociativa. Habría que replantearse -aunque éste sea otro debate-, si estas asociaciones de vecinos son la única voz de los ciudadanos en esta sociedad moderna disgregada y compleja. Pese a su indudable buena voluntad, hoy cuentan con una baja afiliación y proliferan plataformas alternativas -asociaciones temporales de ciudadanos dedicadas a combatir actuaciones puntuales en la ciudad, un derribo, un desalojo, un plan de reforma, una rehabilitación polémica- que pueden o no trabajar de forma coordinada con las asociaciones de vecinos tradicionales.

**4. Actitud activa municipal.** La nueva participación se debería basar en una administración técnica y políticamente activa. Por ello, parafrasea a Borja; J (1990) "Hay que ir a buscar a la gente donde esté". Pensando a contracorriente de muchas formulaciones recientes, el autor apuesta por canales de participación "top-down", es decir desde arriba, puesto que las presiones "bottom-up", desde la base, requieren una movilización de los individuos que no siempre se produce; con lo cual, si se deja a éstos la iniciativa, puede suceder que nunca se produzca, que sea espasmódica, ligada a una intervención urbana especialmente desafortunada o polémica, o que se estructure en torno a grupos de presión legítimos pero parciales.

**5. Métodos innovadores.** Parece evidente que los procedimientos para mejorar la participación ciudadana en la construcción de la ciudad deben olvidarse del ciudadano ilustrado (capaz y bien informado), virtuoso (esforzado en mejorar el estado de la cosa pública) y ocioso (con tiempo libre disponible para los asuntos colectivos). No pueden pedirse dedicaciones extraordinarias de tiempo y atención, ni tampoco la participación ha de ser una carga que sumar a otras que soportan los individuos. Los métodos deben ser innovadores, ágiles y atractivos. Un factor nuevo anima a utilizarlos: hoy en día, el ciudadano está más capacitado para enfrentarse a mapas, fotografías, manejo de ordenadores, consultas por Internet, realidad virtual, etcétera, lo que permite abrir nuevos campos de investigación en los procedimientos de participación.

**6. Vía interesante y peligrosa.** Si un técnico o un gestor político abre la vía de la participación real y efectiva, con nuevos métodos y una perspectiva novedosa, va a recoger de la ciudadanía respuestas que debe escuchar. No puede deslumbrarse al ciudadano con procedimientos innovadores y atractivos para después olvidarse de los resultados; porque una vez que los ciudadanos se sienten partícipes de un proceso de toma de decisiones, es inevitable rendir cuentas de ese proceso.

**7. Participación sí, abdicación de responsabilidades no.** Las posiciones esgrimidas apelan a hacer de la participación ciudadana en la planificación urbana un medio y no un fin en sí misma. Más claramente: no se trata de hacer siempre lo que los ciudadanos manifiesten a través de los canales de participación. No se debe caer en el relativismo de las ideas, en el "todo vale". Hacerlo sería abdicar de las responsabilidades técnicas y también políticas por parte de los responsables de la ciudad. No se debe sustituir un racionalismo científico férreo en el planeamiento por un idealismo basado exclusivamente en principios morales o estéticos.

**8. El planeamiento como una empresa comunicadora.** La participación se debe utilizar para interferir en la autonomía técnico-científica de los planificadores, aunque sí para corregir y matizar esta visión técnica absoluta. Tampoco reducir el debate a una elección entre despotismo o democracia, entre conocimiento profesional o experiencia de la vida. Debe haber capacidad para construir una "tercera vía", en la que la participación no se reduzca a una simple consulta a la población, sino que se produzca un intercambio de visiones, de valoraciones, de percepciones y de imágenes entre la sociedad y los técnicos y gestores. La complejidad de los problemas urbanos requiere generosidad y humildad tanto por parte de la autoridad técnica y política, como por parte de los colectivos vecinales y los defensores del diseño comunitario más radical. En este caso si se abren canales de participación se entrará necesariamente en una fase nueva en la planificación de la ciudad de consecuencias positivas.

**9. Antes que lo general, lo particular.** La innovación en la participación ciudadana debe venir, no por grandes campañas generales al estilo de "la ciudad que queremos", "opine sobre el plan general", sino de proyectos concretos, de barrio, locales. Se debe pensar más en un ciudadano interesado por las cosas próximas a su entorno concreto de vida, a sus problemas y a sus intereses. La escala de un Plan General es demasiado grande para una participación ciudadana efectiva, pese a algunas experiencias positivas, pero que pueden calificarse más bien como políticas que como técnicas. Por ello, se debería apostar por micro-intervenciones (cercanas al ámbito del barrio), con procesos paralelos de participación eficazmente organizados por la administración, puesto que es en esa escala donde la gente sabe más y más se interesa.

Si bien se buscó plasmar en este punto el pensamiento reinante en Latinoamérica, sobre la planificación urbana y la participación de los nuevos actores, nos pareció también interesante comentar las ideas innovativas propuestas por Boira Marquez, sobre la participación ciudadana en la construcción de la ciudad.

**6. Vía interesante y peligrosa.** Si un técnico o un gestor político abre la vía de la participación real y efectiva, con nuevos métodos y una perspectiva novedosa, va a recoger de la ciudadanía respuestas que debe escuchar. No puede deslumbrarse al ciudadano con procedimientos innovadores y atractivos para después olvidarse de los resultados; porque una vez que los ciudadanos se sienten partícipes de un proceso de toma de decisiones, es inevitable rendir cuentas de ese proceso.

**7. Participación sí, abdicación de responsabilidades no.** Las posiciones esgrimidas apelan a hacer de la participación ciudadana en la planificación urbana un medio y no un fin en sí misma. Más claramente: no se trata de hacer siempre lo que los ciudadanos manifiesten a través de los canales de participación. No se debe caer en el relativismo de las ideas, en el "todo vale". Hacerlo sería abdicar de las responsabilidades técnicas y también políticas por parte de los responsables de la ciudad. No se debe sustituir un racionalismo científico férreo en el planeamiento por un idealismo basado exclusivamente en principios morales o estéticos.

**8. El planeamiento como una empresa comunicadora.** La participación se debe utilizar para interferir en la autonomía técnico-científica de los planificadores, aunque sí para corregir y matizar esta visión técnica absoluta. Tampoco reducir el debate a una elección entre despotismo o democracia, entre conocimiento profesional o experiencia de la vida. Debe haber capacidad para construir una "tercera vía", en la que la participación no se reduzca a una simple consulta a la población, sino que se produzca un intercambio de visiones, de valoraciones, de percepciones y de imágenes entre la sociedad y los técnicos y gestores. La complejidad de los problemas urbanos requiere generosidad y humildad tanto por parte de la autoridad técnica y política, como por parte de los colectivos vecinales y los defensores del diseño comunitario más radical. En este caso si se abren canales de participación se entrará necesariamente en una fase nueva en la planificación de la ciudad de consecuencias positivas.

**9. Antes que lo general, lo particular.** La innovación en la participación ciudadana debe venir, no por grandes campañas generales al estilo de "la ciudad que queremos", "opine sobre el plan general", sino de proyectos concretos, de barrio, locales. Se debe pensar más en un ciudadano interesado por las cosas próximas a su entorno concreto de vida, a sus problemas y a sus intereses. La escala de un Plan General es demasiado grande para una participación ciudadana efectiva, pese a algunas experiencias positivas, pero que pueden calificarse más bien como políticas que como técnicas. Por ello, se debería apostar por micro-intervenciones (cercanas al ámbito del barrio), con procesos paralelos de participación eficazmente organizados por la administración, puesto que es en esa escala donde la gente sabe más y más se interesa.

Si bien se buscó plasmar en este punto el pensamiento reinante en Latinoamérica, sobre la planificación urbana y la participación de los nuevos actores, nos pareció también interesante comentar las ideas innovativas propuestas por Boira Marquez, sobre la participación ciudadana en la construcción de la ciudad.

## Voces Críticas

En el relevamiento efectuado por Kullock antes citado, se presentan dos artículos críticos de la Participación en los procesos de planificación de las ciudades. El primero representativo del enfoque de la economía política denuncia a la participación como forma de dominio, la misma es vista como instrumento de mantenimiento del "status quo" y de evitación del conflicto social.

El otro, a partir del análisis de un estudio de caso, toma como "matriz analítica los problemas participativos" del Planeamiento Estratégico y muestra las dificultades y falacias que puede presentar el ejercicio efectivo de los procesos participativos.

Miguel Martínez López en "Las ilusiones participativas de la planificación estratégica. Los dilemas históricos y metropolitanos de Medellín (Colombia) ante la Transmodernidad" (1998) presenta una investigación desarrollada por el Plan Estratégico de Medellín. Inicia la evaluación de esa participación social como un "proceso relativamente innovador... pero no podemos dejarnos deslumbrar... existen muchos puntos críticos en dicho proceso participativo..." para continuar diciendo que "la Planificación Estratégica sustituye el paradigma moderno clásico de la participación como 'veeduría' (vigilancia social al gobierno que planifica y gestiona, o recontraol popular hacia quien controla) por un paradigma postmoderno de la participación como 'consenso' (literalmente, sentir en común; pragmáticamente, convencer antes que vencer; un compromiso pluralista basado en el sentido común antes que en una racionalidad limitada).

El primer paradigma opera un cierre monopolista sobre las decisiones (la autoridad legal y técnica controlan en última instancia) y una apertura pluralista y limitada sobre las opiniones (se deja hablar a los afectados en un período regulado por códigos temporales y comunicativos).

El segundo paradigma abre oligopólicamente las decisiones (controlan los grupos con autoridad racional) y abre pluralista e ilimitadamente las opiniones (...los decisores hacen como si escucharan a la generalidad social, el sentir social). En ambos hay exclusiones sociales y el punto ciego de la gestión. Ambos se revisten con el manto epistemológico de ofrecer el mejor de los mundos planificables".

Sostiene que "Desde un punto de vista histórico, este nuevo rostro de la planificación significa una innovación tecnocrática asociada a las necesidades de las políticas neoliberales para garantizar la reestructuración económica entre los centros y las periferias de todo el planeta atravesado por la aguja de la civilización moderna. Esta época actual de cambios tan nebulosos está suponiendo igualmente nuevas concepciones de la estructura social afectada y protagonista a la deriva. La minimización del Estado mediante la privatización estratégica o la descentralización social, de la comunidad de intereses, de la ciudadanía unida en una ciudad, de la igualdad de oportunidades y de la institucionalización racional del conflicto; todo ello ayudado por la mano invisible de los medios de comunicación de masas."

Entre otros cuestionamientos que hace el autor a la metodología FADO (Fortalezas, Amenazas, Debilidades y Oportunidades), nos interesa destacar el punto que denuncia que "no es posible consensuar con toda la ciudadanía un diagnóstico de las enormes proporciones... El hecho de que se haya establecido todo un debate sobre estos temas en las mesas de trabajo y entre algunas otras entidades ciudadanas, no es suficiente para atribuirle estas valoraciones a toda la ciudadanía".

No obstante las autoridades del Plan Estratégico declaran que la ausencia de réplica directa es también síntoma de aceptación: "la gente se sentía reflejada allí... la gente puede decir a mí no me preguntaron, pero en definitiva los planteamientos fueron lo suficientemente globales como para cobijar el pensamiento medio....la ciudad es suficientemente contestataria desde sus organizaciones sociales, como para que alguna voz se haya levantado así: mire, ahí no hay tal aspecto".

En el punto "La gestión mecánica de la metodología participativa del Plan Estratégico: los problemas con la organización y con las identidades" el autor afirma que la metodología utilizada en el Plan Estratégico continúa una línea clásica de investigación separada de la acción, y que la participación está integrada sólo en tanto consulta u opinión, contraponiéndolo a otros modelos que cita como investigación-acción participativa.

La mecánica del Plan Estratégico a la cual se refiere el autor muestra la similitud del proceso participativo del Plan Urbano Ambiental de la ciudad de Buenos Aires que desarrollamos en el siguiente capítulo, tales como:

- Estudio monitor
- Convocatoria y organización de entidades existentes (mesas de trabajo comunitarias, entidades políticas, económicas y sociales)
- Realización de Prediagnóstico
- Realización de foros de concertación con asistencia abierta
- Realización de otros tantos talleres con asistencia restringida a "expertos" para afinar los diagnósticos, las líneas de trabajo y los proyectos
- Presentación pública de las conclusiones en un teatro céntrico.

El autor destaca la amplitud de la convocatoria, el alto nivel de discusión, la sensibilidad social y la cantidad de espacios comunicativos hacia la ciudadanía. Crítica el haber "pasado rápidamente a cuestiones sustantivas, sin continuar indagando en las visiones intersubjetivas de cada grupo social, para lo que se precisan grupos de discusión".

Otra cuestión que remarca es la bastante irregular y a veces sin previa lectura de los documentos que debe aprobar el Consejo Rector presentados por la Junta Técnica, citando a una integrante de la mencionada Junta, cuando comenta que "...las relaciones entre ambos han sido ínfimas, casi nulas"

Con respecto a la participación en las Mesas de Trabajo, dice el autor, que dado su experiencia en pensar la ciudad, se les asigna la función de presentar proyecto y concertar el apoyo de las organizaciones sociales de la ciudad. Entre las disfuncionalidades que encuentra señala que varias de estas organizaciones no podían intermediar con las organizaciones de base por ser ajenas a ellas y que tan solo algunas se implicaron en el proceso.

Cuando habla de la relación entre las Mesas y el Plan Estratégico comenta que la misma ha permanecido en una útil independencia con tensiones y peleas creativas; sigue diciendo que la participación ha sido activa aunque no se puede hablar de participación popular, sino que más bien casi siempre llevaba la impronta de los técnicos. Como positivo valora la existencia de estos espacios de discusión y la ruptura de los monopolios y jerarquías.

Con respecto a los Fotos (ponencias de expertos puestas en debate público) se cuestiona la realización en días y horarios laborables, la "sobreferta informativa" presentada y la imposibilidad de que 300 personas pudieran opinar o debatir algo con detenimiento durante dos horas y media, elevando además sospechas sobre su "utilidad sustantiva". Sin explicación aparente, muchos de los temas "...se eliminaron, o se integraron a otros temas, o se les cambió la denominación".

En relación a los Talleres (de expertos individuales o representando organizaciones) se elogia la organización, se critica la ausencia de los municipios, "se parecían mucho a otras reuniones porque mantienen una estructura jerárquica, con frecuencia implícita: los saberes más expertos son más indiscutibles, tienen una dinámica logocéntrica-racionalista, una duración que busca el agotamiento antes que la satisfacción y con frecuencia no se exige en ellos la toma de decisiones y acuerdos colectivos".

En definitiva el autor concluye que se participa así de una cultura del pluralismo relativo que legitima los consensos deseados en las proyecciones planificadoras, las cuales son elevadas 'ascendentemente' hacia las elites decisoras"

En el mismo sentido se expresa Alonso<sup>25</sup> ...."no se reconocen las diferencias de poder e información que existe entre los actores sociales... se parte de un supuesto de homogeneidad social que sólo admite diferencias funcionales o generacionales...y no se clarifican los valores e intereses en juego que se diluyen en el marco de una concepción del desarrollo que se da por supuesta y aceptada."

Asimismo Poggiese<sup>26</sup> sostiene:

- La elección metodológica no es neutra. El modo metodológico con que se procesan las políticas, ya significa una decisión previa respecto del resultado que se espera

<sup>25</sup> Alonso Osvaldo A. "Nuevas perspectivas en el análisis de políticas públicas" Maestría en Administración Pública (CURZA-IIFAP) Viedma 1998, pag. 6

<sup>26</sup> Poggiese, Héctor "Idea fundacional y contrato socio-cultural en la definición e implementación participativa de las comunas" en Federalismo y Descentralización antes citado

- Los procesos participativos deben ser continuos para ser sólidos y por lo tanto necesitan de un aprendizaje extenso en el tiempo y amplio en sus alcances
- Los escenarios de planificación participativa, en los cuales los proyectos o políticas se pueden desarrollar, son un campo de ampliación democrática por el cual suponen una mejoría de la relación entre los ciudadanos, las distintas organizaciones y sus representantes.
- La necesidad de que los procesos participativos signifiquen una conjunción de saberes, por el cual saberes e ignorancia se relacionan para construir un conocimiento nuevo, y una nueva forma de intervención que lleve al mismo tiempo a la creación de un actor colectivo nuevo que influye en el tejido de las decisiones.

En el fondo afirma que todo proceso participativo, cuando se trata de políticas públicas, implica la idea de una *affettio societatis*. La idea es que la relación entre los actores que se vinculan está dada para constituirse en socios.

Desde este punto de vista, serán socios de un proceso pero no son todos iguales los niveles de información ni de conocimiento. Por lo tanto se necesitan socios fuertes y al mismo tiempo autónomos, socios que pueden establecer una situación dialógica y constructiva, aún cuando mantengan intereses diferentes en ciertos aspectos y puedan encontrar intereses comunes en otros. En concreto, visto desde la sociedad civil se necesita, un Estado que sea capaz de entenderse con la gente, un Estado amigo, un Estado creativo, un Estado constructor y, visto desde el Estado se necesita que la sociedad se constituya en un socio fuerte, autónomo, con organizaciones que tengan capacidad para elaborar proyectos y de manejarse dialógicamente en los procesos de decisión.

Es así que considera conveniente revisar de que se habla cuando se hace Planificación Estratégica. En un trabajo realizado en el año 2000<sup>27</sup> se refiere a ella poniendo en duda cuanto tiene de participativa y en cuanto es verdaderamente estratégica. Porque aunque se trata de una visión más realista de aquella planificación tradicional, limitada por su concepción normativa y optimalista, y en lugar de concentrarse en su punto de llegada se propone desarrollar acciones en el presente, igual comparte muchas hipótesis de la planificación que se propone superar.

"...sigue siendo una iniciativa del estado, generalmente el municipio (Planes Estratégicos)... buena parte de las decisiones se toma en forma centralizada... habitualmente consiste en modalidades de legitimación de decisiones previamente adoptas y/o de neutralización del conflicto social"

"...la participación es limitada, está previsto de antemano quienes y como van a participar, no supera la posibilidad de opinar sobre temas ya determinados, o tratados

---

<sup>27</sup> Poggiese, Héctor "Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio gubernamentales para un nuevo "saber hacer" en la gestión de la ciudad . CLACSO: Bs As 2000 pags 10-14

en un nivel de generalidad que no permite la percepción de todo lo que está implicado”

Por otro lado Jiménez<sup>28</sup> presenta cuatro condiciones que frenan la participación democrática en la planeación. Mientras que es posible argumentar que esencialmente la falta de democracia en la planeación obedece a aspectos estructurales, también es cierto, que existen otras condiciones, factibles de cambiar, que inhiben la participación social en la planeación.

En primer lugar está el doble discurso. La planeación tendrá más credibilidad si las administraciones locales hacen lo posible por minimizar la contradicción que existe entre lo que plantean en los planes y programas, y lo que hacen en la práctica. Y esto se puede lograr alentando la participación y el consenso social.

En segundo lugar está la falta de compromiso con la planeación por parte de las administraciones locales. Para que esto empiece a cambiar se requiere diseñar mecanismos institucionales que premien y castiguen su actuación.

En tercer lugar está el centralismo jerárquico que existe en la cadena de poder de los municipios, los estados y la federación. La alternancia influirá positivamente en disminuir el centralismo existente en todos los niveles. Sin embargo, es necesario presionar política e institucionalmente para que las administraciones locales tengan una mayor injerencia en los asuntos manejados por la federación que tienen una influencia determinante en la planeación del territorio. El centralismo existente hace evidente que no sólo se requiere de una mayor participación social, para que la planeación sea participativa y democrática, también se requiere de una más amplia participación, de los funcionarios y de las autoridades, que operan en las instancias subordinadas en la jerarquía.

En cuarto lugar, está el desconocimiento de las formas de participación de la sociedad en la planeación por parte de los funcionarios públicos y políticos locales. El temor y la falta de experimentación en este ámbito se podría mejorar sustancialmente si se apoyara una calificación técnica de los funcionarios públicos en su etapa de formación y entrenamiento en su trabajo. Este sería un importante pilar para garantizar a corto y a mediano plazo una planeación participativa y democrática.

En las Conclusiones que exponemos en el Capítulo 4, relacionamos y comparamos la similitud de estos cuestionamientos con las formas de participación planeadas y ejecutadas en el proceso de formulación del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires.

---

<sup>28</sup> Jiménez, Edit “Congreso Planeación y desarrollo en gobiernos locales: El futuro político de México 23 y 24 septiembre 1999. Guadalajara, Jal. Mesa: Planeación y desarrollo

## **Síntesis del debate y emergencia de nuevos actores**

El debate que se inicia a partir de los años '80 relacionado con la nueva visión sobre la planificación de la ciudad es abordado por distintos autores en un intento de dar una explicación integral y global de los procesos urbanos. Se señala que la década de los años '90 se caracteriza por la planificación estratégica de ciudades.

Para Kullock et al es necesario articular las críticas y los aportes que la planificación "tradicional" ha recibido, para lograr una planificación donde todas las escalas de actuación sean válidas; considerando siempre el contexto y donde exista una participación de los diferentes grupos sociales según la escala de actuación. En la búsqueda de dar respuesta a estos nuevos ejes de debate en cuestiones territoriales y después de revisar la opinión de distintos autores concluyen en que la participación conciliadora es la base para lograr el consenso y la recuperación de saberes relativos a cada grupo social o institucional.

Si bien destacan el papel de los grupos de base y ONGs al asumir responsabilidades que fueron relegadas por la crisis y la ausencia del Estado en épocas no tan distantes, no dejan de llamar la atención que estas nuevas formas de planeamiento vienen a enriquecer y reconstruir el indelegable rol del Estado en intervenir en las ciudades.

Esta nueva forma de participación para Guimaraes es un proceso técnico-político, un modelo decisorio diferente en el que se produce una interacción dinámica y conflictiva entre Estado y Sociedad.

Mientras que Coeho & Diniz celebran la apertura a la participación de la sociedad civil a través de los planes directores en Brasil, definidos en la Constitución de 1988, -a pesar de las presiones ejercidas por los grupos de poder establecidos- y estimulan el involucramiento y la incentivación que debe ejercer el gobierno municipal.

Ziccardi desde México recupera las experiencias de participación a partir del proceso de planeación de Programas Parciales de Desarrollo Urbano, que visualiza como un buen indicador para transformar la forma de gobierno en sus relaciones con la sociedad y aprovecha para declamar la realización de una masiva campaña de información con el fin de demostrar que la participación ciudadana en la democracia es un derecho.

En Argentina Garbin, et al, entienden que el grado de participación en la toma de decisiones y los temas que motivan esa participación están vinculados con el nivel de desarrollo de la conciencia colectiva, la que a su vez depende de la calidad de vida (social, cultural, económica y productiva) en el aquí y ahora de esa sociedad. La conciencia social avanza y retrocede según el acceso de la población a los derechos básicos de la vida y consideran que actuar desde el reconocimiento de los problemas mas sentidos por la gente otorga mayor probabilidad de éxito a los trabajos de planificación urbana participativos.

Boira expone ideas innovativas y considera que para participar debe haber convencimiento personal, incluso por egoísmo y no reglamentos; que la participación sea individual, y con una activa intervención municipal; con métodos innovadores, ágiles y atractivos y tomando en cuenta las respuestas de la gente. No obstante no se debe hacer siempre lo que los ciudadanos manifiesten cayendo en el "todo vale", abdicando de las responsabilidades técnicas y también políticas por parte de los responsables de la ciudad. Debe haber capacidad para que la participación no se reduzca a una simple consulta a la población sino que se produzca un intercambio de visiones, de valoraciones, de percepciones y de imágenes entre la sociedad y los técnicos y gestores. La innovación es pensar que la escala de un Plan General es demasiado grande para una participación ciudadana efectiva. Se debería apostar a intervenciones cercanas con procesos paralelos de participación eficazmente organizados por la administración, es en esa escala donde la gente sabe más y más se interesa.

También se alzan voces críticas a esta nueva forma de buscar consenso para la planificación de ciudades, tanto desde el enfoque de la economía política como a partir de un estudio de caso como el del Planeamiento Estratégico de Medellín, Colombia, al igual que desde México y Argentina; tema que desarrollamos en extenso en el punto Voces Críticas en este Capítulo y en el Capítulo 4.

### **Un nuevo espacio para la participación – Las ONGs**

Estas nuevas formas de concepción e instrumentación de la planificación urbana en la Ciudad de Buenos Aires hizo que gran cantidad de ONGs se interesaran en la posibilidad de acercar sus opiniones e influenciar en el proyecto del Plan Urbano Ambiental, transformadas éstas, al decir de Coeho & Diniz, como instrumento legítimo de mediación y representación de intereses de la comunidad, que llevan a un planteo de actuaciones y a una nueva definición de los poderes establecidos.

Si bien durante la gestación del Plan y desde el inicio de las actuaciones, se las buscó especialmente y se les dio intervención, pudimos constatar que el esfuerzo desplegado no fue considerado de la misma forma en que estas trabajaron en la consecución de los objetivos definidos por el Consejo del Plan, desde un principio.

En definitiva se buscó su intervención, creando grandes expectativas entre las personas que se agruparon alrededor de temas fundamentales y que sentían la necesidad de actuar de manera orgánica en actividades que hacen al interés general; que trabajaron en la elaboración y revisión de documentos, asistieron y convocaron a reuniones, para terminar con una sensación de despojo y frustración. Este fracaso fue por partida doble, tanto para las ONGs participantes como para el encargado de llevar adelante el Plan, y esto lo podemos graficar con la frase de uno de los entrevistados, que resume claramente la cuestión al decir que: si bien la frustración de las ONGs en la experiencia del Plan Urbano deben ser compartidas, es el costado "estatal" el que mayores responsabilidades tiene, con la que coincidimos y como destaca Kullock que el papel de los grupos de base y ONGs asumieron responsabi-

tidades que fueron relegadas por el Estado en épocas de las políticas neoliberales, pero debe tenerse en cuenta que solamente para enriquecer y reconstruir el indelegable rol del Estado en intervenir en las ciudades.

### **3.3 – METODOLOGÍAS Y NIVELES DE PARTICIPACIÓN PROPUESTOS POR LITERATURA**

#### **3.3.1 Distintas Metodologías del Proceso Participativo**

A pesar de su relevancia la participación ciudadana en la política pública no es algo sencillo ni carente de problemas de operatividad. Además de la complejidad que encierra la gestación de estímulos eficaces y de respuestas con suficiente alcance social para que la participación sea un hecho socialmente relevante, se precisan mecanismos y procedimientos para que la integración entre participación ciudadana y administración local adquiera entidad política y continuidad.

Existe una amplia variedad de metodologías que son la guía para lograr un proceso participativo que enfoque el problema de manera total, organizada, sistemática y disciplinada.

El Banco Interamericano de Desarrollo en el Libro de Consulta sobre Participación, Sección VII Metodologías<sup>29</sup>, Enfoques y Técnicas, presenta algunos de los métodos y técnicas participativas usadas con más frecuencia y con mayor éxito.

La sección comienza marcando la distinción entre “metodología” y “técnica”, indicando que la técnica se considera como un componente de la metodología, como el medio o procedimiento que se usa para realizar la metodología misma. En definitiva es uno de los muchos ingredientes interactivos de cualquier metodología participativa.

A fin de diferenciar el enfoque participativo del modelo burocrático tradicional, se informa que uno de los papeles principales del líder es proporcionar una estructura y dirección para la planeación participativa. La esencia de una metodología participativa se manifiesta en la transición de un deseo en un primer intento para luego llevarlo a la práctica. El intento es el punto de partida, y para convertir ese intento en acción se debe utilizar la metodología o el “cómo hacer” apropiada. Si bien es cierto que ninguna combinación de teorías y técnicas abarca la realidad total, se dice que el mejor modelo es aquel que encaja con los objetivos, valores y capacidades que se busca.

Para escoger una metodología adecuada se debe tener en cuenta:

- La naturaleza del proyecto,
- Los resultados que desean obtener los que proponen el proyecto,

<sup>29</sup> Libro de Consulta sobre Participación, Sección VII Metodologías, Enfoques y Técnicas – Banco Interamericano de Desarrollo

- Las características de los diferentes interesados,
- El nivel de los distintos interesados en la jerarquía socio-política
- Las relaciones sociales existentes – incluyendo los conflictos latentes y manifiestos,
- La experiencia participativa que los interesados locales hayan tenido

Son todos factores claves para la selección de la metodología más apropiada para el proyecto; y requieren pensar cuidadosamente y evitar tomar decisiones apresuradas. Para ello es necesario explicitar claramente el propósito del proyecto o actividad propuestos. El método deriva directamente de este propósito. La metodología escogida y los responsables de su aplicación deben tener experiencia y ser sensibles al medio cultural y social en que se aplicará.

Entre los elementos de una Buena Metodología, los componentes que se deben considerar son: Invención Social, Aprendizaje Social, Compromiso Social y Planeación Revisada.

La gente desarrolla un nuevo nivel de comprensión de los problemas y de la manera de resolverlos. Los comportamientos cambian: la gente está en condiciones de enfocar los temas de manera diferente en el futuro.

Las personas son libres de involucrarse y comprometerse según su propio parecer (incluso de no hacerlo). Se comprometen públicamente en presencia de los otros interesados. Tienen claro el esfuerzo y dedicación necesarios para cumplir su compromiso. Creen que tienen o pueden obtener los medios y la capacidad para llevarlo a cabo. Se hace necesario disponer de un modo efectivo de evaluar la autenticidad del compromiso para poder asegurar la estabilidad del proyecto.

La planeación debe tener en cuenta la realidad y responder a la necesidad de cambio. Algunas veces se necesita hacer reajustes en la planeación y se requiere que las personas interesadas estén en condiciones de volver a reunirse si esto es necesario.

La planeación revisada es uno de los componentes más importantes pues pone de manifiesto la diferencia del método participativo con los enfoques más tradicionales, que son manejados por los expertos. Es, también, el factor que causa más molestias a quienes hacen la planeación porque sugiere cierto grado de improvisación y demora. Pero, la planeación revisada es una de las medidas más necesarias para lograr un compromiso participativo de fondo. La metodología debe dar lugar a los cambios y enmiendas que sean razonables y oportunas con el fin de lograr resultados permanentes.

A continuación enunciamos las metodologías mas comunes que menciona el Organismo, en tanto que un resumen de las mismas puede consultarse en Anexo "Metodologías" al final del Capítulo.

1. Apreciación - Influencia - Control (A-I-C): Un proceso de Autogestión
2. Proceso de Consulta: Un Enfoque Regional que Fortalece la Asociación
3. Búsqueda del Futuro: Conferencia de Creación de Consenso para el Diseño de Proyectos
4. Marco Lógico (LFA): Un Enfoque Estructurado para la Planeación de Proyectos
5. Espacio Abierto: Un Mejor Sitio para Reunirse
6. Investigación-Acción Participativa (PAR)
7. Evaluación Rural Participativa (PRA): Enfoque de Participación Comunitaria
8. Método de Análisis de los Interesados: Un Enfoque Estructurado de Grupo
9. Tecnología de la Participación (TOP): Ganando Mediante la Participación

Por otro lado Poggiese<sup>30</sup>, presenta una metodología llamada "Reuniones Multiactorales: Procesos de Gestión Asociada". La misma está centrada en que el proceso de gestión de la ciudad necesita de una relación articulada entre los decisores políticos, los productores del espacio urbano, las organizaciones de la sociedad, las universidades y centros académicos, las organizaciones no gubernamentales, etc. (Ver al final del Capítulo Anexo Metodologías).

En definitiva podemos decir que los Métodos aquí comentados tienen sus fortalezas y limitaciones, razón por la cual se hace hincapié en que deben usarse de acuerdo a las necesidades que cada circunstancia participativa requiera.

### **Técnicas de Uso Común**

Retomando el Libro de Consulta sobre Participación del Banco Interamericano de Desarrollo, existe un número de Técnicas Participativas que se utilizan según la conveniencia de cada evento en particular. Debe tenerse en consideración que las mismas no son únicas y excluyentes e incluso nuevas técnicas pueden adaptarse y añadirse al listado que más abajo mostramos.

### **Técnicas Participativas**

- 1) Reuniones
  - a) Reuniones públicas y/o grandes reuniones
  - b) Reuniones de trabajo
- 2) Comités Permanentes

---

<sup>30</sup> Poggiese, Héctor A. "Movimientos sociales, .....antes citado

- 3) Difusión de Información
- 4) Recolección participativa de datos

Otras técnicas de participación pública :

En el Capítulo sobre Participación Pública en la toma de Decisiones Ambientales, Schwertz, Jr.<sup>31</sup> identificó 37 técnicas de participación pública que agrupó en seis clases funcionales. Ellas son (1) difusión de información; (2) recogida de información, (3) planificación preliminar, (4) planificación reactiva, (5) toma de decisiones y (6) apoyo del proceso de participación.

También Bishop (1975) desarrolló un esquema estructurado de clasificación de veinticuatro técnicas de participación pública, que agrupa en 1) las que representan forum públicos, 2) las que establecen contactos en la comunidad y 3) las que representan métodos de grupo interactivos.

En tanto que la Federal Environmental Assessment Review Office (1988) publicada en Canadá ha identificado un número de técnicas que son: proporcionar información pública; solicitar información de retorno; consultar; lograr un extenso compromiso y llevar a cabo una planificación conjunta.

### 3.3.2 Niveles de Participación Pública

Los niveles de participación pública pueden variar entre: situaciones en las que el público no participa en absoluto; situaciones con una participación simbólica; situaciones en las que los ciudadanos influyen por igual en la planificación; a aquellas en las que realmente controlan el proceso de planificación.

El concepto de diferentes niveles de participación lo muestra Arnstein (1969), en una tabla donde aparecen las palabras características relacionadas con varios grados de conciencia, compromiso y participación.

Niveles de Participación		
8	Control ciudadano	<b>Grados de poder ciudadano</b>
7	Poder delegado	
6	Asociación	
5	Apaciguamiento	<b>Grados de participación simbólica</b>
4	Consulta	
3	Información	
2	Terapia	<b>No participación</b>
1	Manipulación	

<sup>31</sup> Canter Larry W. "Manual de Evaluación de Impacto Ambiental" antes citado

Los dos últimos peldaños *-manipulación y terapia-* describen niveles de no participación que han sido ideados por los planificadores menos sinceros para sustituir la auténtica participación. Su objetivo real es no capacitar a la gente a participar, sino persuadir a los participantes.

Los niveles 3 y 4 *-información y consulta-* progresan hacia niveles de participación simbólica que permiten oír y tener voz a las personas ajenas al proyecto. Cuando estas actividades propuestas por los responsables representan la participación total, los ciudadanos efectivamente pueden oír y ser oídos. Pero por debajo de estas condiciones no se puede asegurar que sus puntos de vista sean considerados.

El nivel 5 *-apaciguamiento-* es simplemente el nivel más alto de participación simbólica, ya que las reglas del juego permiten que los ciudadanos asesoren, pero mantiene para los responsables el derecho de decidir.

Por encima se encuentran los niveles de poder ciudadano con grados crecientes de compromiso en la toma de decisiones. Los ciudadanos pueden entrar en una asociación que les permita negociar con los responsables y comprometer compensaciones. En los niveles superiores *-poder delegado y control ciudadano-* los ciudadanos obtienen la mayor parte o el poder total de decisión.

La mayoría de los programas de participación pública acaban en los niveles 3, 4 o 5. La participación pública raramente alcanza los niveles más altos salvo en el caso de referéndum.

Sobre estos tópicos hacemos las reflexiones correspondientes cuando analizamos como fue la participación en el Plan Urbano Ambiental.

## METODOLOGIAS SEGÚN LITERATURA CONSULTADA

### I – BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

#### 1. Apreciación - Influencia - Control (A-I-C): Un proceso de Autogestión

A-I-C es un proceso de autogestión fundamental y universal que tiene sus fuentes tanto en la sabiduría de las antiguas culturas como en las ciencias modernas. Se basa en la relación de un propósito con el poder y asegura el máximo uso de energía de los interesados para lograr ese propósito. Las relaciones de poder son cruciales para todo proceso organizativo. La verdadera fuente de poder es el propósito, no la riqueza material, la autoridad o el conocimiento.

A-I-C es un modelo que ilustra las relaciones entre el propósito y el poder. El modelo recibe su nombre de las tres relaciones fundamentales y universales que existen en cualquier sistema con un propósito: la relación con el todo (apreciación), la relación entre las partes y el sistema total (Influencia) y la relación de las partes entre sí (Control). La mezcla de A, I y C da millones de matices a las relaciones de poder.

El modelo A-I-C no está comprometido con ninguna metodología en particular. Proporciona un marco de ayuda a los organizadores a seleccionar metodologías apropiadas a la fase del proyecto y a la situación local. Por ejemplo, la Fase Apreciativa puede incluir la lluvia de ideas, conferencia de búsqueda, técnica Delphi, relatos, arte, etc. La Fase de Influencia puede utilizar metodologías tales como el diálogo, el espacio libre, la negociación y la resolución de conflictos. La Fase de Control aprovecha enfoques como la administración por objetivos, el marco lógico, ZOPP y PERT.

#### 2. Proceso de Consulta: Un Enfoque Regional que Fortalece la Asociación.

Garantiza que un plan a largo plazo incorpore los intereses de todos los actores claves a lo largo del ciclo del proyecto. El proceso crea un ambiente de intercambio abierto y transparente en el cual se identifican puntos de consenso que se usan para establecer una agenda.

Los objetivos de la Consulta son: Informar a los miembros; Lograr la contribución de los participantes; Promover el diálogo interactivo.

Tres son las Fases de la Consulta: Información, Análisis y Conclusiones.

Los elementos claves del Proceso de Consulta son: Invitar a una variedad de representantes; Preparar la consulta; Papel del facilitador; Identificación de las propuestas; Reconocimiento de conflictos

#### 3. Búsqueda del Futuro: Conferencia de Creación de Consenso para el Diseño de Proyectos

El principal objetivo de la Conferencia de Búsqueda es lograr consenso de todos los actores claves para la planeación y diseño del proyecto. Todas las personas y entidades con un interés legítimo en el proyecto se reúnen para crear el futuro que ellos quieren y acordar estrategias para lograrlo.

La Conferencia de Búsqueda del Futuro, diseñada y organizada por Marvin Weisbod y sus Asociados se caracteriza por los siguientes elementos:

- Participación de todo el sistema con el máximo de personas que se considera práctico reunir, y no limitado a los que son directamente afectados o beneficiados por el proyecto,
- El punto de partida es la "realidad percibida" de una organización o comunidad para crear luego una perspectiva histórica y global y, además, un futuro escenario,
- Gente que puede crear autónomamente su futuro y que utiliza como principal herramienta el diálogo en vez de la "solución de problemas",
- Marco de referencia que incluye el "terreno común", no la "resolución de conflicto" donde las diferencias son reconocidas y no minimizadas,
- La "conferencia de búsqueda" intensiva o reunión única de 60 a 70 personas representativas de todas las entidades y grupos que participan en el proyecto,
- Diálogo mediante un proceso disciplinado que se ha refinado con muchos años de práctica.

El proceso que está basado tanto en la teoría como en la experiencia a través de los años, requiere generalmente tres días y se estructura en cinco tareas: revisar el pasado; explorar el presente; creación de un escenario del futuro ideal; identificar el terreno común; hacer planes de acción.

Los principales rasgos son; énfasis en los valores y exploración del presente y el pasado y también del contexto global.

#### 4. Marco Lógico (LFA): Un Enfoque Estructurado para la Planeación de Proyectos

Se usa para incrementar la precisión en la planeación de los proyectos, relacionar los múltiples objetivos con las actividades de los proyectos, clarificar funciones y responsabilidades y evaluar los resultados esperados contra los resultados reales.

Lo utilizan para planificar proyectos varios organismos internacionales como la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID), la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA), la Corporación Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ), la Agencia Noruega de Cooperación en el Desarrollo (NORAD), el Banco Africano de Desarrollo (AFDB), la Comisión de las Comunidades Europeas y la Organización Panamericana de la Salud (PAHO) y también el Banco Interamericano de Desarrollo (IDB) para diseñar los proyectos que promueve.

La técnica esencial de Marco Lógico es el Análisis de los Interesados. Los actores claves son identificados al mismo tiempo que los intereses y opiniones que tienen sobre el problema.

Este método utiliza el Análisis de los Interesados al principio del proyecto y toda vez que es necesario reconsiderar el Marco Lógico del Proyecto.

La matriz que utiliza esta metodología es una tabla de cuatro por cuatro donde aparecen en las columnas el Resumen Normativo, los Indicadores Objetivamente Verificables; los Medios de Verificación y los Supuestos. En tanto que las cuatro filas de la matriz expresan una conexión de medios y fines existentes entre la Meta, el Propósito, los Resultados y las Actividades. La Meta es la causa subyacente para emprender el proyecto y su concreción depende, en forma significativa, del propósito del proyecto. El Propósito es la hipótesis que describe el impacto y el beneficio directo que deriva de la utilización de los resultados. Los Resultados son las consecuencias o resultados directos del proyecto, en términos de trabajo estudio, programa de capacitación, fortalecimientos institucional, etc. Las Actividades son las contribuciones que se necesita para lograr los resultados

5. Espacio Abierto: Un Mejor Sitio para Reunirse

El objetivo es reunir a todos los participantes en un amplio salón sentados cómodamente en círculo y poner en sus manos la oportunidad y responsabilidad de crear una experiencia valiosa. Los organizadores del evento generan un clima que atrae el interés de la gente y estimula una amplia discusión que permite desarrollar tópicos que los participantes consideran de importancia.

Los principios fundamentales son: cualquier persona que llegue es bienvenida; lo que suceda es lo único que pudo suceder; cualquier hora en que se comience es la hora adecuada; cuando se termina se termina.

6. Investigación-Acción Participativa (PAR)

Consiste en redescubrir el conocimiento local. Pone el acento en un compromiso a largo plazo entre los investigadores y la gente de escasos recursos para emponderarlos a través de un proceso cíclico de acción-investigación-acción. El conocimiento se produce a través de la participación de intelectuales comprometidos y de los grupos de base. Es una metodología muy utilizada en América Latina

7. Evaluación Rural Participativa (PRA): Enfoque de Participación Comunitaria

Capacita a la gente de un lugar (rural urbano) para hacer sus propias apreciaciones, analizar y planear, compartir información y monitorear y evaluar actividades y programas de desarrollo

Esta metodología se viene usando ampliamente en África y Asia aunque es menos conocida en América Latina.

8. Método de Análisis de los Interesados: Un Enfoque Estructurado de Grupo

Es un proceso de grupo estructurado con paneles de expertos que utilizan distintas definiciones y enfoques del tema según sus especialidades. Esto se conoce como Técnica de Grupo Nominal (NGT) que ayuda a obtener información de un grupo de personas que se reúnen frente a frente, estimulando la creatividad grupal y minimizando los problemas asociados con las reuniones de comité. Este método incluye paneles de interesados (clientes) así como de participantes académicos, profesionales y especialistas.

9. Tecnología de la Participación (TOP): Ganando Mediante la Participación

Conjunto de técnicas que incluyen el "método de conversación focalizado", el "método de taller", el de "planeación y manejo del evento", el de "planeación estratégica, el de "desarrollo de liderazgo", etc. La tecnología TOP sigue cinco pasos: Establece el contexto; Lluvia de datos e ideas; Organiza los datos; Da nombre a las categorías que tengan sentido y sean significativas; Evalúa el trabajo y sus implicaciones.

Si bien la mayoría de las técnicas no son exclusivas del TOP, muchas organizaciones que facilitan la participación, personalizan sus metodologías según las particularidades del proyecto.

## II - REUNIONES MULTIACTORALES: PROCESOS DE GESTIÓN ASOCIADA

La idea de este plan radica en que para pasar de una articulación bilateral de actores a una articulación multilateral, es necesario disponer de métodos que se adecuen a la transformación y a la reinención de las políticas.

De lo que se trata es de pasar en las relaciones estado sociedad, entre las organizaciones sociales y los decisores, a explicitaciones muy concretas de un pacto de resolución conjunta. Los procesos de gestión son escenarios altamente propicios, cuando son configurados con métodos correctos y practicados con suficiente seriedad, como sitios de reconstrucción del pacto entre sociedad y estado a los efectos de gestionar los cambios que se presentan.

Las Reuniones Multiactorales manejan como idea central el concepto de un escenario participativo, referido a espacios de articulación formalizados como procesos decisorios con reglas definidas que se construyen por acuerdos. La metodología propone que se configuren estrategias con compromisos, articuladas y asociadas con los actores en los proyectos y políticas: así la preparación del escenario es una forma asociada y comprometida de ejecutar el proyecto estratégico de construir un escenario para la toma de decisiones.

Cuando se habla de escenario participativo se refiere a un escenario del lugar donde los actores juegan en el hoy el papel de proyectar el futuro o la parte del futuro que se puede construir en el presente. La voluntad participativa debe incluir -desde el comienzo en los actores con mayor poder político y progresivamente en el resto- la manifestación de las reglas de juego de la negociación y de los métodos para producir resultados.

Para que el juego forme parte del proceso decisorio hay tres pre-requisitos que son necesarios cumplir: existencia de voluntad política expresa o la posibilidad de constituirlos; disponibilidad de metodologías específicas y ganas de participar.

A estos se le agregan cinco nuevas condiciones que los escenarios participativos deben responder en el marco del ajuste del país, la reforma del Estado y la mundialización.

1. *El desarrollo local*: el escenario debe estar instalado en un lugar articulado entre estado y sociedad. Supone la elección de una escala microregional o local donde se pueda desarrollar un proyecto de agregación de intereses en el marco de políticas de descentralización.

2. *La relación entre estado y sociedad con la posibilidad de hacer un nuevo pacto*: un lugar de intersección estado-sociedad, con participación en lo horizontal y lo vertical de distintos niveles de decisión, inclusive de los más altos. Aunque haya intereses diferentes, el escenario tiene que asegurar la posibilidad de que tengan algo en común.

3. *Predisposición a asociarse*: para que el intercambio entre los actores sea creíble, el escenario incluirá el compromiso de fortalecer a los actores más débiles y el reconocimiento de la disparidad inicial en que los actores se encuentran. Si no hay un ánimo societario en el escenario, no habrá ninguna posibilidad de construir relaciones más equitativas.

4. *Eficiencia y eficacia en la acción del estado que descentraliza*: En las iniciativas del estado de desarrollo local o la transferencia de responsabilidades a las comunidades, el estado deberá ser copartícipe, haciéndose cargo de sus resultados y aceptando la idea de que en esos escenarios se está rehaciendo el contrato social.

5. *Compromiso y ampliación del proceso democrático*: Cada proyecto de consulta, cada relación de participación, debe implicar también una ampliación de la democracia, de resolución de los conflictos, de trabajo de las diferencias, de construcción de un interés común y, también, de reformulación del pacto de representación.

**4 - LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS EN LA  
FORMULACION DEL PUA  
EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES ENTRE 1999 Y 2000**

## **4 - LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS EN LA FORMULACION DEL PUA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES ENTRE 1999 Y 2000**

Con la declaración de la autonomía la ciudad de Buenos Aires comienza una etapa de casi pleno desarrollo, comentamos a continuación los antecedentes que llevaron a la formulación de la Ley N° 71 de la Ciudad de Buenos Aires, donde se establece que el Organismo encargado de la formulación y actualización del Plan Urbano Ambiental sea el Consejo del Plan Urbano Ambiental

### **4.1 – ANTECEDENTES**

#### **La Autonomía de la Ciudad**

En el año 1994 la Constitución Nacional fue reformada a través de una Asamblea Constituyente. Entre otros cambios formulados se aprobó la posibilidad de que los habitantes de la ciudad de Buenos Aires pudieran elegir directamente a sus autoridades.

El Congreso de la Nación votó la convocatoria a elecciones de autoridades para la ciudad y la de una Asamblea Estatuante para sancionar su Carta Orgánica. El 30 de junio de 1996 fue elegido el primer Jefe y ViceJefe de Gobierno, y la Asamblea Estatuante se reunió el mismo año para sancionar la primera Constitución de la Ciudad.

Los artículos 27, 29 y 104 de la Constitución definen la formulación de un Plan Urbano Ambiental de la Ciudad.

El sistema político - institucional que regía en la ciudad de Buenos Aires adolecía de serias falencias, que lo tornaban ineficiente para dar respuesta a la cada vez más compleja trama de demandas sociales que se presentaban cotidianamente, e imposibilitaba el cumplimiento de las funciones esenciales de cualquier organización social o política: ejercer el mandato conferido, armonizar los conflictos sociales, controlar la gestión de gobierno, prestar a la población los servicios que resultan indelegables y, en suma, posibilitar la participación de los vecinos en el ejercicio de la administración de su propia ciudad<sup>32</sup>.

El largamente reclamado reconocimiento de autonomía a la ciudad de Buenos Aires no era una mera discusión académica; concernía a la vida cotidiana, al modo de resolver los problemas, a una organización moderna y eficiente para quienes la habitaban; como también a la obtención de instrumentos para que el ciudadano defendiera eficazmente sus derechos.

---

<sup>32</sup> "Vivir en Buenos Aires" – Editorial Sudamericana - Abril 1996

La autonomía de la ciudad de Buenos Aires era la oportunidad además de: reformular el rol del Estado Municipal; modernizar la administración; perfeccionar los mecanismos de control; fomentar la participación ciudadana y asegurar la responsabilidad de los gobernantes, dentro del marco de su competencia territorial y material.

Un gobierno autónomo puede autogobernarse y dictar sus propias normas<sup>33</sup>; mientras que su ausencia impacta de manera negativa en las capacidades de los gobiernos municipales para formular sus propias políticas públicas.

Siguiendo a Silvero Salgueiro<sup>34</sup> la autonomía municipal sienta las bases para que la participación pública sea efectiva y no meramente declarativa y se convierta en un mecanismo para redistribuir el poder en la estructura del Estado.

### La Planificación Propuesta

Esta nueva forma de ejercicio del poder donde se pone a prueba la democracia territorial, y la participación social puede incidir en el diseño e implementación de las políticas públicas, llevó a la necesidad, entre otras cuestiones, a repensar la gestión urbanística y ambiental de la ciudad de Buenos Aires. El desorden urbano producto de un ordenamiento elaborado a principios de la década de los sesenta por la Oficina del Plan Regulador, hizo que los Constituyentes de la Ciudad de Buenos Aires, y luego su primer Legislatura, implementaran una obra inscripta en los conceptos de desarrollo sostenible, de planteo flexible, participativo y en permanente reformulación.

La falta de un diagnóstico amplio y comprensivo del medio ambiente urbano, un crecimiento no planificado para la Ciudad de Buenos Aires es lo que se trata de subsanar con la creación del Plan Urbano y Ambiental, delineado y pensado desde una visión de un proyecto de ciudad.

Los nuevos hacedores de ciudad, siguiendo a Borja y Castells<sup>35</sup>, buscan definir un proyecto de ciudad que unifica diagnósticos, concreta actuaciones públicas y privadas y establece un marco coherente de movilización y de cooperación de los actores sociales urbanos.

Por otro lado un plan estratégico debe contemplar los distintos mecanismos que le permitan promover cambios con desarrollo equitativo y sustentable<sup>36</sup>, tales como:

- *Mecanismos de definición*: De carácter participativo que evite ser impuesto por la autoridad en su formulación, compuesto por técnicos especializados de todas

<sup>33</sup> Sabsay D., García M., Napoli A. y Ryan, D. "Hacia la Construcción de una Región Metropolitana Sustentable" Documento de Diagnóstico y Recomendaciones, FARN, Septiembre, 1999, Pág. 87

<sup>34</sup> Silvero Salgueiro, Jorge "Obstáculo y Perspectivas para la autonomía municipal en el Paraguay", CDE Fundación Friedrich Ebert, Asunción 1992, Pág. 37

<sup>35</sup> Borja J. y Castells M. "Local y Global" antes citado

<sup>36</sup> Gianella Peredo, A.F. "De un Plan Director a la Planificación Estratégica" [freddygianella@cotas.com.bo](mailto:freddygianella@cotas.com.bo) - [www.monografias.com](http://www.monografias.com)

las áreas institucionales responsables de la planificación, sumando las organizaciones sociales y territoriales

- *Mecanismos de gestión e implementación:* Instituciones públicas, privadas y ciudadanas, recursos humanos especializados, recursos económicos y tecnología de punta.
- *Mecanismos de evaluación:* Instituciones públicas, privadas, ciudadanas, territoriales y políticas
- *Mecanismos de revisión:* Profesionales responsables por la gestión de todos los niveles y enfoques de la planificación, los que deberán encausar las observaciones a los mecanismos institucionales de definición y evaluación.

Reforzando esta idea, mientras que en la planificación tradicional, el plan es elaborado por un equipo técnico, separado del resto de la administración (que deberá luego ejecutarlo) y de la sociedad local (que no participa ni se compromete con los proyectos); en la planificación estratégica, por el contrario, los responsables gubernamentales de las distintas áreas de la municipalidad y representantes de la comunidad participan en las distintas fases del proyecto de planeamiento. Este proceso definido como modelo de Desarrollo Humano Local<sup>37</sup>, "...no es una moda, una revolución o una ruptura con lo anterior, sino un proceso de cambio con participación".

En definitiva un plan estratégico se define como: "Plan ordenado de principios rectores urbanos de normas y directrices, integral, participativo, flexible, concertado, de visión prospectiva".

### **La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires**

El Preámbulo de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires consagra como principales objetivos: "afirmar su autonomía, organizar sus instituciones y promover el desarrollo humano en una democracia fundada en la libertad, la igualdad, la solidaridad, la justicia y los derechos humanos, reconociendo la identidad en la pluralidad, con el propósito de garantizar la dignidad e impulsar la prosperidad de sus habitantes y de las mujeres y hombres que quieran gozar de su hospitalidad".

Para alcanzar esas elevadas metas, se organiza desde el primer artículo una democracia participativa, que se manifiesta de diversas maneras.

En primer lugar, existen varios mecanismos de democracia semidirecta, como la consulta popular, el referéndum, la iniciativa popular y la revocatoria de mandatos.

Además, se promueve la realización de audiencias públicas cuando las autoridades lo estimen conveniente, cuando lo solicite un cierto número de ciudadanos y como etapa ineludible en el tratamiento de cuestiones, que se deban aprobar por leyes de

<sup>37</sup> Informe Argentino sobre Desarrollo Humano... ob.cit., pág. 198

doble lectura. Este procedimiento legislativo, que se aplica en temas de especial importancia, consiste en que, luego de una aprobación inicial por parte de la Legislatura se convoca a una audiencia pública para que los legisladores cuenten con la opinión de los vecinos que quieran participar de ellas en el momento de la aprobación definitiva (segunda lectura).

Un capítulo aparte en esta materia lo constituye el fuerte aliento a la descentralización que la Constitución da a través de las Comunas, que son unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial. La Ley Orgánica de Comunas sancionada bajo el N° 1777, reglamenta la organización y funcionamiento de estas novedosas entidades que divide a la Capital Federal y que toma como base los minidistritos que hoy ocupan los CGPs, donde se atenderán asuntos vecinales y también actuarán como unidades de gestión política y administrativa descentralizadas con personería jurídica propia.

El presupuesto participativo es otra vía de canalización de las energías sociales: consiste en el establecimiento de prioridades presupuestarias por los propios vecinos.

En esta línea también debe citarse la creación del Consejo de Planeamiento Estratégico órgano consultivo integrado por organizaciones de la sociedad civil cuyo objeto es proponer planes estratégicos de índole local o metropolitana; así como también la del Plan Urbano Ambiental, tema sobre el que versa nuestro trabajo.

### **El Renacimiento de la Ciudad**

Respecto a las razones por el renacimiento de las ciudades, el porque han vuelto a pensar sobre sí mismas tienen distintas miradas.

Algunos autores señalan que la crisis de los grandes paradigmas ideológicos con los que se quería cambiar el mundo ha llevado a buscar unidades de análisis y de cambios más cercanos, como por ejemplo la ciudad en la que se vive.

El sitio en el que vale la pena desplegar nuestras energías es nuestro lugar. A nadie se le escapa que toda acción humana está situada en un tiempo y en un lugar, y el lugar relevante, el que más decide el destino de nuestras vidas o, activamente, aquél del que podemos apropiarnos para construirlas son las regiones, las provincias y las ciudades que vuelven a florecer en todo el mundo con un vigor sólo comparable al que tuvieron hasta el Renacimiento<sup>38</sup>.

Otra línea de pensamiento promueve en forma mercantil a las ciudades, busca mejorarlas y renovarlas para "venderlas" internacionalmente como lugares seguros, habitables, "turistizables".

---

<sup>38</sup> Llach, Juan J. "El Renacer de lo local" en idM informe digital Metropolitano – mayo 2006

Varias son las razones para pensar en un renacimiento de la ciudad, sea por intereses de mercado, por intereses políticos o por un crecimiento de la conciencia social.

No es casualidad que Buenos Aires como otras ciudades latinoamericanas, elijan por primera vez sus intendentes, después de más de cien años de vida institucional. Esto expresa el desarrollo de la conciencia social en un período de caída de los partidos, de la credibilidad ideológica, pero de reinscripción de esa conciencia en nuevos espacios, uno de los cuales es el espacio urbano<sup>39</sup>.

El alto grado de urbanización que presenta la Argentina (86% de la población vivía en ciudades para 1990), lleva a la necesidad de revitalizar las condiciones del medio urbano en la búsqueda de una mejor calidad de vida de sus ciudadanos, mejorando la falta de infraestructura, las anomalías en saneamiento, las dificultades con la construcción o aplicación del marco legal y la falta de criterios de control, como también el establecimiento de criterios territoriales actualmente desbordados ante la falta de planificación acorde al crecimiento desmesurado de la ciudad.

#### **4.2 - LA LEY N° 71 DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

Basados en las premisas que un Plan Estratégico es un "Plan ordenado de principios rectores urbanos de normas y directrices, integral, participativo, flexible, concertado, de visión prospectiva el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires definió a través de la Ley N° 71 de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, que el organismo encargado de la formulación y actualización del Plan Urbano Ambiental fuera el Consejo del Plan Urbano Ambiental (CoPUA).

Entre los fundamentos que aconsejaban la sanción de la ley, se destacan:

- la necesidad de una Ciudad para todos, más democrática y participativa, que garantice el uso y goce de un ambiente adecuado,
- el desarrollo de una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano, articulada a las restantes políticas y contemplando su inserción Metropolitana,
- cumplir con la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires que en su artículo 29° consagra la definición de un Plan Urbano Ambiental que sirva de herramienta para racionalizar las decisiones y acciones de la ciudad,
- el artículo 104, inciso 22, menciona, entre otras atribuciones y deberes del Poder Ejecutivo, crear "un organismo con competencias en ordenamiento territorial y ambiental", encargado de formular un Plan Urbano Ambiental; y establece que "una ley regulará su organización y funciones",

<sup>39</sup> García Canclini, N. "Imaginario Urbanos" Eudeba, 1997

- la elaboración del Plan requiere de una participación interdisciplinaria y que a su vez se constituya en un espacio de acuerdos,
- el Plan es un instrumento técnico - político en la medida que se constituye en el marco de referencia tanto de la sociedad civil, como de las administraciones públicas,
- la necesidad de planificar la ciudad con criterios modernos y multidisciplinarios, teniendo en consideración el fenómeno de las grandes ciudades y las regiones,
- la importancia de la organización y definición de la ciudad en el nuevo contexto regional y de las ciudades interconectadas,
- esta herramienta permitirá el desarrollo de una política de planeamiento y gestión urbano ambiental donde el Consejo del Plan Urbano Ambiental tendrá que conjugar de manera participativa y transdisciplinaria los elementos necesarios para la formulación del plan,
- el equipo de sectores involucrados permitirá alcanzar un mayor consenso y participación e integrar un centro de consulta permanente y a disposición de quien quiera hacerlo,
- los criterios y objetivos del Plan forman parte de la ley marco que debe inspirar la elaboración del mismo para establecer conceptos generales y en dichos criterios se encuentran conceptos innovadores que consideran a la ciudad como bien público, con lo cual constituirá una política que trascenderá los cambios de la administración y su propia jurisdicción,
- es el instrumento fundamental para todo tipo de emprendimiento público o privado, como para el ordenamiento del territorio y del ambiente,

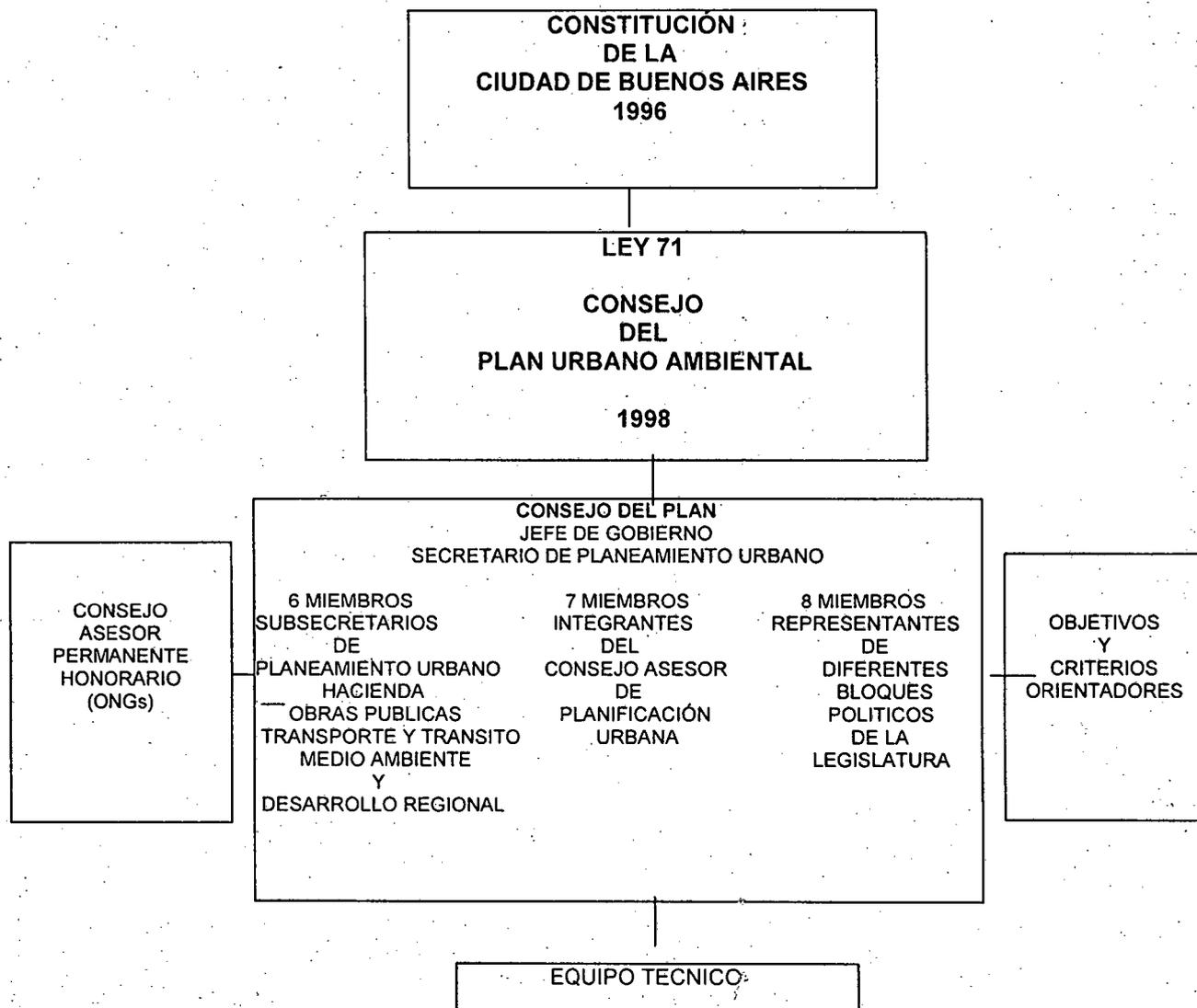
Por primera vez en la historia de la Ciudad de Buenos Aires, la planificación y la gestión urbano ambiental tuvieron un marco constitucional. A él responde la creación del Consejo del Plan Urbano Ambiental realizada con el consenso de todos los bloques partidarios.

Cuatro son los aspectos centrales que forman parte de la transformación en el modo de hacer ciudad:

- 1- Integración con miembros de diversos sectores del Poder Ejecutivo y de diversos bloques partidarios del Poder Legislativo, modificando fuertemente el modo de planificación y articulación.
- 2- Definición y adopción del desarrollo sostenible como visión de largo plazo.

- 3- Participación permanente de los ciudadanos y de las entidades académicas, profesionales y comunitarias; con criterio transdisciplinario, a través de las Audiencias Públicas y la Comisión Asesora.
- 4- Adopción del Plan Urbano Ambiental como instrumento de gestión del ambiente urbano, al que deben ajustarse tanto las normativas urbanísticas y ambientales como las obras públicas.

El siguiente diagrama muestra la estructura institucional y la conformación de los cuadros operativos del Plan Urbano Ambiental.



## ***Las Metas del Plan Urbano Ambiental***

Como antes comentado y de acuerdo a Borja, un componente prioritario en el desarrollo de un Plan Estratégico es el proceso participativo respecto a la definición de contenidos, puesto que de éste dependerá la viabilidad de los objetivos y actuaciones que se propongan. Se considera que el resultado del plan estratégico no es una norma o un programa de gobierno (aunque su asunción por el Estado y por el gobierno local deberá traducirse en normas, inversiones, medidas administrativas, iniciativas políticas, etc.), sino un contrato político entre las instituciones públicas y la sociedad civil.

### **Creación del Consejo del Plan Urbano Ambiental - CoPUA**

La Ley N° 71 aprobada el 3 de setiembre de 1998 y promulgada el 4 de noviembre de ese mismo año por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, define en su artículo 1, la creación del Consejo del Plan Urbano Ambiental.

Preside el Consejo el Jefe de Gobierno, y el Coordinador es el Secretario de Planeamiento de la ciudad. Los 21 integrantes del cuerpo lo conforman seis subsecretarios, siete representantes técnicos del Poder Ejecutivo de la ciudad y ocho representantes técnicos designados a propuesta de la Legislatura. El Consejo cuenta con la colaboración de una Comisión Asesora integrada por entidades académicas, profesionales y comunitarias. (Ver diagrama en este Capítulo).

La Ley establece objetivos y criterios que definen la orientación general para la realización del Plan Urbano Ambiental (PUA). El objetivo central del mismo ha sido señalado como el de "servir de instrumento técnico – político de gobierno para la identificación e implementación de las principales estrategias de ordenamiento y mejoramiento territorial y ambiental de Buenos Aires en diferentes horizontes temporales" y en orden a:

- Mejorar la calidad de vida de la población
- Promover un desarrollo más equilibrado y equitativo de la ciudad
- Generar oportunidades de consenso y compromiso, institucionalizando mecanismos de concertación de políticas urbanas con los distintos sectores de la sociedad
- Promover y hacer más eficientes, en términos sociales, ambientales, urbanísticos y económicos, las inversiones, tanto del estado como del sector privado
- Instrumentar una eficiente coordinación entre las áreas gubernamentales de la ciudad y el resto de las jurisdicciones de la región metropolitana, tendiente a una gestión de carácter integral
- Tender a que todos los habitantes de la ciudad tengan acceso a disponer de aire, agua y alimentos, química y bacteriológicamente seguros, a circular y habitar en áreas libres de residuos, de contaminación visual, sonora y ambientalmente sanas, y al uso y goce de espacios verdes abiertos
- Preservar el patrimonio cultural, arquitectónico y ambiental

Con respecto a la conformación del CoPUA, se incorpora un criterio novedoso que da origen a una composición multipartidaria. Para ello se define en el artículo 2 de la Ley, una estructura compuesta por funcionarios del Ejecutivo y profesionales designados por la Legislatura, lo cual permite integrar la oposición al Consejo y le hace partícipe de una actividad que es estratégica para la Ciudad.

Se incluye además, en el artículo 6 a las organizaciones académicas, profesionales y comunitarias; que organizadas en una Comisión Asesora Permanente y Honoraria, participarán en la elaboración, revisión, actualización y seguimiento del PUA o de sus instrumentos vinculados.

El Jefe de Gobierno firma el 7 de julio de 1999 el Decreto 1362, donde concreta la designación de los Consejeros a partir del 1 de abril de 1999, dando así el comienzo al CoPUA su tarea en términos institucionales.

### **Las Etapas del Consejo del Plan Urbano Ambiental -CoPUA**

La ley establece dos etapas de trabajo: la primera con un plazo de dos años, que tiene por objetivo la formulación del primer PUA y la segunda de carácter permanente que consiste en la gestión del Plan concebida como una política mantenida en el tiempo.

Para la primera etapa, de formulación del Plan, la ley establece que el Consejo debe elaborar tres documentos:

1. "Diagnóstico y Objetivos"
2. "Modelo Territorial y Políticas Generales de Actuación"
3. "Documento Final"

Los dos primeros deben ser elevados al Jefe de Gobierno y el "Documento Final", luego de ser elevado al Jefe de Gobierno, debe ser remitido por éste para su tratamiento, a la Legislatura. Estos documentos, más los criterios estructurales de los instrumentos necesarios para implementar las políticas urbano ambientales acordadas, constituyen el primer Plan Urbano Ambiental.

Respecto de la segunda etapa, de gestión del Plan, y una vez sancionado el PUA; el Consejo deberá actuar según lo establecido por la Ley 71 en sus artículos Nos. 5, 7 y 8.

### **Tareas desarrolladas por el CoPUA**

Una vez constituido el Consejo en el ámbito de la Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente, comenzó su trabajo, y entre las distintas tareas a desarrollar debía definir la agenda y metodología de trabajo a seguir, para lo cual en la reunión realizada el 28 de diciembre de 1998, se trataron las siguientes cuestiones:

Alcance del Plan; Agenda temática; Cronograma de actividades; División del trabajo en comisiones; Talleres participativos a realizar con las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) para integrar la Comisión Asesora

Con relación a este último tema, en la reunión del 24 de febrero de 1999 se trató especialmente la organización de ámbitos para la participación de las Organizaciones No Gubernamentales e integración de la Comisión Asesora, acordando con la Sra. Lucía Alberti, representante del Centro para la Participación y Control Ciudadano, la preparación de una serie de reuniones informativas con esas organizaciones.

### **Comisión Asesora Permanente Honoraria**

La constitución de la Comisión Asesora Permanente Honoraria se concretó organizando charlas informativas previas, la conformación del registro de organizaciones que la integrarían y la preparación de los talleres de trabajo.

Para cumplimentar lo señalado por la Ley 71 se convocó a las ONGs con actuación en la Ciudad, para realizar las Reuniones Informativas<sup>40</sup> previas, cuyo objetivo era informar a las organizaciones del sentido de la convocatoria, orientada hacia la constitución de esa Comisión. Las reuniones se llevaron a cabo los días 2, 9, 16 y 23 de marzo de 1999 en las oficinas del Centro para la participación y el Control Ciudadano sito en Av. de Mayo 560, 2° piso. En ellas participaron representantes de ONGs, entidades académicas, profesionales, y otros, y fueron coordinadas por personal del Centro de Participación y Control Ciudadano, contando con la asistencia técnica del personal del Plan Urbano Ambiental.

En los encuentros se trabajó sobre: la Ley 71, el concepto de desarrollo sostenible, el significado de un Plan Urbano Ambiental, sus objetivos fundamentales, en especial el de la calidad de vida y la importancia de la participación.

### **Convocatoria a la Participación de ONGs**

Durante la primer quincena de abril de 1999 y para constituir la Comisión Asesora, se enviaron cartas a las organizaciones inscriptas y se publicó en los diarios de mayor circulación un aviso de Convocatoria Pública de Registro Abierto de ONGs.

Las inscripciones se recibieron en el Centro de Participación de Av. de Mayo, Of. 26, y hubo más de ciento cincuenta organizaciones que se inscribieron en respuesta a la convocatoria. No obstante el CoPUA decidió que el Registro Abierto de Organizaciones no Gubernamentales, quedara habilitado permanentemente para re-

---

<sup>40</sup> El tema de la debida información adquiere dos dimensiones distintas que se derivan de las oportunidades en que debe ser ejercida. Una, de carácter periódico, se refiere a las distintas formas de participación (Audiencias Públicas, Encuestas Públicas, Grupos de Trabajo), las cuales deben estar sostenidas por el carácter público que se debe dar a toda la información que resulte específica de las cuestiones que se traten en las mismas. La otra, de orden permanente, se refiere al carácter público que debe tener toda la información referida a la gestión urbano-ambiental, que comprende tanto la información producida por el Consejo del Plan como aquella producida por terceros que obre en las dependencias del Consejo (Anexo I – Proyecto preparado por la Legislatura de la CABA).

cibir incorporaciones en las oficinas del propio Consejo sito en Carlos Pellegrini 291, 8° piso, de la Ciudad de Buenos Aires.

De esta forma en la primera quincena de abril de 1999, quedó constituida la Comisión Asesora Permanente y Honoraria. Luego las organizaciones integrantes comenzaron un proceso de estructuración interna que, sin impedir su participación en las actividades propuestas, culminó en junio de 2000 con la elección de una Mesa Coordinadora con la cual trabajó permanentemente el CoPUA.

#### 4.3 – EL CAMINO DEL DEBATE Y PARTICIPACIÓN

En este punto desarrollamos en forma cronológica y con mayor detalle las actividades realizadas por el Consejo del Plan Urbano Ambiental para llevar adelante el proceso participativo en la difusión y puesta en conocimiento de la ciudadanía de dicho Plan. Nuestro trabajo está centrado en las actividades llevadas a cabo fundamentalmente entre el Consejo y las Organizaciones No Gubernamentales y los Consejos Consultivos, no obstante sabemos que las tareas del Consejo no se circunscribieron solamente a esa participación, para lo cual el lector puede darse una idea más acabada de los distintos momentos, consultando la síntesis de las "Actividades del Consejo del Plan Urbano Ambiental con la Comisión Asesora Permanente Honoraria" y las "Actividades del Consejo del Plan Urbano Ambiental con diversas Instituciones" que exponemos a continuación.

#### ***Tablas con la Síntesis de Actividades del Consejo del Plan Urbano Ambiental***

##### *Con la Comisión Asesora Permanente Honoraria*

Primer Convocatoria Marzo a mayo de 1999	Reuniones de Sensibilización a ONGs Registro de ONGS de la ComAPH Foros de Debate
Segunda Convocatoria Agosto a noviembre de 1999	Reuniones Informativas Presentación del Diagnóstico y Objetivos Talleres de Debate del Diagnóstico
Tercera Convocatoria Diciembre de 1999 a abril de 2000	Reunión para la elaboración de los lineamiento del Modelo Territorial Encuesta sobre los Elementos del Modelo Territorial Talleres de Trabajo Presentación del Modelo Territorial Presentación Institucional del Modelo Territorial al GCBA Reunión en Asamblea con la ComAPH
Cuarta Convocatoria Setiembre a noviembre 2000	Integración de dos ONGs de la ComAPH a los Plenarios del Consejo Entrega de documentos (borrador Documento Final y Programas de Actuación) en Plenario Reuniones en Asamblea (informe sobre el documento final, solicitud de observaciones, exposición de la ComAPH sobre las observaciones y los Programas de Actuación)

*Con diversas Instituciones*

Centros de Gestión y Participación Subsecretaría de Descentralización	Reuniones Iniciales y Organizativas Talleres de Diagnóstico con Consejos Consultivos de los CGPs Encuentro CGPs- CoPUA
Instituciones Gubernamentales	Consultas sobre Planes Sectoriales Presentaciones en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires de Diagnóstico y Objetivos y del Modelo Territorial
Organizaciones No Gubernamentales	Muestra Buenos Aires 2010
Entidades Académicas	Talleres sobre reuniones informativas Presentación de Diagnóstico y Objetivos a Consejos Profesionales
Cámaras	Reuniones Informativas – Talleres sobre el Modelo Territorial
Vecinos	Caminatas Fotográficas en CGPs Muestra Imagen de Barrio
Reuniones Multiactorales	Corredor Verde del Oeste Riberas del Río de la Plata y el Riachuelo Espacio Público y Equipamiento Social Reconversión Industrial y Convivencia con Espacio Residencial
Grupo Multiactoral Corredor Verde del Oeste	Reuniones en la Legislatura y en los CGPs involucrados

Elaboración propia. Fuente: <http://www.plan-urbano.gov.ar/verde/foros/foros.htm>

**Metodología del Plan Urbano**

Los documentos "Observaciones, Solicitudes y Propuestas del CoPUA para la Comisión Asesora Permanente en Conformación durante el Primer Foro de Debate del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires" y "El Proceso Metodológico del Plan Urbano Ambiental", dan cuenta de la metodología implementada para llevar adelante las instancias participativas en la elaboración del Plan.

Se destaca la convocatoria a todos los actores sociales y con capacidad de intervención en los distintos campos de actuación a fin de revertir la situación problemática en que se encuentra la ciudad y así construir y aprovechar la potencialidad de la misma.

El objetivo era producir avances y mejoras en los diagnósticos de la situación confrontada por la Ciudad en cada tema y avanzar en la propuesta de metas direccionales y de instrumentos normativos y de intervención apropiados, para modificar situaciones problemáticas identificadas en los diagnósticos.

La convocatoria tenía el propósito de proveer escenarios eficaces para la incorporación de aportes de diversos actores sociales con intereses en la materia y para producir avances en el procesamiento de acuerdos y concertaciones básicas entre ellos, incluyendo por supuesto al propio Gobierno de la Ciudad. La primera actividad que se llevó a cabo fue el armado de los Talleres a partir del llamado a integrar los Foros de Debate.

En el punto Importancia de la pregunta en el Capítulo 1 desarrollamos en extenso la Metodología utilizada para llevar adelante el proceso participativo del Plan.

El Documento "El Proceso Participativo del Plan" antes mencionado, informa que el diseño del Plan Urbano Ambiental es un medio de dinamización de la voluntad política establecida en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires para que los ciudadanos y sus organizaciones y las autoridades e instituciones gubernamentales de la ciudad implementen una masa crítica sustantiva de iniciativas concretas y convergentes que, aspirando a un desarrollo sostenible, sustentable, perdurable o humano, coadyuve a transformar la estructura y la cultura de la convivencia en la ciudad.

Razón por la cual y con la finalidad de generar marcos apropiados de participación se procedió a la debida difusión de la información disponible, en tiempo y forma, para optimizar el trabajo social. Este proceso dialéctico entre información y propuestas con escenarios específicos generó instancias pedagógicas múltiples que requirieron ser atendidas en su propia dinámica e impulsadas en una gestión que procuró sincronizar oportunidad y enriquecimiento, nuevas instancias y nuevos posicionamientos, integrando iniciativas consensuadas con propuestas de consultores, investigadores y miembros del Consejo del Plan Urbano Ambiental para poder alcanzar acuerdos amplios y perdurables en el proceso participativo.

La participación de todos los grupos sociales, en el proceso realizado para elaborar e instalar una visión de la ciudad en el largo plazo, es de una importancia decisiva para gestionar eficazmente las políticas y los instrumentos urbano-ambientales.

### **Síntesis del proceso participativo CoPUA – ComAPH**

Detallamos a continuación en forma expeditiva las instancias participativas donde interactuaron las organizaciones de la sociedad civil con el Consejo del Plan Urbano Ambiental para la elaboración de ese proyecto, para describir más adelante en forma cronológica el proceso vivido.

#### **1) Sensibilización y Diagnóstico**

Se conforma la Comisión Asesora Permanente Honoraria con todas las Organizaciones que se inscribieron en los Foros Participativos conformados por Tres Talleres de discusión y deliberación. Terminados los mismos se preparó un borrador que circuló entre los integrantes de la Comisión para hacer un seguimiento de los actuado y el Consejo quedó a la espera de recibir los comentarios pertinentes. Lo consensuado entre las partes quedó consensuado en un documento Síntesis y la devolución por parte del Consejo a la Comisión Asesora fue en forma verbal.

En esta etapa surgen las primeras divergencias entre la Comisión y el CoPUA. La primera aduce que desde la primera convocatoria del CoPUA en los salones de Unione y Benevolenza, en 1999, las ONGs presentes señalaron

la instalación de la mala praxis, al pretender basar los estudios en conjeturas resumidas en el libro "Elementos del Diagnóstico", sin proceder a un relevamiento de la realidad urbana existente. Las Organizaciones entienden que en ningún método de planeamiento se acepta trabajar sin los datos de la realidad, y que las modernas técnicas incorporan nuevos métodos de relevamiento, tanto directos como indirectos, pero en ningún caso se acepta la conjetura, como supletoria, del dato. El planeamiento se opone por su naturaleza a las conjeturas. (Documento entregado por Dodero durante la Entrevista realizada).

Realizados los tres talleres y terminados los mismos se leyeron las conclusiones y se realizaron las correcciones que los miembros de la Comisión Asesora juzgaron necesarias. Se invitó a los interesados en formalizar críticas, ampliaciones o colaboraciones a presentarlas en las oficinas del Consejo.

En la reunión convocada por el Consejo para presentar el documento donde se suponía se habían introducido las conclusiones producto de los Talleres, surgieron problemas, que corroboramos por las entrevistas y por la presencia del suscripto en el Salón donde se realizó la reunión. Las ONGs observan que no se habían tenido en cuenta los contenidos vertidos en los debates de los Talleres I, II y III, y obligan a la redacción correcta de las mismas, para lo cual proceden a su dictado, para que todos los presentes tomen nota. No obstante, de acuerdo a un documento interno de la Comisión, que nos fuera entregado en una de las Entrevistas, las conclusiones acordadas no fueron oficialmente distribuidas.

## 2) Modelo Territorial

De acuerdo a lo que informa el Consejo, es en esta etapa que la Comisión se auto organiza y se declara autónoma, y no responde a su conformación que era asesorar al Consejo. No obstante ello en las reuniones programadas que mantenía la Comisión siempre se presentaba un Consejero que permitía un ida y vuelta tanto en la información como en su tratamiento

La Comisión aduce que durante el lapso de 562 días que media entre el fijado por la Ley 71 en su artículo 6 y el reconocimiento del CoPUA, la misma auto convocada produjo las evaluaciones de todos los documentos elaborados por el Consejo, sin haber tenido nunca oportunidad de participar en los procesos de estudio y definición de los mismos en su carácter de miembro asesor.

En esta etapa el Consejo abre el juego y escucha la opinión de los que no tienen voz, y de aquellos renuentes a participar, a través de la organización de otras actividades / eventos como son la "Imagen de Barrio", "Buenos Aires 2010" y la conformación de los Consejos Consultivos conformados por

los agentes de los Centros de Gestión y Participación de la Ciudad de Buenos Aires.

Si bien estas nuevas actividades llevadas a cabo por el Consejo obtuvieron una amplia adhesión, también muestran la decepción que hemos recogido en las encuestas realizadas entre los que presentaron trabajos en "Buenos Aires 2010" y de parte de los Consejos Consultivos. Si bien se buscó integrar, al decir de los Consejeros en la entrevista realizada, a los que no tienen voz entre otros los habitantes de las villas de la ciudad, el esfuerzo realizado por la comunidad en su conjunto no parece que fuera incluido en el Plan ni tampoco se logró el cometido de integrar a tales personas en el proyecto.

### 3) Proposición Documento Final

Con la presentación del Documento a la Legislatura para su aprobación se produce la ruptura entre la Comisión y la ComAPH, cuando ésta inicia acciones tendientes a interrumpir la aprobación del Plan por las cuestiones conflictivas que fueron ocurriendo.

Por su parte el Consejo señala la mala predisposición y el desinterés para llevar adelante el Plan y muestra de ello es el retiro de la Comisión Asesora de la Legislatura, después de un trabajo de más de un año junto al Presidente de Planeamiento, sin firmar lo que estuvieron elaborando.

A continuación desarrollamos en forma cronológica las distintas etapas participativas llevadas a cabo en la primera etapa de formulación del Plan -Diagnóstico y Objetivos; Modelo Territorial y Políticas Generales de Actuación; Documento Final-, en forma cronológica y como un aporte para una mejor comprensión para el lector, del proceso participativo llevado a cabo. Proceso que movilizó a amplios sectores de la población y durante el cual se los hizo trabajar y se crearon expectativas respecto a las cuales los participantes se sintieron defraudados.

#### **4.3.1 Diagnóstico y Objetivos (19-4-99 a 15-11-99)**

En esta etapa el Consejo se abocó a realizar el Diagnóstico y cumplimentar los Objetivos del Plan, la misma muestra las tareas ejecutadas que se comentan más abajo con los con distintos actores involucrados.

#### **Primer Encuentro CoPUA/ComAPH**

La primera reunión del CoPUA con la Comisión Asesora se organizó como Foro de Debate y se concretó el 19/04/99. La importancia de esta primera instancia es el inicio del camino de debate y participación que, entienden las autoridades, no se agota allí sino que deberá sostenerse durante la etapa de implementación del Plan y las posteriores revisiones, actualizaciones y ajustes.

En el acto de apertura estuvieron presentes el Vice Jefe de Gobierno: Dr. Enrique Olivera, la responsable del Centro para la Participación y el Control Ciudadano Sra.

Lucía Alberti, el Secretario de Planeamiento Urbano Arq. Enrique García Espil, el Subsecretario de Planeamiento Urbano Arq. Roberto Converti, los integrantes del Consejo del Plan Urbano Ambiental y funcionarios del Centro para la Participación y el Control Ciudadano.

El Primer Foro de Debate estuvo conformado por tres talleres que se concentraron en el Diagnóstico de la situación de la Ciudad y en la definición de los temas o aspectos críticos a atender, según la visión de las organizaciones y vecinos que formaban parte de la Comisión Asesora Permanente Honoraria, porque esa definición era considerada un insumo fundamental para esa etapa.

Estos Talleres que se abrieron en distintas Comisiones y que fueron llevados a cabo en el Auditorio Unione e Benevolenza sito en Perón 1352, Ciudad de Buenos Aires, los días 19, 20, 26, 27 de abril y 3 y 4 de mayo de 1999, mostraron un conjunto de líneas de pensamiento, como criterios ordenadores que respondieron a los incisos del Art. 14 de la ley N° 71.

El Taller 1 trabajó sobre "Integración de la ciudad y sus habitantes"

El Taller 2 trabajó sobre "Desarrollo y transformación urbana"

El Taller 3 trabajó sobre "Instrumentos de Gestión Urbano Ambiental"

Cada Comisión eligió un miembro informante con la consigna de registrar fielmente lo expresado y como cierre de cada uno de los Talleres se leyeron las conclusiones que fueron redactadas por los miembros informantes y otros representantes de las distintas organizaciones. También se grabó y filmó todo lo actuado.

El día del inicio de los Talleres se distribuyó y leyó un mensaje del CoPUA a la Comisión Asesora, en el cual se ratificó la voluntad de los Consejeros de llevar adelante un trabajo de conjunto y se planteó, como metodología para implementar la participación, el de los Foros de Debate.

La propuesta era, una vez discutidos los temas por todos los integrantes de cada Taller, designar un grupo coordinado por un facilitador y miembros elegidos por los integrantes, para hacer un sumario de lo allí debatido, con tiempos acordados de antemano. Finalizada esta tarea se realizaba un plenario donde se leían los aportes efectuados, con la finalidad de que todo el público asistente estuviera en conocimiento de lo actuado en cada Taller. Finalizada la lectura, se entregaban los resultados a los representantes del Consejo para su evaluación y su consideración y para ser volcados posteriormente en el Documento a emitir por el Consejo.

Desde la primer convocatoria del CoPUA en los salones de Unione y Benevolenza, en 1999, las ONGs presentes señalaron la instalación de la mala praxis, al pretender basar los estudios en conjeturas resumidas en el libro "Elementos del Diagnóstico", sin proceder a un relevamiento de la realidad urbana existente. Las Organizaciones entienden que en ningún método de planeamiento se acepta trabajar sin los datos de la realidad, y que las modernas técnicas incorporan nuevos métodos de

relevamiento, tanto directos como indirectos, pero en ningún caso se acepta la conjetura, como supletoria, del dato. El planeamiento se opone por su naturaleza a las conjeturas. (documento entregado por Dodero durante la entrevista realizada).

Al finalizar los Talleres, se propuso a las Organizaciones a través de sus representantes, la realización de una segunda serie de encuentros para que el Consejo del Plan Urbano Ambiental presente los documentos conteniendo las conclusiones obtenidas y que sus contenidos fueran verificados por los participantes.

Las opiniones genéricas que permitirían elaborar los Lineamientos Generales del Plan quedaron expresadas, entre las más significativas, en la necesidad de impulsar el desarrollo del sur, de recuperar la costa para el uso de los vecinos como espacio de recreación, de fomentar el transporte público, de terminar con las villas miseria mediante la integración de estas áreas a los barrios de la ciudad.

Para formarnos una idea más acabada de las necesidades que se consideraban importantes, siempre siguiendo los criterios fijados en la ley, indicamos a continuación los temas tratados en cada una de las Comisiones que se formaron para debatir.

Espacios Públicos: Legislación, recuperación de terrenos, cuestionamiento por rezonificación, campañas de educación vial, ciclovías, patrimonio de la ciudad, espacios verdes – espacios públicos, lugares de urbanidad;

Actividades contaminantes: Valuación, control de actividades contaminantes - uso racional de la energía, transporte pesado, demarcación de responsabilidades, establecimiento de campañas educativas;

Libre acceso sin barreras físicas y culturales: Ferrocarril en trincheras, limitar y restringir transporte de carga y pasajeros, reglamentar la libre accesibilidad;

Descentralización y Refuerzo de la identidad barrial: Criterios para definir comunas, tratamiento igualitario para todas;

La franja costera y su relación con la ciudad: Temas como la Reserva Ecológica Costanera Sur, Calidad de las aguas del estuario, Cuenca, Puerto, Tipo de Costa, Dominio;

El Área Sur de la ciudad. Precisar límites del área, promover el uso del espacio público, puesta en valor de la inversión pública existente, Barrio Constitución, Rezonificación, Modificación de usos del suelo, Mejorar accesibilidad, Sanear Riachuelo, Apertura vía pública de grandes barreras urbanas;

Transporte eficiente y seguro: Coordinación interjurisdiccional en el área metropolitana, alternativas al transporte multimodal de carga, Distintas propuestas para mejorar el funcionamiento de los ferrocarriles, taxis, transporte de pasajeros, líneas de subterráneos, bicicletas;

Nuevos Instrumentos de gestión urbano ambiental de nivel interjurisdiccional y local: Se debe tratar a nivel interjurisdiccional Transporte público de carga, cuencas hídricas, aire, residuos; se propone crear un mecanismo de coordinación de emergencia ambiental, creación de Ley de Emergencia Ecológica a nivel nacional, creación de una ley de uso del suelo, que el Gobierno de la Ciudad fije que a las tierras de dominio nacional vacantes se priorice para espacios verdes, protección patrimonial no sólo a edificios singulares. Se recomienda establecer un criterio para atender a las realidades locales.

Desarrollo de infraestructura de servicio: Demanda de entes reguladores con participación ciudadana, legislación adecuada, mejoras de señalización, reducción y contaminación de las redes de transporte vial y subterráneos, capacitar los recursos humanos, desarrollar una agencia turística

Modernización y diversificación de la economía local: Dar destino a las áreas vacantes industriales; promover, fomentar y aprovechar la industria turística, desarrollar microemprendimientos, control de asentamiento de hipermercados, desarrollar ferias artesanales o comunales, ajuste a actividades de producción limpia y sustentable

De acuerdo a las técnicas participativas que hemos comentado más arriba la seleccionada para este evento fue la mencionada como *Talleres* dentro del apartado b) Reuniones de Trabajo. Los especialistas los llaman "talleres de planeación". El taller es una reunión de los participantes potenciales en el proyecto (actores clave y grupos de interés) quienes con frecuencia representan una gran variedad de puntos de vista y perspectivas. Los participantes trabajan conjuntamente para entender un tema, compartir información, establecer criterios para la toma de decisiones, resolver diferencias y buscar soluciones.

### **Segundo Encuentro CoPUA/ComAPH**

Los días 17 y 18 de mayo de 1999 se realizó el Segundo Encuentro del CoPUA con la Comisión Asesora, en la Sala del Microcine del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Se realizaron tres talleres y terminados los mismos se leyeron las conclusiones y se realizaron las correcciones que los miembros de la Comisión Asesora juzgaron necesarias. Se invitó a los interesados en formalizar críticas, ampliaciones o colaboraciones a presentarlas en las oficinas del Consejo.

Según lo que fue captado mediante las entrevistas y por la presencia de quien firma este trabajo, las ONGs obligan a la redacción correcta de las conclusiones, al observar que no se habían tenido en cuenta los contenidos vertidos en los debates de los Talleres I, II y III; para lo cual proceden a su dictado para que todos los presentes tomen nota. No obstante de acuerdo a un documento interno de la Comisión, las conclusiones acordadas no fueron oficialmente distribuidas.

De acuerdo a lo informado para esta instancia se utilizó la modalidad de *Grupos de Discusión* dentro del ítem indicado como Reuniones de Trabajo. Se conforman co-

mo grupos de discusión, con participantes seleccionados como una muestra representativa de los interesados del proyecto. Se registran y resumen los intereses y preocupaciones de los miembros del grupo. Esta técnica se utiliza con frecuencia en la fase de planeación del proyecto y también en las fases de evaluación y monitoreo para conseguir retroalimentación y para mantener el interés de los participantes.

Durante estos encuentros surgió el tema de cómo continuar con la tarea de la Comisión Asesora de manera más operativa y cual sería su estructuración más adecuada; la opinión de los Consejeros fue que las formas internas de esa Comisión eran competencia de las organizaciones integrantes y consideraban razonable que fueran ellas quienes plantearan una solución.

En mayo de 2000 el CoPUA fue notificado que se había constituido una Mesa Coordinadora cuyas funciones serían de articulación entre las distintas organizaciones que integraban la Comisión Asesora y representaban a ésta en las reuniones del CoPUA.

A partir del estudio de la documentación provista por M. Dodero podemos concluir que, el reconocimiento de la Comisión Asesora recién se efectiviza el 15 de agosto de 2000. Durante el lapso de 562 días que media entre el fijado por la Ley N° 71 en su artículo 6 y el reconocimiento del CoPUA, la ComAPH autoconvocada, produjo las evaluaciones de todos los documentos elaborados por el Consejo, sin haber tenido nunca oportunidad de participar en los procesos de estudio y definición de los mismos en su carácter de miembro asesor. Con lo cual entiende que la metodología participativa instalada desde la constitución del CoPUA fue la "consulta sobre hechos consumados", buscando acuerdos parcializados en distintos ámbitos. Remata la idea al decir que una Comisión no es cualquier grupo aleatorio de personas convocadas en sedes y situaciones variables, que se acercan a opinar y eventualmente a debatir sobre temas determinados a priori.

### **Seminario Internacional Buenos Aires - Paris**

Los días 3 y 4 de agosto de 1999 el CoPUA realizó, en la sala Cronopius del Centro Cultural Recoleta y en conjunto con el "Atelier Parisien d'Urbanism", un seminario internacional con el objeto de cotejar experiencias referidas a la tarea en común.

En el acto inaugural hablaron sobre el tema de la convocatoria y en representación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: el Vice Jefe de Gobierno Dr. Enrique Olivera, el Secretario de Planeamiento Urbano Arq. Enrique García Espil, el Secretario de Planeamiento Urbano Arq. Roberto Converti. En representación del "Atelier Parisien d'Urbanism" expusieron sobre lo actuado en la ciudad de París, su Director Arq. Nathan Starckman y la Arq. Dominique Petermüller. En representación de los profesionales argentinos habló el Presidente del Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo Arq. José Antonio Urgell.

Luego se realizó un debate sobre contenidos de la Ley N° 71, significado del Plan Urbano Ambiental, sus propuestas y temas de interés de los participantes. En el

lugar además se inauguró una muestra constituida por paneles con información gráfica, que exponían los avances realizados por el CoPUA en la etapa de diagnóstico.

En este acto la única forma que interactuó el público no especializado fue al final del evento cuando se abre el espacio con tiempos acotados, para las preguntas que pudieran surgir

Se utilizó este espacio de reunión y participación siguiendo las técnicas de *Conferencias y Seminarios* y de *Comité y Asesores y Grupos de Tareas* para mostrar la experiencia de unos y los proyectos del otro. Asimismo y como técnica de Difusión de Información<sup>41</sup> se desplegó información gráfica con la finalidad manifiesta que el aportar información puede ser útil para promover la participación

### **Reuniones de Información del CoPUA con la Comisión Asesora**

Con el propósito de mantener informada a la Comisión Asesora, se realizó una convocatoria a las organizaciones integrantes durante el mes de agosto de 1999, con tal finalidad se organizaron cuatro reuniones y durante su desarrollo se informó a los representantes que acudieron a la convocatoria, sobre las tareas que en ese momento realizaba el Consejo y los avances realizados, para la entrega del documento "Diagnóstico y Objetivos".

Debido a que los participantes hicieron algunas propuestas en forma verbal, se les solicitó, luego de escucharlos, que las presentaran por escrito, aclarando que podían ser entregadas en la misma oficina del CoPUA.

Podemos decir que para estas reuniones la técnica utilizada dentro de las Reuniones de Trabajo son las *Mesas Redondas*, A diferencia de los talleres, a la mesa redonda le preocupa la equidad en los participantes y lograr acuerdo, consenso y decisiones conjuntas.

### **Análisis de Diagnóstico y Objetivos CoPUA/ComAPH**

Las Jornadas de Análisis del Diagnóstico del Consejo del Plan con la Comisión Asesora se llevaron a cabo en el Centro Cultural Fortunato Lacamera, en San Telmo los días 15, 21 y 22 de noviembre de 1999. En ellas se volcaron los aportes y conclusiones surgidos en los Talleres para la Primera Versión de "Diagnósticos y Objetivos", a fin de proceder a la elaboración de la versión revisada del mismo. También se incorporaron los avances realizados por los equipos de investigadores de la UBA y lo producido por los mismos Consejeros.

---

<sup>41</sup> Una adecuada difusión, además de constituir un primer nivel de información, constituye la manera más eficaz de promover la conciencia sobre las temáticas urbano-ambientales y, como consecuencia, la participación ciudadana. Dicha difusión debe apoyarse en la producción y circulación de materiales de distintos niveles de complejidad y dirigidos a diferentes ámbitos de recepción. Puede comprender acciones de muy diverso tipo tales como campañas de difusión masiva (radiofónica, televisiva, mural); elaboración y circulación de materiales didácticos, publicación de informes anuales de gestión, mensajes por correo electrónico o mantenimiento actualizado de una página de información en red satelital Consejo (Anexo I – Proyecto preparado por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires)

Los objetivos están reseñados en ocho capítulos que señalan: como lograr la viabilidad de *una mejor ciudad para todos; competitiva; igualitaria; sostenible; desarrollada en la zona sur, equilibrada estructuralmente, accesible para la eficiencia funcional* del transporte en todo su espectro y *operativamente accionada* a través de la normativa y mecanismos efectivos de participación.

El análisis que realizó la Comisión Asesora a esta primera versión, se hizo a través de 7 Comisiones. Los aportes y conclusiones obtenidos de estos talleres fueron registrados, para proceder a elaborar la versión revisada de "Diagnóstico y Objetivos". Los principales contenidos del registro efectuado durante las Jornadas los sintetizamos a continuación, además esas propuestas fueron ratificados a través de las entrevistas realizadas, donde observaron que dichos aportes no fueron tenidos en cuenta en la formulación del Plan, ni se explicaron las razones por las que esto ocurrió.

### **Síntesis de los principales contenidos propuestos**

#### *Una mejor ciudad para todos*

*Los lineamientos generales del Plan, contemplan las aspiraciones del Sector Público para una mejor calidad de vida, con una planificación urbano-ambiental y un diseño estratégico consensuado, contando con el marco legal y técnico que garantiza la sostenibilidad del Plan.*

*En tal sentido hay que señalar que para hacer viable una ciudad para todos se propuso que:*

- *Exista un modelo de gestión eficaz de tal modo que el PUA obtenga resultados positivos que muestren los efectos sobre una mejor calidad de vida*
- *Las directivas se expongan bajo nivel óptimo de consenso y sean de rápida ejecutividad organizando la participación con buena información y en relación con los barrios*
- *Las iniciativas sean valoradas en función de los objetivos del bien común*
- *Exista articulación entre los niveles políticos, sociales y económicos para lograr fluidez en la toma de decisiones*

*En otro orden se recomienda hacer hincapié en la resolución de los conflictos entre lo público y lo privado, resolviendo la recuperación del espacio público y frenar su degradación*

#### *El paradigma de la competitividad*

- *En primer lugar se plantea la necesidad de sostener estrategias de complementariedad y cooperación entre los Municipios del Conurbano y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para producir condiciones de competitividad global*
- *En tal sentido se plantea la necesidad de pensar en un área Metropolitana de Buenos Aires con múltiples centralidades, teniendo en cuenta que la Ciu-*

*dad de Buenos Aires tiene una posición privilegiada para promover la integración del área en cuestión. Sin integración es inviable la competitividad sistémica y para lograrlo es indispensable generar identificaciones del Área que apunten a consolidar una identidad integradora*

- *El Estado debe actuar como un factor de equilibrio y para ello se propuso generar instancias institucionales de acción y de gestión del Área Metropolitana de Buenos Aires*
- *Debería presentarse un plan estratégico para el Área Metropolitana ya que un déficit del diagnóstico es la falta de tratamiento de las zonas rurales que existen en la región.*
- *Por otra parte se analizaron las puertas de la ciudad, los barrios de Pompeya y Liniers en particular, y se remarcó que los mismos se encuentran degradados por la situación especial de ser puertas de entrada.*
- *Debería existir una política específica para estas zonas que por otra parte presentan un importante caudal de recursos. Habría que empezar a plantearse estas zonas como centros de importancia*

#### *En búsqueda de la equidad*

- *Se propone la configuración de un mapa de arqueología urbana y la elaboración de un listado de casas y lugares para que, ante demoliciones o intervenciones, se puedan realizar tareas de estudio y rescata.*
- *Se propone catalogar el patrimonio subterráneo, destacando que este tema no fue tratado en el Diagnóstico. Se propone también privilegiar el tema de los derechos de los discapacitados y se hace una puntual crítica a la falta de precisiones en el documento base.*
- *Por otra parte, se hace referencia a la recuperación de instalaciones afectadas por zonificación como distrito UF.*
- *Con respecto a los predios correspondientes a las playas de maniobras del ferrocarril San Martín, bodegas Giol y Santa Ana, en el barrio de Palermo, se propone la utilización de los mismos ámbitos diversos: Escuela de artes y oficios, centros de salud, de gestión, creación de un polideportivo.*
- *Se plantea la defensa de todos los formatos comerciales y el reordenamiento del espacio público en base de la necesaria autoridad de la policía del GCBA. En relación a los usos comerciales, se trata la ubicación de los hipermercados fuera de los cascós urbanos*
- *Surge la necesidad de buscar y reafirmar las identidades barriales a partir de fomentar el desarrollo de los centros comerciales localizados en los distintos barrios*

#### *Las condiciones de sostenibilidad*

- *En primer lugar, algunas organizaciones plantean que resultan insuficientes tanto la cantidad de reuniones como los plazos previstos. En este punto no hay consenso.*

- *Por otra parte se manifiestan falencias en las comunicaciones del Plan Urbano Ambiental con las distintas organizaciones. No se convoca ni incentiva la participación de los Municipios del Area Metropolitana de Buenos Aires, primero y segundo cordón y no se avanza en el concepto de integración a nivel metropolitano desde el punto de vista ambiental*
- *Con respecto al Capítulo IV en particular, se hace hincapié en la ausencia del tema de accesibilidad para personas con movilidad y/o comunicación reducida que fuera oportunamente planteado y documentado en los foros de debate y en el articulado de la ley 71. No se considera como área crítica vulnerable al área de discapacitados.*
- *Falta explicitar en el Diagnóstico que la Reserva Ecológica constituye un espacio diferenciado y resaltar la potencialidad que ofrece para actividades recreativas, educativas, etc. Una organización ha enviado a la oficina del Plan Urbano Ambiental documentación que respalda estos conceptos*
- *Además faltaría categorizar los espacios verdes incluyendo el arbolado público urbano.*
- *Se propone evitar la exposición de alimentos en la vía pública, donde pueden contaminarse con las emisiones gaseosas de automóviles y ómnibus*
- *En cuanto a las políticas a llevar a cabo en relación a las cuencas hídricas, tendrían que ser amplias y tratarse a nivel metropolitano, abordarlas a nivel de laboratorio mediante modelos de simulación, antes de tomar medidas de cambio. Incorporar conceptos de ergonomía en los programas educacionales a nivel universitario e incluir en los códigos de Planeamiento, Espacio Público y Edificación, aspectos de ergonomía y libre accesibilidad.*

### Zona Sur

- *En primer lugar aparece la necesidad de implementar políticas conjuntas con los Municipios del Area Metropolitana de Buenos Aires*
- *Se remarca la falta de políticas de tendencias generales (desarrollo industrial y comercial), y también la necesidad de delinear políticas de control sobre la especulación inmobiliaria y políticas generales para dotar de infraestructura a la zona (camino, cloacas, agua corriente). Se resalta que habría que considerar preservar las características propias de la zona Sur.*
- *Se propone la recuperación del Río de la Plata en Costanera Sur y surge un interrogante con respecto a la conservación de la Reserva Ecológica en ese sitio, que permitiría las visitas y la relación con el agua.*
- *Por otra parte se plantea la zona de Pompeya, y especialmente Av. Sáenz como eje estructurador del barrio, partiéndolo en dos zonas; la este, más comercial y la oeste de tipo industrial, sufriendo esta última abandono, inseguridad, ocupaciones y habilitaciones ilegales, etc.*
- *En ese sentido, sería necesario un cambio en el Código de zonificación, generando tejidos mixtos en lugar de los industriales. Se destaca que el barrio se está quedando sin gente joven y sin clase media y proponen el tratamiento de la barrera que constituye el FFCC Belgrano y replantear el subte H sobre nivel ya que no quieren gente "enterrada" con un subte encima. Propone*

*planes socio-ambientales (Equidad) y sumar a la población de Villa Alsina y Villa Diamante, zonas que quedan abandonadas por falta de comunicación. Respecto de la zona de Perito Moreno dice saber de la existencia de terrenos municipales, ilegalmente ocupados, que reclama como espacios verdes. Para el área de la Estación Sáenz higiene y condiciones de seguridad. Para la Av. Roca ordenamiento del tránsito, fundamentalmente el de cargas.*

- *Respecto de Av. Sáenz se agrega que se convierte en definitiva en un paso de la gente de Provincia (Villa Alsina) hacia la ciudad. Plantea la necesidad de que la gente habite el lugar y propone un cambio en el Código tendiente al desarrollo comercial y residencial del área*
- *Es necesario un cambio en las zonificaciones, generando tejidos mixtos. Propone cambiar el concepto de espacios verdes por el de espacios libres ya que estos últimos no implican mantenimiento*
- *El problema de los estacionamientos de colectivos en Constitución y Correo Central a lo que se suma el tema de micros y combis ilegales. Propone la solución de coches capturados por la policía que no tienen espacio. En Av. San Juan el control de la velocidad de los camiones que acceden al puerto y en las zonas turísticas el control y ordenamiento del estacionamiento de los buses*
- *El enterramiento del FFCC Sarmiento es imprescindible para mejorar la conectividad norte-Sur, realizar zonificaciones mixtas y rever el tema de la vigencia de Códigos y sus aplicaciones.*
- *Se sintetiza el problema de >Parque Patricios en dos puntos: depósitos y camiones.*
- *Solicitan una Playa de Transferencia de Cargas, Ubicación de la Ciudad Judicial en el barrio, cumplimiento del Art. 14 de la Ley 71 (Renovación Urbano del Area Sur para compensar el desarrollo de la Zona Norte. Parque Urbano en el predio de la cárcel de Caseros. Acceso a toda la información que genera el Plan Urbano Ambiental (lo hace extensivo a todo el Gobierno de la Ciudad)*
- *En otro orden que tiene que ver con las conclusiones del Primer Foro de Debate, proponen: áreas para estacionamiento de camiones, áreas de restricción de vehículos privados, revisión del recorrido del transporte público, revisión de la red de tránsito pesado, actividades no contaminantes, limpias y sustentables*
- *Se hace una queja generalizada respecto de los modos de comunicación y del funcionamiento de los Centros de Gestión y Participación*
- *Se propone frenar el uso del nuevo Código por un año, hacer certificaciones de uso reales, impedir el funcionamiento de Consultoras, Inspecciones, coimas, etc.*
- *En cuanto al tema de la Reserva Ecológica la problemática comienza concretamente en el Río Bermejo. Para evitar el corrimiento del Delta y la limpieza de la costa de la ciudad hay que construir los diques necesarios en el Bermejo y comenzar de forma inminente con la limpieza del Riachuelo y la construcción de puentes sobre el mismo.*

- *Respecto de Constitución opina que su degradación comienza con la construcción de las autopistas y que hay que reflexionar seriamente sobre el tema.*
- *La limpieza del Riachuelo debería ser una tarea conjunta de la Ciudad con los Municipios comprometidos y que, paralelamente, hay que tratar el tema de las basuras y vertidos y su reciclaje en forma urgente.*
- *Se acuerda continuar el régimen de trabajo conjunto y permanente que permita superar errores pasados, irresoluciones, etc. Y avanzar hacia el futuro*
- *Generar una herramienta transitoria que controle la toma de decisiones en áreas estratégicas de la ciudad durante la elaboración del Plan Urbano Ambiental*

#### *Accesibilidad para la Eficiencia Funcional*

- *Política tarifaria integradora*
- *Acentuar la relación entre las distintas organizaciones intermedias, asociaciones, etc. con las diferentes empresas prestadoras de servicios de transporte, mediante un adecuado sistema de comunicación, brindando información necesaria y clara.*
- *Control y cumplimiento de ordenanzas y leyes vigentes referidas al transporte (ejercicio pleno del poder de policía), medidas a corto plazo.*
- *Reordenamiento del sistema de transporte, medidas a largo plazo y articulación de centros urbanos, extensión de líneas subterráneas, potencializando otros subcentros locales*
- *Centros de trasbordo, conjunción y cumplimiento de la función. El rol del centro de trasbordo y el deterioro ambiental, contaminación visual, sonora, etc.*
- *Disfuncionalidad del transporte, rol del peatón, peatonalización, ensanche de veredas invasión del espacio público con vendedores, carteles, mobiliario urbano, follaje, etc. Esto afecta a las personas con movilidad reducida, etc.*
- *Mejorar la conectividad a través de red ferroviaria que provoca estrangulamiento, congestión y más emisiones contaminantes. Esto plantea como necesario la autopista ribereña, terminación de la Av. Arturo Illia y más conexiones transversales*
- *Preferenciar la utilización del sistema de transporte público y desaliento al uso automóvil particular.*
- *Tratamiento del transporte de sustancias peligrosas, dispositivos en caso de emergencia.*
- *Revalorizar el espacio público según áreas*
- *Cumplimiento de toda la normativa en lo referente a personas con movilidad reducida tanto en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires como en el territorio nacional en lo que se refiere a tránsito, estaciones, paradas de autobuses, centros de transferencias, centros de trasbordo, etc.*
- *Supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas y en el transporte. Tren de alta velocidad a Ezeiza que facilite la accesibilidad.*
- *Estacionamiento disuasorio en centros de transferencia*
- *Abastecimiento masivo a la ciudad por ferrocarril a playas de ruptura de cargas en el ámbito de la ciudad*

- *Aeroparque de acuerdo con lo propuesto en el capítulo*
- *Capacidad del sistema de accesibilidad y contribución a un sistema metropolitano integrado*
- *Reducción de actividades, reducción de horas de vuelos, controles en cuanto a polución atmosférica y sonora, estrechar la relación con el entorno inmediato (Costanera Norte)*
- *Considerar la conveniencia de normas urbanísticas preventivas en el período de elaboración del plan una vez acordado el diagnóstico de la ciudad.*

#### *Operatividad de las Acciones*

- *El Plan Urbano Ambiental deberá desarrollar normativas ambientales convenientemente articuladas y armonizadas con las de la provincia de Buenos Aires. Asimismo que la normativa ambiental que se genera pueda ser cumplida en términos de no generar clandestinidad, evitar los ocultamientos y para viabilizar la fiscalización por parte del Estado.*
- *Se estima que el Plan Urbano Ambiental deberá promover la operatividad armónica de las obras de mantenimiento de las empresas de servicios públicos*
- *El Plan Urbano Ambiental deberá generar un manual de procedimientos de administración y gestión urbana a partir de definir en primer lugar el modelo de calidad de la ciudad que se quiere lograr, que sea entendible, sencillo, accesible para todos, y asegura la transparencia de la gestión urbana.*
- *El Plan Urbano Ambiental deberá articular con todos los actores que participan de la construcción de la ciudad para el logro de ámbitos de compromiso sobre la ciudad.*
- *Respecto de los lineamientos propositivos se acuerda en términos generales con las propuestas del Ferrocarril Sarmiento en trinchera, pero se sugiere que en aras de los proyectos futuros que solucionaran integralmente los problemas, no se impida la realización de proyectos parciales que con poca inversión mejorarían la situación actual del centro de Transbordo de la estación Liniers.*
- *Centro tecnológico en el predio del Ex mercado de Hacienda, pero se sugiere incorporar otras actividades tales como centro cultural, recreativo, deportivo, y actividades educativas de carácter local.*
- *Por otro lado no se acuerda con la incorporación de viviendas en el predio porque sería privatizar su uso, y el predio debe preservarse para usos comunitarios*
- *El Plan Urbano Ambiental debe implementar mecanismos de consulta para determinar el destino del predio.*
- *Se acuerda con la radicación de las villas en sus actuales localizaciones.*
- *Se rescata la experiencia y se sugiere la institucionalización del trabajo conjunto de los equipos técnicos del Gobierno Central, con las organizaciones vecinales en el ámbito de los Centros de Gestión y Participación.*
- *Sería conveniente distribuir y difundir con la debida anticipación el Documento para su análisis*

- *Si el Documento está dirigido a los no técnicos su lectura es difícil por lo engorroso y poco conciso de la redacción y de los contenidos*

Este material fue extraído de los documentos entregados por el Consejo del Plan Urbano Ambiental "El Proceso Participativo del Plan" y "Memoria Actividades" y de los documentos entregados por la ComAPH.

Entendemos que se volvió a utilizar para el desarrollo de esta actividad, la técnica conocida como *Comités Asesores y Grupos de Tareas* antes comentada.

### **Consejos Consultivos / CoPUA**

Los Consejos Consultivos que se crearon a fines de 1999 conformados por ONGs, miembros de entidades productivas, de servicio, comerciales, de los partidos políticos y vecinos interesados, tuvieron por finalidad incorporar al debate y definición del PUA, la opinión de los representantes de los Centros de Gestión y Participación (CGPs).

A fines de 1999 y principios del año 2000 se realizó un Primer Taller que analizó y evaluó la situación local a la luz del Diagnóstico y de los Criterios Orientadores de la Ley N° 71. Entre los temas emergentes se destacan los de:

Tratamiento preventivo sobre la densidad poblacional y de construcción en las zonas saturadas; Barreras – urbanas; FFCC - Equipamientos – Autopistas; Planes de Manejos para zona inundable; Preservación patrimonial; Accesibilidad de la zona Sur; Método de Gestión: Plan de Sector a escala comunal e interbarrial

Nuevamente se usó la técnica de los *Talleres* para lograr un adecuado desarrollo de la temática abordada, permitiendo a los actores compartir información y establecer criterios que les ayuden a tomar decisiones y resolver diferencias a través de la búsqueda de soluciones.

Las propuestas consensuadas en el Primer Taller por los CGPs y el CoPUA se resumen en 148 puntos. En ellos aparecen temas de índole tanto sectorial como general para la ciudad. A continuación mostramos los puntos acordados entre los Centros de Gestión y Participación y el Consejo del Plan Urbano Ambiental. Por las entrevistas realizadas hemos constatado que algunos de los puntos tratados fueron incorporados al Plan, aunque no la mayoría. Hubo casos de proyectos que fueron entregados a instituciones que no habían elaborado las propuestas (información suministrada por los entrevistados); en tanto que otros pedidos como cambios o nuevas zonificaciones no podían ser contempladas hasta tanto no estuviera el Plan aprobado

## Propuestas consensuadas por los CGPs y el CoPUA

Los puntos acordados fueron:

- 1) *El transporte público no debería circular por las calles internas con veredas menores a 1 m de ancho. Deberían ir por las avenidas.*
- 2) *Peatonalización del Pasaje Santa Teresa*
- 3) *Promover "Consortios Culturales" (desarrollo local con contenido del Plan Urbano Ambiental)*
- 4) *Instalar un Centro de Información Pública en red con los municipios del Area Metropolitana (inmuebles del Estado, licitaciones y proyectos de obra)*
- 5) *Crear un espacio recreativo en el polígono delimitado por Juan de Garay – Martín –García – Pedro de Mendoza*
- 6) *Realizar una Campaña de Difusión y Prevención del Espacio Público*
- 7) *Mecanismo de control sobre el transporte y el espacio público*
- 8) *Recuperar el Centro Pompeya y realizar una terminal de Ómnibus*
- 9) *Se propone realizar una Terminal de Colectivos y espacios verdes en la zona de Estación Sáenz*
- 10) *Cerrar cales al tránsito pesado por la Av. Perito Moreno*
- 11) *Generar espacios verdes en el terreno de Aguas Argentina ubicado entre las avenidas Perito Moreno y Castañares -actualmente es un vaciadero clandestino-*
- 12) *Prohibir la circulación de camiones de más de 3 tn fuera de la red de tránsito pesado y disponer de un Centro de Ruptura de Carga*
- 13) *Necesidad de integrar al proceso participativo a los vecinos (no incorporados a ONG's)*
- 14) *Se proponen acuerdos entre distintos CGP's para trabajar en conjunto en proyectos comunes*
- 15) *Nuevas normas para casas tomadas*
- 16) *Atender las diversas formas de uso del espacio público en las zonas con comunidades no locales, sin promover barreras culturales (paraguayos, coreanos y bolivianos)*
- 17) *Falta un Banco Ciudad en la zona de Pompeya*
- 18) *Debería promoverse una política que atiende la problemática de las industrias vacías*
- 19) *Promover la zona de Boedo que está adquiriendo una dinámica propia sin alterar los barrios de baja densidad y respetando las características propias*
- 20) *El interés de la gente está en recuperar alguna parte histórica y cultural (CGP 6)*
- 21) *Faltan plazas barriales, espacios públicos y recreación 8CGP 6)*
- 22) *Promover Mesas de Trabajo con los actores sociales en Parques*
- 23) *Destinar la Planta de Agua Potable de Aguas Argentinas a Centro Cultural y otras actividades complementarias*

- 24) Hay sectores de interés para circuitos turísticos (Boedo, Pompeya, Puente Alsina, Flores, etc.)
- 25) Evaluar la localización del Mercado de la Flores (Acuña de Figueroa y Sarmiento)
- 26) Coordinar las obras de infraestructura – públicas y privadas- en el espacio público para evitar las consecuencias negativas
- 27) Evaluar el cambio de mano de circulación de las Avenidas Avellaneda y Directorio, con el fin de descongestionar el tránsito
- 28) Los “Barrios Parque U” deben ser calificados como Areas de Preservación Ambiental y Paisajística
- 29) Se promueve convertir a estaciones del Ferrocarril Sarmiento en lugares de encuentro e integración social, como Areas de Protección Histórica (Flores, Floresta, Soldati, Lugano, etc.)
- 30) Se propone que el Ferrocarril Sarmiento funcione en trinchera desde Caballito hasta Liniers
- 31) Los Programas de Convivencia son un mecanismo apto para resolver aquellos aspectos no acordados en la contratación de servicios públicos
- 32) Realizar nuevas plazoletas en los sectores vacantes bajo Autopistas 25 de Mayo y Perito Moreno, así como renovar las existentes
- 33) Utilizar las tierras residuales ferroviarias para crear un espacio verde en la calle Bacacay
- 34) Al rezonificar las áreas ferroviarias mantener la fisonomía ambiental y paisajística del barrio
- 35) Ampliar las previsiones en el código para carga y descarga en supermercados, por ser exiguas para el movimiento de las mercaderías
- 36) Reglamentar la circulación de los ómnibus de mediana distancia (no tienen identificación) así como charters y combis
- 37) Legislar a los paseadores de perros y a los caniles construidos en plazas
- 38) Centro potencial como por ejemplo en Escalada y Cruz
- 39) El Riachuelo, que podría ser una importante atracción turística, recreativa y navegable
- 40) Faltan plazas a nivel barrial. Es importante recuperar el Parque de la Ciudad
- 41) Traslado del Autódromo
- 42) Promueve un plan de sector en la Estación Lugano, para revalorizarla como patrimonio ambiental
- 43) Apertura de la Avenida Argentina
- 44) Hacer una evaluación de impacto de las nuevas actividades
- 45) Recuperar la Estación Lugano y su entorno
- 46) La zona tiene la casi totalidad de las villas de la ciudad, es indispensable la transformación de las mismas en barrios pero deberían “dejar de ser el lugar del otro”
- 47) Difundir y concienciar
- 48) Acuerdo acerca del Riachuelo
- 49) Modificar la normativa de U31
- 50) Metas mínimas de espacios verdes o estándares a alcanzar
- 51) Recuperación de las plazas como lugares de encuentro mediante nuevas intervenciones, más arbolado, circuitos y recorridos, prestando especial aten-

- ción en los sectores industriales donde dichas plazas y el espacio público en general se encuentran en estado de mayor abandono*
- 52) Sería de suma importancia recuperar los boulevard*
  - 53) Sarmiento por trinchera y la prolongación del Subte A entre otras alternativas*
  - 54) Parque Centenario, Parque Rivadavia y Plaza Almagro constituyeron Mesas de Trabajo y Consenso con los actores sociales, para definir prioridades y, en los casos pertinentes coordinar el seguimiento de la ejecución presupuestaria*
  - 55) Destinar el edificio "Bomba de Agua" de la ex Obras Sanitarias a Centro Cultural*
  - 56) Financiamiento de las normas, en especial para disminuir los costos ambientales que externalizan las actividades –locales y nacionales-*
  - 57) Indispensable el fortalecimiento de los equipos técnicos del GCBA ante los estudios realizados por terceros, en especial los de EIA, y la coordinación entre áreas*
  - 58) E2 y E1 son distritos donde pueden localizarse industrias incompatibles con las viviendas. No responden a la realidad actual*
  - 59) El Mercado de Hacienda puede ser un espacio para reconvertir con otras actividades industriales, espacios verdes y culturales con promoción de actividades turísticas*
  - 60) Los mecanismos de participación del Plan Urbano Ambiental deberían estar diseñados para desarrollarse de modo sistemático, permanente y en distintas escalas*
  - 61) Información pública sobre los proyectos del GCBA*
  - 62) Sobre la infraestructura, en las obras que se proponen se debe realizar el análisis del costo beneficio de las mismas y su evaluación de EIA*
  - 63) Se pide la realización del Impacto Ambiental del Supermercado Carrefour de Warnes*
  - 64) Propone que el tránsito pesado solo se realice por un área especial, la Av. Juan B. Justo y que se reconozca que es un sector frágil con riesgo ambiental*
  - 65) Preservar los edificios singulares y sitios de interés histórico – ambiental de Villa Crespo y Chacarita –la Casa Colectiva "El Conventillo de la Paloma", la manzana de la ex fábrica "Nacional del Calzado" y curtiembre, así como las obras arquitectónicas del cementerio de la Chacarita, como mausoleos, panteones y bóvedas*
  - 66) En el espacio público y plazas conservar y fomentar con especies arbóreas autóctonas*
  - 67) Forestación del área es una de las prioridades así como la creación y el mejoramiento de plazas y plazoletas como la Exodo Jujeño, la Baron Hirsh, etc.*
  - 68) El arroyo entubado Maldonado debe considerarse área crítica y recibir las consideraciones correspondientes*
  - 69) Conectar la Estación Dorrego de la Línea B con la del mismo nombre del Ferrocarril San Martín, para recuperar la memoria histórica (reconstrucción, recorridos)*
  - 70) Prolongación de la línea de subterráneos B hasta llegar a la Av. Gral. Paz*

- 71) *Rezonificación de barrios como Villa Ortúzar, La Paternal y Chacarita (área de 200 has, actual Distrito E2) considerando el carácter mixto residencial y de pequeñas fábricas*
- 72) *Respetar en los CGP's la identidad de los barrios existentes en concordancia con la gestión descentralizada del GCBA*
- 73) *Desarrollar mecanismos que perfeccionen la audiencia pública para los temas referidos al Planeamiento Urbano*
- 74) *Utilizar el concepto de Recurso Urbano como el de "suelo creado" incorporando el valor de las capacidades construibles (infraestructura) para recuperar recursos para la ciudad y alimentar "Planes Específicos del Plan Urbano Ambiental"*
- 75) *Banco de inmuebles (stock físico de la ciudad)*
- 76) *Incorporar sobre laterales y transversales las actividades que actualmente se llevan a cabo en avenidas, tal como el caso de Montevideo donde la gestión articula lo físico con los agentes sociales*
- 77) *Trazado de las bicisendas con la participación de los vecinos y los CGP's*
- 78) *En Panamericana y Av. Gral Paz se evidencia una nueva centralidad, pero falta articulación entre ella, la Ex AU3 Y EL Subterráneo B*
- 79) *El ferrocarril divide y provoca serios problemas de tránsito. Sería necesario un Centro de Transferencia en la Estación Saavedra*
- 80) *Las líneas de colectivos requieren de una definición en red con señalización y paradores apropiados*
- 81) *Propone la recuperación del adoquinado de las calles*
- 82) *Señala la necesidad de facilitar el acceso de las personas discapacitadas al espacio público*
- 83) *Poner en valor la plaza barrial*
- 84) *El Plan Urbano Ambiental debería promover el traslado de actividades públicas ya que empresas privadas de gran envergadura se están trasladando a la periferia de la ciudad, promoviendo nuevas centralidades*
- 85) *La conectividad transversal, es inexistente entre lo que serían subcentros como por ejemplo falta conectividad entre Flores y Belgrano. La única arteria es la Av. Beiro y no existe otra que una el Norte con el centro de la ciudad o el Sur*
- 86) *Con respecto a la Franja Costera, el predio de la ESMA y los clubes funcionan como una barrera. Por otra parte tienen un "U.P. ficticio" ya que hay actividades y construcciones edilicias*
- 87) *En cuanto a la mejora del frente costero, en la zona hay varios arroyos paralelos. De la Av. Cabildo hacia el bajo es una zona inundable*
- 88) *Existe saturación en Belgrano ya en los últimos años se dio un proceso de concentración muy importante. En este sentido la división de la ciudad también se da en la Av. Cabildo. Aparece una contradicción entre el costo y la calidad de vida. Esto se ve en muchos aspectos, como en el caso de las cloacas que están saturadas, edificios sin luz en los primeros pisos, etc.*
- 89) *Habría que pensar en contratos urbanos para alentar la compensación nortesur*

- 90) *Asimismo, el megaproyecto Gillete y Atma –conjunto de 250 unidades de vivienda- en una zona donde la infraestructura se encuentra saturada es observada como un conflicto futuro*
- 91) *Visualiza como necesarias la conexión con el Río de la Plata a través de la continuación de las calles Rivadavia, Pico para vehículos y peatonales*
- 92) *Se refiere luego a la demanda social por constituir a la Escuela de Mecánica de la Armada en un conjunto edilicio de la memoria al genocidio*
- 93) *En el Taller de Tránsito y Transporte de Núñez se propuso el traslado de la cabecera de colectivos de la Estación Rivadavia en tierras bajo la Avenida Gral. Paz. El mismo fue gestionado por el CGP ante la Subsecretaría de Transporte y Tránsito del GCBA y el Anteproyecto fue realizado por el Arq. Katz. Autopistas del Sol tiene la tenencia de dichas tierras y es objeto de acuerdo*
- 94) *Sobre el tratamiento de las calles propone la generación de suelo permeable en el área, y destaca la necesidad de establecer planes de riesgo*
- 95) *Plantean la necesidad de armar un escenario junto con Vicente López sobre el turismo*
- 96) *Señalan el área de laboratorios –U23- en fuerte reconversión. En cierta medida existe presión para retirarse (caso Schering-Gillete) en procura de cambios en la intensidad de ocupación*
- 97) *Es conveniente mantener la mixtura de usos con definición a través del consenso con los vecinos*
- 98) *En Belgrano existen inundaciones y se están realizando obras en el canal aliviador del Arroyo Vega. Se destaca la necesidad de compuertas para evitar la sudestada. Entienden indispensable la existencia de un Programa Sectorial sobre Inundaciones*
- 99) *La falta de limpieza de sumideros o por exceso de basura en las veredas son las mayores generadoras de inundaciones acarreado problemas de tránsito. De las reuniones tenidas con los vecinos surge el reclamo por colocar carteles de derivación de tránsito cuando hay inundaciones*
- 100) *No hay un manejo entre el espacio construible y las condiciones que presentan los lugares por donde se encuentran entubados los arroyos. La calle Blanco Encalada no debería tener más de siete pisos pero puede construirse el doble*
- 101) *Es importante combinar la relación del FOT. Menor FOT en el norte, menor superficie construible; mayor FOT, mayor disponibilidad de espacios verdes*
- 102) *Es importante tener información relacionada con los CGP's sobre el estado del ambiente. Se requiere la copia de información sistemática*
- 103) *Se acuerda en la necesidad de tener auditorías ambientales para amortiguar el impacto de las construcciones*
- 104) *Hay sobredensidad edilicia en Belgrano, que la hace más vulnerable al ejecutarse maga emprendimientos*
- 105) *“Plan de sector, (sección 9 del Código de Planeamiento Urbano), casos del '89 para Parque Alte. Brown, Paternal, Agronomía. Es indispensable la recuperación de esos mecanismos desde el PUA con los CGP's y los*

*Consejos Consultivos, con la participación de los funcionarios correspondientes*

- 106) *Una vez finalizado el Plan Urbano Ambiental, deben quedar pauta la participación ciudadana. Es importante ver desde lo local al territorio con sus diversas realidades, las capacidades sociales y técnicas*
- 107) *También es importante las experiencias de participación que fijan prioridades de proyectos puntuales*
- 108) *Fiscalizar el patrimonio y las políticas crediticias y tributarias diferenciadas*
- 109) *Falta el tratamiento de la problemática de la sobre ocupación del norte*
- 110) *Incluir "contratos urbanos" con compensaciones entre el norte y el sur. Actuar con opciones orientando las operaciones del norte al sur por la sobre ocupación (se privilegia el aumento del precio de la tierra y las inversiones privadas con programas urbanísticos que aumentan la densidad poblacional y edilicia de la zona)*
- 111) *La sobresaturación + inundaciones + falta de cloacas = conflictos crecientes*
- 112) *Falta en el último criterio orientador la problemática de la accesibilidad y las barreras urbanísticas*
- 113) *Preocupación por el peligro que implica las instalaciones de la Comisión Nacional de Energía Atómica en la Av. Gral. Paz. Los vecinos se sienten amenazados. Asimismo sucede con el Aeroparque de la ciudad*
- 114) *Otro caso de falta de integración interjurisdiccional es la Ciudad Universitaria, totalmente desintegrada de su entorno (Belgrano y Núñez)*
- 115) *Propone el traslado del Centro de Transferencia de Residuos Domiciliarios*
- 116) *Se pide promover la definición del ex Mercado de Pulgas (Distrito Nuevo Colegiales)*
- 117) *Recuperación de las vías y estaciones del Ferrocarril Mitre y el San Martín*
- 118) *Es necesario resolver el problema de estacionamiento en la zona de Carranza*
- 119) *En la zona de las Cañitas, y otros sectores similares, se desarrollan nuevos emprendimientos que concentran actividades gastronómicas y bailables sin estacionamiento}*
- 120) *Los estudios de grabación de televisión generan problemas de estacionamiento, ocupación de la vía pública y pintadas de paredes. Se carece de normativa específica*
- 121) *El Regimiento de Patricios tiende a desmembrarse como Patrimonio Histórico Cultural (venta de tierras a Jumbo) y se limita la posibilidad de incorporarlo a las actividades de esparcimiento*
- 122) *Propone mejorar la peatonalidad de la RECS*
- 123) *Total desacuerdo con la aeroisla*
- 124) *Es indispensable restringir el emplazamiento de hipermercados en las zonas residenciales*
- 125) *Pacífico y Plaza Italia es una zona muy degradada y con serios problemas de tránsito*

- 126) Los CGP's limítrofes entre sí podrían desarrollar acciones conjuntas
- 127) Apertura desde Av. del Libertador – Alcorta, de la continuación de Callao, Pueyrredón, Austria, otras hasta la avenida Costanera. Salvando las vías ferroviarias -trinchera- mediante puentes. Actualmente los vecinos están aislados, sin acceso directo al río
- 128) Total desacuerdo a proyecto de futura aeroisla
- 129) Replanteo al funcionamiento de Aeroparque
- 130) Limitar la sobreedificación del barrio
- 131) Reducción del FOT en parcelas y altura máxima de edificios. Ello permitiría equilibrar el flujo de inversiones para la renovación urbana del área Sur.
- 132) Area Callao – Alcorta – Salguero – Río de la Plata. Desarrollar como "Espacios Verdes Públicos" toda el área antedicha. Previendo instalaciones deportivas del Gobierno de la Ciudad
- 133) Impedir el apropiamiento de los Espacios Verdes Públicos. No concesionar a entidades deportivas privadas u otras
- 134) Oposición a depósitos a cielo abierto de contenedores
- 135) Oposición a un "proyecto Retiro" o similar, que contribuiría a instalar una barrera de torres y otras edificaciones, entre la zona ya urbanizada y el río
- 136) Vías del ferrocarril Su circulación en trinchera o enterramiento, parquizando su superficie superior
- 137) Limitar, reducir el uso comercial de las veredas a aquellos, que a la fecha tengan autorización del organismos municipal pertinente, con anuencia de los vecinos en audiencia pública. También en cuanto a las dimensiones de la superficie ocupada
- 138) Estricto cumplimiento del Código de Publicidad, en espacios públicos para combatir la polución visual de las arterias
- 139) Prohibición e marquesinas en sus dimensiones actuales
- 140) Aumento y estricto cumplimiento, por código de Edificación, de las superficies absorbentes en terrenos públicos y privados, para controlar inundaciones temporales por lluvias. "Línea de Frente Interno, que se respete en todas sus dimensiones para formar un terreno natural y absorbente, apto para la forestación y estimulante para mejorar el espacio urbano. Mitigación del efecto recalentamiento"
- 141) Subte H. Futuras estaciones Facultad de Derecho y Las Heras. Su impacto en plazas y espacios públicos
- 142) Prever la instalación de las futuras estaciones debajo de plazas secas, evitando hacerlo debajo de plazas verdes
- 143) Imprescindible Evaluación de Impacto Ambiental de maximercados: Coto de French al 2400 y Norte de Berutti y Agüero
- 144) Prohibir la instalación de nuevos supermercados
- 145) Restringir la ampliación de supermercados existentes, cuyos locales superen los 1500 m<sup>2</sup>
- 146) Consejos Consultivos fundamentales en cuanto a la participación, que no se agotarán con el Plan Urbano Ambiental, sino en temas vitales como:

*presupuesto, educación, salud, seguridad, etc, que hacen a la calidad de vida de los vecinos. Racionalizar las decisiones, consensuar*

147) *Fortalecimiento de los equipos técnicos del GCBA ante os estudios realizados por terceros (en especial E.I.A.) para una eficiente coordinación y control de dichos estudios*

148) *Obligación de los equipos técnicos del GCBA, de concurrir a los Consejos Consultivos y/o otras reuniones de vecinos; respecto del desarrollo e implementación del Plan Urbano Ambiental*

### **Ajustes al Diagnóstico**

Todo el material obtenido y recopilado en los eventos antes descriptos, fue utilizado para cerrar la primer etapa de la tarea de diagnóstico y elaborar elementos para el "Modelo Territorial". El Consejo dejó claramente establecido que era imposible presentar un diagnóstico cerrado, considerando que siempre podría aparecer información que permitiría ajustarlo.

### **Elevación al Jefe de Gobierno**

Una vez incorporadas las opiniones formuladas por las organizaciones, las asociaciones y consejos profesionales y demás participantes de los talleres y debates desarrollados por el CoPUA, los Consejeros realizaron un trabajo de revisión y compatibilización para formular la versión del documento "Diagnósticos y Objetivos" a presentar al Jefe de Gobierno. Este documento fue elevado en noviembre de 1999.

### **4.3.2 El Modelo Territorial y Políticas Generales de Actuación (15-11-99 a 25-4-00)**

El Apartado III del Documento Final, se refiere al Modelo Territorial como: propuesta de ciudad futura, diciendo que fue elaborado a partir de los objetivos y criterios orientadores establecidos en la Ley 71, de las conclusiones diagnósticas y en consideración a un número importante de propuestas vecinales.

Exponemos a continuación las distintas actividades que se llevaron a cabo a fin de cumplimentar el Modelo Territorial.

### **Identificación de "Elementos para el Modelo Territorial" - Encuesta**

Una de las acciones que realizó el Consejo del Plan, sobre los aportes recibidos en la discusión de los "Elementos para el Modelo Territorial", fue la consulta a través de una Encuesta<sup>42</sup> integrada por cuarenta y cinco preguntas y distribuida entre las

<sup>42</sup> Un sistema de Encuesta Pública consiste en la exposición de resultados parciales de los procesos de planificación, y en la recepción de opiniones acerca de los mismos. La oportunidad de convocatoria debe ser en las instancias en que las propuestas en elaboración tuviesen un grado de desarrollo que pueda dar lugar a la formulación fundada de opiniones. La escala de la convocatoria debe estar en relación con la incidencia de la propuesta, o sea que podría ser para la Ciudad en su totalidad, para una o varias Comunas. La exposición de los resultados debe realizarse a través de materiales audiovisuales de máxima claridad, tal que puedan ser comprendidos por la mayor parte de la población convocada. La exposición de dichos materiales debe ser acompañada por la presencia de expertos que pudieran dar respuesta a las principales dudas que surgiesen. La exposición debe realizarse en lugares de fácil concurrencia y durante plazos de aproximadamente un mes. Las opinio-

organizaciones que integran la Comisión Asesora. En ella se trataba de establecer el grado de acuerdo o desacuerdo de las distintas organizaciones sobre las iniciativas detectadas.

En este caso fue la *Encuesta*, la herramienta utilizada por los Organizadores del evento como técnica de Recolección Participativa de Datos, para conocer la opinión de los presentes sobre los puntos prioritarios para desarrollar en esta segunda instancia de trabajo. La Encuesta es una muestra representativa de un conglomerado consultado y genera información estadística con representatividad.

Los elementos consultados para el Modelo Territorial y las observaciones principales realizadas por las 50 organizaciones que contestaron la Encuesta versaron sobre los puntos referidos a: incrementar la densidad residencial de la ciudad, urbanización de villas de emergencia, las centralidades existentes y creación de nuevas, espacios públicos, transporte (FF.CC., pasos viales, subterráneos, estaciones de carga y de ómnibus) ampliación autopistas y calles, conflicto residencia-industria, áreas degradadas, relocalización del autódromo, Exposición Universal 2010.

El 28 de febrero de 2000 en el Centro Cultural Ricardo Rojas el Consejo dio a conocer los acuerdos alcanzados con la Comisión Asesora, que fueran considerados como prioritarios para trabajar en el Modelo Territorial. Los mismos fueron presentados en los Programas de Actuación -instrumentos de vinculación que se consideran más apropiados para establecer el nexo entre los grandes lineamientos estructurales del Modelo y los microespacios de los distintos barrios- del Plan Urbano Ambiental.

La opinión de los Encuestados se hizo pública mediante la implementación de los siguientes Programas de Actuación:

- Programa de Integración Metropolitana
- Programa de Organización Urbana
- Programa de Ordenamiento de Áreas
- Programa de Revalorización de Sectores

Entendemos que para comunicar estos resultados, la técnica utilizada es la que se denomina *Open Houses*, es decir la elección de un determinado sitio para que el público pueda adquirir información oral y escrita.

---

nes deben ser formuladas por escrito, garantizándose la llegada de las mismas a los responsables de los materiales expuestos. Dichas observaciones deben ser contestadas a cada uno de los opinantes, también por escrito y en un plazo máximo de un mes. En caso de resultar conveniente, una vez concluido el plazo de contestaciones, se podría realizar una convocatoria amplia para comentar global y conjuntamente las cuestiones surgidas en el proceso (Anexo I – Proyecto preparado por la Legislatura de la CABA).

## Proyectos presentados por ONGs y Otras Entidades en "Buenos Aires 2010"

Buenos Aires 2010 surgió como iniciativa del Consejo del Plan Urbano Ambiental con la vocación de experimentar e incluir en la planificación la voz y las intenciones de las organizaciones no gubernamentales, entidades académicas, profesionales, grupos de acción comunitaria, así como también la de vecinos, que, nucleados a través del Centro de Gestión y Participación, creyeron y contribuyeron en la construcción y reflexión conjunta de la Ciudad.

En marzo de 2000 se presentaron en el Centro Cultural General San Martín distintos proyectos preparados por organizaciones y vecinos; experiencia ésta que superó las expectativas y expresó la necesidad de los ciudadanos de involucrarse en la planificación de su ciudad.

En este caso la participación fue muy activa y heterogénea. Se eligió como técnica participativa el de las *Reuniones Públicas y/o Grandes Reuniones*, Son eventos que se utilizan para difundir o intercambiar información.

Para demostrar como se integraron las ONGs y cuales fueron las temáticas predominantes hemos construido una matriz que permite una mejor visualización de ambos aspectos de la participación

La Tabla / Matriz "Presentaciones de Ideas y Proyectos de ONGs y Otros" que hemos preparado y adjuntamos a continuación, muestra las Organizaciones y las Propuestas seleccionadas por el CoPUA para exponer en el marco del evento "Buenos Aires 2010". Como podrá apreciarse de los 16 temas de interés desarrollados en las presentaciones seleccionadas, el de los Espacios Verdes / Públicos (EVP) ocupa el primer lugar (32 menciones) y le siguen muy alejados Patrimonio, Cultura / Educación (PAT. CULT/EDUC - 14); Transporte (TRANS - 12); Normativa (NORM - 10); Gestión (GEST - 8); Industria / Comercio (IND / COM - 5); Turismo, Costa / Ribera, Residuos (TUR. COSTA / RIB. RES - 4); Urbanización, Barreras / Conectividad, Inundaciones, Contaminación (URB. BARR / CONECT. INUND. CONT - 3) y Vivienda, Salud (VIV. SAL - 2). El siguiente cuadro muestra estos guarismos.

Menciones	Temas	Porcentaje
32	EVP	26
14	PAT.CULT/EDUC	11,3
12	TRA	9,7
10	NORM	8,1
8	GEST	6,5
5	IND/COM	4,1
4	TUR, COSTA/RIB, RES	3,2
3	URB, BARR/CONECT, INUND, CONTAM	2,4
2	VIV, SAL	1,6

Fuente: Elaboración propia en base a la información provista por Tabla / Matriz "Presentaciones de Ideas y Proyectos de ONGs y Otros - Buenos Aires 2010"

PRESENTACIONES DE IDEAS Y PROYECTOS DE ONGs Y OTROS

BUENOS AIRES 2010

(13 al 19 de marzo 2000) Teatro General San Martín

C G P	ORGANIZACIÓN / PROPUESTAS PRESENTADAS	TEMAS DE INTERES															
		ESPACIOS VERDES PUBLICOS	URBANIZAC. ENTORNO	TRANSPORTE	PPATRIMONIO	EDUC. / CULTURA	GESTION	IND. / COM	TURISMO	COSTA / RIBERA	RESIDUOS	VIVIENDA	BARRERAS / CONNECTIV.	NORMATIVA	SALUD	INUNDACION	CONTAMINAC.
5	CGP N° 5 – Playa Carga y Descarga Zona Pompeya -			X	PP												
9	FADU-UBA Postgrado Polo Tecnológico Mataderos		X	X	X	X		X				X					
1	UIA –Ciudad Bs. As. La industria y la ciudad hacia una mejor Convivencia Urbana de cara al Tercer Milenio							X			X						
8	Asociación En defensa del Sur Polo Multiactoral Tecnológico					X		X									
	La movida de Floresta El eje verde y sus proyectos	X															
	Asociación José Soldati Plaza de los chicos	X															
2S	Universidad de Flores Mapa Verde	X															
2	Fundación Ciudad Corredor Verde Ribereño	X								X							





El Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires y La Participación Ciudadana

C G P	ORGANIZACIÓN / PROPUESTAS PRESENTADAS	TEMAS DE INTERES															
		ESPACIOS VERDES PUBLICOS	URBANIZAC. ENTORNO	TRANSPORTE	PP PATRIMONIO	EDUC. / CULTURA	GESTION	IND. / COM	TURISMO	COSTA / RIBERA	RESIDUOS	VIVIENDA	BARRERAS / CONNECTIV.	NORMATIVA	SALUD	INUNDACION	CONTAMINAC.
3	Hospital J. Borda El Borda abre sus puertas a la ciudad				X	X											
2 N	Asoc. Respeto Urbano Normalización de Construcciones Publicitarias												X				
7	Red de Gestión Asociada GAO Plan Urbano Ambiental Barrial	X					X										X
5	CGP N° 5 Patrimonio, Arte, Comunidad				X	X											
	Asociación El Ágora de Buenos Aires Remodelación de edificio Depósito Gravitación Caballito				X	X			X								
	Asociaciones Varias Modificación de zonificación												X				
12	Acción Ambiental Políticas Urbanas, la Participación en la Gestión de la Ciudad						X						X				
2S	CGP N° 13 Propuesta de Gestión Concertada con los Vecinos				X		X									X	
	Por una Ribera Natural Restauración y rehabilitación del sector costero Reserva Ecológica Costanera Sur									X							
2S	Cámara Empresaria Emprendimientos Urbanísticos Los Patios del Barrio. Paseo Público	X									X			X			



El Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires y La Participación Ciudadana

C G P	ORGANIZACIÓN / PROPUESTAS PRESENTADAS	TEMAS DE INTERES															
		ESPACIOS VERDES PUBLICOS	URBANIZAC. ENTORNO	TRANSPORTE	PPPATRIMONIO	EDUC. / CULTURA	GESTION	IND. / COM	TURISMO	COSTA / RIBERA	RESIDUOS	VIVIENDA	BARRERAS / CONECTIV.	NORMATIVA	SALUD	INUNDACION	CONTAMINAC.
	Centro Regional de Cooperación para el Desarrollo Playa Colegiales			X	PPP												
7	La Casa de los Sueños FF:CC: Sarmiento, sus tierras vacantes, espacios verdes, edificios históricos, etc.	X			X								X				
6 7	Comisión Vecinal Liniers Versalles Urbanización Parque para terrenos aledaños a Estación Liniers	X		X									X				
14 E	Asoc. Social y Cultural de Palermo Playas Ferroviarias de Palermo	X											X				
7	Asoc. Vecinal Caballito Oeste Parquización Vecinal Caballito Oeste	X											X				
5	CGP N° 5 Pompeya, Soldati y Pque. Chacabuco Estación Sáenz Centro de Tránsito			X									X				
7	Arq. T. Smeraldi – CGP 7 Sobre el ferrocarril sus tierras vacantes	X															
9	CGP N° 9 F.C. Sarmiento en trinchera	X															
	Universidad de Flores Ecología Urbana en el Sur de Bs. As.																X
8 9	CEDESUR - Mataderos Liniers Desarrollo Sustentable de la Región Sudoeste de la CBA												X				

El Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires y La Participación Ciudadana

C G P	ORGANIZACIÓN / PROPUESTAS PRESENTADAS	TEMAS DE INTERES															
		ESPACIOS VERDES PUBLICOS	URBANIZAC. ENTORNO	TRANSPORTE	PPATRIMONIO	EDUC. / CULTURA	GESTION	IND. / COM	TURISMO	COSTA / RIBERA	RESIDUOS	VIVIENDA	BARRERAS / CONECTIV.	NORMATIVA	SALUD	INUNDACION	CONTAMINAC.
	Respeto Urbano Integración barrio Recoleta con la costa del Río de la Plata				PPATRIMONIO					X							
5	Fundación Pehuén Pompeya y su entorno de pertenencia	X		X	X						X			X			X
11	GAO Organizaciones comunitarias y vecinos Ejes de los barrios Paternal, V. Crespo, V. Ortúzar, Chacarita				X								X		X		
12	Sociedad de Fomento Belgrano R Renovación Urbana para la Ex AU3			X								X					
	Multisectorial Mataderos – Liniers Plan Integral de Revitalización Ex Mercado de Hacienda	X				X		X				X					
12	Biblioteca Popular D. F. Sarmiento Ideas para un Centro Barrial			X		X											
8	Unión de Comerciantes y Vecinos de Lugano y Riachuelo Un Hospital para el barrio													X			
	Vecinos de Villa del Parque Espacios verdes	X															
	<b>TOTAL</b>	<b>32</b>	<b>3</b>	<b>12</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>3</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos del documento "El Proceso Participativo del Plan – Anexo 4"

## **Aportes de Entidades de la Sociedad Civil al PUA**

Aparte de las reuniones con cámaras empresarias y/o distintos sectores de la comunidad, se generaron comentarios y contribuciones de otros actores de la sociedad que se pronunciaron sobre distintos aspectos del Plan o acercaron opiniones.

Entre las entidades que realizaron aportes se encuentran la Cámara Argentina de Autoservicios Mayoristas (CADAM) desarrollando temas sobre comercio y ciudad; el Instituto Argentino de Racionalización de Materiales (IRAM) advierte sobre las normativa de calidad del aire, agua, suelo, ruido; el Museo Argentino de Ciencias Naturales Bernardino Rivadavia – Instituto Nacional de Investigaciones de las Ciencias Naturales se explaya sobre la protección de las cualidades del ambiente y la naturaleza; Uriel Asociación Civil para el Desarrollo Sustentable desarrolla una propuesta de ecología y medio ambiente; el Foro Ambiental Ciudadano presenta un documento referido a un programa local de sostenibilidad energética en función del transporte, residuos, áreas verdes; por último BPW Tigre Mujeres de Negocios y Profesionales plantean el tratamiento de los residuos a través de la educación escolar.

En este caso también se produjo un intercambio participativo de otros sectores, con distintos aportes y particulares visiones sobre el Plan en ejecución. Lamentablemente no pudimos escuchar a estas organizaciones a pesar de los esfuerzos por ubicarlas. No olvidemos que hubo muchos casos de ONGs que se licuaron por las dificultades producto de la crisis que atravesó el país en el 2001-2002. En el caso del Foro Ambiental Ciudadano, a menos que exista otra organización homónima, la representante informó que no habían participado del Plan Urbano Ambiental.

### **Primera Versión del “Modelo Territorial”**

Se reelaboró el Modelo Territorial incorporando los aportes de las encuestas sobre los Elementos para el modelo territorial y de las reuniones con la Comisión Asesora, las Juntas Consultivas y Vecinos de los Centros de Gestión y Participación y los Subsecretarios entrevistados.

Esta reelaboración permitió identificar una serie de objetivos específicos para la ciudad, que se relacionaron con propuestas referidas a sistemas de: Centralidades, Transporte, Residencial, Espacios Públicos y Configuración Productiva.

Esto llevó a considerar distintas Políticas Generales de Actuación, explicitadas a través de lineamientos directrices por área de actuación, las principales acciones estratégicas y los programas propuestos, así como los criterios que deben regir el desarrollo de los instrumentos normativos y de gestión requeridos para la puesta en marcha del plan.

Los lineamientos generales definen cinco Áreas de Actuación dentro de la Ciudad:

- Área Central;
- Corredor Norte

- Área Interior
- Corredor Oeste
- Área Sur

### **Foro Público de Consulta sobre el Modelo Territorial**

Luego del análisis realizado con las organizaciones académicas y empresarias, el CoPUA convocó a las organizaciones integrantes de la Comisión Asesora a un Foro Público de Consulta sobre el Modelo Territorial. Este Foro se desarrolla en tres jornadas entre el 29 de febrero y el 3 de marzo de 2000 en el Centro Cultural Ricardo Rojas. Lamentablemente no hay información sobre los contenidos desarrollados en esas jornadas.

### **Caminata Fotográfica por los Barrios**

Como un aporte al Plan Urbano Ambiental en febrero de 2000 el Consejo del PUA con la participación de los Centros de Gestión y Participación y la adhesión de los Consejos Consultivos organizó la 1° Caminata Fotográfica por los Barrios. Tuvieron directa participación los vecinos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la finalidad era captar a través de la imagen fotográfica los valores que había que preservar en los barrios y cuáles debían cambiar. Si bien se buscó integrar, al decir de los Consejeros en la entrevista realizada, a los que no tienen voz, entre otros los habitantes de las villas de la ciudad; el esfuerzo realizado por la comunidad en su conjunto no parece que fuera incluido en el Plan. El diario La Razón publica en su edición del 21-3-2000 que vecinos de toda la Capital fotografiaron lo bueno y lo malo de sus barrios, para seguir informando que a la hora de realizar reformas la Comuna tendrá en cuenta las imágenes. Tampoco se logró el cometido de integrar a tales individuos en el proyecto en desarrollo, de acuerdo a lo corroborado en la Entrevista llevada a cabo con los miembros del Consejo.

Como dice Luis Alberto Quevedo<sup>43</sup> trabajar con fotos permite ese registro estático y parcial que fragmenta la ciudad y el tiempo, pero que se revela como un instrumento capaz de mostrar todo el vértigo de la superficie que ocupa la mancha urbana.

### **Imagen de Barrio**

Durante marzo y abril de 2000 se mostraron las imágenes con las distintas percepciones de los vecinos sobre sus barrios, reinaugurando el espíritu participativo de la propuesta y del proceso que el Consejo del Plan Urbano Ambiental impulsaba en la definición del Plan para la Ciudad de Buenos Aires.

Además para reflexionar sobre la muestra y los alcances de la experiencia se realizaron dos jornadas con especialistas y un debate abierto con intercambios entre los mismos "vecinos fotógrafos" que agregaron un rico plus en diversidad y calidez. Concluida la exposición que tuvo lugar en Centro Cultural Recoleta, la muestra se trasladó a cada uno de los barrios de la ciudad.

<sup>43</sup> Prólogo a "Imaginarlos Urbanos" antes citado

Esta actividad nos remite a los comentarios críticos que realiza Martínez López con respecto a las Fotos con relación a la "sobreoferta informativa" presentada y la imposibilidad de que el gran número de asistentes pudiera opinar y debatir algo en el exiguo tiempo que duran este tipo de reuniones.

García Canclini en *Imaginario Urbano* dice "... Debemos pensar en la ciudad a la vez como lugar para habitar y para ser imaginado. Las ciudades se construyen con casas y parques, calles, autopistas y señales de tránsito... Pero se configuran también con imágenes. También imaginan el sentido de la vida urbana las novelas, canciones y películas, los relatos de la prensa, la radio y televisión. La ciudad se vuelve densa al cargarse con fantasías heterogéneas... Las ciudades no se hacen sólo para ser habitadas, sino también para viajar por ellas..."

Los hilos que articulan una lectura sobre estas fotos es la temática del Patrimonio Urbano, la pérdida o la degradación de la naturaleza, las condiciones de desigualdad económica. La fotografía se orienta hacia la idea de registro y de testimonio, y las imágenes nos muestran el poder de denuncia que ellas conllevan.

### **Tercer Encuentro del Consejo con la Comisión Asesora**

Como corolario de las Jornadas de Debate con los Consejos y Asociaciones Profesionales y la Comisión Asesora y de los eventos "Buenos Aires 2010, Ideas y Propuestas de las ONGs" e "Imágenes de Barrio", arriba detallados, se realizó el Tercer Encuentro del Consejo del Plan Urbano Ambiental con la Comisión Asesora.

En este encuentro llevado a cabo en el Centro Cultural San Martín, Sala "E" el 18 de abril de 2000 se expuso el material gráfico realizado por el Consejo del Plan Urbano Ambiental, para la difusión del Modelo Territorial y ese material sirvió a los integrantes del CoPUA para desarrollar las características del Modelo. En el panel de debate se puntualizaron los aspectos específicos y se evacuaron consultas de los participantes.

Estuvieron presentes la Subsecretaria de Planeamiento Urbano, Arqta. Silvia Fajre, el Subsecretario de Desarrollo Regional Dr. Alejandro Rofman y los integrantes del Plan Urbano Ambiental. La participación en este caso fue mediante el aporte de información.

### **Reformulación del "Modelo Territorial"**

Tomando en cuenta los aportes de los distintos eventos, se compatibilizaron y analizaron y se preparó la versión definitiva del documento que fue entregado al Jefe de Gobierno de la Ciudad el día 25 de abril de 2000. Estuvieron presentes funcionarios del Gobierno y representantes de las Organizaciones no Gubernamentales que integraban la Comisión Asesora, autoridades y personal de los Centros de Gestión y Participación.

La presentación en la Legislatura se realizó el 30 de junio de 2000. En el acto estuvieron presentes el Sr. Jefe de Gobierno electo Dr. Aníbal Ibarra, los funcionarios del Gobierno y representantes del cuerpo parlamentario, integrantes del CoPUA y

representantes de las Organizaciones no Gubernamentales que integraban la Comisión Asesora. También participaron invitados especiales del país y el exterior.

#### **4.3.3 Documento Final (25-4-2000 a 25-9-2000)**

A partir del 25 de abril de 2000 cuando se presentó al Sr. Jefe de Gobierno el Modelo Territorial, los Consejeros comenzaron a desarrollar actividades en función de la elaboración del "Documento Final".

##### **Análisis de estudios con los Consultores Técnicos**

Si bien el objetivo central de la investigación está dirigida a escuchar el modo en que se produjo la participación ciudadana, es interesante comentar que hubo otras instancias de discusión en esta Etapa a cargo de Consultores Técnicos, como forma de mostrar el panorama general de las actuaciones.

Los Consejeros realizaron reuniones con los consultores técnicos del CoPUA para discutir el avance de las investigaciones llevadas a cabo por éstos. Las mismas se llevaron a cabo entre mayo a julio de 2000 y los temas abordados fueron:

- Reunión 1 – Bordes urbanos metropolitanos por el Arq. Carlos Lebrero
- Reunión 2 – Costos ambientales por el Lic. Héctor Sejenovich  
Indicadores de sostenibilidad por la Lic. Graciela Melisko
- Reunión 3 – Estructuración urbana por el Arq. DPU Luis Aisntein
- Reunión 4 – Escenarios energéticos por el Ing. Osvaldo Girardini  
Región metropolitana sustentable por el Dr. Daniel Sabsay
- Reunión 5 – Areas degradadas por el Arq. Juan Manuel Borthagaray  
Sistema aeroportuario por la Arq. Odilia Suárez
- Reunión 6 – Equipamiento urbano por la Arq. María J. Leveratto  
Política de tierras por la Lic. Nora Clichevsky
- Reunión 7 – Patrimonio, memoria e identidad por la Arq. Margarita Gutman
- Reunión 8 – Conexión ferroviaria Retiro – Constitución por Martín Orduna  
Sistema ferroviario de cargas por los Ingenieros Carlos Badell y Martorelli  
Sistema ferroviario de cargas por el Ing. Juan Basadonna
- Reunión 9 – Área Central por la Arq. Sara Ciocca y el Ing. Rafael Serrano

- Reunión 10 – Corredor Oeste por el Lic. Gustavo Mosto  
Centros de trasbordo por la Arq. Cristina Pesich
- Reunión 11 – Parque Tecnológico por el Arq. Eduardo Beckinschtein
- Reunión 12 – Migración Urbana y metropolitana por la Arq. DPU María Jorcinno de Aguilar

Como fue indicado la técnica que se utilizó para reafirmar la participación fue la denominada *Comités Asesores y Grupos de Tareas*.

### **Segundo Taller CoPUA / CGPs**

En junio de 2000 los Consejeros también se reunieron con los Centros de Gestión y Participación como continuación de las reuniones realizadas en enero, y en paralelo se desarrollaron Talleres de Trabajo en los CGPs.

Las cuatro reuniones que se realizaron en las oficinas del CoPUA versaron sobre:

- Metodología de trabajo en Talleres
- Prioridades urbano ambientales
- Evaluación del Modelo Territorial
- Control de Gestión y Participación Ciudadana

El Segundo Taller entre los Consejos Consultivos de los CGPs y el CoPUA se realizó con la idea de que la interacción llevaría una visión más local, más vinculada a los barrios, con lo cual las observaciones efectuadas mejorarían y darían más contenido a la definición del Modelo Territorial.

Se llevó a cabo el 8 de agosto de 2000, y estuvo compuesto por cuatro jornadas que finalizaron con una exposición en la Sala "E" del Centro Cultural San Martín. Se puso énfasis en cuestiones relacionadas con la preservación del patrimonio, criterios de gestión y propuestas, de acuerdo a lo convenido en el Primer Taller.

La forma de organización del taller fue primero realizar las observaciones al Modelo Territorial señalando los principales problemas de la zona y sus probables soluciones, y luego establecer prioridades que pudieran entenderse corresponderían ser tenidas en cuenta desde el punto de vista del Modelo Territorial. Presentaron sus informes los CGPs Nros. 1, 3, 5, 6, 7, 9, 10 y 13.

Al finalizar las distintas ponencias el Moderador comentó que de los aportes y observaciones formuladas merecían reconsiderarse el tema de las centralidades y redefinirse algunos aspectos barriales.

Se dio por entendido que esta actividad deparó un excelente nivel de discusión ya que equiparaba el tratamiento de las distintas áreas de la Ciudad y posibilitaba conocer la óptica de vecinos y organizaciones no gubernamentales que no habían participado en otras iniciativas organizadas por el CoPUA. Asimismo, El aporte técnico y la precisión de muchas situaciones locales permitió mejorar el Modelo Territorial y precisar muchas propuestas incluidas en los Programas de Implementación.

De las entrevistas que contestaron los Consejos Consultivos no demostraron que sus expectativas hayan sido satisfechas. Tal manifestación se refleja en la Tabla N° 2 Resumen "Participación Ciudadana en el marco del Plan Urbano Ambiental" – Centros de Gestión y Participación, que mostramos más adelante en el punto "Análisis de la Consulta a Informantes Clave".

Nuevamente la utilización de los *Talleres* permitió la comunicación y participación buscada en el desarrollo de todo el programa.

### **Talleres Multiactorales**

Concluido el Segundo Taller del CoPUA con los Centros de Gestión y Participación se organizó un permanente intercambio con esos Centros y se establecieron reuniones fijas semanales.

Paralelamente y en colaboración con éstos, se organizaron Jornadas convocadas como Reuniones Multiactorales que se realizaron entre los meses de junio y julio de 2000. Estas reuniones organizadas por el CoPUA se efectuaron con la idea de reunir actores sociales que hasta ese momento habían sido convocados separadamente.

El lugar natural de estos encuentros fueron los Centros de Gestión y Participación. El objetivo era generar espacios de intercambio de ideas y propuestas entre los distintos actores sociales comprometidos con el desarrollo de la Ciudad. La idea era definir una base consensuada de opiniones, observaciones sobre los documentos elaborados por el CoPUA y delinear los proyectos específicos para avanzar sobre las Políticas Generales de Actuación.

Los talleres se denominaron y realizaron según el siguiente orden:

- "Jornadas sobre el Corredor Verde del Oeste"
- "Jornadas sobre la Ribera del Río de la Plata y el Riachuelo"
- "Jornadas sobre Espacio Público y Equipamientos Sociales"
- "Jornadas sobre Sistema Productivo y Convivencia entre Actividades"

Si bien en estas reuniones trabajaron actores sociales que no tenían necesariamente representación en la Comisión Asesora del CoPUA, ello permitió abrir el juego y enriquecer significativamente el proceso del Plan. No obstante no todas estas reuniones tuvieron la misma aceptación por parte de estos actores, muestra de ello

lo hemos verificado por las respuestas a las Entrevistas, como es el caso que respondieron que se retiraron porque no acordaron la metodología de trabajo.

De las "Jornadas sobre el Corredor Verde del Oeste" surgió uno de los emergentes organizacionales más importantes del proceso. En este taller se expuso y debatió la propuesta del CoPUA referente al programa de transformación del corredor vial ferroviario del Oeste y de sus áreas de influencia. La sede de la reunión fue el CGP N° 7 y en su organización participaron en conjunto el CoPUA y los Centro de Gestión y Participación N° 6, 7 y 9.

Se trabajó en este taller sobre la idea de la gestión asociada que como dice Poggiese<sup>44</sup> parte de suponer que los procesos de articulación para la gestión de la ciudad y el medio ambiente necesitan de una estructura decisional que supere la vieja instancia de la mera articulación de actores demandantes, en función de resolver sus necesidades o de promover sus intereses. Por ello es necesario pasar a una construcción de escenarios multiactorales de planificación gestión, que posibiliten el desarrollo de proyectos integrados. Para mayor información sobre esta metodología consultar Capítulo Metodologías del Proceso Participativo, arriba desarrolladas.

El Taller denominado "Jornadas sobre la Ribera del Río de la Plata y el Riachuelo" estuvo dedicado a la problemática que surge de la escasa relación entre la Ciudad y sus Espacios Ribereños. Las jornadas se desarrollaron durante dos días en el CGP N° 5, que se encuentra localizado en la zona sur de la ciudad, que es precisamente la más afectada por las condiciones ambientales que genera la contaminación del Riachuelo. En las reuniones participaron los distintos sectores de la comunidad y presentaron iniciativas de sumo interés.

Los siguientes Talleres se realizaron durante el mes de Julio y fueron denominados "Jornadas sobre Espacio Público y Equipamientos Sociales". En las mismas participaron y colaboraron con el CoPUA en la organización los CGPs 2, 12, 13, 10, 11 y 14 Oeste.

La participación y diversidad actoral reflejó la generalidad de la problemática del espacio público y el interés que suscita, reuniendo la participación de la comunidad y de los funcionarios del gobierno local. El trabajo en comisiones rescató las preocupaciones dominantes sobre la cuestión, así como del equipamiento, su construcción y mantenimiento.

En el Taller "Jornadas sobre Sistema Productivo y Convivencia entre Actividades" participaron en conjunto con el CoPUA los CGPs 8 y 9.

### **Reunión con la Comisión Asesora**

A partir de la designación de la Mesa Coordinadora de la Comisión Asesora, que participa en las reuniones del CoPUA desde el 5/10/99 se realizaron varias reuniones de trabajo con integrantes del CoPUA entre agosto y octubre de 2000. Recor-

---

<sup>44</sup> Poggiese Héctor A. "Movimientos sociales.. antes mencionado

demos que la ComAPH recién pudo integrarse orgánicamente un año y medio después de estar funcionando, a principios de julio de 2000, debido a la resistencia opuesta por el Gobierno de la Ciudad, que pretendía reemplazar la participación por conferencias dadas por los funcionarios y las exiguas respuestas a cuestionarios sobre las mismas (información suministrada por la Comisión Asesora (participativa)).

El lugar de encuentro fue el "Salón de la Mujer" del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, sito en C. Pellegrini 211 – 5° piso. Las reuniones versaron sobre los siguientes temas:

1. Acuerdos sobre funcionamiento
2. Informe del CoPUA sobre algunos contenidos del "Documento Final"
3. Aclarar tiempos límite para entrega de comentarios sobre el Modelo Territorial
4. Intervención de la Mesa Coordinadora en las reuniones del CoPUA para la discusión del Modelo Territorial
5. Intervención de la Mesa Coordinadora en las reuniones del CoPUA
6. Informe de la Comisión Asesora sobre el Modelo Territorial

La técnica utilizada para esta reunión es la de los *Comités Asesores*, que como ha sido explicado oportunamente se ocupan de revisar el proceso de participación actuando como "vigilantes" para preservar la honestidad del proceso y ejercer las funciones que le han sido encomendadas. Recordemos que este grupo necesita para lograr credibilidad un justo grado de independencia, estar formado por personas de conocida integridad y disponer de los recursos necesarios para el logro del fin propuesto.

Como conclusiones de los principales temas tratados, los Consejeros señalaron: a) la urgencia para cerrar la elaboración del Documento Final y los integrantes de la Comisión Asesora solicitaron la participación de dos de sus miembros en las reuniones del CoPUA; b) la necesidad de concretar la incorporación de las observaciones de la Comisión Asesora al Documento Final; c) dedicar la primera media hora de cada plenario cuando surgiere la necesidad de evacuar consultas o formular observaciones; y d) se acordó que la Comisión Asesora presente un informe sobre los avances del "Documento Final", para el 10 de octubre de 2000.

### **Presentación del CoPUA en la Legislatura**

El lunes 25 de setiembre de 2000 se realizó una reunión con los nuevos legisladores, a fin de hacer un análisis de los avances realizados en el "Modelo Territorial". Participaron de la misma el Secretario de Planeamiento Urbano y Coordinador del CoPUA, Arq. Enrique García Espil, el Presidente de la Comisión de Planeamiento Urbano Legislador Marcelo Vecentini y el Presidente de la Comisión de Medio Am-

biente y Vicepresidente de la Comisión de Planeamiento Urbano Legislador Miguel Doy junto con los integrantes del CoPUA. Estuvieron también presentes las Legisladoras Juliana Marino y Delia Bisutti y los Legisladores Eduardo Valdéz, Rubén Campos y Roque Bellomo. Participaron también numerosos asesores.

El Arq. García Espil expuso brevemente el proceso del CoPUA, para luego ampliar sobre aspectos del diagnóstico, lineamientos propositivos, criterios estructurales del Modelo y las más importantes intervenciones propuestas. Luego se proyectó un video sobre el Plan Urbano Ambiental.

### **Contenidos del "Documento Final"**

En la Memoria de Actividades y Documentos Elaborados, Anexo 1, del Plan Urbano Ambiental, se anuncian los trabajos elaborados en el CoPUA, a pesar de no haber sido concluida la versión del "Documento Final".

Para hacer operativo el Modelo Territorial en sus diversas escalas, es necesaria la formulación de un conjunto de instrumentos normativos y de gestión que articulados permitan encauzar procesos y concretar las transformaciones territoriales consensuadas, para las diferentes escalas de intervención identificadas.

Son Instrumentos que, junto con los de orden legal y los de orden procedimental, constituyen la infraestructura de apoyo para la puesta en marcha de todas las acciones necesarias para ejecutar el Plan. Entre esos instrumentos están los de Seguimiento y Control que permitirán dar continuidad a la gestión y verificar el cumplimiento de las metas fijadas. Dentro de ellos está incluido el Sistema de Participación, y es a través del mismo que se proseguirán las tareas restantes a ejecutar.

Como las tareas urbanística y ambientales son materia de especial interés para la participación, tanto para los responsables técnicos de la gestión como para la población y los grupos y organizaciones civiles que los representan formal o informalmente, se considera necesario adaptar los mecanismos existentes y/o crear nuevos mecanismos operativos que promuevan y faciliten las formas de participación en los procesos de planificación y gestión urbana y ambiental.

Con la nueva etapa que se abre, se prevén formas de participación más apropiadas, más allá de la debida continuidad de funcionamiento de la ComAPH y del perfeccionamiento de sus formas de articulación con el Consejo del Plan. Las Audiencias Públicas son consideradas auspiciosas para las instancias de aprobación legislativa; las Encuestas Públicas vistas como herramienta útil para la formulación de opiniones sobre resultados parciales o finales de procesos de planificación; los Grupos de Trabajo, facilitan la participación de personas con diferentes conocimientos, experiencia, ideas y opiniones respecto a las cuestiones comprendidas por cada uno de los Programas.

### **Presentación de la Mesa Coordinadora de la ComAPH a CoPUA**

El 5 de octubre de 2000 la Comisión Asesora del CoPUA presenta el informe que las distintas Subcomisiones Temáticas hicieron del "Modelo Territorial" con comen-

tarios e interrogantes que muestran la disconformidad de esa Comisión Asesora con el "Documento Final".

A fines informativos ofrecemos a continuación un sumario de las observaciones que hace la Comisión Asesora al Documento Final del Modelo Territorial:

- Entre las prioridades fijadas no se contemplan acabadamente las premisas básicas de calidad de vida de la población y de protección del medio ambiente
- Los objetivos del PUA (competitividad, equidad, sostenibilidad, estabilidad y gobernabilidad) son el resultado de una elaboración sin aval social y carecen de jerarquización. Demuestran indefinición con relación a los logros esperados del proceso de planificación
- Se desconocen los datos básicos del relevamiento de la situación existente, no hay planteos alternativos que permitan avalar las propuestas presentadas. Los datos consignados son antiguos. Se desconocen datos de infraestructura
- No aparece corregido en el Modelo Territorial el incumplimiento sostenido de leyes nacionales y de la Ciudad:
  - Código Civil (camino de sirga), en Tandano y Ciudad Deportiva
  - Disposición de tierras públicas sin la previa aprobación del Congreso
  - Incumplimiento del Art. 6° de la Ley N° 71 que crea la ComAPH. Tardía incorporación a las sesiones plenarios del COPUA.
- En algunos casos, los problemas urbanos detectados no se corresponden con las propuestas graficadas en el Modelo Territorial. Por ejemplo: disposición de áreas verdes. En otros casos, tienden a desvirtuar funciones. Por ej.: el desarrollo de centralidades sobre la Av. Gral. Paz.
- Están ausentes de este Modelo Territorial instrumentos y megaproyectos altamente comprometedores y conflictivos; Retiro, Aeroparque, Puerto, Autopista Costera, Corporación de Desarrollo del Sur, licitación de playas de estacionamiento bajo las plazas, mobiliario urbano, aprobación de un Código de Planeamiento Urbano violando el Art. N° 90 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, etc. Todo esto compromete gravemente lo pautado en el PUA.

- No se han materializado en el Modelo Territorial los aportes efectuados por las ONGs convocadas a foros, asambleas, seminarios y talleres para "participar".
- El Modelo Territorial consigna largas listas de deseos voluntaristas. Por ejemplo: "Buenos Aires Ciudad Global".
- El estudio del Modelo Territorial es parcial al no considerar la región. La Ciudad y el Área Metropolitana constituyen una unidad indivisible en componentes medulares como son: aspectos estéticos, protección del medio ambiente cultural y natural; condiciones de habitabilidad; fluidez en el tránsito; capacidad de la infraestructura en correlación con las actividades y la densidad poblacional; detección de áreas inundables, clima predominante; espacios verdes y recreativos; disposición de residuos domiciliarios e industriales; red de transporte de cargas dentro de la Ciudad; etc.
- La economía urbana no se presenta vinculada con los espacios urbanos. Sus datos son parciales y no actualizados. Se observa que no se ha contemplado la actividad productiva como coadyuvante para la sostenibilidad económica de la ciudad. No se enfoca una política de sostenimiento y desarrollo de las actividades productivas existentes ni fomento de nuevas.
- Desconociendo el Proyecto "Europa Prossima" es difícil saber si corresponden los indicadores de competitividad.
- El Modelo Territorial se presenta sin tener acordados con la ciudadanía sus aspiraciones básicas. No se ha acordado con los usuarios de la ciudad ni qué ciudad queremos ni para quienes, qué es prioritario, cómo se concretarán las acciones, qué participación y debates admite el Plan para generar mayores niveles de conciencia y compromiso ciudadano.
- Se desconocen hasta el momento los contenidos de los programas e instrumentos futuros.
- Llama la atención el desfasaje temporal del Plan Urbano Ambiental con el Código de Planeamiento Urbano recientemente aprobado. También con la creación de la Corporación del Sur y la licitación de playas de estacionamiento subterráneas y el mobiliario. También llama la atención que el CoPUA no haya emitido opinión al respecto.
- Se señalan las siguientes omisiones: fundamentaciones a las propuestas, participación de la gente y de las organizaciones sociales; datos económico-financieros; explicar cómo se articularán los intereses sectoriales y mostrar las alternativas posibles para las negociaciones.

- Se considera que el Modelo Territorial presentado es un producto formal cerrado.

Como Comentario de las observaciones arriba detalladas, se indica que se percibe una visión de que "lo existente", la ciudad actual, la hicieron otros, en lugar de reconocer que esta realidad se debe al accionar de grupos corporativos permanentes que han mantenido y mantienen el poder de las decisiones urbanas, por encima y por debajo de las instituciones.

Siguen diciendo que en los documentos que se aprueban, resulta plasmado más de lo mismo. El instrumento que repetidamente se presenta, es el Código disfrazado de Modelo Territorial.

La ciudad actual es el resultado de políticas activas materializadas por empresas, profesionales, funcionarios, inversores y políticos, muchos de ellos todavía en plena actividad.

Terminan los comentarios apelando a que el reconocimiento de esta realidad es indispensable para poder accionar.

Siguen una serie de interrogantes comunes, surgidos a las varias Subcomisiones de la ComAPH y la puesta en conocimiento de la iniciativa popular de recolección de firmas que avalan un anteproyecto de ley relacionado con el uso como espacio verde de acceso irrestricto, de los predios de dominio del Estado Nacional ubicados en la Ciudad de Buenos Aires.

La Comisión Asesora entregó también, dos documentos, en el primero pregunta y solicita aclaraciones referidas a Instrumentos Tributarios, Impuesto Inmobiliario, Impuesto a la Valorización. En el segundo hace Aportes al Capítulo 7 – Instrumentos, sobre Planificación, Gestión, Promoción, Gerenciamiento y Normativos; con sus respectivas Consideraciones Finales y Reflexiones.

Es de destacar el reclamo que hacen de incluir como instrumento de gestión, la participación ciudadana en los diversos niveles de actuación y con sus variadas modalidades, con el mismo rango de importancia que los instrumentos tributarios, de promoción, de gerenciamiento urbano" (gestión) o las normativas que van a guiar la transformación de la ciudad.

Continúan diciendo que dejar el tema de PARTICIPACIÓN solamente en el conjunto de instrumentos de seguimiento, es una debilidad del PUA, además de acotar un rol pasivo para la ciudadanía.

Lo "público" debe ser visto como un espacio de co-responsabilidad y no de solución de demandas.

A continuación mostramos el listado de los integrantes de las Subcomisiones de Trabajo de la ComAPH y los temas tratados, así como las Reflexiones sobre la participación ciudadana en los escenarios de planificación, gestión y seguimiento del

Plan Urbano Ambiental, elaboradas por tales Subcomisiones. Esta información fue obtenida del Documento "El Proceso Participativo del Plan" – Anexo 4.

**TEMA:**

Lineamientos estratégicos del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires

**INTEGRANTES:**

Asociación Argentina de Planificadores Urbanos y Regionales  
Vecinos en Defensa del Sur  
Asociación Vecinos de Plaza Italia

**TEMA:**

Diagnóstico socioterritorial de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires y su contexto metropolitano

**INTEGRANTES:**

Asociación de Vecinos de Plaza Italia

**TEMA:**

Informe de Diagnóstico Area Ambiental

**INTEGRANTES:**

Asociación Argentina de Planificadores Urbanos y Regionales  
Asociación Vecinal de Parque Chacabuco  
Fundación Ciudad  
Fundación CETHUS – ILSE

**TEMA:**

Programa de cambio de usos de playas ferroviarias de carga

**INTEGRANTES:**

Asociación Amigos del Lago de Palermo  
Fundación Instituto Argentino de Ferrocarriles  
Fundación Rivarola-Meoli  
La Cosecha  
Asociación Política Interdisciplinaria  
Sociedad Argentina de Paisajistas  
Comisión Vecinal Liniers – Versalles

**TEMA:**

Estudio de Transporte y circulación urbana

**INTEGRANTES:**

Asociación Argentina de Planificadores Urbanos y Regionales  
Fundación Instituto Argentino de Ferrocarriles  
Asociación Política Interdisciplinaria  
Fundación Rivarola – Meoli  
Fundación Ciudad  
Universidad de Morón  
Foro Ambiental Ciudadano

**TEMA:**

Indicadores de Competitividad de la Ciudad de Buenos Aires

**INTEGRANTES:**

En Defensa del Sur

Consejo Profesional de Ciencias Económicas

Asociación Vecinal Copello

Asociación Vecinal de Parque Chacabuco

**TEMA:**

La Ciudad de Buenos Aires en el sistema metropolitano. Diagnóstico y perspectiva

**INTEGRANTES:**

Consejo Profesional de ciencias Económicas

Asociación Proteger

Instituto de Estudios Urbanos

Asociación Civil Pro Vicente López

Sociedad Argentina de Paisajistas

**TEMA:** Ribera

**INTEGRANTES:**

Asociación Vecinal Núñez – Rivadavia

Asociación Civil Pro Vicente López

Agrupación por una Ribera Natural

Vecinos Creativos de Saavedra – Núñez

Sociedad Argentina de Paisajistas

Asociación Proteger

Fundación Ciudad

**TEMA:**

Relación Plan Urbano Ambiental – Código de Planeamiento Urbano

**INTEGRANTES:**

Los Amigos de la Ciudad

Fundación Ciudad

Vecinos Barrio Norte – Recoleta

Vecinos Creativos de Saavedra – Núñez

Asociación Vecinal Núñez – Rivadavia

Asociación Amigos de la Avenida de Mayo

**TEMA:**

Modelo Territorial y Políticas Generales de Actuación

**INTEGRANTES:**

No informa

### **Reflexiones**

Como antes indicado reproducimos a continuación las reflexiones elaboradas por las Subcomisiones de Trabajo de la ComAPH

*La participación ciudadana en los escenarios de planificación, gestión y seguimiento del Plan Urbano Ambiental, requiere de nuevos instrumentos de actuación, sin dejar de fortalecer y mejorar los canales institucionales ya previstos en la Constitución de la Ciudad, incluyendo al Consejo Asesor Permanente, mencionados en el Sistema de Participación.*

*Estos nuevos instrumentos deben ser diseñados con enfoques flexibles y sus criterios de éxito deberían focalizar por un lado, el potenciamiento de todas las facetas del Plan y su sustentabilidad y por otro, producir cambios duraderos y sostenibles en el territorio, enmarcados en una gestión más transparente de la ciudad.*

- *Planes de acción (implementación). Deben permitir las múltiples modalidades de intervención interactuada posibles. Los resultados no deben ser solamente proyectos en el sentido tradicional, sino también:*
  - *Procesos de co-gestión entre todos los actores involucrados*
  - *Un visible mejoramiento en la calidad de vida urbana por haber generado ámbitos locales para la incorporación e "socios" institucionales y organizaciones sociales que apoyen el desarrollo de programas y proyectos*
  - *Aumentar la capacidad local para capitalizar las experiencias*
  - *Ayudar a visibilizar impactos a corto plazo, para dar espacio a los emprendimientos de mediano y largo plazo*
  
- *Mesas de concertación: para fortalecer la capacidad de gestión urbana del municipio a través de incorporar los aportes y expectativas de la ciudadanía, a fin de construir una visión concertada sobre el desarrollo de la ciudad e ingresar a la agenda pública municipal el tema de la concertación para el desarrollo urbano, para legitimar socialmente esta forma u otras de participación multisectorial.*

*Estas "mesas" permiten generar debates públicos sobre la incorporación del Presupuesto Participativo acompañando las acciones en el territorio, como un instrumentos más de gestión urbana.*

*Los comité de gestión incorporan representantes de la autoridad municipal, organizaciones de la sociedad civil (públicos-privados), centros educativos, ONG's de la zona.*

- *Comité multisectorial: de Gestión Ambiental y Desarrollo Urbano... u otros temas.. con los actores involucrados por programa, para elaborar propuestas concertadas y negociadas a fin de mitigar los impactos ambientales y mejorar la calidad de vida de los habitantes.*

- *Programas de acción: para mejorar la gobernabilidad participativa, particularmente dirigidos a jóvenes que se involucren con el Plan Urbano de su ciudad y consolidar las propuestas de desarrollo urbano. Estos programas aportan a la educación urbana de futuros electores, dando importancia al voto como factor de cambio social y fortaleciendo la democracia.*

*Capacitación ciudadana:*

- *Incorporar programas que permitan identificar mecanismos y herramientas para mejorar canales de relación entre el Gobierno de la Ciudad y la ciudadanía.*
- *Capacitación de los habitantes para cada programa o intervención a ser implementado, como un proceso de inclusión social en el desarrollo de la ciudad y ejercicio de su ciudadanía.*
- *Estimular la participación de niñas / os y adolescentes en la gestión pública urbana a través de desarrollar los temas centrales del PUA; visiones globales y sectoriales en prácticas ciudadanas, incluyendo presupuestos públicos (hay experiencias exitosas de Consejos de presupuesto participativo infantiles, ya reconocido como un mecanismos de gestión, Barra Mansa – Estado de Río de Janeiro – Brasil / 1998).*

Es de destacar el empeño y la intensa labor desarrollada por los integrantes de las distintas Subcomisiones Temáticas, los Trabajos Presentados antes comentados, así como las Reflexiones realizadas en la Etapa correspondiente al Modelo Territorial y Políticas Generales de Actuación (octubre 2000), y considerando las respuestas obtenidas en las entrevistas, las mismas no han sido consideradas en la medida del empeño puesto.

### **Devolución del CoPUA a la Mesa Coordinadora**

Una vez entregado el informe se realizó una nueva reunión entre el CoPUA y la Mesa Coordinadora de la Comisión Asesora. Los Consejeros ofrecieron informar a los presentes sobre la estructura convenida y algunos contenidos del "Documento Final", pero los integrantes de la Mesa Coordinadora reiteraron sus puntos de vista críticos sobre temas como: Reformas al Código de Planeamiento Urbano, Corporación del Sur, Mobiliario urbano, Estacionamientos subterráneos, etc.

Durante el desarrollo de la reunión los Consejeros señalaron que estos temas no eran competencia del CoPUA, cuyo objetivo era solamente la elaboración del Plan Urbano Ambiental. Pero entendemos que de acuerdo a los objetivos formulados por el Consejo al momento de iniciar la reformulación del Diagnóstico del Plan fue convocar diversos actores sociales para producir avances y mejoras en los diagnósticos de la situación de la ciudad en cada tema y avanzar en la propuesta de metas y direcciones y de instrumentos normativos y de intervención que fueren apropiados para modificar las situaciones problemáticas identificadas en los primeros diagnósticos. Es decir no sólo mejorar la información disponible sobre la materia, sino sobre todo identificar en toda su complejidad las problemáticas del momento y las previsibles hacia el futuro.

Se entendía que en las discusiones diagnósticas surgirían propuestas de lineamientos operativos para la corrección de tales problemáticas y para la inducción o aprovechamiento de factores favorables o de las oportunidades que pudieran detectarse.

También se esperaba discutir y producir avances respecto de las metas y los instrumentos normativos y de intervención que pudieran contribuir a la solución de aquellas problemáticas planteadas, con la finalidad de modelar las propuestas a ser elevadas por el Ejecutivo a la Legislatura de la Ciudad como parte integrante del Plan Urbano Ambiental.

Lo producido en los Talleres sería puesto a disposición del Consejo del Plan Urbano Ambiental para la elaboración de la versión definitiva del diagnóstico, así como las metas e instrumentos recomendados a ser elevado a la Legislatura de la Ciudad de acuerdo a lo establecido en el artículo 18 de la Ley N° 71 para su procesamiento, discusión, aprobación final y puesta en vigencia.

Como balance de lo actuado hasta ese momento el Consejo del PUA reconoció y agradece los aportes generados por la participación de la sociedad civil y valora la actitud responsable asumida por vecinos y organizaciones comprometidas con el destino de la ciudad.

Agrega que la exposición de los trabajos que el Consejo fue elaborando para debatirlos con la Comisión Asesora, así como los aportes surgidos de la sensibilización a los diversos agentes o las presentaciones de las necesidades locales de todos los barrios de la ciudad enriquecieron y dieron sentido a un PUA que a medida que se debatía también se instalaba como demanda y necesidad, como un círculo auto-organizado.

La conclusión de este largo proceso la ponemos en palabras del Consejero M. Luedueña vertidas en la publicación "Género y Ciudad"<sup>45</sup> donde dice que inicialmente el proceso participativo se centró en una convocatoria abierta, donde sólo se registraron ONGs en su mayor parte territoriales y de la zona Norte de la ciudad. Posteriormente para ampliar y diversificar a los integrantes de la ComAPH (Comisión Asesora Permanente Honoraria) se invitó a cámaras empresarias, académicos y profesionales, sindicatos y ONGs no registradas hasta ese entonces. Mas tarde, e incorporando la marcha de la instrumentación hacia la conformación de las comunas, se articuló un trabajo expreso con los CGPs para que, a la vez, promovieran la puesta en funcionamiento de los Consejos Consultivos con las ONGs barriales. Es a partir de allí que se mejoró sustancialmente el nivel de incorporación de ideas, así como se diversificó territorial y temáticamente y se dimensionaron con más certidumbre las demandas barriales. A lo largo de este ítem se volcaron en términos generales, la secuencia del proceso participativo de acuerdo a la documentación oficial preparada por el Consejo del Plan Urbano y los comentarios recogidos de las organizaciones llamadas a participar. En el siguiente ítem exponemos las vivencias

<sup>45</sup> "Género y Ciudad " Indicadores Urbanos de Género, publicado por el Consejo del Plan Urbano Ambiental en CD Rom, Noviembre 2003

de tales actores, para llegar a las conclusiones y reflexiones sobre la participación de la población en el desarrollo del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires.

De acuerdo a lo examinado en dichos puntos, se confirma la participación de la Sociedad Civil y también la escasa predisposición de la CoPUA a discutir profundamente cada una de esas propuestas. De ese modo el proceso participativo realmente efectuado solo permitió un momento de activación de parte de la sociedad civil y al mismo tiempo una profunda frustración (reflejada en las entrevistas realizadas) sobre el modo en que se incorporaron los productos de esa participación en el Plan.

#### **4.4 – CONSULTA A LOS ACTORES INVOLUCRADOS**

Si bien durante el desarrollo del trabajo se fueron incorporando las opiniones de algunos de los actores, es importante hacer una síntesis general de la opinión del conjunto de los entrevistados.

Recordemos que se realizó una Consulta<sup>46</sup> mediante dos preguntas clave a los actores que estuvieron involucrados en las distintas actuaciones participativas con la finalidad de llevar ideas y aportar proyectos de propuesta de ciudad futura. La Consulta se realizó con la finalidad de conocer el grado de satisfacción de ese universo explorado en la participación del proceso de formulación de políticas públicas.

Las actividades detalladas en el punto anterior (El camino del debate y la participación) muestran que muchas fueron las "instancias participativas" que se produjeron durante el proceso de gestación del Plan Urbano Ambiental. Si bien se menciona como participando a distintas Organizaciones, Entidades Académicas, Cámaras, Centros y Consejos Profesionales, Centros de Gestión y Participación del GCBA, Fundaciones, Juntas de Estudio, Vecinos, no podemos decir que todas han tenido el mismo grado ni compromiso participativo, y esa aseveración se desprende de las respuestas recibidas a la Consulta efectuada ya sea en forma personal, telefónica, correo electrónico, fax.

Los datos obtenidos de las Consultas realizadas a los informantes clave han permitido validar las fuentes no publicadas y su importancia radica en que fue la única forma por la cual la postura de estos actores podían ser ilustradas y exploradas.

##### **4.4.1 Análisis de la Consulta a Informantes Clave**

De las respuestas recibidas hemos hecho una primera clasificación sobre la percepción que cada uno de los asistentes tuvo sobre las expectativas y el tratamiento que se dio a su participación durante el proceso de gestación del Plan Urbano Ambiental, y que hoy expresan su opinión como sujetos constituidos como actores con derecho por su participación y trabajo realizado durante la preparación del Plan Urbano Ambiental en su versión final.

<sup>46</sup> Ver modelo de formulario de Consulta en Introducción

Las respuestas obtenidas las hemos clasificado según el siguiente orden

- 1) **Asistió y no está satisfecho**
- 2) **Asistió y está satisfecho**
- 3) **Asistió mínimamente**

Asimismo y con la finalidad de tener una visión general y abarcativa de la cuestión analizada, hemos preparado dos Tablas Resumen "Participación Ciudadana en el marco del Plan Urbano Ambiental" –Organizaciones/Individuos y CGPs-) (ver Tablas Nros. 1 y 2); donde se volcaron las respuestas obtenidas. En las Tablas se indica el nombre del participante (Organización ó Individuo - CGP), cargo en caso de representar una organización, proyecto / propuesta, tratamiento dado, expectativas, tipo de participación, grado de satisfacción y las instancias participativas. Del total de las respuestas obtenidas la no satisfacción refleja un porcentaje de alrededor del 60%.

**Tabla N° 1: Resumen “Participación Ciudadana en el marco del Plan Urbano Ambiental” - Organizaciones / Individuos**

PARTICIPANTE		CARGO	TIPO DE PARTICIPACION / PROYECTOS / PROPUESTA TRATAMIENTO DADO	GRADO DE SATISFACCION Alto, Medio, Bajo, Nulo	INSTANCIAS PARTICIPATIVAS *
ORGANIZACIÓN	INDIVIDUO				
Amigos del Lago de Palermo		Presidente	Activa Varios No los trató	Nulo	OT JADCoPUA/CAPH STdT
Asociación Civil Ciudad 2000		Miembro	Activa Presentó varios proyectos que no fueron tratados	Medio	OT JADCoPUA/CAPH E TMA AESC
Asociación Voluntarios de Parque Centenario		Presidente	Activa Presentó proyecto Se estudio y nada mas	Bajo	OB 2010
Asociación Amigos Casa del Barrio Abasto-Once-Balvanera		Miembro Activo	Activa Presentó proyecto No fue contemplado	Nulo	OB
Liniers Se Mueve		Delegado	Activa Dos Proyectos Uno fue considerado	Nulo	OB AESC
Fundación Instituto Argentino de Ferrocarriles		Presidente Vocal	Activa Varios proyectos Se consideraron algunos	Nulo	OT JADCoPUA/CAPH STdT TMA

PARTICIPANTE	CARGO	TIPO DE PARTICIPACION / PROYECTOS / PROPUESTA TRATAMIENTO DADO	GRADO DE SATISFACCION Alto, Medio, Bajo, Nulo	INSTANCIAS PARTICIPATIVAS *
(FIAF)				AESC
Fundación Rumbos	Responsable Area Accesibilidad	Activa Elaboró propuestas Se escucharon pero no se reflejó en los textos finales	Nulo	JADCoPUA/CAPH
Cedesur – Centro de Estudios e Investigaciones del Sur	Presidente	Activa	Nulo	AESC JADCoPUA/CAPH E 2010
Fundación TIAU – Taller de Investigación y Acción Urbana	Presidenta	Activa Varios proyectos No conoce el tratamiento dado	Nulo	OT
Fundación Ciudad	Representante	Oyente	Nulo	JADCoPUA/CAPH E STdT 2010 TMA
Fundación Ciudad	Coordinadora de Programas	Activa Algunas iniciativas pasaron a integrarse al PUA	Bajo	
Vecinos en Defensa del Parque Lezama	Secretaria Técnica	Oyente Participó en reuniones	Nulo	OB
Asociación Vecinal Nuñez en Acción	Presidente	Activa Acercó propuestas El CoPUA entregó la propuesta a un estudio de arquitectura sin participar	Nulo	OB

PARTICIPANTE		CARGO	TIPO DE PARTICIPACION / PROYECTOS / PROPUESTA TRATAMIENTO DADO	GRADO DE SATISFACCION Alto, Medio, Bajo, Nulo	INSTANCIAS PARTICIPATIVAS *
Fundación Acción para la Comunidad		Asesor	Activa Participó en la ComAPH	Nulo	
Asociación Civil Amigos del Parque Los Andes		Presidente	Activa Solo se trataron uno de los programas presentados	Medio	2010
Asociación Vecinos Barrio Almagro de la Casa del Barrio		Secretaria	Activa Si Si	Nulo	OB
Asociación Vecinal Interbarrios "En Defensa del Sur"		Presidenta	Activa Algunos contenidos fueron utilizados fuera de contexto	Nulo	OB STdT 2010
Asociación Vecinal Belgrano "C"		Voluntaria ad honoren	Activa Expresó verbalmente las opiniones No se consideró nada de lo dicho	Nulo	OB
Asociación Parque Avellaneda		Integrante	Media A lo presentado Hubo alguna respuesta favorable	Medio	OB
Fundación para Estudio e Investigación de la Mujer – FEIM		Presidenta	Activa Participó en la Comisión de Salud Algunos aporte sy comentarios fueron incluidos en el informe final	Alto	

PARTICIPANTE		CARGO	TIPO DE PARTICIPACION / PROYECTOS / PROPUESTA TRATAMIENTO DADO	GRADO DE SATISFACCION Alto, Medio, Bajo, Nulo	INSTANCIAS PARTICIPATIVAS *
Vedelpi – Asociación Vecinal Vecinos del Pilar			Activa Discutió en Comisiones Se consideraron los temas expuestos	Alto	OB
	Arq. Martinez, M.		Oyente La participación fue mínima	-	
IIED AL		Directora Ejecutiva	Activa Discutió propuestas básicas y participó en la elección del ComAHP	No expresa	
Periodistas Ambientales		Periodista	Oyente Participación ni asidua ni importante	No expresa	
	Margin, M.		Oyente Participó solo de dos reuniones plenarias	No expresa	
Asociación Civil Oir Mejor		Coordinador	Oyente Participaron en reuniones	No expresa	OA
Asociación Civil Por la Reserva-Vecinos Autoconvocados		Miembro	Oyente Asistió a algunas reuniones	No expresa	OB
Dpto. Biología de la Fac. de Cs. Exactas y Naturales		Representante	Oyente Dejó de asistir porque los proyectos eran sectoriales	No expresa	Académico
Asociación Amigos Plaza M. Rodríguez		Presidenta	Oyente Asistió en forma intermitente a fines informativos	No expresa	OB JADCoPUA/CAPH

El Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires y La Participación Ciudadana

PARTICIPANTE		CARGO	TIPO DE PARTICIPACION / PROYECTOS / PROPUESTA TRATAMIENTO DADO	GRADO DE SATISFACCION Alto, Medio, Bajo, Nulo	INSTANCIAS PARTICIPATIVAS *
Fundación Bicentenario		Director Ejecutivo	Nunca participaron	-	2010
M. Montero & Asociados			No han participado en el PUA	-	
Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Bs. As.	Braislovsky, A.		No hubo participación ciudadana sino un simulacro	Nulo	2010 JDPUA
Asociación Argentina de Planificadores Urbanos y Regionales AAPUR		Presidenta	Activa Participó en los plenarios del ComAPH	No expresa	OT E JADCoPUA/CAPH STdT
	Wisznienski Pablo		Activa Participó en las reuniones de la ComAPH	Nulo	
	Canciani, V.		Oyente La gente que participó se sintió defraudada	Nulo	
Mesa de Trabajo y Consenso Parque Avellaneda / Red GAO Gestión Asociada del Oeste		Miembro de la Red y MTC	Activa Presentó proyecto de 5 barrios del oeste Panelista en Bs. As. 2010 Gestión Asociada del Parque Avellaneda No entró en el Sistema de Trabajo implementado por el PUA	Nulo	2010 TMA

PARTICIPANTE		CARGO	TIPO DE PARTICIPACION / PROYECTOS / PROPUESTA TRATAMIENTO DADO	GRADO DE SATISFACCION Alto, Medio, Bajo, Nulo	INSTANCIAS PARTICIPATIVAS *
IATASA		Representante	Medio Estuvo presente esporádicamente en algunas reuniones	No expresa	E
Poder Ciudadano		Comisión Información, Participación y Transparencia	Activa Acciones dentro del marco constitucional Desoyeron todo lo señalado por la ComAPH	Nulo	STdT JDPUA
Unión de Comerciantes y Vecinos Lugano y Riachuelo		Presidente	Activa Presentó proyecto Desconoce que tratamiento le dieron	Nulo	OB 2010
Asociación Cooperadora Asiduos Concurrentes Plaza Palermo Viejo		Presidenta	Activa Asistió a reuniones	Nulo	OB JADCoPUA/CAPH E 2010
Instituto Juan Mantovani de Educación Socio Ambiental		Profesora	Activa Presentó proyecto Desconoce el tratamiento dado	Nulo	2010
Rivarola Meoli		Presidente	Activa Revisó informes del CoPUA	Nulo	TMA
Asociación Vecinal "Balvanera aire y vida"		Miembro	Activa Participó en los talleres I, II y III y del primer Foro de Debate del PUA	Nulo	OB JADCoPUA/CAPH E

PARTICIPANTE		CARGO	TIPO DE PARTICIPACION / PROYECTOS / PROPUESTA TRATAMIENTO DADO	GRADO DE SATISFACCION Alto, Medio, Bajo, Nulo	INSTANCIAS PARTICIPATIVAS *
Asociación Vecinal Núñez Rivadavia		Vicepresidente	Activa Analizó los trabajos presentados por el Consejo del PUA No fueron escuchados	Nulo	STdT
CICOP		Representante	Expusieron sobre el patrimonio de la ciudad	No responde	
Fundación Octubre Programa Móvil Verde		Coordinador	Activa Trabajó en el Programa de Educación Ambiental	Nulo	2010
Asociación Vecinos Plaza Giordano Bruno		Miembro	Activa Presentó Proyecto Fueron escuchados	Medio	OB 2010 TMA
Centro de Arqueología Urbana FADU UBA		Integrante del Grupo de Arqueología	Media Presentó Proyecto No tuvieron respuesta	Nulo	JADCoPUA/CAPH
Agrupación Vecinos de Vicente López		Presidente	Oyente Solo intervino en reuniones	No responde	OB
Centro Regional de Cooperación para el Desarrollo		Miembro	Oyente Intervino en reuniones	Nulo	E 2010
Asociación de Fomento Monserrat		Presidente	Media No presentó proyectos propios, sino de otras asociaciones Consensuó temas comunes	Medio	OB E

PARTICIPANTE		CARGO	TIPO DE PARTICIPACION / PROYECTOS / PROPUESTA TRATAMIENTO DADO	GRADO DE SATISFACCION Alto, Medio, Bajo, Nulo	INSTANCIAS PARTICIPATIVAS *
Asociación Amigos Av. De Mayo		Presidente	Media Participó en reuniones	Nulo	JADCoPUA/CAPH STdT
Federación Entidades Vecinales y de Fomento de la Ciudad Bs. As.		Presidente	Media Participó en algunas reuniones	Nulo	OB
Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo		Miembro	Fue a algunas reuniones	No expresa satisfacción	OA
Asociación Vecinal Recoleta		Miembro	Alto Participó en reuniones	Nulo	OB JADCoPUA/CAPH E
Asociación Vecinal Verde Patricios		Presidente	Alto Tirantez entre los participantes. Los proyectos no se concretan	Nulo	OB JADCoPUA/CAPH E
Asociación Pehuén		Presidente	Alto	Nulo	JADCoPUA/CAPH E 2010
Asociación Vecinal Parque Chacabuco		Presidente	Activa Debatieron y presentaron proyectos No se llegaba nunca a un acuerdo	Nulo	OB
Asociación Vecinal Circulo La Paternal		Presidente	Activa Trabajaron junto al CGP en temas diversos	Medio	OB

PARTICIPANTE		CARGO	TIPO DE PARTICIPACION / PROYECTOS / PROPUESTA TRATAMIENTO DADO	GRADO DE SATISFACCION Alto, Medio, Bajo, Nulo	INSTANCIAS PARTICIPATIVAS *
Sociedad de Fomento Belgrano "R"		Periodista	Asistió para publicar en la revista barrial	Nulo	JADCoPUA/CAPH 2010
AAPEVU Zona Sur		Miembro	Participó como oyente en algunas reuniones	No Responde	
Fundación Ambientis		Presidente	Participación asimétrica	Medio	OA
Asociación Vecinal Caballito Oeste		Secretario	Activa El proyecto presentado fue entregado a la Universidad	Nulo	OB
Asociación Civil Comisión Vecinos Lugano en Marcha		Presidente	Activa Proyecto de zonificación del Sur	Nulo	OB
Asociación Civil Centro de Estudios Aristóbulo del Valle		Presidente	Asistieron a reuniones Se desvirtuó la unidad de cuando se lanzó el Plan	Alto	OB

Fuente: Elaboración propia

Referencias:

\*Instancias Participativas según informa el CoPUA

OB: Organizaciones Barriales

OA: Organizaciones Ambientales

OT: Organizaciones Territoriales

JADCoPUA/CAPH: Jornada de Análisis del Diagnóstico del Consejo del UA con la CAHP 14/11/99-12/2/99

E: Encuesta a la CAPH del CoPUA

2010: Exposición Buenos Aires 2010

JDPUA: Jornada de Discusión del Plan Urbano Ambiental 30-6/3-7-2000 (Público Especializado)

CC: Consejos Consultivos de los Centros de Gestión y Participación – Observaciones al Modelo Territorial – 8 Agosto 2000

TMA: Talleres Multiactorales junio y julio 2000 en CGP

AESC: Aportés Entidades Sociedad Civil e Individuos

CI: Encuentro "Buenos Aires Ciudad de Identidades"

STdT: Subcomisiones Temáticas de Trabajo

**Tabla N° 2: Resumen “Participación Ciudadana en el marco del Plan Urbano Ambiental” -  
Centros de Gestión y Participación**

ORGANIZACION	CARGO	PRESENTO PROYECTOS	TRATAMIENTO DADO por CoPUA	EXPECTATIVAS AL PARTICIPAR	GRADO DE SATISFACCION
CGP N° 2 Norte	Director Desarrollo y Mantenimiento Barrial	Si	No sabe	Altas	Nulo
CGP N° 2 Sur		No presentó ponencia por cambio de autoridades			-
CGP N° 4		No presentó ponencia por cambio de autoridades			-
CGP N° 5	Arq. C. Ríos	No Trabajó en las reuniones del CoPUA			No responde
CGP N° 6	Desarrollo y Mantenimiento Barrial y Sociocultural	Si	No consideraban los temas presentados	Altas	Bajo
CGP N° 7	Dirección de Desarrollo y Mantenimiento Barrial	Si	Se trataron	Altas	Alto
CGP N° 8	Director Desarrollo y Mantenimiento Barrial	Asesoró s/problema territorial y coordinó talleres	Algunos temas fueron incluidas en las propuestas del PUA	Altas	Nulo
CGP N° 10	Directora Desarrollo y Mantenimiento Barrial	Si	Si	Medio	Nulo

ORGANIZACION	CARGO	PRESENTO PROYECTOS	TRATAMIENTO DADO por CoPUA	EXPECTATIVAS AL PARTICIPAR	GRADO DE SATISFACCION
CGP N° 11	Director Mantenimiento y Desarrollo Barrial	Si	Se incorporó parcialmente en el Documento Final	-	Bajo
CGP N° 12	Directora de Desarrollo y Mantenimiento Barrial	No. Realizó observaciones	Si	Altas	Nulo
CGP N° 13	Director Desarrollo Sociocultural	Desarrolló cuatro acciones	Se trataron pero con el cambio de gestión quedaron suspendidos	Altas	Medio

Elaboración Propia según consultas efectuadas

#### **4.4.2 Síntesis de los Comentarios Recibidos**

Por otro lado, a continuación resumimos los comentarios recibidos de acuerdo a los distintos grados de satisfacción expresados.

**“Asistió y no está satisfecho”** la insatisfacción se manifiesta en:

- no se refleja el contenido real de los debates en los talleres I, II y III del Primer Foro de Debate. Las reuniones se desarrollaron en forma muy desordenada, con pobre asistencia, con lo cual la representación fue escasa.
- se reclama una información correcta, oportuna y que llegue constantemente a todos los vecinos de la ciudad para que no se perjudiquen aquellos que viven en barrios postergados. La declamación de participación se parece más a un juego de entretenimiento que a una verdadera participación.
- se esperaba que un PUA sirviera para una mejor calidad de vida en la ciudad. Se privilegió a sectores con intereses inmobiliarios.
- si bien lo más significativo es haber dado “comienzo” a un principio de aprendizaje en la participación, se estima que ni las autoridades ni las ONGs sabían como participar. Faltan aún canales fáciles y transparentes en todo nivel y un largo camino por recorrer.
- La interdisciplinariedad no se vio reflejada.
- Las presiones de intereses puramente económicos y políticos dejaron muy poco espacio para la participación de los ciudadanos tanto en la ComAPH como en los Consejos Consultivos de los Centros de Gestión y Participación (CGPs) donde se infiltraban punteros políticos.
- La participación debe hacerse a partir de los ciudadanos, de abajo hacia arriba, porque de otra manera no se logrará.
- Reconoce con objetividad que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) no cuenta con vínculos directos con las bases. Siempre hay instituciones desde el Ejecutivo y los CGPs que actúan como intermediarios y entorpecen el vínculo. El PUA fue hecho por profesionales muy competentes en abstracto, alejados de la realidad por la que tienen que trabajar. El profesional debe concurrir no como consultor sino como servidor. La metodología es inapropiada. No se basa en lo que la gente necesita.

- Es un proceso que se inicia viciado, no se recaban datos, no se verifican tendencias, no se plantean alternativas, ni se evalúan las necesidades en cuanto a costos económicos y sociales. El plan es un "hay que" sin saber por qué y constituye una escenografía virtual para seguir rigiéndose por los códigos que se prestan a las excepciones.
- Las expectativas generadas al principio rápidamente se frustraron. Los proyectos impulsados por el GCBA simulan una participación pero en muchos casos están decididas de antemano.
- Los proyectos planteados por el Plan en muchos casos se superponían con el de otras áreas, por lo cual no se llevaban a cabo. Tampoco quienes organizaron el Plan tenían el poder de decisión para realizar las propuestas presentadas que debían ser debatidas y aprobadas por la Legislatura.
- Fue muy manejado y organizado, digitado por designados políticos partidarios. La participación es declamatoria, pero a la hora de las decisiones no se toman a todos en cuenta con imparcialidad.
- El trabajo en la Comisión tuvo casi nulo apoyo del CoPUA, a pesar de lo especificado en la ley; y mucho más difícil fue participar de las reuniones plenarias del plan, con voz.
- Se indicó constantemente y se elaboraron trabajos teóricos durante todo el desarrollo del estudio del PUA, por la debilidad que mostraba en cuestiones de participación.
- El material que se entregaba a la ComAPH para su análisis y opinión (no vinculante), siempre fue a "cuentagotas", con escasos tiempos de respuesta y sin espacios de debate conceptual. Se aducía sobre la falta de capacidad de los miembros de la ComAPH para opinar.
- A lo largo de casi tres años, por parte de los Consejeros o funcionarios del municipio, no se tuvo en consideración la diversidad y riqueza urbana de la ciudad, la fragmentación espacial existente, la pobreza urbana, los espacios públicos y el código urbano, la exclusión social, la calidad de vida de la gente y sus deseos e imaginarios urbanos, reales o no, correctos o equivocados.
- La desarticulación entre Plan Estratégico y Plan Urbano Ambiental.
- La ComAHP alentó desde el comienzo la participación de organizaciones del Gran Buenos Aires, por la incidencia e interrelación que existe con la Ciudad de Buenos Aires.

- Se usó la palabra participación vaciada de contenido y solamente funcional en el discurso político (para cumplir con la ley). Se perdió una oportunidad muy valiosa de poder implementar un carril efectivo de participación urbana en la elaboración de un plan para la ciudad y en el marco de una ley existente.
- La falta de conocimiento e interés de la ciudadanía en las cuestiones urbanas y en el Plan Urbano en particular, que nadie entendía, está muy relacionado con la escasa difusión, interesada, que existió y el cerrar sistemáticamente caminos de participación real.
- No hubo oportunidad de debatir el Documento Final y las falencias que se habían analizado.
- Sienten humillación como Organización y se sienten usados como profesionales y ciudadanos.
- Consideran incomprensible la falta de sensibilidad política del Gobierno de la Ciudad y su cuerpo legislativo, que además de no saber sobre cuestiones urbanas, usa mecanismos con falta total de ética, para la cooptación de organizaciones de la sociedad civil, a fin de convertirlas en funcionales a sus políticas de rapiña urbana, con lo que muestran una falta total de respeto a la ciudadanía.
- Las expectativas estaban referidas a que se tengan en cuenta las observaciones realizadas y no han sido satisfechas.
- La presentación de propuestas para trabajar en las reuniones y para que fueran incorporadas como proyectos no permitió su concreción por el esquema propuestos por los Organizadores.
- La participación fue "virtual". El PUA fue un mecanismo de participación encubierta. Los vecinos fueron utilizados para disfrazar un mecanismo y así supuestamente cumplir con el mandato de la Constitución de la Ciudad y de la Ley 71.
- No se tuvo en cuenta la predisposición para colaborar en un plan de manejo de la Estación por parte del barrio.
- El problema con el PUA es que no hubo participación ciudadana sino un simulacro de participación.
- Las reuniones llevadas a cabo fueron juntar a la gente y no escucharla. Fueron reuniones de catarsis. El PUA en realidad no es un plan, sino un diagnóstico, que bien hubiera abierto el camino para desarrollar un plan para que pueda ejecutarse y ser operativo. Se perdió una oportunidad histórica para la ciudad. Es sugestivo que

ninguna ONG haya salido a reclamar que la Legislatura lo aprobara, y varias hayan festejado el que perdiera estado parlamentario.

- Se debería haber continuado la consulta de los conflictos y propuestas a nivel de los CGPs.
- Se dejó de concurrir porque jamás se consideró nada de lo dicho, ni lo que expresaron otras personas que concurrieron.
- Pareciera ser inevitable que cuando los vecinos comienzan a participar activamente en las cuestiones de la Ciudad, ya sea a través de proyectos, planes, o de aglutinamiento en grupos o masas, desde los estamentos gubernamentales surgen de inmediato acciones y/o actitudes que van distraendo, dividiendo, disuadiendo esa participación hasta "diluirla" en el tiempo y espacio. Cuando el accionar se torna acuciante se "ofrece" como pantalla la Audiencia Pública que No es Vinculante, por lo que el vecino percibe que su esfuerzo no fue válido ni sirvió absolutamente para nada. De ahí a Dejar de Participar ni siquiera existe un paso, ya se aceptó la derrota.
- La presentación de una propuesta metodológica que contenía reglas de juego para una amplia y efectiva participación no fue aceptada; en ella se trataba de colocar al vecino-ciudadano fuera de la lógica clientelístico-consultivista y dentro de un planteo de corresponsabilidad en el que fueran reconocidas sus capacidades de acuerdo al planteo de Planificación participativa.
- Algunos contenidos de los proyectos presentados y de los trabajos realizados en distintos talleres, asambleas y foros, CGPs y plenarios del CoPUA, fueron utilizados, lamentablemente fuera de contexto, desestructurados, sin servir a sus objetivos y sin citar las fuentes
- Desde la Asociación la participación fue seria y responsable y desde lo positivo y las críticas realizadas fueron acompañadas con propuestas para encontrar las mejores soluciones.
- En el proyecto del Plan no se volcaron ni integraron las propuestas acercadas por la Asociación, si bien en el discurso planteaban los aciertos de las mismas. El Área metropolitana no tuvo un mínimo desarrollo académico.
- Fue un proceso ilegítimo e inconstitucional por no cumplirse con el mandato constitucional y la Ley N° 71. La autoconvocatoria de la ComAPH es la constatación fehaciente de ese anómalo proceso.
- A pesar de no haber sido escuchadas, rescatan la experiencia de conjunto y las capacidades acumuladas como ONGs y redes de ONGs, hoy fortalecidas y encarando sin ingenuidad otros muchos

programas para contener y superar los distintos aspectos de la profunda crisis que agobia al país.

- No solo se han malgastado recursos económicos, sino que se ha jugado malamente con la buena voluntad de las personas y organizaciones.
- Lo que mas molestó es hacer pasar como Participación el hecho de asistir a reuniones. No saben que es participación. No quieren participación. No fueron escuchados por los Consejeros.
- Si bien se elaboraron propuestas de agregados y modificaciones sobre los documentos en discusión, y fueron escuchados por los Consejeros, los cambios propuestos no se reflejaron en los textos finales.
- El CoPUA nunca trató seriamente ninguno de los temas presentados por las ONGs. Solamente se escuchó y privilegió a un sector de la sociedad.
- En dos subprogramas propuestos en el Plan, en lugar de convocar a los vecinos que lo habían propuesto, contrataron, por medio de un concurso, a estudios de arquitectura que no supieron interpretar la propuesta, porque no están conectados con el tema, no conocen el barrio, tirando por la borda una interesante propuesta de reordenamiento urbano ambiental, al no haber trabajado en conjunto.
- Se presentó dando opiniones relacionadas con los espacios verdes públicos en toda la ciudad y recuperación de tierras del ONABE. Si bien se recuperaron tierras del Ferrocarril Sarmiento y de Palermo, no están del todo satisfecho con el accionar del Consejo.
- La idea de desarrollar un trabajo serio en beneficio de la ciudad y el sistema organizado de transporte no pudo concretarse por incumplimientos diversos, tanto del Consejo como de la Comisión Asesora
- El tema presentado no fue considerado, solamente asistí a dos reuniones y dejé de participar.
- La expectativa de tener un canal abierto entre el barrio y nuestros representantes no se ha cumplido y la persistencia de dividir la ciudad en norte y sur, obviando el oeste, sigue presente.
- Algunas iniciativas de las organizaciones pasaron a integrarse total o parcialmente en el proyecto del PUA. La participación de las ONGs en la definición de las políticas públicas es una práctica que recién comienza y que presenta dificultades. La metodología implementada no fue la más apta. La participación de las ONGs se frus-

tró, si bien las responsabilidades deben compartirse, "el costado" estatal, las tiene mayores.

- Se retiraron porque no acordaron la metodología de trabajo propuesta.
- Si bien algunos temas presentados desde la institución que presidía y más tarde como funcionario, fueron incluidos en las propuestas del PUA, las expectativas, en general no fueron satisfechas, ya que lo que intentó ser un plan terminó siendo un conjunto de propuestas y en el mejor de los casos de proyectos.
- La ComAPH presentó un Informe de 260 páginas que el Consejo nunca tuvo en cuenta.
- En el Primer Foro de Debate se lograron ciertos acuerdos sobre el Diagnóstico de la situación de la Ciudad, pero llegado el momento de plasmarlos, el Consejo entrega un documento que no refleja lo acordado.
- Persiste una cultura de la dirigencia política a hacer "como si la gente va a participar", a tomar las instituciones y vecinos como meros informantes sin darles participación en la toma de decisiones. Se ve al vecino como mero espectador.
- Preguntarse que hacer para garantizar que el Estado se comprometa a llevar a cabo lo que se decide en los espacios de participación.
- La idea de las acciones ante la justicia era para que el Plan se reelabore.
- Las ONGs no se sintieron consideradas y esto se debió a un error de conceptualización metodológica por parte de quienes convocaron a estas organizaciones, ya que el alcance de sus proyectos apuntaban a un nivel de escala menor con relación al proyecto del Plan. Aclara que al decir menor es porque se referían a temas puntuales, no porque no tengan importancia; pero no se ajustaban a la relevancia del Plan.
- La participación de las Organizaciones Vecinales en un principio fue potente, decayó con el pasar del tiempo. Se retiraron de la Comisión porque no se trataban cosas que consideraban importante como por ejemplo el sur de la Capital y la vinculación del área metropolitana. Se retiraron cansados del manejo de las organizaciones más fuertes del Norte de la ciudad. Como organización del sur están muy disconformes con el PUA sobre todo por las zonificaciones que le dieron al uso del suelo, tampoco los escucharon cuando pidieron por el esta-

blecimiento de un Hospital a pesar de que la Ordenanza estab. En definitiva los desgastaron.

Para la instancia de **Asistió y está satisfecho**, la satisfacción se manifiesta:

- Los aportes y comentarios fueron discutidos y con lo acordado se incluyeron en el Informe Final. La participación fue amplia, aunque en general faltó tiempo para profundizar en las Comisiones. Si bien no necesariamente hubo consenso, es lógico y deseable que suceda en grupos amplios.
- Expresa parcial satisfacción con el tratamiento dado a su participación. Agrega que el tema está en desarrollo y que dos son las cuestiones a resolver: tiempo para madurar la experiencia participativa, información y formación sistemática de vecinos e instituciones.
- Si bien expresa satisfacción, lo hace en forma parcial por la ruptura que se produjo después de las presentaciones efectuadas por los vecinos desde el CGP y los integrantes del CoPUA. Justifica estos cambios en la relación por las modificaciones en la estructura de gestión de la descentralización en general y de los CGPs en particular.
- La propuesta fue incluida en el Volumen 5 del Plan, si bien en general expresa satisfacción, en particular muestra preocupación porque el tema no muestra avances significativos y al evaluar el tiempo que se le dedicó lo pone mal.
- Participó de las reuniones del PUA y CoPUA y expresa su satisfacción de haberlo hecho.
- Al principio fueron a muchas reuniones y con el correr del tiempo se desvirtuó. Muchas asociaciones civiles se fueron transformando, no fue la unidad de cuando se lanzó el Plan. Hubieran querido que el Plan estuviera aprobado, porque por lo menos habría una herramienta para encausar la caótica situación en que se encuentra sumida la ciudad. No obstante se siente satisfecha de haber participado.

Con relación a que **Asistió mínimamente** hemos recogido los siguientes comentarios

- Mi participación fue mínima, casi nula por lo cual no puedo contestar la Consulta.
- No recuerdo haber participado de reuniones significativas del PUA. No nos sentimos habilitados para contestar.

- Mi participación no ha sido ni asidua ni importante. No tengo nada que poder contestar.
- Mi participación se circunscriben a dos reuniones plenarias, lo cual no creo que me de suficiente elementos para responder las preguntas.
- A pesar de haber sido siempre invitados, no hemos participado en las reuniones del PUA, simplemente porque las mismas demandan mucho tiempo y como ONG en crecimiento somos pocos los integrantes.
- Si bien asistí a alguna de las reuniones, la asistencia fue a título informativo.
- En realidad pensamos que iba a ser otra cosa y que de algún modo podríamos dar nuestra opinión como entidad. Pero luego de acudir a alrededor de tres reuniones dejamos de asistir ya que los proyectos eran particulares de diferentes zonas de la ciudad y para problemas particulares del lugar. En principio se pensó que los temas a tratar serían generales como contaminación acuática o del aire, pero al ser mas sectorizadas las demandas, no participamos mas.
- Asistió a reuniones en forma discontinua, a fines informativos.
- Temo que cuente con información errónea, ya que la Fundación que dirijo, ni yo personalmente hemos participado en el proyecto de maras.
- Personalmente no realicé ningún trabajo.
- Comencé a participar al finalizar casi el período legislativo, por lo cual no puedo evaluar las anteriores actuaciones.

#### **4.4.3 Resultado de la Insatisfacción**

Como resultado de la insatisfacción que hemos examinado en el curso del trabajo, detallamos a continuación las acciones y presentaciones efectuadas por algunos de los integrantes de la Comisión Asesora.

#### **Acciones de la ComAPH después de la entrega del Documento Final**

Nota de fecha 8-11-2000 generada por la ComAPH

En nota enviada el 8 de noviembre de 2000 a los 60 Diputados de la Ciudad de Buenos Aires, al Jefe de Gobierno, a los Consejeros del PUA y a los Consejos Consultivos y Directores de los 16 CGPs de la Ciudad, se expresaba la ineffectividad de los mecanismos de participación para una interacción e integración de las

demandas de la sociedad civil a través de sus ONGs y la no participación de la ComAPH en el proceso de elaboración del Plan a pesar del trabajo crítico y propositivo de la Comisión Asesora.

### Acción de Amparo

En palabras de uno de los integrantes de la Comisión Asesora, el CoPUA mal entiende que una Comisión es cualquier grupo aleatorio de personas convocadas en sedes y situaciones variables, que se acercan a opinar y eventualmente a debatir sobre temas determinados a priori; desconociendo el sentido del vocablo Comisión descripto en cualquier diccionario. Es así que se presentaron en escuelas, auditorios y Centros de Gestión y Participación, los distintos documentos terminados para ser mostrados y explicados a la población.

Frente a esa situación y dado que se ha hecho figurar a la ComAPH como participe del proceso de estudio del Plan sin haberlo sido, la Comisión solicitó vistas del libro de actas de las reuniones plenarias del CoPUA, que se efectiviza los días 22 y 30 de noviembre y 11 y 12 de diciembre de 2000.

De esa vista se detectan ciertas irregularidades sobre aspectos formales y técnicos y surgen preguntas sobre la inversión total del Plan, que el Gobierno de la Ciudad no resonde, razón por la cual se inicia la Acción de Amparo

El 12 de julio de 2001 Dodero y March con el patrocinio de los abogados del Programa de Control Ciudadano del Medio Ambiente de la FARN, presentaron una acción de amparo y una medida cautelar contra el Gobierno de la Ciudad para que se decrete la inconstitucionalidad del Plan Urbano Ambiental, previo a su tratamiento por la Legislatura Porteña, ya que no fue respetada la forma de elaboración prevista por la Constitución de la Ciudad, que incluye una instancia de participación ciudadana.

Además, la presentación judicial de March, complementada con acción colectiva posterior, sirvió para detener el nombramiento de las nuevas autoridades del Consejo, muchas de las cuales ya habían integrado el organismo y eran los responsables del incumplimiento de las normas objeto del amparo.

### Otras presentaciones

El 18 de Noviembre de 2002 se presentó una nota a la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Espacio Público expresando la disconformidad de la mesa de trabajo de la ComAPH, por las modificaciones del documento unificado presentado por esa Mesa; la inobservancia de la Constitución de la Ciudad; el no cumplimiento de la Ley N° 71; y la introducción de instrumentos modificatorios de normativas propias del PUA, mediante "... acuerdos entre el GCBA y propietarios privados de predios para la modificación de las normas según formulas de mutuo beneficio...", que elimina el carácter y sentido del PUA afectando los objetivos inherentes a toda planificación, que es el bienestar

común y más específicamente aún, a la democracia participativa que propugna la constitución de la Ciudad.

El 3 de diciembre de 2002 se envía una nota al Sr. Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires como Presidente del Consejo del Plan Urbano Ambiental expresando la situación anómala suscitada entre la Comisión y el Consejo del Plan, que motivara la nota anteriormente comentada, donde producen, a pedido de las autoridades del CoPUA, una Propuesta respecto del tratamiento del proyecto del Plan. Esa propuesta da a conocer la falta de consenso respecto de la pertinencia de la aprobación del total de lo actuado hasta ese momento por los representantes del Ejecutivo y la Legislatura de la Ciudad, registrado en la documentación que se encuentra en estudio en la Legislatura, y considerando las limitaciones materiales y temporales, propone que se considere el tratamiento y eventual aprobación de un documento que registre sólo:

- 1 Establecimiento en forma explícita de mecanismos de participación ciudadana que garanticen la representación de la sociedad civil, la interdisciplinariedad y la transparencia de todos los procesos, procedimientos y acciones que sean menester en la formulación del Plan Urbano Ambiental.
- 2 Los consensos acordados serán considerados referencia real a tener en cuenta en los momentos de toma de decisión. Si los decisores optaran por no hacerlo, deberán fundamentarlo por escrito y a la brevedad sus motivos
- 3 Los contenidos de toda propuesta registrarán tanto los consensos como los disensos y sus fundamentaciones.
- 4 Los contenidos de toda propuesta se explicitarán los procedimientos, mecanismos y acciones tendientes a garantizar la transparencia de los procesos y la salvaguarda del interés público
- 5 Cuando se cumplan los tres primeros puntos se considerará la revisión, observación y ajuste de la documentación producida hasta la fecha o de parte de ella.

Antes de emitir opinión sobre el último documento enviado por el CoPUA a la Legislatura el 25 de noviembre de 2002 la Comisión efectuará una convocatoria pública el próximo 10 de diciembre de 2002, esperando que las entidades comunitarias y profesionales se expidan al respecto (ver llamado de la convocatoria al final del Capítulo).

El pequeño grupo que terminó formando parte de la ComAPH, por cuestiones del desgaste propio el paso de tiempo, disputas internas, mala relación con el Consejo desde los inicios participativos, demuestra que está conformado por un núcleo duro y combativo que reclama sus derechos, de acuerdo a lo pautado originariamente.

No sucedió lo mismo con los Consejos Consultivos, llamados a participar con la finalidad de abrir el juego participativo. No obstante éstos mostraron un alto grado de insatisfacción, muestra de ello está volcado en las Entrevistas realizadas.

#### **4.4.4 Síntesis de la Entrevista con el CoPUA**

De la entrevista realizada a los Consejeros Manuel Ludueña y Rubén Gazzoli, integrantes del Plan Urbano Ambiental, y quienes conocen el tema desde sus inicios surgieron los siguientes comentarios:

El Consejo del Plan Urbano destaca tres etapas participativas durante la elaboración del Plan: Diagnóstico, Modelo Territorial y Propositiva, aclarando que la metodología a aplicar se adecuaba según el modo de articular cada uno de esos actos.

Es en la etapa de Diagnóstico que el Consejo decide conformar la Comisión Asesora con todas las organizaciones que estuvieron presentes en el Primer Foro Participativo (Talleres I; II y III). Con el material recogido de esas reuniones de tipo deliberativas se preparó un borrador que circuló entre los integrantes de la Comisión, permitiendo de esa manera hacer un seguimiento de lo actuado y esperar los comentarios. Una síntesis de lo consensuado por las partes quedó registrado en una Síntesis y la devolución por parte del Consejo fue en forma verbal. Esta primera etapa participativa fue de sensibilización e integración y sus resultados fueron satisfactorios.

Para la etapa participativa del Modelo Territorial la Comisión se auto-organiza y se declara autónoma, y no responde a su conformación que era asesorar al Consejo, ejemplo de ello es su presencia en la Legislatura durante la última etapa del Plan, ocupando lugares que no eran de su competencia.

No obstante ello en las reuniones programadas que mantenía la Comisión siempre se presentaba un Consejero que permitía un ida y vuelta tanto en la información como en su tratamiento. Con lo cual el Consejo entiende que la participación es cada vez mayor; a pesar de lo cual empieza la Comisión a mostrar un perfil opositor, no admitiendo ingresar a sus reuniones a otros grupos, ni tampoco a expertos de reconocida trayectoria en las cuestiones que se debaten. Se conforma de esta manera un grupo de elite que se va autoeliminando y termina conformándose con menos de 10 organizaciones. Prueba de su disgregación es que no logra nunca presentar un documento consensuado donde se muestre una posición de conjunto, sino que todo lo presentado lo hacía en forma aislada cada una de las organizaciones integrantes, lo cual demuestra que las demandas son a título individual con el fin de conseguir rédito político o reconocimiento profesional o pecuniario. En una postura totalmente opuesta obstruían sistemáticamente comunicarles a la sociedad el trabajo que se hacía por parte de otras entidades.

El Consejo por su parte abre el juego y escucha la opinión de los que no tienen voz, a través de Imagen de Barrio; de otras organizaciones e individuos en Buenos Aires 2010 y a través de los CGPs para saber la opinión y los intereses de los barrios.

El error que reconoce el Consejo es no haber dado reglas claras en la conformación de la Comisión, de manera de darle la estructura y el reglamento para su funcionamiento, para la cual la Ley la convocaba, el de asistir al Consejo del Plan.

Entendemos que el Consejo falló al no tener en cuenta que aquellos que participan buscan en definitiva, al decir de Sánchez antes comentado; que en general, se concibe que la participación tiene como fin influir, pero influir en los procesos de toma de decisiones que de alguna manera se vinculan con los intereses de los participantes; y no solo recibir información y procesarla. Si bien coincidimos en que el planeamiento tiene escalas y el debate ciudadano debe ser resuelto a diversas escalas y el "proyecto de ciudad" no es un tema de asociaciones vecinalistas (Borja<sup>47</sup>), también entendemos que este concepto debía haberse tenido presente antes de iniciar semejante proceso participativo. Cónsono con este pensamiento se expresa Kullock "...donde exista una participación de los diferentes grupos sociales según la escala de actuación y donde se requieran profesionales polifacéticos para llevar a cabo este tipo de planificación.

Asimismo Rodríguez y Winchester, antes citado, entienden que para poder participar e influir en la gestión de la vida local, es necesario que estos grupos se rijan por un sistema -formal o informal- que les dé forma, les dé dirección y les permita fluir. Para cumplir esa función, se requiere crear mecanismos de participación allí donde no existan, o cambiar la cultura municipal allí donde la existente obstruya los canales o trabe los mecanismos. En ese sistema, un elemento esencial es el flujo de información. El municipio debe comunicarle a la ciudadanía no sólo sus deberes, sino sus derechos en la gestión de su comunidad. A la vez, la ciudadanía debe ir más allá de manifestar a través del voto su preferencia por uno u otro proyecto de gobierno local, por uno u otro candidato, y realmente ocupar los conductos que canalizan su posibilidad de incidir; lo que retrotrae al interés por participar.

El Consejo continúa diciendo que muestra de la mala predisposición y el desinterés para llevar adelante el Plan, es el retiro de la Comisión Asesora de la Legislatura después de un trabajo de más de un año junto al Presidente de Planeamiento, sin firmar lo que estuvieron trabajando.

El Consejo reconoce que la participación siempre es conflictiva, pero se debe aceptar que al participar se buscan los mismos intereses. La Comisión usó el Plan para mostrarse y sacar rédito y no trabajó para la comunidad, ni con la comunidad. Lo que hizo es destruir todo para lograr autoridad, tampoco estaba conformada por organizaciones de base ni de la comunidad; se puede decir que tenían una impronta territorial y hacían un trabajo de presión demostrando que las cosas tenían que funcionar con ellos. Demostraron no tener ningún interés público, ni tampoco cumplen con los derechos de los ciudadanos que conforman las ONGs.

---

<sup>47</sup> Borja J. "El Proceso Participativo del Plan - Anexo 4 antes citado (pág. 243)

#### 4.5 – CONCLUSIONES

##### **Comparación Plan Estratégico Medellín-Plan Urbano Ambiental Buenos Aires** ***Plan Estratégico Medellín***

La investigación de Martínez López referida al Plan Estratégico de Medellín, sobre la participación social comentada en el Capítulo 3 – Voces Críticas, muestra muchos puntos coincidentes con las dificultades expresadas por los actores convocados por el Gobierno a intervenir en el proceso participativo del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires.

El autor considera al proceso como relativamente innovador... pero existen muchos puntos críticos en dicho proceso participativo.

No es posible consensuar con toda la ciudadanía un diagnóstico de las enormes proporciones... El hecho de que se haya establecido todo un debate sobre estos temas en las mesas de trabajo y entre algunas otras entidades ciudadanas, no es suficiente para atribuirle estas valoraciones a toda la ciudadanía. Para las autoridades del Plan la ausencia de réplica directa es también síntoma de aceptación.

Entiende que la participación está integrada sólo en tanto consulta u opinión, en contraposición a otros modelos donde se desarrolla la investigación-acción participativa.

Si bien la convocatoria ha tenido un alto nivel de discusión, y gran cantidad de espacios comunicativos hacia la ciudadanía, se pasó rápidamente a cuestiones sustantivas sin continuar indagando en las visiones intersubjetivas de cada grupo social, para lo que se precisan grupos de discusión.

Con respecto a la participación en las mesas de trabajo, se les asigna la función presentar proyecto y concertar el apoyo de las organizaciones sociales de la ciudad. Pero varias de estas organizaciones no podían intermediar con las organizaciones de base por ser ajenas a ellas y tan solo algunas se implicaron en el proceso.

Comenta la útil independencia con tensiones y peleas creativas entre las mesas de trabajo y el Plan Estratégico, aunque considera que no se puede hablar de participación popular sino que casi siempre llevaba la impronta de los técnicos.

Elogia la organización de los talleres de expertos individuales o representando organizaciones y crítica la ausencia de municipios y el mantener una estructura jerárquica donde los saberes más expertos son más indiscutibles.

El autor concluye que se participa de una cultura del pluralismo relativo que legitima consensos deseados en las proyecciones planificadoras, las cuales son elevadas "ascendentemente" hacia las elites decisoras.

### ***Plan Urbano Ambiental***

El desarrollo de las distintas instancias participativas del Plan Urbano Ambiental tiene la misma mecánica de todo Plan Estratégico; y que hemos expuesto en el ítem 4.3 "El camino del debate y Participación". En él también aparecen las tensiones y peleas "creativas" entre las organizaciones y el Consejo, desde el inicio de la convocatoria, como por ejemplo:

- reclamando métodos de planeamiento que utilicen técnicas modernas (ver Diagnóstico y Objetivos. Primer Encuentro CoPUA/ComAPH).
- obligando a volver a redactar las conclusiones porque nos se habían tenido en cuenta los contenidos vertidos en los debates de los primeros talleres (ver Segundo Encuentro CoPUA/ComAPH)
- las dificultades en la integración orgánica de la Comisión Asesora Permanente Honoraria (ver Segundo Encuentro CoPUA/ComAPH y Reunión con la Comisión Asesora)
- la mayoría de respuestas negativas al expresar el grado de satisfacción por parte de los individuos y organizaciones, y también los Consejeros (ver Análisis de la Consulta a Informantes clave Tablas Nros 1 y 2)
- la no conformidad expresada por las Subcomisiones Temáticas al Modelo Territorial (ver Presentación de la Mesa Coordinadora de la ComAPH a CoPUA)

También destacamos el amplio despliegue en la organización de las Reuniones y Talleres llevados a cabo, pero con consignas determinadas por técnicos expertos (ejercicio de la participación utilizando el modelo "de arriba hacia abajo"). Tal el caso de los Primeros Talleres en el Auditorio de la Asociación Unione e Benevolenza, el Seminario Internacional en la sala Cronopius del Centro Cultural Recoleta, las Jornadas de Análisis del Diagnóstico en el Centro Cultural Fortunato Lacamera en San Telmo, los Talleres con los Consejos Consultivos, en el Centro Cultural San Martín y las Exposición Buenos Aires 2010, en el mismo Centro Cultural.

Las exhibición de las muestras de fotografías con la exposición discursiva de expertos, donde se duda sobre la posibilidad de que los asistentes pudieran opinar y debatir algo con detenimiento, en el tiempo de duración de tal reunión.

Entendemos y acordamos en que no es posible consensuar con toda la ciudadanía un diagnóstico de tales proporciones y como la mayoría de los programas de participación pública, el PUA alcanzó, al decir de Arnstein los tres grados de participación simbólica; manifestados en la posibilidad de que las personas sean oídas y tengan voz (información y consulta), pero no se asegura que sus puntos de vista

sean considerados. Este grado de apaciguamiento, es el nivel más alto de participación simbólica, y permite que los ciudadanos asesoren pero mantiene para los responsables del derecho de decidir.

Con relación a la clasificación que hicimos de las respuestas obtenidas en las Entrevistas, para el caso de que **Asistió y no está satisfecho** queremos destacar en primera instancia la relación conflictiva que existió prácticamente, desde su conformación, entre la ComAPH y el CoPUA, que queda en evidencia a partir de la autoconvocatoria para comenzar sus funciones como Comisión Asesora y con las acciones de amparo posteriores, llevadas a cabo por algunos de los integrantes de la Comisión; la que también a esa altura de los acontecimientos, estaba funcionando prácticamente con muy pocos miembros, propio del desgaste natural de un trabajo de larga data y con los inconvenientes suscitados durante el devenir de la gestión.

Entre los comentarios vertidos con relación a esa situación hay uno que lo describe cabalmente, al decir que si bien la frustración de las ONGs en la experiencia del Plan Urbano deben ser compartidas, es el costado "estatal" el que mayores responsabilidades tiene.

Si bien la metodología aplicada podemos considerarla adecuada, demostró en la práctica que esta participación en el proceso de decisión no se manejó correctamente. Los Consejeros hacen su descargo, señalando que las críticas efectuadas por la Comisión Asesora, no tenían sustento, puesto que el objetivo del CoPUA, era solamente la elaboración del Plan Urbano Ambiental, y que los temas en los que hacía hincapié la Comisión excedían el mismo. Fue mala interpretación o exceso de celo en la gestión que llevó a cabo la Comisión Asesora, es una pregunta que podría generar otra investigación. No obstante, debemos tener presente el artículo 6 de la Ley N° 71 que llama a su formación y enuncia las funciones que debe cumplir.

Recordemos además los objetivos mencionados por el Consejo cuando llama a las Organizaciones a participar.

Esa no satisfacción queda corroborada en las expresiones sobre reclamo de transparencia, de falta de transdisciplinariedad, la injerencia del aparato político en las reuniones, la confusión instalada entre el discurso y no reflejar lo debatido en los documentos finales, la simulación de participación cuando había decisión tomada en los temas propuestos a debate, la dificultad para obtener el material para estudio y escaso tiempo para emitir opinión. Si bien se cumplió con la ley, se vació de contenido la palabra participación.

La clasificación **Asistió y está satisfecho**, las respuestas que expresaron conformidad aunque no en forma absoluta, fueron mínimas con relación a las anteriores, y en general están relacionadas con funcionarios de los Centros de Gestión y Participación del Gobierno de la Ciudad. Lamentablemente no obtuvimos respuesta de todos los CGPs consultados (16 en total), a pesar de los reiterados llamados efectuados; lo cual podría estar demostrando el desinterés en un tema no menor y que no debería ser descuidado por quienes están ocupando cargos que deben respon-

der al bien de los integrantes del territorio que están representando. También debemos destacar, en algunos casos el haber encomendado responder a la Consulta a personal no suficientemente calificado para hacerlo, que puede interpretarse como una forma de cumplir con el pedido, responder sin mayores detalles y no comprometerse en absoluto.

Aquellos que en sus respuestas expresaron haber **Asistido mínimamente**, nos muestra el otro lado de la cuestión participativa, porque si bien en el Documento entregado por el Consejo, aparecen mencionadas muchas asociaciones o individuos como figurando haber participado en el proceso de elaboración del PUA, y de acuerdo a la contestación recibida, esa forma de participación fue haber asistido a reuniones y recibir información, esa participación no fue tal; nos lleva a preguntarnos que se entiende por participación.

Si se considera como tal, el hecho de haber asistido por parte del público tan solo a algunas reuniones en forma discontinua, o que los representantes del Consejo, hayan contactado y entregado información a distintos actores de la sociedad; creemos que se está ante una grave interpretación de contenidos; ya que para que exista participación tiene que haber un ida y vuelta, con el cumplimiento de ciertos requisitos, donde el Estado debe proveer la herramienta para alcanzar el objetivo buscado. Es decir que los propósitos y fines del proceso público de participación resulten claros a todos los participantes y los roles e intereses de éstos sean definidos y efectivamente comunicados, para lograr que así lo sienta el público involucrado en los procesos de cambio.

Compete informar, de acuerdo a datos obtenidos entre las Consultas efectuadas, que hubo una especie de "vaciamiento" de las ONGs durante el transcurso de las actuaciones llevadas a cabo por la Comisión, centrándose la representatividad en cabeza de aquellas con impronta más territorial. De las 140 ONGs iniciales quedó solo un grupo muy pequeño, según lo expresara un ex integrante de la Comisión, cayendo en un período crítico, en una especie de gatopardismo, con situaciones amañadas; donde en algunos casos se buscó liderar sin coherencia y se usaron herramientas no éticas para establecer ideas.

Asimismo muchas organizaciones inscriptas se fueron alejando de la Comisión por no estar de acuerdo en la forma en que un grupo manejaba y "lideraba" esa Comisión.

Ejemplo de estas cuestiones es la renuncia a seguir integrando la Comisión, elevada por el representante de una ONG, al aducir:

la debilidad de los lazos entre las ONGs, miembros de la ComAPH, que en vez de fortalecerse a través del tiempo, se han dañado, tanto por factores internos de desgaste natural como por maniobras ad hoc articuladas desde el CoPUA,

la confusión instalada entre el discurso y la realidad, entre el sentido gramatical de las palabras y el metalenguaje político creado para ocultar las intenciones y para enmascarar el desconocimiento técnico de los oradores,

los irregulares métodos utilizados por las instituciones con las que debían vincularse, que no dudaban en violar metodológicamente las leyes, los valores y hasta las Constituciones Nacional y Local,

el mal humor, la falta de respeto y la creciente toxicidad de las relaciones interpersonales en los espacios sociales: incumplimiento de compromisos, de horarios, de acuerdos, dilación de los tiempos, etc.

En resumen y siguiendo a Arnstein, de acuerdo al desarrollo que hace sobre los distintos grados de conciencia, compromiso y participación a los que se puede llegar; entendemos que el nivel alcanzado en el proceso de desarrollo del Plan Urbano Ambiental, no superó el grado de participación simbólica. (Ver tabla Niveles de Participación. en Capítulo 3).

Quizás en ese momento fuese baja la experiencia acumulada tanto entre los representantes gubernamentales como en la población respecto a el cómo, por qué y hasta dónde de la participación. Esto produjo muchos de los malos entendidos y descontentos, pero de todos modos es necesario reconocer que las expectativas despertadas cuando se llamó a la sociedad a participar en el elaboración del Plan Urbano Ambiental fueron muchas, la gente trabajó y siente que no se respetó lo acordado, de allí su disconformidad.

Como consecuencia de ese insatisfactorio proceso participativo la aprobación del Plan aún no pudo concretarse, por la conflictiva relación surgida entre la Comisión y el Consejo; muestra de ello es el llamado a conformar nuevos Foros de Participación por parte del Consejo del Plan en agosto de 2005 y la respuesta de la Comisión Asesora publicada en Clarín Arquitectura el 9-5-06 señalando la grave distorsión que los Consejeros plantean cuando afirman que "las instancias de participación en el PUA están abiertas y en funcionamiento" (Clarín Arquitectura 1-4-06); desconociendo lo actuado por ese mismo Consejo y por las ONGs integrantes de la Comisión Asesora Permanente. Reitera la necesidad de autoconvocarse para obtener su reconocimiento institucional, darse su propio reglamento interno, conseguir un espacio para reunirse, fondos propios para lo indispensable y exigir el cumplimiento de las relaciones establecidas por la Ley N° 71, con el Consejo del Plan Urbano Ambiental (CoPUA)

El artículo sigue comentando que la ComAPH analizó cada uno de los documentos presentados por el Ejecutivo, propuso modificaciones de contenidos y objetó los vicios de procedimientos; controló y denunció la mala praxis; actuó judicialmente y obtuvo el amparo solicitado por inconstitucionalidad en el proceso de elaboración del PUA:

La "carpeta de proyectos" enviada a la Legislatura como proyecto de ley de PUA, fue desarrollada por funcionarios de la Secretaría de Planeamiento Urbano del

GCBA y sus asesores nacionales y extranjeros (FADU-UBA, CPAU, APUR/Francia, etc.) sin la participación fijada por la Ley N° 71.

El proyecto enviado no respetó la vigencia del artículo 1º de la Constitución de la CBA que fija la "democracia participativa" como forma de gobierno; ni el artículo 27 que determina que debe organizarse "un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente"; ni tampoco la esencia del artículo 29 que define... "un Plan Urbano Ambiental elaborado con participación transdisciplinaria de las entidades académicas, profesionales y comunitarias".

La ComAPH debió cumplir sus funciones a pesar de los obstáculos creados y sostenidos hasta hoy por el CoPUA. Los reclamos, efectivizados en numerosas notas registradas en la Mesa General de Entradas del GCBA bajo los Expedientes N° 42.025/2000 y N° 65.693/2002, dirigidos al Jefe de Gobierno, jamás fueron respondidos.

Durante el trámite en ámbito Legislativo, la ComAPH sostuvo reuniones con miembros de las comisiones correspondientes, sin resultados positivos; por lo tanto, nunca hubo informe de la ComAPH como "órgano involucrado" en el proceso de elaboración del proyecto (art. 90 de la Constitución de la CBA). La Legislatura, por dos períodos sucesivos, no trató el proyecto de ley por tener la imposición de una medida judicial precautoria por inconstitucionalidad.

Se trata de recurrentes vicios en el proceso participativo que se reiteran hoy al digitarse a una nueva ComAPH —desconociendo a la vigente por Ley N° 71 desde 1999— mediante las resoluciones N° 749 y 1662 SlyP-05, que impiden el funcionamiento independiente y democrático de las ONGs participantes.

Como si esto fuera poco, por decreto N° 1351/02 se le adjudicó al CoPUA las funciones del suprimido Consejo Asesor de Planificación Urbana (CAPU), convirtiéndolo —irregularmente— en un super organismo de elaboración y de toma de decisiones con respecto a "interpretaciones relativas a la normativa urbanística vigente" y a políticas y "planes particulares sectoriales en el marco del Plan Estratégico, del Plan Urbano Ambiental y de los objetivos y criterios orientadores de la ley N° 71".

El desconocimiento de la subsidiariedad y jerarquía relativa de las normas y leyes que estructuran el Estado, invalida la capacidad para actuar, en el marco de la administración pública, de los funcionarios involucrados. No es una falacia lo que afirmó Dardo Becerra en esta columna el 21 de marzo pasado: el remedio para los problemas urbanos es conocido, pero por ahora no se lo aplica.

En resumen el Consejo abrió el proceso participativo, con objetivos y metodología determinados, ese proceso creó amplias expectativas que fueron bien recibidas por la gran cantidad de ONGs que se inscribieron y trabajaron, de acuerdo a las consignas dadas. Por parte de la sociedad civil, hubo mucho esfuerzo en la elaboración y estudio de documentos, asistencia a reuniones, etc., pero sintieron que esas expectativas despertadas por el Consejo no cumplieron con lo propuesto en el ini-

cio de las actuaciones; descontento que queda reflejado en la acción de amparo llevada a cabo y la disconformidad expresada en la mayoría de las Entrevistas efectuadas.

Este fracaso fue por partida doble, tanto para las ONGs participantes como para el encargado de llevar adelante el Plan, y esto lo podemos graficar con la frase de uno de los entrevistados, que resume claramente la cuestión al decir que: si bien la frustración de las ONGs en la experiencia del Plan Urbano deben ser compartidas, es el costado "estatal" el que mayores responsabilidades tiene, con la que coincidimos y como destaca Kullock que el papel de los grupos de base y ONGs asumieron responsabilidades que fueron relegadas por el Estado en épocas de las políticas neoliberales, pero debe tenerse en cuenta que solamente para enriquecer y reconstruir el indelegable rol del Estado en intervenir en las ciudades.

Recordemos las ideas de Boira antes comentadas, al exponer que si un técnico o un gestor político abre la vía de la participación real y efectiva, con nuevos métodos y una perspectiva novedosa, va a recoger de la ciudadanía respuestas que debe escuchar. No puede deslumbrarse al ciudadano con procedimientos innovadores y atractivos para después olvidarse de los resultados; porque una vez que los ciudadanos se sienten partícipes de un proceso de toma de decisiones, es inevitable rendir cuentas de ese proceso

El resultado de esta experiencia que no fue fructífera debería contabilizarse como un aporte a tener en cuenta para futuras actuaciones y tomarla como un modelo a no volver a repetir, pero también como un aprendizaje de una primera experiencia en una tarea compleja, como es el ordenamiento de un territorio. Esperamos con este trabajo contribuir a que se rediscutan los fines y los métodos participativos porque recordemos la idea de la conciencia social como motor de la participación en el aquí y ahora (el momento histórico y el lugar determinado) que exponen Garbin et al, como clave para entender el éxito o el fracaso de cualquier proyecto de planificación. No comprenderlo es lo que provoca alejarse de la sociedad.

Entre las metodologías relevadas a través de la literatura, el Banco Interamericano de Desarrollo menciona como "la planeación revisada" como una buena metodología, pues pone de manifiesto la diferencia del método participativo con los enfoques más tradicionales, que son manejados por los expertos. Es, también el factor que causa más molestias a quienes hacen la planeación porque sugiere cierto grado de improvisación y demora. Pero es una de las medidas que permite lograr un compromiso participativo de fondo.

Entendemos que la participación ciudadana es un tema que cada vez tiene mayor impulso, y que aún está en desarrollo y necesita resolver dos cuestiones, tiempo para madurar la experiencia participativa y la información y formación sistemática de vecinos e instituciones.

## **A Modo de Reflexión**

Avizoramos como positiva y como una forma de subsanar el grado de indefinición en el que se encuentra hoy la aprobación del Plan Urbano Ambiental, el llamado a nuevos Foros Participativos; aprendiendo de la experiencia anterior y según lo recogido por las últimas entrevistas realizadas, en esta nueva forma de trabajo, se establecen pautas donde los Consejeros y las Organizaciones que se avinieron a retomar o iniciar la experiencia participativa, trabajan en conjunto aprobando o rechazando documentos, distinta modalidad a la implementada en la primera etapa.

Tengamos presente que actuar de acuerdo a los principios democráticos básicos, el compromiso público no es simplemente seguir la legislación y las regulaciones. La gente debe tener oportunidades para debatir temas, definir soluciones alternativas y poder afectar las decisiones finales. Para ello es necesario que ese público conozca detalles sobre un plan o proyecto para evaluar su importancia o los costos y beneficios del mismo. Esa continua interacción con la comunidad permite a los agentes gubernamentales construir apoyo comunitario y asegurar la posibilidad de que el público ayude a dar forma a la sustancia de los planes y proyectos.

En palabras de la representante de Foro Ambiental Ciudadano de la región metropolitana de Buenos Aires, el diseño de una política a través de la plena participación de la comunidad, es un camino que pone en evidencia contradicciones y conflictos originados por la construcción de nuevos espacios pero es lo que permite la implementación de soluciones concertadas.

Recordemos que los logros se consiguen a partir de consensos, y de tener un conjunto de objetivos claros, entendiendo que consenso no significa que todos acuerdan entusiastamente, pero que todos los grupos de influencia y los individuos puedan vivir con una propuesta. Recordemos que la democracia supone la adopción de un sistema de vida fundado en la existencia de un auténtico pluralismo de corrientes y opiniones y de un abanico de opciones cívicas suficientemente amplio.

Porque si se parte de políticas sectoriales como dice Lash<sup>48</sup>, se llega a un conflicto, pero si se logra un acuerdo en los valores a respetar, se llega a políticas sectoriales.

Rodrigo de Villar resalta la función de las ONGs en defensa de los intereses colectivos y el papel que juegan en el fortalecimiento de la democracia en tanto no estén ligadas a intereses sectoriales. (Segunda Conferencia Internacional de ISTR).

No obstante, no podemos pecar de ingenuos y pensar que no se den casos en que aparte de buscar o no la defensa de los intereses colectivos, las asociaciones o individuos en representación, tengan intereses políticos encubiertos o estén ligadas a intereses sectoriales u obtención de prebendas personales.

---

<sup>48</sup> Lash, Jonathan cotitular del Consejo Presidencial de Desarrollo Sustentable de EE:UU. – Diario Página 12 27-8-97

La otra gran cuestión que surge es la referida a la representación de los grupos que tradicionalmente no participan, tal como minorías y grupos de bajos ingresos, con diferentes intereses y niveles de energía para hacerlo; porque reconozcamos que se debe disponer de tiempo, ganas, personal y conocimiento para influenciar en la agenda y en las decisiones.

Si bien se esperaba que la década de los noventa, puesta en el pensamiento de Sven Sandström<sup>49</sup>, fuera la "de la participación" creemos que aún en nuestras latitudes hay un largo camino por recorrer. No obstante celebramos estos primeros ejercicios que sabemos difíciles pero que son la base de un compromiso a futuro que descontamos ayudará a la formación de una ciudadanía más comprometida, porque la participación de la sociedad en la toma de decisiones, la ejecución y evaluación de las políticas es una condición necesaria para dotar a las mismas de legitimidad y generar condiciones propicias para su aplicación.

De allí es importante la iniciativa llevada adelante por investigadores de Argentina, Brasil y Colombia desarrollada en "Incidencias en políticas públicas y construcción de la ciudadanía", orientada a desarrollar estrategias de fortalecimiento de la capacidad institucional de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) para incidir en la formulación y control de las políticas públicas.

Si bien la experiencia de incidencia en las políticas de las OSC en América Latina, según González Bombal<sup>50</sup> ha sido importante, no tiene un nivel adecuado de sistematización que permita extraer los aprendizajes necesarios para el desarrollo de modelos de formación de recursos humanos y de desarrollo de capacidad institucional.

Para lograrlo es importante tener los marcos de referencia y avances de investigación que permitan dar respuesta a preguntas tales como: ¿quién participa (ONGs y otros actores de la sociedad civil)? ¿Por qué se participa? Esta participación es simplemente el resultado de una nueva forma más abierta de diseñar e implementar políticas públicas (lectura funcional); o es producto de cómo sectores de la sociedad civil logran su inclusión vía el conflicto o su capacidad de vetar la política en cuestión (lectura más ligada a los problemas del poder); o es finalmente una resultante de una articulación de funcionalidad y conflicto?

Es en esta línea de pensamiento que se inscribe la reunión que realizaron 150 Organizaciones No Gubernamentales en la ciudad de Córdoba<sup>51</sup>, para incorporar herramientas que les permitan ser mejores en lo que hacen. Fue un encuentro de participación, precisamente para profesionalizar la gestión de las organizaciones bajo el lema "cómo se preparan las organizaciones para alcanzar resultados". Se concluyó que la comunicación es clave para lograr resultados de cualquier tipo y en

<sup>49</sup> Managing Director del Banco Mundial

<sup>50</sup> González Bombal, Inés "Incidencias en políticas públicas y Construcción de la ciudadanía" Internet [gonzalezl.html](#)

<sup>51</sup> Diario La Nación "Unas 150 ONG se capacitaron para actuar mejor" - Octubre 2003

cualquier área. El gran desafío es que las entidades protagonicen un cambio cultural que las legitime como protagonistas de la sociedad civil.

## **ANEXOS**

**De:** Amigos del Lago de Palermo <amigos-del-lago@amigos-del-lago.org.ar>  
**Para:** MarioMarquis <mtagliafico@sinectis.com.ar>; MartaAntoniow <femadh@hotmail.com>; MartaDoderó <m-dodero@sinectis.com.ar>; MartaGuzman <martaguzman15@yahoo.com.ar>; MartaMontero <mmontero@interlink.com.ar>; MartinNunziata <aprodelta@sinectis.com.ar>; MirtaLuppiPompeya <pompeya\_de\_pie@yahoo.com.ar>; MovimParticipComunal <mopacom@hotmail.com>; NéstorViegasChameca <psdcapital@sion.com.ar>; NormaRaspeño <blamar18@yahoo.com.ar>; NotUrbEnrColombano <ecolombano@noticiasurbanas.com.ar>; NotUrbHorRios <hrios@noticiasurbanas.com.ar>; OirMejorWalterFeo <acom@oirmejor.org.ar>; OlgaBelgranoC <olga@consumidoresactivos.com.ar>; PuentesPalermoGabriela <gvuelta@velocom.com.ar>; PuertoVerdeJoZuliani <josezuliani@ciudadmail.com.ar>; RedAsocZoNorte <razon@sion.com.ar>; ReDeSRegMetropNor <reDesRegMetropNor@yahoo.com.ar>; OscarRatto <olratto@yahoo.com.ar>; PabloHerreraCCEE <pablo\_herrera@yahoo.com.ar>; PabloWisznienski <carlosgw@tutopia.com.ar>; PalermoActivoAlTorres <alejandro\_torres@tutopia.com.ar>; PedroKesselman <clifford@elsitio.net>; PeriodAmbIvanaBrunet <periodistasambientales@sinectis.com.ar>; PeriódicoAcción <accion\_director@rcc.com.ar>; PoderCiudCarlosMarch <charly@poderciudadano.org.ar>; PorLaResElenaBelfiore <elenabelfiore@yahoo.com.ar>; PorLaResEmilioGrass <emilioagrass@yahoo.com.ar>; PorLaResGracielaFerro <gracielaferro@ciudad.com.ar>; PorLaResIreneVerbitsky <irenev\_ar@yahoo.com.ar>; PorLaResMaríaJulia <mjcerutti@hotmail.com>; PqueCnacabucoMaElenaRic <clvnr40@hotmail.com>; SocFomBelgranoRmercTisc <mit@uolsinectis.com.ar>; TachoSoto <tachosoto@yahoo.com.ar>; UniversBelgranoMabFer <mafer@ub.edu.ar>; UniversBelgranoMancasola <mancasola@ub.edu.ar>  
**CC:**  
**Enviado:** Miércoles, 04 de Diciembre de 2002 01:12 p.m.  
**Datos adjuntos:** ConvocatPúblComAPH3.doc  
**Asunto:** PlanUrbanoAmbiental-10/12-cambio de lugar

## UNA CIUDAD DE TODOS Y PARA TODOS

convocatoria pública al debate del

# Plan Urbano Ambiental

de la Ciudad de Buenos Aires

martes 10 de diciembre de 2002 - 18:00 hs.

Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires - Salón de Pasos Perdidos

Perú 160 - Buenos Aires

### Invitamos:

- a las entidades vecinales y organizaciones no gubernamentales de toda el Área

## **5. - BIBLIOGRAFIA**

## 5. - BIBLIOGRAFIA

### Libros

- Alonso Osvaldo A. "Nuevas perspectivas en el análisis de políticas públicas" Maestría en Administración Pública (CURZA-IIFAP) Viedma 1998, pag. 6
- Borja J. y Castells M. "Local y Global" Taurus 1997
- "Buenos Aires indicadores", Cuadernillo editado por la Coordinación del Plan Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires. Imprenta del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Setiembre 2001
- Canter, Larry W. "Manual de Evaluación de Impacto Ambiental" Mc Graw Hill Segunda Edición
- Carpi, Juan Antonio Tomás. "Participación y Medio Ambiente", Gráfica Ciudad S.A., España 2001
- Coraggio, José L. Informe Argentino sobre Desarrollo Humano "El Buen Gobierno Local", 1997, Tomo I, PNUD, UNESCO, Senado de la Nación. Edición Argentina
- Di Pace María, Federovsky Sergio, Ardió Jorge E., Mazzucchelli Sergio "Medio Ambiente Urbano en la Argentina". Centro Editor de América Latina. Julio 1992
- Di Stefano Roberto, Sábato Hilda, Romero Luis A., Moreno José L. "De las Co-fradías a las Organizaciones de la Sociedad Civil" Historia de la Iniciativa Asociativa en Argentina 1776-1990. Gadis. Edilab Editora Argentina, Setiembre 2002
- Doderó Marta, P.U.R "Informe Anual de lo Actuado para Poder Ciudadano en la ComAPH. Inédito, 3-4-2001
- García Canclini, N. "Imaginario Urbanos" Eudeba, 1997
- Goma, Ricardo, Grugué Quim, Fond, Joan "Descentralización y participación en Barcelona: un balance" en Federalismo y Descentralización en grandes ciudades. Escolar, M., Badía, G, Frederic, S. Editorial Prometeo/Banco Ciudad de Buenos Aires, 2004
- Guimaraes, Roberto "Participación comunitaria, Estado y Desarrollo el difícil arte de conciliar lo conflictivo" 1987
- Herzer, Hilda "Las Ciudades y la Gobernabilidad" en Federalismo y Descentralización antes citado
- Hull A, Vigar G. "The changing role of the development plan in managing spatial change" en Environment and Planning C: Government and Policy 1998, Vol 16 pag 379-394. 1998 A Pion publication printed in Great Britain.
- Kullock, D., Catenazzi, A., Pierro, N. "Nuevas corrientes de pensamiento en planificación urbana", FADU UBA, 2001
- Ley N° 71 de la Ciudad de Buenos Aires
- Nunes Edison, del Centro de Estudios de Cultura Contemporánea (Cedec) Sao Paulo, Brasil "Conclusión elaborada sobre la base de una pauta diseñada por los responsables de los equipos, en la reunión de trabajo realizada en Buenos Aires, noviembre de 1989. El texto final fue discutido en la reunión de Santo Domingo de los Colorados, junio de 1990. Traducción de Alfredo Rodríguez Ediciones SUR, Centro de Estudios Sociales y Educación, Santiago de Chile
- Publicaciones del Plan Urbano Ambiental

- Prediagnóstico Territorial y Propuestas de Estrategias 1997
- Lineamientos Estratégicos del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires. 1998
- Modelo Territorial y Políticas Generales de Actuación. Mayo 2000
- Documento Final y Anexos.2000
- Quevedo Luis A. Prólogo a "Imaginario Urbanos" antes citado
- Pirez, Pedro "Descentralización, gobierno colegiado y gobernabilidad urbana. Algunas reflexiones" en Federalismo y descentralización antes citado
- Poggiese, Héctor "Idea fundacional y contrato socio-cultural en la definición e implementación participativa de las comunas" en Federalismo y Descentralización antes citado
- Prates Coeho, Magda & Diniz, Eli "Gobernabilidad, Gobierno Local y Pobreza en Brasil" en Ciudades y Gobernabilidad en América Latina – IUPERJ – Río de Janeiro
- Rodríguez, A. & Winchester, L. "Fuerzas Globales, Expresiones Locales" Ediciones Sur, Chile 1994
- Rodríguez, Alfredo & Winchester, Lucy. "Ciudades y Gobernabilidad en América Latina". Ediciones Sur. Chile. 1994
- Sabsay D, Garcia M., Napoli A. y Ryan, D. "Hacia la Construcción de una Región Metropolitana Sustentable" Documento de Diagnóstico y Recomendaciones, FARN, Septiembre, 1999
- Sabsay, Daniel y Tarak, Pedro "La participación vecinal y la Gestión del Medio Ambiente" Fundación Ambiente y Recursos Naturales Buenos Aires, 1995
- Saltalamacchia, H.R. "La Historia de Vida: Reflexiones a partir de una experiencia de Investigación", Ediciones CIJUP, Pto. Rico, 1992
- Saskia Sassen "The Global City" Princeton Paperbacks – edition 1992
- Silvero Salgueiro Jorge "Obstáculo y Perspectivas para la autonomía municipal en el Paraguay", CDE Fundación Friedrich Ebert, Asunción 1992
- Tecco, Claudio A. "La gestión urbana descentralizada: mitos y realidades" en Federalismo y Descentralización antes citado
- "Vivir en Buenos Aires" – Editorial Sudamericana - Abril 1996
- Ziccardi, Alicia "La Participación Ciudadana y el gobierno de la ciudad de México" en Federalismo y Descentralización antes citado
- Ziccardi, Alicia "Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad Capital" UNAM, México, 1998

#### **Material obtenido por medio electrónico**

- Banco Interamericano de Desarrollo – Libro de Consulta sobre Participación – Sección VII: Metodologías, Enfoques y Técnicas [www.iadb.org](http://www.iadb.org)
- Bernazza, Claudia "Acerca de la Participación Ciudadana y El Protagonismo Social" en C:\winnt\Profiles\marta\ESCRIT~1\Participación ciudadana y protagonismo social.doc
- Decreto 1362 del GCBA
- Constitución de la Ciudad de Buenos Aires

- del Aguila, Rafael "La Participación Política como generadora de educación cívica y gobernabilidad" en Revista Iberoamericana de Educación, Número 12 – organización de Estados Iberoamericanos - Educación y Gobernabilidad Democrática. [rie12a02.html](http://rie12a02.html)
- El Proceso Metodológico del Plan Urbano Ambiental en <http://www.geocities.com/eco-argentina/planurbe1.htm>, 8/11/2002
- Garbin, Héctor, Devesa, Ana C, Genovese, Felipe "La participación Comunitaria, en la Planificación de un Medio Ambiente Urbano y Rural Sustentable". El Riesgo de la Improvisación. Maestría en Gestión Distrital – Programa de Desarrollo Departamental. Mendoza, Argentina
- "Género y Ciudad" Indicadores Urbanos de Género, publicado por el Consejo del Plan Urbano Ambiental en CD Rom, Noviembre 2003
- Gianella Peredo A. F. "De un Plan Director a la Planificación Estratégica" [freddygianella@cotas.com.bo](mailto:freddygianella@cotas.com.bo) - [www.monografias.com](http://www.monografias.com)
- Gómez Hajar, Beltrán "Evolución de la Participación Política" Politikaperu – Construyendo Ciudadanía y Democracia. [evo\\_partpolit.html](http://evo_partpolit.html)
- González Bombal, Inés "Incidencias en políticas públicas y construcción de la ciudadanía" [gonzalez1.html](http://gonzalez1.html)
- García Rozada Norberto H. "Voluntad y Predisposición" La Nación Line - 25-11-1997
- Iniciativa Popular Proyecto de Ley de Comunas de Participación Directa - 6-11-03. [vecinosxcomunas@yahoo.com.ar](mailto:vecinosxcomunas@yahoo.com.ar)
- Jacquelin Claudio "La tercera fundación" La Nación Line 26-6-2000
- "Planning Public Involvement and its Role in Project Development". U.S. Department of Transportation. Federal Highway Administration
- Jiménez, Edit "Congreso Planeación y desarrollo en gobiernos locales: El futuro político de México" 23 y 24 septiembre 1999. Guadalajara, Jal. Mesa: Planeación y desarrollo
- Llach, Juan J. "El Renacer de lo local" en idM informe digital Metropolitano – mayo 2006
- Observaciones, Solicitudes y Propuestas del CoPUA para la Comisión Asesora Permanente en Conformación durante el Primer Foro de Debate del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires" - Consejo del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires - 1999
- Plan Estratégico – "Proyecto Ley de Comunas" 28-10-03 <http://www.buenosaires2010.gov.ar>
- Poggiese Héctor A. "Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales para un nuevo "saber hacer" en la gestión de la ciudad". Presentado al Seminario "Desenvolvimiento urbano: velho tema ou exigencia do presente? Grupo de Trabajo Desarrollo Urbano de CLACSO. Realizado en el Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR UFRJ), Río de Janeiro, 30 e 31 de marzo de 2000
- "Registro Abierto a ONGs" en <http://buenosaires.gov.ar/spuyma/consejo/index.htm> - 26/06/00

- Sánchez, Euclides "Todos con la "Esperanza" – Continuidad de la participación comunitaria (2000) en [www.debate-cultural.org.ve/Observatorio/NicmerEvans.htm](http://www.debate-cultural.org.ve/Observatorio/NicmerEvans.htm)
- Sandström Sven. "Participation and Sustainable Development: Applying The Lessons of Experience". The World Bank Group – September 12, 1994
- Villar Rodrigo. "Segunda Conferencia Internacional de ISTR" en México – Sociedad Internacional de Investigación del Tercer Sector

#### **Documentación entregada por CEDOM (Centro Documentación Municipal)**

- Diario de Sesiones Convención Constituyente Ciudad de Buenos Aires – Despachos 38 y 40 producidos por las Comisiones de Declaraciones, Derechos y Garantía y de Políticas Especiales sobre Protección del Ambiente y Ambiente Urbano, contenido en el Orden del día T.N- 64 – Sanción proyecto de texto para definir un Plan Urbano Ambiental – Setiembre '96.
- Jornada ¿Adónde va la ciudad? 27-6-97 Salón Auditorio del Anexo de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Centro para la Gestión Urbana, Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires en <http://www.gu.ar/publicaciones/ADONDE2.doc>
- Proyecto de Ley Expediente 1736-D-98 Propuesta Creación PUA – Beliz y otros
- Proyecto de Ley Expediente 2001-D-98 – Peirano y Otros
- 20ª. Sesión Ordinaria (Cont.) - Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires VT 40 – Creación del Consejo del Plan Urbano Ambiental Versión a Corregir. Copia entregada en diskette por el CEDOM (Centro de Documentación de la Municipalidad) 1998

#### **Revistas**

- Baxendale, Claudia A. en "Reflexiones Geográficas de la Agrupación de Docentes Interuniversitarios de Geografía" – Río Cuarto – Argentina – 1999/2000. Diciembre de 2000
- Bekinshtein Alejo "Presentaron el Plan Urbano Ambiental" – en Boletín Casa Abierta – Año 3 N° 18 Marzo 2001
- Boira Maiques, Joseph V. "Participar para conocer. Argumentos para la innovación en la participación ciudadana y la construcción de la ciudad" Depto de Geografía Universitat de Valencia en Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona (ISSN 1137-9788) N° 69(77), 1 de agosto de 2000. Número extraordinario dedicado al II Coloquio Internacional de Neocrítica (Actas del Coloquio)
- Braislovsky Antonio "El gobierno de la ciudad está muy influido por los grandes intereses inmobiliarios" en Revista Eco Metro. Invierno 1997 – Año II
- Cartaña Antonio "Buenos Aires tierra arrasada" en Revista del Lago, Agosto 1994, Año V, N° 15
- Montero Marta "Sueños en verde para Buenos Aires" en Revista El Arca del Nuevo Siglo - 1999
- Acción de Amparo en Revista del Colegio de Público de Abogados de la Capital Federal. N° 20 – Noviembre 2002

- Kullock, David (1999) Apuntes de Cátedra: Urbanismo y Ciudad. Especialización y Maestría en Planificación Urbana y Regional. PROPUR-FADU-UBA

## Diarios

- **Ámbito Financiero**
  - ¿Volver a vivir en plena City? 7-9-98
  - Código de Planeamiento: ahora debate público para la reforma" – 10-6-99
  - "Reserva Ecológica Costanera sur tiene que urbanizarse" – 14-6-99
  - "Desarrollo urbano" – 12-5-03
  - "Aceleran división del a Capital – 6-11-03
- **Clarín**
  - "El Código fija el precio" – 9-8-98
  - "La ciudad, sin plan urbano" 15-8-98
  - "Coinciden en que no hay un plano urbano" – 27-9-98
  - "El Costo del deterioro ambiental" – 9-6-99
  - "La preservación del patrimonio urbano" – 2-10-99
  - "Debaten ideas para mejorar la calidad de vida de la ciudad" – 15-3-00
  - "Los vecinos debatieron ideas para la ciudad" – 18-3-00
  - "Presentaron el proyecto para un nuevo Plan Urbano Ambiental" – 26-4-00
  - "Piden más plata para la ciudad" – 1-9-00
  - "Presentan el primer plan urbano ambiental para Buenos Aires" – 23-9-00
- **Cronista Comercial**
  - "Las críticas contra el código urbano" – 10-6-99
  - "Plan Urbano: crítico análisis – 1998
  - "Buenos Aires se piensa a sí misma para crecer" – 26-4-00
  - "El Plan Urbano enfrenta al gobierno porteño con las ONG" – 28-11-01
- **El Constructor**
  - "Necesidad de un plan urbano integral para Buenos Aires" - 31-8-98
  - "Aprueban el plan urbano para Buenos Aires" – 21-9-98
- **La Nación**
  - "El Renacimiento de las Ciudades" - 4-8-99
  - "La ciudad, con su cara renovada" - 1-1-2000
  - "Discuten hoy el Plan Urbano Ambiental" – 15-3-00
  - "Una Mirada femenina permite replantear el futuro de la ciudad" - 17-10-01
  - "Unas 150 ONGs se capacitaron para actuar mejor" – Octubre 2003
- **La Razón**
  - "Debaten la división de la Capital en 16 Comunas" – 19-11-03
  - "Una muestra con la mirada del porteño sobre su ciudad" - 21-3-2000
- **Página 12**
  - "Para hacer una ciudad vivible" Lash Jonathan – 27-8-97
  - "Retrato de Buenos Aires en el año 2010" – 26-4-00
  - "La ciudad ya tiene su plan" – 1-9-00

- Publimetro
  - "El Plan Urbano Ambiental podría ser inconstitucional" – 10-7-2001

### **Seminarios / Coloquios**

- Rubio, María F. "La calidad de la participación ciudadana en la planificación de políticas públicas". 1er Congreso de Gestión de la Calidad de la Ciudad de Buenos Aires- 22,23 y 24 de setiembre 2003 – Centro Cultural General San Martín
- Navarro Jorge Jefe de Gabinete Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana del GCBA en Panel "Experiencias Innovadoras de participación: actores, procesos y resultados". Seminario Internacional Opciones estratégicas para Buenos Aires: del imaginario a la acción 5 y 6 de diciembre de 2002. Colegio Público de Abogados de Buenos Aires
- Lo Urbano en el Pensamiento Social 29 y 30 de setiembre 1998 – Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Carrera de Sociología, Instituto de Investigaciones Gino Germani
- Coloquio Internacional "Hacia una estrategia para Buenos Aires" 28 y 29 de julio de 1997. Centro Cultural General San Martín