RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes

Universidad
Nacional
de Quilmes

Cacciutto, Mariangel

Políticas públicas y gobernanza : análisis del þÿprograma Centros Comerciales þÿAbierto y su implementación e comercial 12 de Octubre (Mar del Plata, Argentina)

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Compartir Igual 2.5
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/ar/

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:
þÿCacciutto, M. (2020). Políticas públicas y gobernanza. Análisis del progra
þÿAbierto y su implementación en el centro comercial 12 de Octubre (Mar de
maestría). Bernal, Argentina : Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes
http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1915

Puede encontrar éste y otros documentos en: https://ridaa.unq.edu.ar

Universidad
Nacional
de Quilmes

Roque Sáenz Peña 352 // Bernal
Buenos Aires // Argentina
t.: (+41 11) 4365 7100
f.: (+54 11) 4365 7101
info@unq.edu.ar

Mariangel Cacciutto, Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto,
diciembre de 2019, pp. 96,
http://ridaa.unq.edu.ar,
Universidad Nacional de Quilmes, Secretaría de Posgrado,
Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades

Políticas públicas y gobernanza. Análisis del programa "Centros Comerciales a Cielo Abierto" y su implementación en el centro comercial 12 de Octubre (Mar del Plata, Argentina)

TESIS DE MAESTRÍA

Mariangel Cacciutto
mcacciutto@yahoo.com.ar

Resumen

El objetivo de la presente tesis es analizar el proceso de gobernanza en la fase de implementación del programa Centros Comerciales a Cielo Abierto en el centro comercial 12 de Octubre (Mar del Plata) durante el periodo 2013-2015; para lo cual se busca indagar en las características contextuales, en la participación de los comerciantes y en la coordinación público – privada en el marco de la implementación del programa en el mencionado centro comercial. El enfoque adoptado es el cualitativo, con un abordaje interpretativista y relacional. Para lograr los objetivos, se tuvieron en cuenta las percepciones de los actores involucrados a partir del uso de entrevistas semi estructuradas; esta información se cotejó y complementó con información proveniente de fuentes secundarias.

A partir del análisis contextual, se puede decir que hubo aspectos políticos favorables a la implementación del programa durante el periodo de gestón analizado. Aquellos comerciantes que decidieron participar, vieron a las reuniones como una oportunidad de canalizar sus demandas; en este sentido, se puede decir que existió un ajuste en la implementación del programa a los requerimientos de la población objetivo, en tanto primó la búsqueda de soluciones a problemáticas presentes en el centro comercial.

En cuanto a la coordinación público privada, el análisis de los recursos puestos en juego deja explícito el apoyo político que recibió el sector privado por parte de la gestión municipal, aunque el corto periodo de implementación y la no apropiación del programa por parte de los comerciantes impactaron negativamente, sobre todo en la generación de una estrategia de

autosustento que permita su continuidad al margen del cambio de gestión y el consecuente recorte de presupuesto.
En función del análisis realizado, se puede decir que el programa CCCA fue una experiencia de co gobernanza, en tanto ha partido de la iniciativa privada y ha implicado una gestión asociada junto al sector público, con la participación de la población objetivo, aunque puede decirse también que existen algunos aspectos de gobernanza jerárquica, ya que la implementación se encuentra enmarcada en una estructura burocrática.
La gobernanza de la implementación del programa en el CCCA 12 de Octubre se ha observado en un nivel micro, correspondiéndose con la interacción entre actores para la solución de problemas y la creación de oportunidades en el marco de la complejidad. La investigación realizada da como resultado una evaluación a posteriori no convencional de la implementación del programa en el centro comercial 12 de Octubre, en tanto se tuvo en cuenta las percepciones de los actores implicados, del sector público, privado y de la sociedad civil, lo cual permite retroalimentar el proceso, generando los cambios que se consideren propicios para superar las limitaciones observadas y manteniendo los aciertos.
Palabras Clave: Implementación– Gobernanza – Participación ciudadana – Coordinación Público Privada – Programa Centros Comerciales a Cielo Abierto – Centro comercial 12 de Octubre, Mar del Plata.

Abstract

The objective of this thesis is to analyze the governance process in the implementation phase of the Centros Comerciales a Cielo Abierto program at the 12 de Octubre commercial center (Mar del Plata) during the 2013-2015 period; for which it is sought to investigate the contextual characteristics, in the participation of the merchants and in the public - private coordination in the frame of the implementation of the program in the aforementioned commercial center. The adopted approach is the qualitative one, with an interpretative and relational approach. To achieve the objectives, the perceptions of the actors involved were taken into account through the use of semi-structured interviews; this information was collated and supplemented with information from secondary sources.
From the contextual analysis, it can be said that there were political aspects favorable to the implementation of the program during the analyzed period. Those merchants who decided to participate saw the meetings as an opportunity to channel their demands; In this sense, it can be said that there was an adjustment in the implementation of the program to the requirements of the target population, while the search for solutions to problems present in the commercial center prevailed.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Regarding public-private coordination, the analysis of the resources put into play leaves explicit the political support that the private sector received from municipal management, although the short period of implementation and the non-appropriation of the program by the merchants negatively impacted on the implementation, especially in the generation of a self-sustaining strategy that allows its continuity regardless of the change of management and the consequent budget cut.

Based on the analysis carried out, it can be said that the CCCA program was an experience of co-governance, as it started from the private initiative and involved an associated management together with the public sector, with the participation of the target population, although it can be said that also that there are some aspects of hierarchical governance, since the implementation is framed in a bureaucratic structure.

The governance of the implementation of the program in the CCCA 12 de Octubre has been observed at a micro level, corresponding to the interaction between actors for the solution of problems and the creation of opportunities within the framework of complexity.The research carried out results in an unconventional a posteriori evaluation of the implementation of the Centros Comerciales a Cielo Abierto program in the 12 de Octubre commercial center, while taking into account the perceptions of the actors involved, from the public sector, private sector and civil society. which allows feedback to the process, generating the changes that are considered favorable to overcome the observed limitations and maintaining the successful procedures.

Key Words: Implementation - Governance - Citizen Participation - Public Private Coordination – Centros Comerciales a Cielo Abierto Program - 12 de Octubre Commercial Center, Mar del Plata.

Director: Dr. Julián Bertranou

Co directora: Mg. Bernarda Barbini

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Agradecimientos

A mi director, Dr. Julián Bertranou, por su saber puesto a disposición y sobre todo por su claridad y sencillez en el proceso de asesoría y acompañamiento, que denotan calidad profesional y sobre todo humana.

A mi co directora en esta tesis y maestra académica, Mg. Bernarda Barbini, por formarme y sobre todo por confiar en mí y dejarme hacer, por ser inspiración en esta vocación.

Una mención especial al Dr. Sergio Ilari, quién me asesoró amablemente en algunos aspectos teóricos vinculados a su área de experticia.

A mis compañeros de grupo de investigación y de docencia, Mg. Gonzalo Cruz, Mg. Daniela Castellucci, Lic. Nadia Roldán y Lic. Yanina Corbo, por haberme acompañado en este camino, asesorando, proponiendo, y sobre todo riendo y construyendo.

A mis profesores y compañeros de maestría, excelentes profesionales que han enriquecido enormemente mi formación.

A los alumnos de la carrera de Licenciatura en Turismo en UNMdP y UNICEN, sobre todo a aquellos a quienes tuve la oportunidad de acompañar como asesora en la tesis de grado, porque sin querer, me han ayudado a culminar esta etapa.

No me puedo olvidar de la Mg. María Laura Segura, quien me recibió en su casa en Bernal cuando cursé el taller de tesis de la Maestría, por su generosidad y disponibilidad.

Finalmente, quiero agradecer a las personas entrevistadas a lo largo de estos años como becaria de la UNMdP, etapa que culmina con la presente tesis: representantes de organizaciones de la sociedad civil, comerciantes y vecinos del barrio Puerto de Mar del Plata, así como también actores del sector público y privado de la ciudad. Esta tesis no hubiera sido posible sin su apertura y desinteresado aporte.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Indice

Introducción 7

CAPITULO 1: La gobernanza en la implementación de políticas **14**

1.1. El análisis de las políticas públicas **15**
1.2. La implementación de políticas como problema **16**
1.3. La gobernanza y su vínculo con el análisis de políticas públicas **19**

CAPITULO 2: Participación Ciudadana y Coordinación Público Privada **24**

2.1 La participación ciudadana como dimensión de análisis de la gobernanza **25**
2.1.1 Dimensiones de análisis de la participación ciudadana **30**
2.2 La Coordinación público privada como dimensión de análisis de la gobernanza **33**
2.2.1 Dimensiones de análisis de la coordinación público privada **33**

CAPITULO 3: Metodología y Caso de Estudio **40**

3.1 Aspectos Metodológicos **41**
3.1.1 Sistematización de las dimensiones de análisis **43**
3.2 Caso de Estudio: Programa Centros Comerciales a Cielo Abierto **44**

CAPITULO 4: Análisis **50**

4.1 Análisis de aspectos contextuales que influyen en la implementación del programa en el CCCA 12 de Octubre **51**
4.1.1 Contexto político del Partido de General Pueyrredón (Periodo 2007 - 2015) **51**
4.1.2 Contexto sociocultural, político, económico y ambiental del barrio Puerto y el centro comercial 12 de Octubre **57**

4.2 Análisis de la participación ciudadana de los comerciantes del CCCA 12 de Octubre en la implementación del programa **64**
4.3 Análisis de la coordinación horizontal público privada para la implementación

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

del programa en la ciudad de Mar del Plata y específicamente en el CCCA 12 de Octubre **69**

4.3.1 Resultados obtenidos a partir de las acciones de coordinación público privada **78**

4.4 La gobernanza en la implementación del programa CCCA en el centro comercial 12 de Octubre **80**

CAPITULO 5: Consideraciones Finales **82**

Bibliografía **86**

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Introducción

La presente tesis toma como base la teoría de la gobernanza y su aplicación a políticas locales, teniendo en cuenta el ciclo de la política y específicamente la fase de implementación. Para ilustrar esta relación, se considera como caso de estudio el programa de gestión asociada Centros Comerciales a Cielo Abierto y su implementación en el centro comercial 12 de Octubre de la ciudad de Mar del Plata, desde el punto de vista de los actores involucrados, teniendo en cuenta las dimensiones participación ciudadana y coordinación público privada.

En mi trayectoria como becaria de investigación inserta en el grupo Turismo y Sociedad (CIEyS, FCEyS, UNMdP), tuve la oportunidad de formarme en temas como gobernanza, capital social y desarrollo local, aplicados al análisis de la realidad turística marplatense y de la zona Puerto en particular, considerando el entramado de actores públicos, privados y de la sociedad civil con injerencia en el desarrollo turístico.

La cursada de la Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades fue el marco de formación en el periodo como becaria, y se constituyó en una herramienta de gran valor en tanto me permitió incorporar teorías que son base para la realización de la presente tesis, y sobre todo desarrollar capacidades en lo que respecta al análisis y la argumentación a partir de temas y al fomento del pensamiento crítico y complejo. Es el ánimo del presente estudio que acredita la formación de postgrado, el dejar plasmados los conocimientos y habilidades cognitivas adquiridas a lo largo de esta etapa.

A continuación se expone brevemente el marco conceptual de la tesis; en primer lugar la política pública puede definirse como “una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos -cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo” (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008, p. 26). Siguiendo a Tamayo Sáez (1997), el concepto de política pública está estrechamente vinculado al de análisis de políticas, esto es así en tanto la política pública no existe en la realidad, sino que “solo la intervención del analista otorga un sentido a la multitud de decisiones y comportamientos de los administradores y de los demás actores sociales involucrados en el proceso” (p. 21).

Teniendo en cuenta el análisis del ciclo de la política, para Subirats et. al. (2008), la fase de implementación implica la adaptación de la formulación (lo que ellos denominan programa de la política) a situaciones concretas (producción de *outputs*). Se trata de una fase compleja, en donde aparecen mecanismos de filtro, tales como la no ejecución o la aplicación selectiva de medidas; además, se caracteriza por intercambios entre actores públicos y privados, y

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

contrariamente a la fase de programación, requiere obligatoriamente de la intervención de actores externos al subsistema político administrativo.

En cuanto a la fase de implementación del ciclo de la política, la teoría de la gobernanza podría constituise, según Mahou Lago (2008) en un marco para analizarla, asociado a una perspectiva *bottom up* o desde abajo, y teniendo en cuenta, además, su vínculo con el concepto de redes de políticas (Jiménez, W. G.,2008). En este sentido, Kooiman (2004) va a hablar de gobernanza interactiva o socio política, concibiéndola como un fenómeno social, en el que se producen acuerdos a través de los cuales los actores públicos y privados buscan solucionar problemas o crear oportunidades con base en el desarrollo social.

Ahora bien, tomando en consideración el enfoque de gobernanza interactiva propuesto en Kooiman (2004), se ha decidido analizar especificamente las dimensiones de participación ciudadana e interacción público privada (dimensiones de gobernanza que figuran entre las más utilizadas, según Whittingham Munevar, 2005). Al respecto, se entiende por participación ciudadana a "aquel tipo de práctica social que supone una interacción expresa entre el Estado y actores de la sociedad civil, a partir de los cuales estos últimos penetran en el Estado" (Cunill Grau, 1991, p. 44); por su parte, y siguiendo a Ilari (2012, p. 258), se hablará de coordinación horizontal entre actores, definida como un "proceso de definición y puesta en práctica de acuerdos establecidos entre unidades organizativas de un nivel jerárquico similar".

El ámbito donde se vislumbra mayor posibilidad de generar procesos de gobernanza es el local, es decir, la esfera de la micro política (Ortegón Quiñones, 2008), favorecida por procesos de descentralización (Cravacuore, Ilari y Villar, 2004) y de innovación, que colaboran con el desarrollo local (Cravacuore, 2010; Ilari, 2012), distinguiéndose en este ámbito, las políticas de regeneración urbana (Martí, Blanco, Parés y Subirats, 2016), tales como el Programa Centros Comerciales a Cielo Abierto, objeto de análisis en la presente tesis.

Un centro comercial abierto es una agrupación de comerciantes que se vinculan con el sector público y privado para llevar adelante programas de recuperación urbana tomando como base la potenciación de la actividad comercial. Esta colaboración se da en tres ejes: apoyo económico al sector comercial, adecuación urbanística del espacio público y privado para favorecer el comercio, el consumo, y el desarrollo de actividades de dinamización del espacio público (Iso Tinoco, 2014).

En Argentina, el programa Centros Comerciales a Cielo Abierto se viene desarrollando en distintas ciudades, impulsado por la Cámara Argentina de la Mediana Empresa (CAME), la cual recibe fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para brindar capacitaciones e incentivar estas iniciativas, que hasta el momento suman alrededor de cien en todo el país. La implementación del programa a nivel local, requiere del apoyo político y de otros recursos que

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

puedan brindar los municipios en el marco de la coordinación con las cámaras empresarias locales.

El desarrollo del programa en Mar del Plata (Provincia de Buenos Aires) fue uno de los más recientes, y constituye el único caso a nivel nacional en promover doce centros comerciales locales. Cabe destacar que, más allá de su valor como herramienta para generar estrategias de asociatividad entre comerciantes y de regeneración urbana, permite que cada centro comercial se constituya en un atractivo turístico en si mismo.

Uno de los centros comerciales de la ciudad que se encuentran bajo la órbita del programa es el 12 de Octubre. Esta calle constituye la principal arteria comercial del barrio Puerto y goza de una relativa centralidad dada por la presencia de numerosas entidades bancarias, centros de pago y casas de cambio, además de comercios de variados rubros, que son utilizados por los habitantes del barrio y toda la franja sur de la ciudad, que se encuentra en constante aumento demográfico.

El centro comercial 12 de Octubre vivió una época de auge entre las décadas del ’60 y ’70 del siglo pasado, cuando se constituyó en un importante centro comercial de la ciudad, acompañada por la bonanza en la actividad pesquera. Sin embargo, en las posteriores décadas, comenzó una etapa de declive que perdura hasta la actualidad, asociada a los vaivenes de la pesca, principal actividad económica de las personas que habitan el barrio Puerto (Yurkievich, 2013).

En función de lo anteriormente expuesto, la presente tesis tiene como objetivo general analizar el proceso de gobernanza en la fase de implementación del programa Centros Comerciales a Cielo Abierto en el centro comercial 12 de Octubre (Mar del Plata), tomando el periodo 2013-2015; específicamente se busca

1. Indagar en el contexto de implementación del programa Centros Comerciales a Cielo Abierto en el centro comercial 12 de Octubre
2. Analizar la participación de los comerciantes del centro comercial 12 de Octubre en el programa Centros Comerciales a Cielo Abierto
3. Analizar la coordinación público – privada en el marco de la implementación del programa en el centro comercial 12 de Octubre.

La justificación del recorte temporal está dada por el hecho de que durante esos años que coinciden con la gestión del partido vecinal Acción Marplatense (2007-2015), el programa se desplegó en su máxima expresión. Actualmente, y con el cambio de gestión, el programa funciona aunque con una reducción drástica del presupuesto asignado y del personal técnico.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

De este modo, el análisis de la participación ciudadana y de la coordinación público privada en el marco de la implementación del programa, permite evaluar su desempeño desde una perspectiva alternativa de análisis, es decir, teniendo en cuenta las percepciones de los actores involucrados y de la población objetivo. Al respecto cabe citar a Bevir y Rhodes (2005), quienes plantean que el estudio de las políticas ha estado tradicionalmente signado por una tradición positivista de búsqueda de datos duros por considerarse de mayor rigor metodológico, cuestión que los autores ponen en crítica.

En línea con lo anterior, el enfoque adoptado en la presente tesis es el cualitativo, con una aproximación interpretativista (Bevir y Rhodes, 2004 y 2005) y relacional (Krutwaysho y Bramwell, 2010); en este sentido, el propósito es reconstruir el escenario que rodea la implementación de la política, según el punto de vista de los actores implicados, explorando acciones o prácticas a partir de las creencias o discursos, tomando en consideración el contexto de la implementación. Además, a partir del análisis, se pretende aportar un estudio de caso en lo que respecta a la implementación de programas de gestión asociada en el ámbito local, tomando como marco la teoría de la gobernanza.

Para lograr los objetivos, se tuvieron en cuenta, por un lado, las percepciones de los actores involucrados en la implementación del programa en la ciudad obtenidas a partir de entrevistas semi estructuradas; esta información se cotejó y complementó con aquella presente en la normativa municipal, en gacetillas de prensa de instituciones públicas y privadas involucradas en el programa, así como también en informes de gestión, artículos periodísticos y revistas de divulgación.

Como punto inicial de esta investigación, se ha tomado como referente empírico, la tesis doctoral de Mahou Lago (2008), acerca del vínculo entre gobernanza e implementación de políticas, que presenta el caso de la política de marisqueo en Galicia, España. En su marco conceptual, el autor describe las distintas corrientes de análisis de la implementación, en el marco del ciclo de la política y toma a la teoría de la gobernanza como una alternativa de análisis específica.

A su vez, teniendo en cuenta que el programa objeto de estudio tiene implicancias directas en el turismo en tanto busca que los centros comerciales a cielo abierto se constituyan en atractivos urbanos, resulta pertinente conocer el estado de la cuestión acerca del estudio de la implementación de políticas vinculadas al desarrollo turístico; al respecto, y tal como plantean Dodds (2008) y Hall (2009), existe escasa literatura en turismo abocada a la problemática de la implementación de políticas en este campo.

Dodds, en su investigación del año 2008, se enfoca en el nivel operativo de la política pública para así conocer las barreras y posibles soluciones a la implementación de una política de turismo sustentable en Calviá, España. Hall (2009), por su parte, presenta tres arquetipos para el

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

análisis de la implementación de políticas turísticas, concluyendo que el análisis de la implementación es relevante para conocer la brecha entre la formulación de la política y la acción, aunque también para resaltar las confrontaciones a partir de las diferencias en los intereses de los actores que intervienen, y para conocer las implicancias de diversos marcos de análisis de políticas.

En un trabajo del año 2011, Hall propone cuatro tipos posibles de gobernanza, a saber: jerarquías, redes, mercados y comunidades, teniendo en cuenta el papel desempeñado por los sectores público y privado y el modelo de conducción (más o menos jerárquico); luego realiza un análisis comparativo de estos modelos, teniendo en cuenta algunos aspectos entre los que se encuentra la distinción entre la formulación y la implementación de políticas; el análisis lo realiza en base a la Convención de Diversidad Biológica que surgió como producto de la Cumbre Río 1992.

Wang y Ap (2013), también desarrollan la importancia de analizar la fase de implementación de políticas vinculadas al turismo, debido a la naturaleza compleja del turismo y de sus relaciones interorganizacionales. En el caso de esta investigación, los autores consideran los factores contextuales que influyen en la implementación a nivel local en China, incluyendo los grupos de interés, los arreglos institucionales, las relaciones interorganizaciones y las estructucturas de coordinación organizacional.

Otra investigación que aborda la problemática de la implementación de políticas turísticas es la de Krutwaysho y Bramwell (2010), quienes, utilizando un abordaje relacional y centrado en la sociedad, y al igual que Wang y Ap (2013), consideran el contexto social, que incluye la economía, la política, la cultura y la gobernanza en la implementación de políticas en una localidad tailandesa. De este modo, la gobernanza es abordada como factor que influye en la implementación de políticas turísticas.

Brenner y de la Vega Leinert (2014) toman en cuenta el concepto de gobernanza para conocer el grado de aceptación o discrepancia en cuanto a la implementación de una normativa de protección de áreas naturales en México por parte de los actores involucrados en su gestión, teniendo en cuenta las consecuencias de la discrepancia de la comunidad para la gobernanza.

Stevenson, Airey y Miller (2008), también investigan las políticas en el campo del turismo desde la perspectiva de las personas involucradas en el proceso, tomando como caso una ciudad del norte de Inglaterra; aplican un enfoque cualitativo (teoría fundamentada o *grounded theory*) con el objetivo de profundizar acerca de aspectos contextuales y relacionales, haciendo foco en las interacciones entre personas en el desarrollo e implementación de políticas, considerando la complejidad, las perspectivas múltiples, el cambio y la contradicción. En esta investigación, el término política implica una significación más amplia, abarcando el contexto político, social y humano en la toma de decisiones del sector público.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

En la misma linea, Bull (1999) analiza la implementación de programas de la Unión Europea para hacer frente a la etapa de declive en un destino danés desde una perspectiva socio céntrica. Al respecto, plantea que la mayor parte de las investigaciones parten de un análisis de implementación basado en medir el éxito de la política en función de variables establecidas ex ante (lo que los autores denominan análisis *top down*), en cambio, su investigación posee una aproximación diferente, es decir, analiza la implementación desde la perspectiva de los actores involucrados y su visión de éxito a partir de los beneficios percibidos con la implementación.

Se observa en el estado de la cuestión acerca de la implementación de políticas en el campo del turismo, una preponderancia de estudios cualitativos, que toman en cuenta el contexto de la política (social, cultural, político, económico), y que hacen foco en la interacción entre actores involucrados y sus intereses, es decir, poseen una perspectiva socio céntrica y relacional. Los casos de estudio corresponden a América, Europa y Asia.

En cuanto al análisis de la participación ciudadana en la implementación de programas en el marco de la teoría de la gobernanza, se tomará como antecedente el trabajo de Cacciutto, Roldán, Corbo, Cruz y Barbini (2015), en el cual se analiza la participación en la implementación del Programa Pueblos Turísticos en la localidad de Carlos Keen (provincia de Buenos Aires); el estudio de Barbini, Castellucci, Corbo, Cruz, Roldán y Cacciutto (2016), quienes analizan la participación de los residentes de Mar del Plata en la gobernanza turística, y el de Barbini, Cacciutto y Cruz (2017) que indagan en la participación de organizaciones del sector productivo en el directorio del Entre Municipal de Turismo de la ciudad de Mar del Plata. Cabe destacar que estas investigaciones adoptan las categorías de análisis de participación propuestas en Fung (2006), las cuales serán adoptadas en la presente tesis.

En lo que respecta al análisis de la coordinación público privada en el marco de la implementación de programas, se ha tomado como antecedente directo, el estudio de Cravacuore, Ilari y Villar (2004), los cuales analizan la articulación público privada (articulación entendida como forma de coordinación) en distintos planes, programas o instituciones en localidades de la provincia de Buenos Aires. Además, se tuvieron en cuenta las investigaciones de Cravacuore (2006), quien analiza la articulación de actores en el municipio de Florencio Varela, en base a la teoría del desarrollo local, y Villar (2002) quien indaga en el proceso de incorporación de actores en programas con articulación público privada, tomando como casos el Corredor Productivo del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires y un programa de compras conjuntas en General Pinto (Prov. de Buenos Aires).

En cuanto al caso de estudio (Programa Centros Comerciales a Cielo Abierto) se toma como antecedente la investigación de Vecslir y Rodriguez (2017 y 2018), quienes realizan un análisis comparativo de municipios del Conurbano Bonaerense en donde éste se ha aplicado, teniendo

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

en cuenta, entre otras dimensiones, los actores intervinientes, el grado de realización (implementación) y la articulación con otras políticas públicas locales.

Por otro lado, se tiene en cuenta el estudio de Marenco y Formiga (2005), las cuales indagan en las percepciones de los residentes de Bahía Blanca acerca de su centro comercial a cielo abierto, teniendo en cuenta la implementación del programa en el marco de procesos de gobernanza urbana. Es de destacar que hasta la actualidad no se han encontrado investigaciones acerca de la implementación de Centros Comerciales a Cielo Abierto en la ciudad de Mar del Plata.

Ahora bien, a continuación se presentan brevemente los capítulos que componen la tesis. En el Capítulo 1 se desarrollan los conceptos de política pública, la teoría del ciclo de vida de la política y particularmente la implementación como problema; en este sentido, se desarrollan enfoques de implementación, incluyendo la teoría de la gobernanza. Acerca de esta teoría se describe su origen y sus vertientes (latinoamericana y europea), y se desarrolla su vínculo con el análisis de la implementación de políticas.

El segundo capítulo está abocado a la participación ciudadana y a la coordinación público privada como aspectos de análisis de la gobernanza. En cuanto a la participación ciudadana, se desarrolla el contexto de surgimiento en América Latina, las diferencias con otras concepciones de participación, las cuestiones que la favorecen, así como también los factores restrictivos; a su vez, se describe el vínculo entre participación ciudadana y gobernanza, para luego presentar las dimensiones de análisis empleadas en la presente tesis.

En lo que respecta a la coordinación público privada, se describe su importancia en el contexto latinoamericano, sus tipos, sus beneficios en la implementación de políticas, así como también las dificultades para su concreción. Además, se describe el vínculo con los conceptos capacidades estatales y gobernanza. Finalmente, se presentan los recursos de la coordinación a indagar en el presente estudio.

En el tercer capítulo se describe la metodología a emplear y se introduce el caso de estudio, teniendo en cuenta el origen e implementación del programa Centros Comerciales a Cielo Abierto a nivel nacional. El cuarto capítulo está destinado al análisis en función de los objetivos planteados: en primer lugar, se decribe el contexto político de implementación del programa en la ciudad, así como también el contexto sociocultural, político, económico y ambiental del barrio Puerto y del centro comercial 12 de Octubre. En segundo lugar, se analiza la participación ciudadana de los comerciantes del centro comercial 12 de Octubre, y en tercer lugar, la coordinación público privada que se dio en la etapa de la implementación en el mencionado centro comercial. En el último apartado, se da lugar a las consideraciones finales.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

LA GOBERNANZA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLITICAS

CAPITULO
1

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

La política pública puede definirse como "una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos -cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo" (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008, p. 26). Los mencionados autores aclaran que el concepto política pública es la traducción literal del término anglosajón *public policy*, el cual debe diferenciarse del término política (en anglosajón *politics*), vinculado a las interacciones y conflictos entre los actores políticos en el acceso al poder.

Subirats et. al. (2008) hacen referencia en su obra al ciclo de la política pública, identificando las siguientes fases: surgimiento del problema, percepción de los problemas privados y públicos, inclusión en la agenda gubernamental, formulación de alternativas, decisión y adopción de un programa legislativo, implementación de los planes de acción, evaluación de los efectos de la política pública, y enlazándose con la primera fase, la re-formulación de alternativas.

Los mencionados autores consideran que su perspectiva cíclica del análisis de política pública debe verse como "un marco de referencia y no como un esquema rígido", y más como "soporte a esa búsqueda de sentido en las decisiones tomadas en el marco de una política pública, que como algo real y rastreable" (p. 42). Los autores lo consideran "un marco de referencia, una herramienta pedagógica o heurística" que debe completarse con un análisis transversal de las etapas de una política pública" (p. 47), análisis que implicaría considerar los actores, los recursos y el marco institucional en el cual suceden las interacciones.

En este sentido, consideran al análisis de políticas públicas como un "campo multidisciplinar", al respecto citan a Wildavsky (1979), el cual afirma que se trata de un campo aplicado, que requiere del empleo de determinados instrumentos en función del problema planteado, y a Muller (1990), que resalta que este análisis se sitúa en una encrucijada de saberes.

Tamayo Sáez (1997) también entiende la política como un proceso que presenta fases, las cuales poseen un carácter analítico, es decir que no todas las políticas públicas siguen el proceso en todas sus fases y/o en un orden predeterminado. Al respecto, afirma:

> El concepto de política pública es inseparable de la noción de análisis de políticas; la política pública no existe en la realidad, solo la intervención del analista otorga un sentido a la multitud de decisiones y comportamientos de los administradores y de los demás actores sociales involucrados en el proceso. La riqueza del análisis radica en su

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

capacidad para integrar y ordenar lógicamente esas decisiones y comportamientos (p. 21).

Jiménez, W. G. (2008) plantea que el surgimiento de los estudios sobre políticas públicas se dio en la década del ’50 del siglo XX, con el objetivo de explicar el proceso de elaboración de políticas ante la magnitud que estaban cobrando determinados problemas sociales; para hacer frente a esta situación, se empezaron a desarrollar investigaciones abocadas a mejorar la fase de formulación de la política, mediante el asesoramiento de expertos y el uso de técnicas de planificación e ingeniería de sistemas. Recién en la década del ’70, se produjo un giro hacia la implementación como problema. De este modo, el autor plantea:

> Se puede caracterizar una primera generación del análisis de políticas (‘50, ‘60 y parte de los ‘70), por el énfasis en los procesos decisionales, en la formulación y el diseño de políticas, donde el analista cumplía una labor de asesoramiento a-ideológico, bajo el paradigma de la decisión racional. Una segunda generación de análisis de políticas (finales de los ‘70), preocupada más por la reflexión que por la acción mediante asesoramiento, reivindica el papel de la implementación y supera el paradigma racional por un modelo interactivo, transaccional o incremental. Finalmente, una tercera generación de estudios de *policy*, con los aportes europeos proclives a los aspectos ideológico-políticos, supera la anterior perspectiva concentrada en la maximización de la acción estatal (Jiménez, W. G., 1998 citado en Jiménez, W. G., 2008).

1.2 La Implementación de políticas como problema

En lo que respecta a los modelos de análisis de la implementación de políticas, se destacan el modelo *Top Down* (implementación como puesta en marcha), la implementación como proceso de interacción entre las condiciones iniciales y los resultados esperados, la implementación como proceso de ensamblaje y el modelo *Bottom Up o* implementación desde abajo (Tamayo Sáez, 1997).

Según el modelo *Top Down*, desarrollado por Sabatier y Mazmanian en el año 1979, existe una separación entre la esfera política (decisora) y la de la administración (ejecutadora), siendo la administración una variable dependiente de la política. Bajo este criterio, la calidad de la decisión era la que determinaba el éxito de una política pública, siguiendo el modelo racional de

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

adopción de decisiones[1]; de modo que si la decisión no se implementaba correctamente, el problema era asociado a la calidad de los sistemas de control (sanciones y recompensas) dirigidos a los implantadores.

La concepción de implementación como proceso de interacción entre las condiciones iniciales y los resultados esperados, fue propuesta por Pressman y Wildavsky en el año 1984. Desde esta perspectiva, la implementación no es un momento o etapa, sino un proceso de interacción entre objetivos y resultados que no se puede escindir de la fase de decisión, se trata de un campo de negociación política en el que los actores establecen las condicones iniciales que habilitan la implementación de la política. En este sentido, el éxito final de un programa depende de la capacidad de los actores para llegar a acuerdos e intercambiar recursos.

En lo que respecta a la implementación como proceso de ensamblaje, esta teoría fue propuesta por Bardach en el año 1980. Desde su visión, la implementación es una sucesión de actividades que permiten ensamblar los recursos financieros y humanos, las normas, decisiones y capacidades administrativas que componen el programa y que se encuentran en manos de actores. De este modo, la implementación se entiende como un juego de actores, en el cual se siguen estrategias para que la implementación de determinada política favorezca sus intereses al tiempo que minimice sus contribuciones. Al respecto, Tamayo Sáez (1997) afirma:

> Las organizaciones de la administración central controlan y distribuyen gran parte de los recursos financieros, especializándose en papeles de diseño, supervisión y evaluación de resultados. Las organizaciones de los gobiernos subnacionales controlan la información y las redes de distribución de servicios, especializándose en el papel de la implantación. Ningún actor en solitario puede intentar la aventura de la implantación, al no tener bajo su control la totalidad de los elementos que hay que ensamblar (p. 303).

Para Subirats et. al. (2008), esta manera de concebir la implementación, resalta el carácter competitivo del proceso de implementación, asociado a la distribución de recursos y poder, de modo que permite desmitificar la implementación como proceso en el que los actores actúan como meros ejecutores de un programa preestablecido, al tiempo que obliga a considerar la fase de programación y de implementación en forma claramente diferenciada y a cuestionar la supremacía de los actores públicos por sobre los privados.

[1] El modelo racionalista de formulación de políticas impulsado por H. Simon implica un conjunto de técnicas y métodos precisos para tomar decisiones, excluyendo la opinión, experiencia e intuición del decisor. Este modelo implica una serie de pasos: establecimiento de objetivos y alternativas, valoración de las consecuencias de las alternativas y comparación. Debido a sus numerosas limitaciones, se considera que es impracticable en la

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Finalmente, el modelo de implementación desde abajo, o *bottom up* fue desarrollado por Hjern y Hull en el año 1982, como producto del agotamiento del modelo *top down*. La perspectiva "desde abajo" sugiere que la implementación es lo que ocurre cuando los ciudadanos se involucran con la organización pública encargada de distribuir los bienes y servicios de una política concreta. Desde esta perspectiva, entran en juego los intermediarios de la política, es decir, los funcionarios que sin haber participado en el proceso de formulación, están en contacto con los ciudadanos y resuelven los defectos en la formulación de la política. Es así como, bajo este modelo, el problema de la implementación no es el grado de ajuste a la decisión inicial, sino su adaptación a las características locales, adquiriendo así una dimensión contingente.

Desde la perspectiva *bottom up*, la implementación puede variar en función de procesos sociopolíticos particulares, por lo que los "desajustes" con respecto a la formulación inicial no siempre se deben a la mala fe de los actores locales, sino a los diversos intereses en juego de los actores públicos y privados. De este modo, el enfoque desde abajo promueve, a la hora de analizar la implementación, el tener en cuenta al sistema de actores de base, es así como "el analista debe concentrarse en el comportamiento real de los grupos objetivo a los que se dirige una política pública y en las interacciones reales entre estos grupos y los otros actores verdaderamente implicados" (Subirats et. al., 2008, p. 185).

Según Tamayo Sáez, los estudios enfocados en la implantación de políticas comenzaron a realizarse a fines de la década del '70 del siglo pasado en Estados Unidos, y se desarrollaron en las dos décadas subsiguientes tras el fracaso de algunos programas nacionales de bienestar social; de este modo comenzó a cuestionarse a la calidad de las decisiones tomadas en la fase de formulación como único factor determinante en el éxito de las políticas públicas. Cabe destacar que hasta ese entonces, "la implantación, entendida como puesta en marcha de la decisión, no formaba parte de la política" (1997, p. 299).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

1.3 La gobernanza y su vínculo con el análisis de políticas públicas

Mayntz (2000) desarrolla diversas definiciones de gobernanza; en este sentido, plantea que la gobernanza política se sitúa en el origen del término, cuando ésta se equiparaba a la dirección política, es decir, a la acción de gobernar[2]. Luego aparecieron dos acepciones adicionales, una que diferencia a la gobernanza del control jerárquico y la define como un estilo de gobierno caracterizado por la mayor cooperación e interacción entre el Estado y los actores no estatales (línea de académicos europeos); mientras que la segunda acepción se vincula a la coordinación social, diferente a la jerarquía y al mercado, es quí donde aparece la noción de redes (networks).

Desde una perspectiva latinoamericana, Zurbriggen (2011) considera que la gobernanza en esta región surgió en un contexto particular de cambios políticos y económicos, asociados a la democratización del regimen político, con la caída de los regimenes militares y la consecuente transformación de los sistemas electorales y de las relaciones Estado – sociedad, y el traspaso de un modelo socioeconómico centrado en el Estado a uno centrado en el mercado, a partir del acatamiento de las recomendaciones del Consenso de Washington promovido por los organismos internacionales, tales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Tanto Zurbriggen (2011) como Jiménez, W. G., (2008) plantean que los organismos internacionales[3] han difundido una concepción particular de gobernanza denominada *good governance o* buena gobernanza, la cual vincula la teoría de la Nueva Administración Pública (*New Public Management* o NPG) con los principios de la democracia liberal, y proponen la eficiencia en la prestación de servicios y en la administración de los fondos públicos, un sistema judicial y auditoría pública independientes, respeto por la ley y los derechos humanos en todos los niveles de gobierno, una estructura institucional pluralista y libertad de prensa.

A su vez, los mencionados autores distinguen otra vertiente del concepto, desarrollada en Europa, la cual a diferencia del contexto latinoamericano, deja de lado el aspecto normativo y centrado en el gobierno de los informes y propuestas de los organismos internacionales, para dar lugar a una proliferación de estudios analíticos centrados en la relación Estado - sociedad.

Particularmente Jiménez, W. G., (2008) considera como raices de esta vertiente, la consolidación del bloque europeo y el proceso de globalización, que habilitan nuevos usos del término gobernanza: por un lado para indicar un nuevo estilo de gobierno, caracterizado por una

[2] Según Aguilar Villanueva (2007), el término gobernanza, en sus orígenes, tuvo una función descriptiva de los cambios en el devenir de la acción del gobierno y la administración pública acaecidos a fines del siglo pasado, de este modo, el concepto representaba otro modo posible de gobernar y administrar.

[3] Además del BID y el FMI, se incluye el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

mayor cooperación e interacción entre el Estado y actores no estatales, y por otro, como una nueva manera de coordinar acciones individuales (formas primarias de construcción de orden social). Según el autor, éstos serían los pilares de la gobernanza moderna (*modern governance*), entendida como "una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil" (1998, como se cita en Mayntz, 2001, p. 1)

Entre los teóricos europeos se encuentra Stoker (2016), quien considera que la literatura sobre gobernanza es ecléctica y que sus raíces teóricas son variadas y se basan en la economía institucional, las relaciones internacionales, los estudios organizacionales, la ciencia política, la administración pública y la teoría del poder de Foucauld. En lo que respecta al enfoque político, teóricos tanto de derecha como de izquierda han implementado este concepto en el contexto de la teoría de la democracia y las relaciones Estado – ciudadanos.

Continuando en esta linea, Rhodes (1996), por su parte, argumenta que el término gobernanza es "popular pero impreciso" (p. 652) y plantea que existen al menos seis usos distintos de gobernanza: como Estado mínimo, como gobernanza corporativa, como nueva gestión pública, como buena gobernanza, como sistema sociocibernético y como redes autoorganizadas; el autor considera que estas redes complementan a los mercados y a las jerarquías como estructuras de gobierno para asignar recursos con autoridad y ejercer el control y la coordinación.

Al referirse a la gobernanza como sistema socio cibernético, Rhodes (1996) plantea que los resultados de la política no son exclusivos del gobierno central, sino de la interacción entre éste, el gobierno local, el sector de las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. En este sentido, deja de existir una autoridad soberana única, y en cambio, surge una multiplicidad de actores específicos según políticas que son interdependientes y poseen límites imprecisos.

Otro teórico de la vertiente europea es Kooiman (2004), quien considera a la gobernanza como "fenómeno social, que cuenta con la participación de gobernantes tanto públicos como privados", desde esta perspectiva se diferencia de la gobernanza moderna (*modern governance*), la cual posee una fuerte orientación gubernamental. Desde el punto de vista del autor, "la gobernanza de las sociedades modernas es una combinación de todo tipo de actividades y estructuras de gobierno" (p. 172).

De este modo, Kooiman (2004) va a hablar de gobernanza interactiva o socio política, concibiéndola como un fenómeno social, en el que se producen acuerdos a través de los cuales los actores públicos y privados buscan solucionar problemas o crear oportunidades con base en el desarrollo social. Esto se da en un contexto de expansión de organizaciones de la sociedad civil a nivel mundial y de grupos de interés especiales que se van involucrando en procesos de gobernanza así como también de iniciativas comunitarias locales que colaboran junto con áreas

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

del gobierno y de la responsabilidad social empresaria en áreas como medio ambiente, creación de empleo y participación de consumidores.

Este autor plantea que están desapareciendo las divisiones entre las funciones tradicionalmente atribuidas a la esfera pública y a la privada, y que los intereses entre ambos sectores son compartidos; además, se observa una toma de conciencia acerca de los limites del tradicional modelo de orden público y del carácter complejo de los problemas sociales, que requieren de enfoques innovadores y mayores instrumentos.

Kooiman (2004) plantea tres tipos de gobernanza: autogobierno, co gobernanza y gobernanza jerárquica. Por un lado el autogobierno, vinculado al concepto autopoiesis, que es propio de la biología pero se aplica a la forma en que se gobiernan los sistemas sociales y sociopolíticos. Esta tipología hace referencia a sistemas cerrados y autónomos “en el sentido de que los componentes interactivos repetidamente generan la misma red de procesos” (p. 180) en su interior.

La co gobernanza implica formas organizadas de interacción de tipo horizontal, público - privada “en donde los actores cooperan, se coordinan, se comunican sin actor de gobierno central o dominante” (p. 180). Al respecto, el autor plantea que hay cuestiones que son de gran interés tanto para el sector público como para el privado, lo cual sirve de base para propiciar la colaboración o coordinación entre ambos. Finalmente, la gobernanza jerárquica, según Kooiman (2004) “tiene raíces históricas de larga data” (p. 183) y en este sentido cita a los estudios de Weber acerca de la burocracia. En líneas generales, implica un sistema de intervención del Estado sobre los ciudadanos y organizaciones, basado en instrumentos tales como el derecho y las políticas.

En cuanto a los órdenes de gobernanza, Kooiman (2004) plantea tres niveles de análisis: micro, meso y macro. El nivel micro hace referencia a la solución de problemas y la creación de oportunidades; en este sentido, el autor considera que “la solución de problemas colectivos y la creación de oportunidades colectivas en situaciones complejas, dinámicas y diversas es un reto tanto público como privado” y que “unas veces una parte toma la delantera, otras veces es otra y parece ser que hay un número creciente de retos socio-políticos que necesitan ser abordados por coarreglos y responsabilidades compartidas” (p. 185).

El nivel meso hace referencia a los escenarios institucionales en los que se insertan las acciones pertenecientes al primer orden, escenarios que en ocasiones favorecen y en otras restringen este accionar. En este sentido, Kooiman (2004) sostiene que “las instituciones dan forma a los intereses de aquellos que interactúan y son a su vez influenciados por ellos” (p. 188).

El nivel meta hace foco en la gobernanza normativa, es decir, un meta gobierno o “un gobernante imaginario, teletransportado a un punto ‘externo’ y que posee toda la experiencia de gobernanza enfrentada con una perspectiva normativa” (p. 189). Además, el autor considera que

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

“estas actividades de meta-gobierno se centran en particular en la continua (re)construcción dinámica de los elementos sociales (diversidad) en sus interrelaciones (complejidad)” (p. 189).

Ahora bien, en cuanto al vínculo entre gobernanza y desarrollo local, Torres Salcido y Ramos Chávez (2008) plantean que el interés por la gobernanza desde la coordinación y la construcción de acuerdos y diálogos locales se ha ido incrementando desde la década de los ‘90 del siglo pasado; en este sentido, los autores hacen referencia al surgimiento del paradigma de la gobernanza territorial, entendida como “la capacidad para construir y conservar instituciones a nivel local que faciliten los encuentros macro, meso y micro, así como el diálogo para la coordinación y la distribución de los bienes públicos y el uso de los bienes comunes” (p. 80). Este paradigma se basa en la articulación de redes, la activación de capital social y el desarrollo de capacidades, elementos que sirven de base a la implementación de políticas.

Si se tiene en cuenta la perspectiva relacional, resulta adecuado incorporar el contexto o ambiente en el cual se insertan los procesos de gobernanza en torno a la implementación de políticas. El análisis relacional implica tener en cuenta el complejo entramado de relaciones que existen entre actores y estructuras y que generan cambios sociales (Jessop, 2001 y Yeung, 2005 como se cita en Bramwell y Meyer, 2007), para lo cual es necesario considerar la interacción de las políticas con el ambiente social, económico, político y cultural, superando así el análisis centrado en el Estado (Krutwaysho y Bramwell, 2010).

En este sentido, Turner, Hulme y McCourt (2015) consideran la importancia de incluir el ambiente (*enviroment*) para el análisis de la gobernanza en países en vías de desarrollo, compuesto por factores económicos, culturales, étnicos, demográficos, políticos y naturales, los cuales suman complejidad a la problemática de la gobernanza y el desarrollo. Los autores consideran que a partir de este análisis crítico, se evita la traspolación de arreglos institucionales provenientes de países occidentales desarrollados.

Respecto del contexto de la gobernanza, Lefwich (2005 como se cita en Zurbriggen, 2011) plantea que “la discusión sobre gobernanza e instituciones dedica poca atención a los procesos políticos, a los patrones culturales y a los diferentes tipos de coaliciones de intereses que promueven o resisten el cambio” (p. 58), por lo que se torna necesario “retomar el debate auropeo sobre redes de políticas públicas y gobernanza, el cual aporta un enfoque metodológico analítico con mayor capacidad para describir las complejas formas de interacción entre Estado, sociedad y mercado en el nuevo contexto histórico” (p. 59).

Kooiman (2004), por su parte, considera que la interacción entre actores posee una dimensión estructural y otra referida a la acción. La cuestión estructural se refiere al contexto (material, socio estructural y cultural) que condiciona a la acción, la cual se refiere a la “capacidad de los actores sociales de interactuar” (p. 176).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Ahora bien, a los efectos de la presente tesis, se tomará el concepto de gobernanza interactiva definida en Kooiman (2004) en tanto se busca trascender la visión de gobernanza centrada en el Estado, aunque sin atenuar su relevancia. A su vez, se ha tomado a la implementación como fase diferenciada en el ciclo del programa objeto de estudio, que implica la conformación de redes específicas de coordinación público privada. El abordaje se ha realizado desde una perspectiva relacional, es decir, que se ha puesto en consideración el contexto sociopolítico, sociocultural, económico y ambiental en el que se produce la implementación a nivel local.

Es así como para poder analizar la gobernanza desde la perspectiva de interacción de los actores implicados, se han seleccionado como dimensiones de análisis, la participación ciudadana de los comerciantes del centro comercial 12 de Octubre en la implementación del programa, así como también la coordinación entre organizaciones intervinientes de los sectores público y privado, teniendo en cuenta los recursos materiales y simbólicos puestos en juego.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y COORDINACIÓN PÚBLICO PRIVADA

CAPITULO
2

2.1 La participación ciudadana como dimensión de análisis de la gobernanza

Los mecanismos de interacción entre actores estatales y no estatales atraviesan las políticas sobre todo a nivel local (Couto, Foglia y Rofman, 2016). De este modo, existen iniciativas políticas cuyo principal objetivo es promover la participación ciudadana y materializar las decisiones que surgen a partir de estos procesos, mientras que otras se abocan a promover la participación, en el marco de un modelo de desarrollo económico y social determinado; en otros casos, la participación se da a partir de la incorporación de instrumentos participativos que generan instancias de articulación entre actores dentro de una estructura de gestión tradicionalmente vertical.

Restrepo (2003) describe algunos cambios fundamentales asociados a la participación: por un lado, su desplazamiento desde las unidades productivas hacia el barrio y la vereda, el municipio y la región; y por otro, las temáticas que anteriormente estuvieron asociadas a las relaciones laborales y a la propiedad, actualmente se trasladan hacia la exigencia de calidad en el espacio público, las políticas sociales, los servicios públicos, la infraestructura, el transporte, los derechos humanos o la lucha contra la probreza.

Con respecto a las prácticas participativas que surgieron con la finalización de las dictaduras militares y civiles en latinoamérica, éstas se contextualizan en el surgimiento de una nueva subjetividad política emancipadora, y en la estrategia neoliberal con su consiguiente ajuste estructural (Restrepo, 2003). La nueva subjetividad poltica se asocia a la defensa de derechos conocidos como “de nueva generación”, y a la incorporación de la sociedad civil en las políticas públicas debido a su desconfianza hacia el Estado y los partidos políticos, todo esto da como resultado un escenario de fragmentación y dispersión de los reclamos de la sociedad civil, así como también del liderazgo político.

Con respecto al neoliberalismo, Restrepo (2003) considera que ha permeado las prácticas participativas para hacerlas funcionales a su doctrina; desde esta óptica, su importancia radica en la posibilidad de abaratar los costos de las políticas públicas a partir del trabajo comunitario no remunerado o mal remunerado, a su vez, pone a competir a comunidades pobres por subsidios, y también favorece prácticas de asistencialismo clientelista. Al respecto, el autor plantea

> La oferta de participación en las políticas sociales de la administración pública no conducen a una apropiación social del poder administrativo, sino a la integración subordinada y dispersa de los individuos a los objetivos, prioridades, agendas y tiempos

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

> burocráticos (…) Por último, la participación neoliberal niega la incidencia social en las políticas financieras, productivas, comerciales, tributarias, laborales y sobre el uso de los recursos estratégicos. (p. 93).

Más allá de las críticas a las formas de participación en el marco del neoliberalismo, es de destacar su vínculo con el desarrollo, al respecto, Rosenfeld habla de participación social como necesidad humana (citando a Bauman, 2001 y a Varsavsky, 1982) y como factor de fortalecimiento de la democracia (citando a Latapí, 2005). En la misma línea, Kliksberg (1999) plantea en una de sus seis tesis no convencionales sobre participación, que ésta es un factor de empoderamiento de la sociedad que permite el gerenciamiento de proyectos de desarrollo y, a su vez, genera en las personas efectos de autoconfianza y elevación del autoestima tanto individual como colectiva, dando así resultados superiores a los esquemas de arriba hacia abajo.

Milaleo y Valdez (2004) también tratan el vínculo entre participación y desarrollo, en este sentido afirman que las iniciativas de desarrollo serán más exitosas si han sido identificadas, diseñadas, implementadas y evaluadas desde la participación social y que a su vez, la participación estimula la equidad, el buen gobierno, el respeto de los derechos humanos y la democracia.

Ahora bien, Cunill Grau (1991) plantea dos formas de entender la participación: por un lado, como medio de socialización de la política y por otro, como forma de ampliar el campo de lo público hacia esferas de la sociedad civil y así fortalecerla. En este contexto, la autora ubica a la participación ciudadana en la primera acepción del término; es así como el concepto queda definido como “aquel tipo de práctica social que supone una interacción expresa entre el Estado y actores de la sociedad civil, a partir de los cuales estos últimos penetran en el Estado” (p. 44). Cabe destacar que ésta es la definición que se ha adoptado en la presente tesis.

Desde esta perspectiva, la participación ciudadana se diferencia de conceptos tales como participación social y participación comunitaria, así como también de las experiencias autónomas de la sociedad civil. La participación social implica el formar parte de un grupo o asociación para defender intereses sociales (por ej., las cooperativas); la participación comunitaria, al igual que la social, no tiene como fin interactuar con el Estado, a no ser para recibir su asistencia en las acciones ejecutadas por la comunidad para garantizar servicios básicos que propendan al desarrollo. Finalmente, las experiencias de autogobierno de la sociedad civil no se condicen con la participación ya que en este caso, existe autonomía con respecto al Estado y no interaccón.

Para Cunill Grau (1991) la participación ciudadana implica la intervención de los individuos en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales, de modo que existen cuestiones que quedarían por fuera de esta participación, por ejemplo, la participación de

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

ciudadanos en el Estado como sujetos expertos, en partidos políticos o en consejos municipales, por ejemplo.

Ahora bien, el concepto de participación ciudadana se encuentra ligado al de sociedad civil, definida por Rosenfeld (2005, p. 7) como

> el ámbito en el cuál se producen los intercambios (simbólicos, materiales, de favores y de prestigio) entre la esfera privada y la pública (estatal y no estatal). Los realizan y concretan una gama extraordinariamente heterogénea de sujetos y organizaciones con intereses particulares, económicos, de clase, edad, culturales, que coexisten en tensión modelando con su acción la esfera pública y las estructuras e institucionalidades propias del ámbito de la sociedad civil y del Estado"[4].

Ahora bien, existen diversos tipos de participación, en este sentido, Caldarelli y Rosenfeld hablan de participación restringida (orientada a la ejecución de proyectos); ampliada (vinculada con la participación en el proceso decisorio), creadora de sentido y cogestión; ésta última categoría implica la elaboracion e implementación de políticas, programas y proyectos en forma asociada entre áreas y organizaciones estatales y la sociedad civil, conllevando una transferencia de poder desde las primeras hacia la segunda, por lo que se constituye en el máximo grado de participacion (Cardarelli y Rosenfeld, 1998; Cardarelli y Rosenfeld, 2002, citados en Eguia y Ortale, 2007).

Es importante aclarar que existen barreras por parte del Estado para fomentar la participación; tal como plantea Kliksberg (1999), en América Latina hay una brecha entre el discurso sobre la participacion y su implementacion concreta, la cual puede deberse a las lógicas del eficientismo cortoploacista y del reduccionismo economicista, y a la tendencia a manipular la comunidad.

Respecto de la lógica del eficientismo cortoplacista, los proyectos participativos implican costes económicos adicionales y tiempos de implementación más prolongados, aunque ésto garantiza la sostenibilidad a largo plazo de las iniciativas. En cuanto al reduccionismo economicista, el autor plantea que la participación genera mejoras de tipo cualitativas, tales como el aumento del autoestima y la autoconfianza, la responsabilidad colectiva, la visión compartida entre los miembros de una comunidad y la solidaridad, que escapan a las lógicas económicas.

[4] Existen llamados a la reflexión acerca de la validéz del concepto de sociedad civil en latinoamérica en particular y en los países con tradición colonial en general. Al respecto, se sugiere la lectura de Jiménez, A. R. (2008). La gobernanza un concepto problemático en América Latina. Foro Latinoamericano sobre la Gobernanza, Venezuela, y Chatterjee, Partha (2008). La nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos. Serie Pensar desde el sur. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Finalmente, con respecto a la manipulación de la comunidad, el autor hace alusión al clientelismo, referido a las promesas de participación a cambio de apoyos temporarios que luego no se dan en la realidad y generan frustración, quedando las personas mal predispuestas a cualquier intento posterior de participación.

Rosenfeld (2005), por su parte, considera que las resistencias por parte del Estado a las iniciativas de participación ciudadana pueden deberse, en principio, a que su fomento no constituye una competencia natural del sector estatal; a su vez, teniendo en cuenta que la participacion puede conllevar la interpelación y deslegitimación del poder gubernamental, se tiende a propiciar una participación restringida (Rosenfeld, 2005), o bien como señalan Eguía y Ortale (2007) de tipo simbólica o pseudo participacion, prevaleciendo una concepción impositiva e instrumental. En linea con lo anterior, Pírez (2000) plantea que la mayor parte de las experiencias de participacion son en realidad actos consultivos que operan como legitimadores de decisiones previamente tomadas.

Además de las barreras que posee el Estado para propiciar una participación efectiva-emancipatoria (Belmartino y Bloch, 1984, citados en Rosenfeld, 2005), existen condicionamientos sociales, al respecto Escalera Reyes (2011) plantea que la participacion es un acto colectivo y un fenómeno cultural, y como tal, debe ser aprendido para contrarestar un contexto social que tiende a propiciar actitudes pasivas e individualistas.

Por otro lado, Escalera Reyes (2011) considera que el acto de participación no es instintivo para la mayoría de los seres humanos; en este sentido, Pirez (2000) va a hablar de la necesidad de “reconocer la tendencia antiparticipativa de las personas” (p. 51) y va a advertir las dificultades contextuales (de tipo socio económico y socio cultural), asociadas a la falta de tiempo libre para sumarse a procesos participativos en determinados grupos sociales, a la no familiaridad con los discursos técnicos formales que caracterizan las instancias de participación y a la presencia de estructuras patrimonialistas y clientelares en la gestión gubernamental.

Rosenfeld (2005) afirma que el grado de libertad a la hora de participar en políticas está dada por la posición social y por la cantidad de capital social y cultural que posean las personas, y que a su vez, la participación va a estar condicionada por el grado de poder, confianza y legitimidad que éstas detenten; al respecto plantea que “a pesar del peso que el Estado tiene en la definición de las políticas, requiere que el otro lo invista de una legitimidad simbólica (que está hoy en día francamente en cuestión) para construir el espacio de interacción – participación basado en la confianza” (p. 7).

Teniendo en cuenta las barreras previamente expuestas, algunos autores indican formas de superarlas; en cuanto a posibles acciones a emprender por el Estado, Kliksberg (1999) plantea la necesidad de que la cuestión de la participación se inserte en la agenda pública y se genere conciencia ciudadana respecto de sus ventajas; Escalera Reyes (2011), por su parte,

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

considera que se requiere de una política específica de promoción de la participación y de recursos afectados a este fin; y en cuanto a la comunidad, es importante el factor identitario, es decir, que las personas se sientan parte del territorio que ocupan; en este sentido, Grandinetti y Nari (2016) afirman que la identificación territorial de los actores sociales que interactúan con las políticas públicas es un aspecto relevante en el análisis de la relación entre Estado y sociedad.

En línea con lo anterior, Cunill Grau (1997) afirma que es necesario "quebrar los monopolios de poder" que posee el Estado y las empresas privadas como los únicos actores que intervienen en la formulación de decisiones en la sociedad; de lo contrario seguirán privilegiándose los grupos económicos por sobre los actores más débiles. La ruptura de monopolios implicaría la recuperación de lo público como la capacidad de la sociedad en su conjunto de gestar políticas.

En cuanto al vinculo entre participación ciudadana y políticas públicas, Restrepo (2003) expone los cambios que se han venido gestando en lo que respecta a las funciones del Estado y al lugar que ocupa la participación en la generación de políticas. En este sentido, hasta hace algunas décadas el Estado era el principal responsable del mantenimiento de la democracia y de la generación de desarrollo en un país, por lo que debía propiciar las políticas e instituciones que permitieran tratar los asuntos de interés colectivo (políticas agropecuarias, industriales, comerciales, financieras y de servicios). Respecto de esta cuestión, el autor considera que en la actualidad existe una desconfianza hacia el Estado como responsable exclusivo en la formulación e implementación de políticas, y que está creciendo la exigencia de participacion del sector privado, de determinados grupos sociales y de la ciudadanía en general en estos procesos, asociada a la demanda de transparencia y rendición de cuentas.

Ahora bien, Restrepo (2003) afirma que para que la participación ciudadana se pueda habilitar, se requiere de la descentralización de funciones y recursos desde la esfera nacional y provincial hacia la municipal, de modo tal de favorecer la apertura de la comunidad local hacia procesos de toma de decisiones y de implementacion de políticas, programas y proyectos. Respecto a esto, considera que las políticas públicas que se tienden a descentralizar son las sociales, referidas a salud, educación básica, ambiente, cultura y recreación, de modo que estas cuestiones son las que concentran en la actualidad la mayor cantidad de experiencias participativas.

En función de la relación que existe entre los conceptos participación ciudadana, políticas públicas y gobernanza, Rofman (2016) plantea que "el complejo de políticas públicas constituye la expresión de interacciones entre instancias estatales y fuerzas sociales que movilizan a la sociedad en un momento determinado" (p. 14). A nivel local, las políticas participativas consisten en "el conjunto de instrumentos de política pública que convocan la intervención de actores no estatales" Cabe destacar que esta configuración es compleja en cuanto a sus formas y

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

mecanismos, los cuales varían en función de cada municipio (Couto, Foglia y Rofman, 2016, p. 96).

Jiménez (2008) por su parte considera a la problemática de la participación como un eje principal del análisis de la gobernanza y sus efectos sobre la democracia, al respecto plantea que el análisis debería ocuparse de indagar quiénes participan, cómo lo hacen, con qué recursos y qué intereses son representados, y por otra parte, quiénes son excluidos y cómo se articulan los intereses particulares de los miembros de las redes con la garantía del interés general, vinculándose así con el estudio de las políticas públicas.

2.1.1 Dimensiones de análisis de la participación ciudadana

Fung (2006) hace referencia al vínculo entre participación ciudadana, democracia y gobernanza. En este sentido, considera que la participación sirve a tres valores importantes para la democracia: la legitimidad, la justicia y la eficacia de la acción pública. A su vez, plantea un marco para conocer las posibilidades de participacion en la democracia, basandose en tres dimensiones: selección de participantes, modos de comunicación y decisión y extensión de la autoridad, las cuales serán consideradas en el análisis de la participación ciudadana en el marco de la implementación del programa Centros Comerciales a Cielo Abierto en la ciudad de Mar del Plata.

El autor considera que el Estado posee deficiencias a la hora de tomar decisiones por su cuenta en tanto carece de conocimientos, competencias y recursos suficientes, por lo que necesita abrir el juego de la formulación e implementación de políticas a participantes ajenos a la esfera estatal. Ahora bien, en lo que respecta a quiénes son convocados a participar –lo que el autor denomina Alcance de la Participacion-, expone cinco mecanismos que se pueden ordenar en una gradiente desde los más abarcativos a los más exclusivos:

El nivel más abarcativo es la *autoselección*, en este caso, la participación está abierta a todos aquellos que deseen participar; si bien este método es el menos restrictivo, también sucede que aquellos que eligen participar pueden no ser representativos del público amplio. Para superar esto, existen otros dos mecanismos: *reclutamiento selectivo* –es un mecanismo en principio abierto, pero también se seleccionan participantes de subgrupos que de otro modo quizás no participarían- y *selección aleatoria*, que es la mejor garantía de representatividad.

Por otro lado lado, está la convocatoria a *partes interesadas legas (Lay stakeholders)*, es decir, ciudadanos que tienen un interés particular en algún asunto público y están dispuestos a invertir tiempo y energía para representar a aquellos que tienen intereses similares pero que eligen no participar. Finalmente, la más restrictiva es la *selección de partes interesadas*

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

profesionales (Professional Stakeholders), se trata de actores con conocimiento técnico específico acerca del tema a tratar.

En cuanto a la segunda dimensión, es decir, los Modos de Comunicación y de Decisión, ésta hace referencia a cómo los participantes interactúan en un espacio de discusión o decisión pública. Al respecto, Fung establece una gradiente de seis tipos que van de menor a mayor intensidad de participacion. Los primeros tres se refieren específicamente a modos de comunicación de los participantes y los segundos, a modos de decision.

Entre los modos de comunicación se encuentra, en primer lugar, *escuchar como espectador*, es decir, las personas se limitan a recibir información sobre alguna política o proyecto y no expresan sus puntos de vista. En segundo lugar, se encuentra la posibilidad de *expresar preferencias* ante una audiencia, modalidad que el autor considera como la más difundida. En tercer lugar, se encuentra la posibilidad de *explorar, desarrollar* y quizás *transformar sus preferencias y perspectivas*, a través de reuniones informativas en las cuales los participantes discuten cuestiones en forma grupal.

Entre los mecanismos de decisión se encuentran *reunion y negociacion*, en este caso el modo de toma de decisión es a través de la consideración de las preferencias y la generación de una elección social. Luego se encuentra *debate y negociación*[5], en el cual los participantes deliberan e intercambian perspectivas para poder desarrollar sus visiones y descubrir sus intereses como individuos. Finalmente, el autor plantea que la mayor parte de las políticas públicas se determinan a través del *despliegue de experticia técnica* de agentes cuya especialización profesional y experiencia le permiten resolver determinadas problemáticas. Este modo generalmente no incorpora a la ciudadanía en general, sino que se trata del dominio de planificadores y actores con conocimiento técnico.

En lo que respecta a la tercera dimensión, Extensión de la Autoridad, ésta se asocia a la autoridad y al poder, y determina el impacto de la participación, para lo cual se plantea el siguiente interrogante: ¿cómo se une lo que los participantes dicen con lo que hacen las autoridades públicas? En este sentido, existen cinco modos de influencia y extensión de la autoridad. Fung considera que en la mayoría de los espacios participativos, los participantes tienen poca o ninguna expectativa de influir en la política, pero que igualmente participan para

[5] Es importante aclarar que en el original en inglés existen dos términos que en español se traducen como "negociación" pero que en la lengua anglosajona se diferencian. De esta manera en la tipología "Reunión y Negociación" (original en inglés *Aggregation and Bargaining*), el verbo *bargain* hace alusión a un "acuerdo entre dos personas o grupos en el cada uno se compromete a hacer algo con el objetivo de obtener algo a cambio". En cambio, en la tipología "Debate y Negociación" (original en inglés *Deliberation and negotiation*, el verbo *negotiate* hace referencia a "tener un debate formal con personas para llegar a un acuerdo" (Cambridge Dictionary on line http://dictionary.cambridge.org).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

obtener una satisfacción personal (el autor habla de “edificación”) o por cumplir una obligación cívica.

En primer lugar, muchos mecanismos de participación ejercen influencia hacia el Estado o sus agentes a través de la movilización de la opinión pública, es decir que se trata de una *influencia comunicativa* hacia miembros del público o funcionarios. Otro mecanismo es la *provisión de asesoramiento y consulta*, a través del cual los funcionarios preservan su autoridad y poder pero reciben aportes de los participantes. El propósito de la mayoría de las audiencias públicas y encuentros públicos es proveer esos asesoramientos.

Menos comúnmente, algunos mecanismos de participación ejercitan el poder directo, existiendo dos niveles de empoderamiento. En algunas instancias, se genera una asociación de *co gobierno* en la que los participantes se unen a los funcionarios para hacer planes y políticas o desarrollar estrategias para la acción pública. En un nivel mayor se encuentra la *participación directa*.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

2.2 La coordinación público privada como dimensión de análisis de la gobernanza

En relación a lo planteado en el apartado anterior, Aguilar Villanueva (2007) considera que en el contexto latinoamericano, los actores no estatales han adquirido mayor influencia en la definición de metas antes relegadas al poder público y que "su participación se ha vuelto decisiva para realizar los objetivos, en la medida que poseen recursos financieros, cognoscitivos, organizativos, comunicacionales... que el gobierno no posee o no en la magnitud requerida y que son fundamentales para que la sociedad se dirija hacia futuros de valía" (p. 8).

El intercambio de recursos entre actores pertenecientes a distintas esferas implica procesos de coordinación; de acuerdo con Passalaqua "la coordinación es la actividad dirigida a conseguir que la complejidad y la división alcancen unidad y una cierta simplificación" y constituye "una búsqueda de coherencia, consistencia, generalidad abarcativa y resultados armoniosos o compatibles" (2000, como se cita en Ilari, 2012, p. 11). Ahora bien, según Ilari (2014) la coordinación horizontal es un "proceso de definición y puesta en práctica de acuerdos establecidos entre unidades organizativas de un nivel jerárquico similar" (p. 14), en donde a diferencia de la coordinación vertical, se da una relación entre pares (Ilari, 2015).

En linea con lo anterior, Villar (2002) plantea que "para coordinar se deben conocer las capacidades y objetivos que las distintas partes o subsistemas poseen y ordenar en el tiempo y el espacio las tareas que esas dependencias realizan de tal manera que no se contradigan ni superpongan, sino que se acoplen armónicamente en pos de un mismo objetivo" (p. 2).

En cuanto al vínculo entre coordinación y articulación, Ilari (2015) considera a la articulación como "un grado de coordinación posible donde dos o más actores han logrado acordar la realización de actividades en función de objetivos compartidos", de este modo, "la coordinación posibilitará lograr, en algunos casos, situaciones de articulación; en otros, una mera comunicación y, en su mayor expresión, la integración"[6]. A su vez, el autor destaca que "el proceso de coordinación no siempre generará efectos positivos. El resultado de un proceso de coordinación podrá ser la generación de sinergia, pero también de compatibilidad, de efecto parásito o de antagonismo mutuo entre los sujetos que participan en el proceso" (p. 66).

Ahora bien, Villar (2002) plantea que existen tres momentos de la política en donde puede producirse coordinación intersectorial (entre sector público y privado): en el origen y planificación de la política, en su implementación y en la evaluación, siendo conveniente una articulación que se inicie en la formulación y vaya atravesando las distintas etapas.

[6] En un gradiente de mayor a menor grado de coordinación posible se encuentra las siguientes categorías: fusión, articulación, cooperación, comunicación, reconocimiento y descoordinación (Ilari, 2016).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Zapata Campos (2003), por su parte, se refiere a la coordinación como una función del Estado, al respecto, diferencia la intra coordinación y la inter coordinación. La intra coordinación es aquella que se da al interior del sector público; en este sentido, cuando se trata de acompasar las acciones llevadas a cabo desde distintos niveles administrativos, se habla de intra coordinación vertical, mientras que cuando se coordinan diversas áreas e un mismo nivel administrativo, se hace referencia a la intra coordinación horizontal. Por otro lado, cuando interactúan sector público y privado para la formulación e implementación de políticas, se hace referencia a la inter coordinación.

Villar (2009) describe las diferencias que existen entre coordinación jerárquica y de tipo horizontal: en la coordinación jerárquica, el responsable de la coordinación posee un rango superior o una delegación de poder formal o informal para coordinar; este tipo se encuentra basado en la coerción, por lo que puede generar acumulación de poder y por conseguiente, resistencias del resto de los actores. Por otra parte, la coordinación de tipo horizontal, se caracteriza por el consenso y la cooperación entre diversas instituciones. El autor plantea que para que la articulación entre instituciones perdure, se debe basar en relaciones horizontales más que en vínculos de jerarquía, es decir, más en el consenso que en la coerción.

Sin embargo, siguiendo a Ilari (2014), se considera que tanto la coordinación horizontal al interior del sector público como la intersectorial poseen características similares con lo cual se pueden estudiar sin apelar a teorías particulares. Al respecto, el autor plantea que “en lugar de consolidar en este campo un ámbito acotado de debate en cada enfoque, creemos oportuno fortalecer un análisis común, que intente articular y generar puentes, más que seguir fragmentando el conocimiento de procesos gerenciales muy similares” (p. 13).

Vinculado al concepto inter coordinación, Ilari en su obra del año 2001, va a hablar de coordinación inter organizacional. Al respecto, afirma que tradicionalmente en América Latina, los gobiernos locales han sido reticentes a este tipo de coordinación sin embargo, argumenta que en las últimas décadas, han incorporado progresivamente espacios de consenso y articulación de políticas.

Con respecto a los objetivos de la inter coordinación, Ilari (2014) plantea que favorece la generación de sinergia y la eficacia y eficiencia en la gestión, al compartir los recursos de los que disponen tanto las áreas gubernamentales como las empresas y organizaciones de la sociedad civil, toda vez que favorece el incremento de legitimidad del Estado por parte de la ciudadanía. Además, tanto en la etapa de formulación pero fundamentalmente en la de implementación de la acción coordinada inter organizacional, es fundamental la generación de consensos entre las partes intervinientes.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Ahora bien, el mencionado autor afirma que “esta coordinación no es gratuita, rápida, ni exenta de complicaciones” (p. 4), al respecto y siguiendo a Hall (1996), la coordinación implica gastos adicionales para generar, mantener y desarrollar la relación, de modo que las articulaciones beneficiosas serán aquellas cuyos resultados sean superiores a los costos invertidos.

Particularmente en cuanto a la interacción público – privada, existen dificultades al momento de incorporar a las organizaciones sociales, debido a la concepción estadocéntrica y monopólica de la acción pública que ha predominidado en la gestión municipal y que “entorpece la posibilidad de visualizar a las organizaciones sociales como actores a ser asociados en la implementación de las políticas públicas” (p. 27).

Desde una perspectiva centrada en el Estado, Bertranou (2015) destaca la coordinación al interior del sector público, así como también entre el sector público y privado como componentes o recursos de la capacidad estatal, entendida como “la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente” (p. 39). El autor considera que la capacidad estatal es un atributo relacional “en el sentido en que las dotaciones de capacidad requeridas para el cumplimiento de ciertos fines, dependen de la propensión a la cooperación y al cumplimiento voluntario de normas por parte de los ciudadanos” (p. 39).

Respecto de la coordinación público – privada, el autor afirma que “en la medida en que el protagonismo estatal sigue siendo significativo aunque no único, la cooperación privada no sólo tiende a fortalecer la capacidad del Estado para prestar servicios públicos, sino que de manera más general, incrementa la capacidad de toda la sociedad para prestar servicios” (p. 48). En su trabajo del año 2012, Bertranou vincula la capacidad de coordinación público privada con el concepto de gobernanza; al respecto, el autor considera que:

> los instrumentos de la gobernanza clásica, el poder imperativo, la producción unilateral de orden y la potestad de obligar a terceros, si bien siguen siendo parte fundamental y necesaria del acervo herramental del Estado, se combinan con otros instrumentos cuyos propósitos son la producción consensuada, voluntaria y participativa de orden social (p. 33).

En este sentido, el autor coincide con la postura planteada por Pierre y Peters (2012), los cuales consideran que no existe gobernanza democrática y justa sin presencia del Estado, aunque para asegurar la democracia y la igualdad, la comunidad debe poseer suficiente poder.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

En relación al vínculo entre coordinación público privada y gobernanza, Jiménez, W. G. (2008) considera que la propuesta de gobernanza como interacción implica que “las necesidades no son exclusivas de la sociedad y las capacidades tampoco lo son del gobierno, sino que son interdependientes, como políticas y sociales, como públicas y privadas, referentes al Estado y a la sociedad: las necesidades (demandas) y las capacidades (políticas efectivas) se construyen socialmente y el resultado depende de la estructura institucional y de los actores” (p. 8).

Con respecto a la capacidad de coordinación del Estado con el sector privado (capacidad relacional), existen factores que la favorecen, Bertranou considera que ésta depende de la existencia previa de capital social, y en su estudio del año 2011 demuestra que “la existencia de vínculos previos entre actores públicos y privados facilitó el despliegue de una capacidad relacional que desembocó en la creación de las agencias”. Además cita la importancia de “un ambiente político abierto y competitivo” el cual “promueve transparencia y previsibilidad entre los actores” (p. 34).

Por otro lado, es importante destacar el rol de nexo en la coordinación horizontal, figura que pueden facilitar así como también restringir el proceso, por lo que es fundamental realizar una elección adecuada de la persona u organización que lo desempeñará, teniendo en cuenta su capacidad para gestionar acciones operativas y para generar soluciones conjuntas, y su grado de legitimidad para convocar (Cunill Grau, 2005; Agranoff, 1997, como se cita en Ilari, 2014).

Al respecto, Ilari (2015) habla de puestos de enlace, creados cuando “se necesita un contacto considerable para coordinar el trabajo de dos unidades, a través del cual se encauce directamente la comunicación sin necesidad de recurrir a las vías verticales o jerárquicas” (p. 109). El puesto de enlace puede ser ejercido por un integrante de algunas de las organizaciones que participan en la coordinación, o bien formar parte de una organización externa que busca generar experiencias de coordinación horizontal; su capacidad de acción viene dada por el grado de libertad otorgado por las unidades intervinientes.

Finalmente, con respecto al vínculo entre la articulación público privada y el desarrollo local, Cravacuore (2010) afirma que los agentes del sector público deben promover relaciones horizontales con actores no estatatales: “de este modo, sin abandonar la tradicional vinculación con las organizaciones comunitarias, se requiere la construcción de nuevas relaciones con las cámaras empresariales, los sindicatos, los centros educativos y con los actores privados” (p. 2).

Cravacuore, Ilari y Villar (2004) concluyen luego de analizar varios casos a nivel nacional, que “la articulación es una herramienta utilizada prácticamente en la totalidad de las políticas, planes, programas y proyectos innovadores desarrollados por los gobiernos locales argentinos, a través de la generación de redes, consorcios y alianzas”; y citando a Ilari (2002), plantean que la sinergia generada a partir de la articulación, favorece “un mayor grado de información, racionalización, eficacia y eficiencia al compartir los recursos disponibles, así como un

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

acrecentamiento de los niveles de legitimidad, al conformar vinculaciones con organizaciones prestigiosas o de alto grado de confiabilidad por parte de la ciudadanía" (p. 18). Al respecto, Mayntz (2001), argumenta que las asociaciones público privadas que constituyen la condición base de la gobernanza, son más proclives a darse a nivel local antes que nacional, ya que en esta escala, las interacciones tienen mayor tradición que a nivel nacional.

2.2.1 Dimensiones de analisis de la coordinación público privada

Ahora bien, para analizar la coordinación público privada en la presente tesis, se tendrán en cuenta los recursos aportados por cada sector. Al respecto, Subirats et. al. (2008) afirman que "una política pública no se crea ni se lleva a cabo en el vacío. Los recursos de que dispone cada actor y todos ellos en su conjunto, influyen, desde el principio y de manera significativa, en los resultados intermedios y finales de una política pública" (p. 69). Es de destacar que estos autores incorporan recursos no convencionales de tipo intangible como son la organización, la información, el tiempo, la capacidad de consenso y el apoyo político.

En cuanto al Derecho (o recursos jurídicos), los autores consideran que ocupa un lugar principal en el conjunto de recursos; constituye las bases legales y reglamentarias que legitiman los actos administrativos que surgen en el marco de la política. Por lo tanto, forma "la columna vertebral normativa del programa de actuación político-administrativo, organizando tanto el contenido (definición de objetivos y conducta de los grupos-objetivo) como la selección de los otros recursos (organizacionales, procedimentales o financieros)" (p. 71)

El segundo recurso es el personal (o recursos humanos) y se asocia a la "capacidad de reclutamiento y de formación que poseen los diversos actores" (p. 72). Este recurso está basado en la necesidad de contar con personas formadas en aspectos técnicos específicos para llevar adelante el programa de actuación político. Al respecto, los autores consideran que se deben organizar "cursos dirigidos, de manera conjunta, a los representantes de la administración, del sector económico y de las organizaciones sociales, profesionales y científicas" cuando se trata de políticas con un alto grado de especialización técnica, entre las que se encuentran aquellas referidas al desarrollo urbano y al medioambiente.

El tercer recurso es el dinero (o recursos económicos), "es sin lugar a dudas uno de los más evidentes para cualquier observador de las decisiones públicas" (p. 75), es el medio que permite la consecución de la política, en tanto permite pagar salarios del personal, honorarios profesionales, instalaciones y equipamiento y otros recursos. Los autores consideran que es el recurso más fácilmente medible e intercambiable, y también el más desigualmente distribuido entre los actores ajenos a la esfera estatal, por lo que se trata de uno de los más imporantes para el acceso al poder.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

El cuarto recurso es la información (o recursos cognitivos), el cual se refiere a los conocimientos que poseen los actores que intervienen en la política en lo que respecta a aspectos técnicos, sociales, económicos y políticos del problema a resolver. Se trata de un recurso escaso y distribuido de manera desigual entre los actores de la política pública. Los autores consideran que constituye la "materia prima de una política pública, que comprende los elementos indispensables para la conducción adecuada de la misma a todos los niveles" (p. 77).

El quinto es la organización (recursos relacionales o interactivos), se trata del recurso más difícil de identificar, ya que los autores consideran que no existe "per se". Al respecto, afirman que "se trata de un recurso construido a partir de atributos individuales de los actores involucrados, de la calidad de la organización de las estructuras administrativas o asociativas a las que estos pertenecen y de la existencia de redes de interacción entre los diferentes actores de la política pública" (p. 79). Una adecuada organización de los actores intervinientes permite incrementar la calidad en los resultados de la política, a la vez que economiza recursos (por ejemplo, económicos) y aumenta otros (tales como el consenso y la información).

El sexto recurso es el consenso (o recursos de confianza), en este sentido, los autores afirman que "el consenso (relativo) entre los actores político-administrativos, los beneficiarios finales y los grupos-objetivo respecto a las modalidades de producción y los contenidos y resultados del proceso de implementación (*outputs*) se ha ido convirtiendo en un recurso primordial para toda política pública" (p. 81), esto es así teniendo en cuenta el poder de presión y de obstrucción que poseen los grupos objetivo y los beneficiarios finales del programa; por lo tanto, "es el recurso que más frecuentemente intercambian los actores durante la implementación de las políticas públicas" (p. 81).

El septimo es el tiempo (o recursos cronológicos), en este sentido se considera que los actores que participan en la política disponen de un "presupuesto temporal" determinado. Además de este capital temporal del que disponen y del tiempo que demanda la ejecución de una política, también se incluye aquí la sincronización de los tiempos internos de la política con los tiempos electorales.

El octavo recurso son las infraestructuras (o recursos patrimoniales), es decir, el "conjunto de bienes tangibles de los que disponen los diferentes actores públicos o privados, ya sea porque tales bienes les pertenezcan, ya sea por que dispongan de su uso" (p. 84). Se trata de bienes de diversa índole: infraestructuras tales como carreteras, aunque también inmuebles, sistemas de comunicación y también bienes naturales y culturales patrimoniales.

El noveno recurso es el apoyo político (o recursos de mayoría), se refiere a "la aceptabilidad potencial de la política pública, a lo largo de las distintas fases de su despliegue, por parte de una mayoría parlamentaria o popular" (p. 86). En este sentido, si los grupos sociales observan efectos adversos en la política, ésta carecerá de su apoyo.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

El décimo recurso es la violencia (o recurso fuerza), éste es fácil de utilizar, al igual que el dinero, y es el recurso por excelencia de los regímenes dictatoriales, aunque en democracia es considerado un recurso extremo ya que se apela primariamente al consenso; de todos modos, en contextos democráticos, aparece de forma legitimada en algunos casos. Este recurso no se tendrá en cuenta a los efectos del análisis.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

METODOLOGÍA Y CASO DE ESTUDIO

CAPITULO
3

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

3.1 Aspectos Metodológicos

La investigación se realiza desde una perspectiva cualitativa; al respecto, Ritchie y Spencer (2002) consideran que el uso de métodos cualitativos se fue incrementando en el campo de la política, específicamente por la posibilidad que brinda para entender comportamientos complejos, necesidades, sistemas y culturas.

A su vez, se adopta un abordaje interpretativista, el cual parte de la noción de que para entender las acciones, prácticas e instituciones, se deben comprender las significaciones relevantes, las creencias y las preferencias de las personas involucradas (Bevir y Rhodes, 2004). Este abordaje se enfoca en significados, creencias y discursos, en tanto se los considera como constitutivos de las acciones.

En su obra del año 2005, Ritchie y Spencer plantean que las creencias y discursos son formas de dar sentido al mundo; por ende, cuando se indaga en las prácticas que se basan en creencias y discursos, lo que se hace es “interpretar interpretaciones” y que, en definitiva, esto es lo que realiza este abordaje en ciencia política. En línea con lo anterior, uno de los principios de este enfoque se refiere a la contingencia de la vida política, en tanto, ante una situación dada, las personas pueden interpretarla de maneras diversas.

Bevir y Rhodes (2004) introducen el concepto de agencia situada (*situated agency*), siendo la agencia la capacidad de actuar que se produce en un contexto social que la influye, por esta razón se la considera situada. Bajo este enfoque, las personas tendrían capacidad para adoptar creencias y acciones por su cuenta, y de esta manera transformar el contexto social, siempre y cuando otras personas modifiquen sus creencias y acciones de la misma forma.

Este abordaje es reticente a los enfoques que pretenden describir la realidad en forma neutral u objetiva; con respecto a la metodología a emplear, los autores consideran que no existen restricciones, aunque tendrían protagonismo los métodos cualitativos, tales como observación participante, entrevistas, análisis de contenido, biografía o historias orales.

El análisis se basa en un estudio de caso, entendido como un objeto de estudio de interés en el que se concentra la atención investigativa orientada al análisis intenso de sus significados con la intención de comprenderlo en su especificidad (Marradi, Archenti y Piovani, 2007). Al respecto, Jiménez, W. G. (2008) considera que los estudios de caso en el ámbito del análisis de políticas públicas “ha enriquecido el entendimiento sobre la manera como proceden en realidad el Estado y los agentes sociales” (p. 9).

Además, se tuvo en cuenta a Jiménez, W. G. (2008), quien plantea una perspectiva de análisis de la gobernanza a partir de estudios de caso (análisis de políticas concretas), en tanto existen dificultades al momento de analizar la gobernanza tomando como universo un gobierno,

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

un sistema político o incluso una comunidad, y tal como plantea el autor “sólo podemos analizar fragmentos de la realidad, parcelas o muestras que permiten luego conocer el mundo a partir de procesos concretos” (p. 9).

Arzaluz Solano (2005) afirma que el estudio de caso, como estrategia analítica de investigación, es “un método ampliamente utilizado en los estudios urbanos y locales” y que “en los últimos años ha sido la técnica recurrente en la presentación de investigaciones de índole muncipal” (p. 108). Bonache (1998), por su parte, alude a la posibilidad del estudio de caso de ofrecer un mayor nivel de autenticidad de la investigación, ya que permite tener en cuenta los distintos puntos de vista de las personas involucradas acerca de una misma cuestión.

En lo que respecta a la presente tesis, se ha tomado como caso de estudio el programa de gestión asociada Centros Comerciales a Cielo Abierto y su implementación en la ciudad de Mar del Plata, específicamente en el centro comercial 12 de octubre. Para el análisis, se obtuvieron datos primarios a través de la implementación de entrevistas semi estructuradas a actores involucrados en la implementación del programa en la ciudad: representantes de la UCIP (Unión del Comercio, la Industria y la Producción), FEBA (Federación Económica de Buenos Aires) y CAME (Confederación Argentina de la Mediana Empresa) en lo que respecta a la esfera privada; en cuanto al ámbito público, se tomaron en cuenta las percepciones de representantes de distintas áreas del municipo con injerencia en la implementación del programa. Otros actores que se tuvieron en cuenta son el gerente y los comerciantes del Centro Comercial a Cielo Abierto 12 de Octubre[7] y organizaciones de la sociedad civil del barrio Puerto, en dondo el centro se encuentra emplazado[8].

La información que surgió de las entrevistas se cotejó y complementó con información provenientre de fuentes secundarias, tales como normativa municipal, informes de gestión, gacetillas de prensa de las instituciones públicas y privadas involucradas con el programa, artículos periodísticos y revistas de divulgación, así como también resultados de investigaciones anteriores vinculadas al caso de estudio y la información recolectada en el X Seminario Internacional Centros Comerciales Abiertos (Buenos Aires, 15 de Marzo de 2016).

[7] Se entrevistaron veinte comerciantes, a partir de una muestra cualitativa intencional. Se partió de algunos comerciantes recomendados por el gerente del programa considerados por ella como los más activos y comprometidos con el programa, y se amplió la muestra a partir de identificar algunos comercios con una postura crítica, prosiguiendo con el método de bola de nieve. Se tomó como criterio la saturación muestral.

8 Se entrevistaron a representantes de Casa D’ Italia, del Club Social y Deportivo Talleres, del Rotary Club Puerto y la Asociación Vecinal de Fomento Barrio Puerto

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

3.1.1 Sistematización de las dimensiones de análisis

Contexto de implementación del programa en el CCCA 12 de Octubre (en base a Krutwaysho y Bramwell, 2010, y Wang y Ap, 2013).	**Participación ciudadana de los comerciantes del CCCA 12 de Octubre** (en base a Fung, 2006)	**Coordinación Horizontal Público – Privada. Análisis de recursos puestos en juego en la coordinación** (en base a Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008)
1. Político 2. Sociocultural 3. Económico 4. Ambiental	**1. Selección de Participantes** 1.1 Administradores expertos 1.2 Representantes electos 1.3 Grupos de interés profesionales 1.4 Grupos de interés no profesionales 1.5 Selección al azar 1.6 Selección abierta pero dirigida 1.7 Auto selección abierta 1.8 Esfera pública difusa **2. Modos de Comunicación y Decisión** 2.1 Escuchar como espectador 2.2 Expresar preferencias 2.3 Desarrollar preferencias 2.4 Reunirse para negociar 2.5 Deliberar y negociar 2.6 Desplegar técnica y experticia **3. Extensión de la Autoridad** 3.1 Beneficios personales 3.2 Influencia comunicativa 3.3 Consejos y consultas 3.4 Co gobierno 3.5 Autoridad directa	1. Recursos Jurídicos (Derecho) 2. Recursos Humanos (Personal) 3. Recursos Económicos (Dinero) 4. Recursos Cognitivos (Información) 5. Recursos Relacionales (Organización) 6. Recursos de Confianza (Consenso) 7. Recursos Cronológicos (Tiempo) 8. Recursos Patrimoniales (Infraestructura) 9. Recursos de Mayoría (Apoyo Político)

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

3.2 Caso de Estudio: PROGRAMA CENTROS COMERCIALES A CIELO ABIERTO

Las ciudades en América Latina son las que han crecido en mayor proporción a nivel mundial a lo largo del siglo pasado; al respecto, Whittingham Munevar (2005) plantea que "el acelerado proceso de urbanización, así como el crecimiento demográfico total, se refleja en la complejidad y muchas veces falta de estructura que caracteriza a muchas de las ciudades latinoamericanas" (p. 2).

Teniendo en cuenta las problemáticas múltiples a las que se enfrentan las ciudades, surge la necesidad de implementar políticas de regeneración urbana[9], asociadas a estrategias de innovación política, las cuales son gestionadas a partir de principios de gobernanza, tales como la participación ciudadana, la coordinación intergubernamental, la cooperación público-privada y la transversalidad (Martí, Blanco, Parés y Subirats, 2016). Al respecto, los autores afirman que "la agenda de la regeneración incorpora cada vez más miradas innovadoras, como las de la sostenibilidad medioambiental, el desarrollo comunitario, la interculturalidad o la inclusión social" (p. 27).

En este sentido, el programa de gestión asociada Centros Comerciales a Cielo Abierto (en adelante CCCA), es entendido como una agrupación de comerciantes de una ciudad que se vinculan con el sector público y privado local para llevar adelante programas de recuperación urbana tomando como base la potenciación de la actividad comercial y la dinamización del espacio público (Iso Tinoco, 2014); cabe destacar que este programa se caracteriza por ser una política urbana innovadora[10].

En el contexto del programa CCCA en la ciudad de Mar del Plata, la Uniób del Comercio, la Industria y la Producción (UCIP) propone una definición similar, y lo concibe como una organización de comerciantes de un entorno urbano determinado que, junto al sector público y al privado, logran incrementar la competitividad de la zona comercial a través de mejoras urbanísticas, acciones planificadas de animación, promoción comercial y comunicación estratégica, contribuyendo a la oferta comercial y turística de la ciudad, y promoviendo la generación de riquezas y empleo[11].

[9] La regeneración urbana integral es definida por la Declaración de Toledo (2010) como "un proceso planificado que ha de trascender los ámbitos y enfoques parciales hasta ahora habituales para abordar la ciudad como una totalidad funcional y sus partes como componentes del organismo urbano, con el objetivo de desarrollar plenamente y de equilibrar la complejidad y diversidad de las estructuras sociales, productivas y urbanas, impulsando al mismo tiempo una mayor ecoeficencia ambiental" (p. 17).

[10] Marenco y Formiga (2005) también destacan en su trabajo el carácter innovador del programa Centros Comerciales a Cielo Abierto a nivel nacional, en el marco de estrategias de gobernanza urbana.

[11] Información extraída de "Centros Comerciales a Cielo Abierto. Para maximizar las ventas del comercio local". Folleto impreso correspondiente a material promocional realizado por el Municipio de General Pueyrredón y UCIP.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Cabe destacar que en la gestión del desarrollo urbano, los centros comerciales a cielo abierto, junto con los cascos históricos, son considerados como el corazón de las ciudades y los barrios. Su conformación implica gestionar la zona como un espacio atractivo, similar a la de un centro comercial cerrado o *shopping*, para lo cual se deben realizar campañas de marketing, de publicidad y de fidelización a través de una gerencia profesional. Los costes de estas acciones deben ser sostenidos por los actores implicados: comerciantes, instituciones intermedias, propietarios y vecinos (CAME, 2015).

Es interesante la vinculación que plantea Iso Tinoco (2014) entre las grandes superficies comerciales –generalmente periféricas- y los centros comerciales a cielo abierto: las primeras buscan "una representación de la ciudad ideal. Un espacio seguro, de encuentro entre iguales en la medida en que todos son consumidores (…) de sorpresas agradables y calculadas" (p. 214), y luego los centros comerciales a cielo abierto, si bien poseen características diferenciales, buscan configurarse emulando a las grandes superficies cerradas, de modo que "el centro comercial suburbano, periférico, ha terminado por configurarse como un modelo para la construcción de la ciudad misma" (p. 214). Con respecto a sus diferencias, el autor plantea:

> la utilización de las lógicas organizativas y de promoción del centro comercial para la renovación y recuperación de zonas urbanas implica un modelo que partiendo de las mismas lógicas que el centro comercial cerrado supone un proceso más complejo en la medida que obliga a la negociación entre diferentes actores urbanos (comerciantes, administraciones públicas, vecindarios, hostelería, asociaciones cívicas...)

Vecslir y Rodriguez (2018) resumen en su estudio el origen del modelo CCCA en América del Norte en las décadas del '60 y '70 del siglo pasado, a partir de iniciativas autónomas del sector privado en Canadá y alianzas público privadas en Estados Unidos, para generar acciones de revitalización urbana en centros comerciales. Luego, el modelo de gestión asociada se replicó en Europa a partir de su implementación en Reino Unido, y posteriormente en otros países tales como Alemania, Holanda y España -en este último, con la particularidad de que la financiación recae con mayor peso en el sector público-.

Ahora bien, siguiendo a las autoras mencionadas, en Latinoamérica durante la década del '90 del siglo pasado, se han desarrollado políticas de puesta en valor de los centros históricos a partir de acciones vinculadas a la mejora del espacio público, la restauración patrimonial, la diversificación de usos en base a la recreación y el turismo o bien la expulsión del comercio callejero. Sin embargo, recién en la primera década del presente siglo se instaló la problemática del gerenciamiento y la promoción de los centros comerciales de calle frente a la competencia dada por las grandes superficies comerciales y el comercio ilegal; en este contexto entran en

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

juego los organismos internacionales –entre ellos el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)- que actúan como fuente de financiamiento y asistencia técnica.

En Argentina, el programa CCCA surgió en el año 1998 a partir de la firma de un Acuerdo de Apoyo al Comercio Minorista entre CAME (Confederación Argentina de la Pequeña y Mediana Empresa)[12] y el BID. Posteriormente, CAME y BID diseñaron en el año 2002 el programa PROCOM (Programa de Fortalecimiento del Comercio Minorista)[13], haciendo uso del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)[14]. El modelo de programa fue importado de España[15], país en donde se destacan los centros de Málaga, Valencia, San Sebastián, Villaviciosa- Asturias, Bilbao, Vitoria y Pamplona, entre otros (Vecslir y Rodriguez, 2017). En este sentido, la Federación de

[12] CAME es una entidad gremial empresaria fundada en el año 1956, que representa a 1.544 federaciones, cámaras, centros y uniones empresarias de Argentina. A través de los sectores Industria, Comercio, Economías Regionales, CAME Joven, Mujeres Empresarias y Turismo, agrupa a más de 600 mil Pymes que dan trabajo a 4.200.000 trabajadores registrados. Actualmente, trabaja a favor del cierre dominical de los comercios y en la lucha por la erradicación de la venta ilegal en la Argentina. Fuente: http://www.redcame.org.ar

CAME posee una comisión específica afectada al programa CCCA, denominada "Comisión para la Promoción y Desarrollo de los Centros Comerciales a Cielo Abierto", cuyas tareas son difundir y promocionar el desarrollo de CCCA en cascos urbanos, centros históricos y comerciales, gestionar políticas de fortalecimiento institucional, de financiamiento y de cooperación para planes de dinamización comercial minorista, promover la creación y aplicación de instrumentos normativos que regulen la localización y desenvolvimiento de las grandes superficies y fomentar la profesionalización y la capacitación de la dirigencia Pyme, de los comerciantes minoristas y demás agentes de cambio vinculados a proyectos de inversión y desarrollo del comercio minorista. Fuente: www.redcame.org.ar/ccca/ccca.ppt

[13] El Programa de Fortalecimiento del Comercio Minorista (PROCOM), surgió en el año 2002 a través de la unión del BID/FOMIN y CAME con el objetivo de contribuir a mejorar la competitividad de los comercios minoristas, facilitando su reconversión, sostenibilidad y crecimiento mediante capacitaciones, asistencia técnica, alianzas estratégicas y el establecimiento de una red informática. Con el correr del tiempo se constituyó en un actor de referencia indiscutible para mejorar la competitividad del comercio argentino. Entre sus actividades se encuentra la asistencia técnica para la implementación de Centros Comerciales a Cielo Abierto en diversas ciudades del país. Fuente: http://www.redcame.org.ar/quees.htm

[14] El Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) se desprende del BID y fue creado en el año 1993. Está constituido por especialistas de treinta y nueve países y se trata del proveedor más grande de asistencia técnica para el sector privado en desarrollo de América Latina y el Caribe, el cual diseña y financia proyectos piloto que permiten probar enfoques novedosos que construyan oportunidades económicas y reduzcan la pobreza. El financiamiento que proporciona la institución se materializa en donaciones, inversiones de capital y créditos. FOMIN trabaja asociado con actores locales del sector privado para ayudar a financiar y llevar a cabo el proyecto piloto, y también con socios internacionales que comparten las metas de la institución y colaboran en la financiación. Cuando finaliza el proyecto piloto, se realiza una evaluación minuciosa y se brindan herramientas al BID o a otros bancos de desarrollo, para continuarlo, ampliarlo, reproducirlo y/o adaptarlo a otras comunidades. Fuente: https://www.iadb.org/es/recursos-para-empresas/fondo-multilateral-de-inversiones,5763.html

[15] Siguiendo a Iso Tinoco (2014), en España en la última década del siglo pasado se desarrollaron diversos centros comerciales abiertos pasando de 97 en el año 1990 a 300 en el año 2000. En el año 1999, se realizó el primer Congreso Europeo de Comercio y Ciudad que tuvo como producto la Declaración de Málaga, que contiene propuestas de actuación para la revitalización de los centros urbanos a partir de la actividad comercial basadas en la asociatividad, de modo que los comerciantes se agrupan en asociaciones para unificar la gestión y competir, emulando la estrategia de gestión de los centros comerciales cerrados.
http://www.fccca.org.ar/administrador/archivos/CCA_Espanna_2016.pdf

Centros Comerciales a Cielo Abierto, Cascos Urbanos y Centros Históricos de Argentina (FCCA)[16] ha organizado hasta el momento tres misiones de intercambio de conocimientos con centros comerciales a cielo abierto españoles, en las cuales han participado actores del sector público y privado implicados en la implementación del programa a nivel local.

El origen del programa en nuestro país se vincula con la necesidad de generar políticas sectoriales para el área comercial, teniendo en cuenta que una de las características que ha tenido este sector es la falta de planificación a nivel local, tal como surge de una entrevista al actual presidente de la UCIP y FEBA

> En las ciudades no hay una planificación de desarrollo comercial, sí la hay para la industria, sí la hay para el campo, la industria, la producción, la minería…pero no para el comercio, que ha crecido anárquicamente, y se constituye en el alma de una ciudad…

En línea con lo anterior, otras problemáticas observadas en los centros comerciales de Argentina han sido la crisis del comercio minorista y el consecuente impacto en el empleo y la generación de riqueza, la decadencia de los centros comerciales y cascos urbanos, la atomización de los esfuerzos de los minoristas para hacer frente a estas problemáticas y el surgimiento de nuevas formas de sustitución y competencia a los centros comerciales urbanos tradicionales dados por las grandes superficies comerciales o shoppings[17].

Cabe destacar que la desvitalización de las calles comerciales que otrora tuvieron una condición céntrica es un fenómeno que se repite en los entornos urbanos a nivel internacional, debido a múltiples factores, entre ellos, la instalación de franquicias comerciales sin arraigo barrial o el surgimiento de grandes superficies comerciales en las periferias, que compiten en precios, sobre todo en lo que respecta a venta de bienes no perecederos. Tal como plantea Rebollo Arévalo (2003, p. 38)

> Los centros comerciales no planificados tradicionales (las “calles” o “zonas comerciales” tradicionales) o bien han desaparecido, quedando en la actualidad sólo vestigios de su antigua pujanza comercial, o bien se han transformado reorientando su mezcla comercial

[16] La FCCA se encuentra adherida a CAME y se encarga de implementar el Programa Centros Comerciales a Cielo Abierto en el país, a través de la generación de estudios para la mejora de servicios, infraestructura y equipamiento urbano; además, brinda capacitaciones para modernizar la gestión empresarial del sector comercial, fortalecer la identidad y el desarrollo de la imagen marca, la generación de alianzas estratégicas entre los actores públicos y privados interesados en el desarrollo y gestión de un CCCA, la realización de diagnósticos sobre urbanismo comercial, la identificación y propuesta de mejoras urbano comerciales y el diseño e implementación de planes de promoción y acción comercial. Fuente http://www.fccca.com.ar/

[17] Información disponible en www.redcame.org.ar/ccca/ccca.ppt

hacia la venta de productos culturales y de entretenimiento; hacia las actividades de ocio y restauración, en muchos casos ligadas a la actividad turística.

Los actores organizacionales implicados en la implementación del programa CCCA a escala local son las cámaras de comercio, la administración municipal y los comerciantes minoristas, aunque también pueden participar las universidades y las organizaciones de la sociedad civil, así como también organizaciones que representan intereses de sectores de la economía. En este sentido, los objetivos del programa contribuyen a que los gobiernos locales y las organizaciones privadas y sociales que se sumen a la propuesta, reconozcan a los centros comerciales como revitalizadores urbanos, aportantes a la calidad de vida de residentes y turistas, contribuyentes a la mejora del ambiente y generadores de dinamismo comercial, cultural y turístico (CAME, 2015)

Entre las áreas de actuación del programa se encuentran las preparatorias, que incluyen, en primer lugar, la delimitación del área que abarcará el proyecto, en segundo lugar, su caracterización funcional y socio-ambiental, y la realización de un FODA que abarque las dimensiones de urbanismo y comercialización, luego se prosigue con un estudio de viabilidad en donde se evalúan las condiciones del lugar y la disponibilidad de recursos necesarios para la implementación, a continuación se define el enfoque a adoptar en lo que respecta a desarrollo urbanístico, pudiéndose tratar de una intervención abarcativa (que incluye un distrito urbano en forma integral), o bien una intervención focalizada (ajustada a una calle comercial), finalmente se adopta una estrategia de mejora continua y progresiva para las áreas urbanismo, comercio e instituciones.

En lo que respecta a actuaciones de urbanismo, el programa abarca mejoras del espacio público y el frente privado, creando condiciones de transitabilidad, estacionamiento y estancia segura y confortable, definición de accesos y señalización urbana y comercial, implantación de mobiliario urbano, gestión de limpieza y seguridad de los espacios públicos y del sistema de aprovisionamiento y logística zonal y optimización de las ventajas de la localización, a partir de la creación de un contexto animado y atractivo que fomente las compras y el disfrute.

En cuanto a las actuaciones comerciales, se busca propiciar la instalación de una diversidad de comercios que representen distintos sectores y que sean suficientemente atractivos; a su vez, este eje implica generar acciones de promoción, desarrollar una imagen con marca y logotipo, acciones de publicidad y programas de fidelización. Finalmente, el eje de servicios comunes para comerciantes incluye el apoyo a la gestión empresarial, a partir de tareas específicas tales como el reciclaje de envases, la compra y distribución de insumos, la confección de un programa económico-financiero que garantice la viabilidad del CCCA y la implementación de la gerencia como figura profesional en su gestión y desarrollo integrado (CAME, 2015).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Finalmente, cabe destacar que uno de los pilares del programa es generar asociatividad entre los comerciantes para que, de esta manera, puedan unirse a otros agentes sociales y económicos, debatir sobre el desarrollo urbano y comercial de los territorios, y definir en conjunto su horizonte estratégico (CAME, 2015). Al respecto, cabe citar a Varisco (2005), que plantea que en los CCCA es importante considerar que la asociatividad requiere tiempo y aprendizaje y que en algunas situaciones es conveniente ir en forma gradual a partir de proyectos que sean acotados y por ende más viables.

Respecto de la implementación del programa a nivel nacional, Marenco y Formiga (2005) consideran que ésta ha sido exitosa aunque lenta, debido a diversos factores tales como el individualismo en los comerciantes, la crisis económica en los últimos años y la escasa capacitación técnica. También desde un enfoque crítico, es interesante la postura de Vecslir y Rodriguez (2018), quienes consideran que en la realidad argentina y latinoamericana ha prevalecido la importación de modelos de gestión de CCCA procedentes sobre todo de España, que se han implementado sin mediar un espíritu crítico que permita adecuarlos a las particularidades locales, y favorecer así la conservación de la identidad local.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

ANÁLISIS

CAPITULO
4

4.1 Análisis de aspectos contextuales que influyen en la implementación del programa en el CCCA 12 de Octubre

La ciudad de Mar del Plata es cabecera del partido de General Pueyrredón, el cual se encuentra localizado al sureste de la provincia de Buenos Aires y cuenta con una población de 618.989 habitantes según censo INDEC (2010). Se trata de un destino turístico de relevancia nacional aunque posee también un desarrollo productivo importante en otras áreas, tales como la pesca -principal bien de exportación- y la industria, cuyo desarrollo es más débil; cabe destacar que el sector de servicios vinculados al turismo poseen un importante peso económico (Couto, Foglia y Rofman, 2016).

A continuación se analizará el contexto político durante la gestión del partido Acción Marplatense (2007 – 2015) para identificar aspectos que favorecen y restringen la implementación del programa objeto de estudio. Esta información se complementará con el análisis del contexto sociocultural, político económico y ambiental del barrio Puerto, en el cual se inserta el CCCA 12 de Octubre, de modo de profundizar la interpretación del proceso de implementación.

4.1.1 Contexto político del Partido de General Pueyrredón (Periodo 2007-2015)

En lo que respecta al contexto político en el periodo analizado, es importante destacar la alineación vertical del sector público en sus niveles nacional, provincial y local debido a la identificación política. En primer lugar, al momento de implementarse el programa CCCA en el municipio de General Pueyrredón, el partido gobernante era Acción Marplatense (AM), una agrupación vecinalista fundada en la ciudad de Mar del Plata en el año 1997.

Según se plantea en el sitio web de Acción Marplatense, se buscó crear un espacio plural y abierto de expresión de ideas políticas independiente de los partidos tradicionales[18]; sin embargo, al momento de ejercer el gobierno de la comuna, su gestión se caracterizó por la alineación política con el gobierno nacional y provincial, liderado por el Frente para la Victoria (FPV). Esta coyuntura le permitió poseer un amplio respaldo político y así acceder a beneficios en lo que respecta a asignación presupuestaria, tal como plantean Couto, Foglia y Rofman (2016)

> El caso de General Pueyrredón es paradigmático, ya que se presenta allí una lógica de cooperación y competencia entre fuerzas políticas diferentes. El municipio estaba gobernado por un partido vecinalista, que mantenía un buen vínculo con la fuerza

[18]Acción Marplatense tuvo presencia en el Concejo Deliberante local desde el año 1997 y diez años después pudo alcanzar el ejecutivo local, en una gestión que abarcó los años 2007 a 2015.
Fuente: http://accionmarplatense.org/historia/

nacional, el Frente para la Victoria, lo cual se refleja en el flujo de recursos transferidos (p. 94).

La gestión de Acción Marplatense se destacó por promover a través de sus programas locales la presencia del municipio en los barrios. En lo que respecta a salud, a través del programa ACERCAR y Esquinas Saludables; en el ámbito deportivo, con la construcción de cinco polideportivos barriales y la creación del Programa Deporte Social; en lo educativo, con la implementación del programa Educación Social en los Barrios.

En lo que respecta a seguridad, el programa de prevención comunitaria Puntos de Encuentro; en cuanto a programas culturales, se impulsó la Orquesta Municipal Infanto Juvenil y talleres culturales gratuitos en diversos barrios; en materia turística, la promoción del carnaval a partir del programa Carnavales Barriales. En el área de Desarrollo Social, surgen el Programa de Seguridad Alimentaria y los Centros de Desarrollo Infantil. En este contexto, y en lo que respecta al desarrollo productivo, se implementa el programa Centros Comerciales a Cielo Abierto en doce barrios de la ciudad[19].

De este modo, la ciudad se convirtió en la única del país en poseer doce centros comerciales adheridos al programa, algunos de ellos centrales y otros barriales, tal como plantea el entonces presidente de la UCIP y FEBA en una entrevista: “al municipio no le interesó que haya un solo centro comercial, sino hacerlo de manera que llegue a la mayoría de los centros comerciales barriales. Nosotros pensamos que eran muchos, pero luego nos pareció una idea acertada…”

A su vez, se fomentó la participación ciudadana a través de iniciativas tales como el Programa Presupuesto Participativo, que se desarrolló entre los años 2008 y 2012 y el programa Espacios Municipales de Encuentro, que tuvo como objetivo la prevención comunitaria de la violencia y el delito. Otras acciones llevadas adelante por la gestión en el periodo analizado han sido el desarrollo de la comunicación institucional del municipio y la mejora de los procesos administrativos, ambas cuestiones vinculadas al desarrollo de tecnologías de la información y la comunicación (TICs), que estimulan los procesos de gobernanza local. En este sentido, se creó la Secretaría de Desarrollo Tecnológico y Mejora de la Administración, que tiene por objetivos emplear la tecnología para generar eficiencia y transparencia en la gestión municipal y favorecer la participación para delinear mejoras conjuntas entre el municipio y la ciudadanía[20].

En cuanto al desarrollo de la comunicación institucional, a partir del año 2012 comenzó a implementarse un proyecto con el objetivo de traducir el lenguaje administrativo y mejorar la comunicación con la ciudadanía en general, generando una imagen unificada, nuevos canales de

[19]Informe de gestión MGP 2007 – 2015 Recuperado de http://www.mardelplata.gob.ar/informedegestion
[20]Fuente: https://www.mardelplata.gob.ar/informedegestion

comunicación y la agilización de circuitos internos para responder a las demandas de la comunidad[21]. El grupo de diseño, por su parte, buscó generar una identidad institucional homogénea, susceptible de ser aplicada a diversos formatos de comunicación. Finalmente, el grupo abocado al desarrollo de redes sociales generó una cuenta oficial de Twitter y otra de Facebook que permitieron comunicar programas e iniciativas municipales, y a su vez constituirse en un canal de reclamos de los ciudadanos[22]. Esta estrategia se vio plasmada en la cartelería y folletería del programa objeto de estudio, así como también en el diseño de los sitios web y las redes sociales oficiales vinculados a éste.

Resulta relevante destacar la política de fomento de la comunicación y la coordinación entre áreas y entes para el diseño e implementación de programas y acciones; en este sentido, los ejemplos son múltiples: el Observatorio de Seguridad Vial, el Corredor Saludable, la comisión del Paseo Costanero Sur, entre otras iniciativas, favorecidas a su vez por la política de mejora en la administración y el gobierno electrónico, que facilitó la comunicación y difusión entre áreas y entes a través del uso de TICs[23].

El margen de lo planteado en el informe de gestión del Municipio de General Pueyrredón (2015), en el trabajo de Barbini, Cacciutto, Castellucci, Corbo y Roldán (2011) acerca del rol de los actores organizacionales estratégicos vinculados al turismo en la ciudad, surge de las percepciones de los actores analizados, la importancia dada por la gestión municipal al fomento de la comunicación y el trabajo conjunto entre áreas del sector público, considerando esto como un aspecto que favorece la gobernanza del turismo en la ciudad.

A su vez, la gestión pública trató de mantener un diálogo abierto con las organizaciones representativas del sector privado; el trabajo conjunto se evidencia, por ejemplo, en el Directorio del Ente Municipal de Turismo (Emtur), en donde existe gran influencia de un numero acotado de instituciones intermedias en las acciones emprendidas por el ente, identificadas como las de mayor peso por representar sectores importantes de la economía local, entre ellas la UCIP (Barbini, Cacciutto y Cruz, 2017).

En relación a lo anterior, los medios de comunicación locales en esa época, transmitieron el discurso oficial acerca de la importancia del trabajo intersectorial, tal como plantea el entoces presidente del Emtur en el portal de noticias 0223: “Este éxito [llegada de turistas] es producto de

[21] Para cumplir con este objetivo, se conformaron equipos de trabajo abocados uno a la gestión de contenidos, otro al diseño gráfico y otro a las redes sociales, los cuales trabajaron en forma integrada con las secretarias y entes municipales. Desde la gestión de contenidos, uno de los objetivos fue dar a conocer acciones llevadas a cabo por la gestión municipal a través de la confección de una guía de estilo y redacción, el mejoramiento de la página web municipal y el diseño de folletería con información de relevancia para la ciudadanía y distribuida estratégicamente según población objetivo.

[22] Informe de gestión MGP 2007 – 2015 Recuperado de http://www.mardelplata.gob.ar/informedegestion

[23] Fuente: https://www.mardelplata.gob.ar/informedegestion

un gran trabajo que se viene desarrollando durante todo el año en sinergia con todos los sectores de nuestra ciudad, el sector público y el sector privado…" (Barbini, Cacciutto, Castellucci, Cruz, Corbo y Roldán, 2017).

Por otro lado, se pueden citar las acciones llevadas adelante para favorecer la descentralización; en este sentido, se crearon distritos con el objetivo de acercar el sector público a los barrios a partir de descentralizar servicios y competencias, modernizar la gestión municipal, agilizar trámites y crear espacios de participación social; uno de ellos fue el Distrito Descentralizado Vieja Usina, ubicado en el barrio Puerto de la ciudad de Mar del Plata.

En este contexto, el delegado municipal del distrito Puerto durante el periodo de análisis[24], gozó de la confianza de las organizaciones de la sociedad civil del barrio Puerto y de los residentes en general, tal como surge del estudio realizado por Cacciutto y Barbini (2015).

> En cuanto al sector público, se destaca la actuación de la Delegación Municipal Puerto (Distrito Descentralizado Vieja Usina), ya que la mayoría de los entrevistados coincide en tener un vínculo cercano y asiduo con el delegado municipal, el cual, según expresan los entrevistados, está atento a las necesidades de los residentes de la zona y asiste a reuniones y eventos a los que es convocado, lo cual favorece un vínculo cercano y directo con los habitantes de su distrito (p.8) .

Finalmente, cabe destacar algunas iniciativas vinculadas a la planificación urbana que se vinculan al desarrollo del programa CCCA, tales como el Plan Estratégico MGP Horizonte 2013, el Plan Maestro de Transporte y Tránsito, la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles, el Programa Calles para la Gente y el Código de Publicidad. Estas acciones tenían potencial para generar una sinergia en conjunto con el Programa CCCA, en tanto estaban destinadas a generar estrategias de revitalización ambiental y social desde distintos frentes

En cuanto al Plan Estratégico Municipal (PEM) 2013-2030, se trata de una actualización del PEM lanzado en el año 2005; se llevó adelante con el protagonismo de la Secretaría de Producción y la participación de representantes de organizaciones de la sociedad civil, empresas, cámaras intermedias y asociaciones sectoriales, colegios profesionales y universidades[25]. Dentro de esta plan la estrategia de desarrollo de CCCA's, se ve planteada como propuesta en el eje Económico, Productivo y Tecnológico, dentro de una política de revalorización comercial de la

[24] Distrito en el cual se encuentra emplazado el Centro Comercial 12 de Octubre.

[25] Municipalidad de General Pueyrredón. (2013). Plan Estratégico Mar del Plata 2013-2030. Del Diagnóstico hacia la acción, para una ciudad inclusiva y sustentable. Recuperado de http://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-loc/BUENOSAIRES/Plan-Estrategico-de-Mar-del-Plata-2013-2030.pdf

ciudad; en este sentido, el PEM propone “Constituir centros comerciales a cielo abierto que se identifiquen con las dinámicas del siglo XXI, utilizando políticas de promoción mediante el uso de tecnologías de la información” (2013, p. 40).

En lo que respecta al Plan Maestro de Transporte y Tránsito, éste surge a partir de un convenio que se firmó en el año 2011 entre la Municipalidad de General Pueyrredón y grupos de investigación de instituciones nacionales e internacionales[26] con el objetivo de definir cambios en un horizonte temporal de una década en lo que respecta al tránsito de vehículos, el estacionamiento, el trasporte público de pasajeros, la movilidad no motorizada y la señalización y seguridad vial. Para su confección se desarrollaron talleres participativos abiertos a la comunidad en diversos barrios[27].

Otra de las acciones anteriormente nombradas es la iniciativa CES (Ciudades Emergentes y Sostenibles), que comenzó a desarrollarse en Mar del Plata a partir del año 2012, cuando el BID seleccionó a Argentina –y a otros países latinoamericanos- para implementarla; se escogió esta ciudad por su escala intermedia y por su relevancia a nivel nacional[28]. La iniciativa CES brinda herramientas para realizar un autodiagnóstico en lo que respecta a la sustentabilidad de la ciudad, teniendo en cuenta las dimensiones sostenibilidad ambiental y cambio climático, desarrollo urbano integral y gestión fiscal y gobernabilidad. A partir de este estado se situación, se buscan generar estrategias que permitan alcanzar objetivos de sustentabilidad[29].

Ahora bien, a partir de los recursos transferidos a la gestión municipal para la implementación de la iniciativa CES, se contrató a un estudio de arquitectura danés de renombre a nivel internacional[30]. Esta iniciativa implicó la creación del programa local Calles para la Gente, para cuya implementación se formó un equipo de trabajo liderado por dos arquitectos del mencionado estudio[31] y treinta profesionales de los Entes de Vialidad y Alumbrado, de Obras y Servicios Urbanos y de Obras Sanitarias, quienes asistieron a capacitaciones, efectuaron los

[26] Facultad Latinoamercana de Ciencias Sociales (FLACSO), Universidad de Buenos Aires (UBA), Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMdP), Instituto de Pesquisa y Planificación Urbana de Curitiba, Brasil.

[27] Fuente: http://www.mardelplata.gob.ar/pmtt

[28] “en marzo de 2012, en Montevideo, en el marco de la Asamblea anual del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Mar del Plata fue la primera ciudad de Argentina, y la quinta del Cono Sur, en ser elegida para participar en la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES). Fuente: http://www.lacapitalmdp.com/n/292209/

[29] Fuente: https://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2012-03-23/mar-del-plata-se-incorpora-a-ciudades-emergentes%2C9929.html

[30] Fuente: Plan de Acción Mar del Plata Sostenible https://www.mardelplata.gob.ar/documentos/gobierno/plan%20de%20accion%20mdp-bid.pdf

[31] Gehl Architects Fuente: http://gehlpeople.com/blog/urban-interventions-mar-del-plata-3/

estudios de campo y desarrollaron las propuestas de intervención en las áreas comerciales Güemes, 12 de Octubre y microcentro[32].

En cuanto al Código de Publicidad, éste se estableció por Ordenanza Municipal 20.276[33], reglamentada el 27/01/12. Tal como figura en el Informe de Gestión 2007-2015, el Código permitió transformar la imagen de la ciudad, devolviendo las fachadas históricas que habían desaparecido detrás de grandes carteles y marquesinas, que con su falta de mantenimiento, ponían en riesgo a los peatones, además de generar contaminación visual.

De todos modos, cabe destacar que el nuevo código de publicidad no fue bien recibido por los comerciantes, lo cual se evidencia en diversas noticias periodísticas[34] y el malestar también se deja entrever en las entrevistas a comerciantes realizadas en el marco de la presente tesis, impactando en la imagen percibida acerca del accionar de la gestión pública y la UCIP, ya que no se tuvo en cuenta la opinión de los comercios al sancionar el código, tal como plantea un comerciante

> El tema del código de publicidad también fue una complicación, no lo iban a cambiar porque nosotros lo planteamos, porque venía de más arriba y no se iba a tratar. Ya estaba la ordenanza... cada cual viene con su capricho…

Finalmente, una cuestión del contexto político, en este caso privado, que incidió en configurar una oportunidad de implementación del programa en Mar del Plata es la alineación vertical dada entre los niveles nacional, provincial y local, por el simple hecho de que el presidente de FEBA[35] es a su vez el presidente de la UCIP[36], y que a su vez éste estuvo siempre

---

[32] Fuente: https://www.mardelplata.gob.ar/Contenido/calles-para-la-gente

[33] Para leer la ordenanza:
https://www.mardelplata.gob.ar/documentos/administracion/texto%20compilado%20cpu.pdf

[34] https://www.0223.com.ar/nota/2012-6-17-comerciantes-rechazan-el-nuevo-codigo-de-publicidad

[35] FEBA (Federación Económica de Buenos Aires) es una institución fundada en el año1953, cuyo objetivo es la promoción y la implementación de políticas públicas para el desarrollo productivo con identidad provincial y nacional. Se trata de la institución gremial empresaria más antigua y la de mayor representación territorial de la Provincia de Buenos Aires. La organización posee más de 250 cámaras asociadas e integra todas las actividades productivas (Industria, Comercio, Construcción, Producciones Intensivas), en lo que respecta a estos rubros, trabaja para elaborar propuestas para la Provincia de Buenos Aires. A su vez posee un área específica para jóvenes empresarios y mujeres empresarias. A su vez, se encuentra asociada a CAME, en tanto está ligada también a la defensa del mercado interno, la soberanía territorial y la cultura argentina. Fuente: http://www.febaweb.org.ar/index.php?IDM=6&mpal=2&alias=Quienes-Somos-FEBA

[36] UCIP (Unión del Comercio, la Industria y la Producción), es una entidad gremial privada de Mar del Plata que se conformó en el año 1946, la cual busca promover la actividad económica de la ciudad y la región y representar a la actividad gremial empresaria del comercio, la industria y la producción ante el estado local, provincial y nacional Es miembro de la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME) y de la Unión Industrial Argentina (UIA) a nivel nacional. En el ámbito provincial, forma parte de la Federación Económica de la Provincia de Buenos Aires (FEBA) y de la Asociación de Industriales de la provincia de Buenos Aires (ADIBA). Se trata de una entidad de segundo grado, a la cual pueden afiliarse cámaras locales y empresas.
Fuente: http://www.ucip.org.ar

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

en las esferas más altas de la dirigencia de CAME, llegando en la actualidad a ser uno de sus presidentes honorarios.

En resumen, el contexto político del Partido en el periodo analizado ha sido favorable para la implementación del programa Centros Comerciales a Cielo Abierto en la ciudad de Mar del Plata en general, y en el centro comercial 12 de Octubre en particular. Por un lado, la alineación política vertical favoreció a la comuna en el flujo de recursos, a esto se sumó la partida presupuestaria otorgada por el BID para ejecutar la iniciativa CES, vinculada a la mejora de aspectos ambientales y urbanísticos. Por otro lado, en la esfera privada los dirigentes de la cámara empresaria local ocupaban cargos jerárquicos en la federación empresaria provincial y en la cámara empresaria nacional, lo cual terminó de configurar una oportunidad política.

A su vez, la gestión municipal se caracterizó por el desarrollo de una política de fomento barrial en distintos aspectos, entre ellos el comercial; por otro lado, se ha buscado incentivar la participación ciudadana en planes estratégicos y programas; además, se ha desarrollado el área municipal vinculada a las TIC's, incluyendo la presencia del municipio en redes sociales y la actualización de los sitios web municipales. En cuanto a estrategias de comunicación institucional, se ha generado una imagen unificada bajo un diseño simple, que fue transversal a todas las acciones comunicativas de la gestión; estas iniciativas permitieron que el programa CCCA disponga de una imagen uniforme y que cada centro comercial disponga de presencia en redes sociales para comunicar sus iniciativas.

En lo que respecta a la interacción entre áreas del municipio, ésta ha sido incentivada a partir de la generación de comisiones de trabajo y facilitada a través del desarrollo de TICs. Por otro lado, la gestión ha promovido el diálogo con organizaciones que representan intereses del sector privado, sobresaliendo la UCIP. Finalmente, una serie de iniciativas vinculadas a la planificación urbana favorecieron una potencial sinergia con el programa objeto de estudio.

4.1.2 Contexto sociocultural, político, económico y ambiental del barrio Puerto y el centro comercial 12 de Octubre.

El barrio Puerto de la ciudad de Mar del Plata, se encuentra emplazado en el sector sureste de la ciudad[37] y presenta una identidad diferenciada, relacionada con su origen inmigrante y su actividad económica principal: la pesca. En este sentido, es importante aclarar que constituyó el primer pueblo pesquero del país, al respecto, Mateo (2004) plantea:

[37] La zona objeto de estudio se encuentra delimitada por las calles Juan B. Justo, Av. De los Trabajadores (incluyendo el puerto operativo), Av. Vértiz y Cerrito.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

> En la ciudad de Mar del Plata, hace ya más de un siglo, se conformó la primera, más densa y más compleja comunidad de pescadores marítimos del país. Esta comunidad fue construida desde cero por inmigrantes europeos como un subproducto colateral de la Argentina agro-exportadora. Los pescadores de Mar del Plata fueron agentes sociales del desarrollo de la pesca comercial marítima en Argentina a la vez que de un proceso de colonización del hoy denominado "puerto" de la ciudad (p. 1).

Algunos historiadores definen este espacio como un enclave étnico (Favero y Portela, 2005) o nicho ecológico (Mateo, 2005), que favoreció la transmisión y conservación de costumbres, muchas de las cuales persisten en la actualidad, conformando un patrimonio material e intangible integrado por prácticas sociales, gastronomía, fiestas y dialectos (Cacciutto y Barbini, 2012).

La calle 12 de Octubre, principal arteria del CCCA[38], vivió una época de auge entre las décadas del '60 y '70 del siglo pasado, acompañada por la bonanza en la actividad pesquera. En cuanto a su fisonomía urbana, se trata de un centro comercial heterogéneo, caracterizado por la presencia de edificios, casas y locales bajos alternados. A su vez, se subdivide en pequeños centros: la calle 12 de Octubre atravesada por la avenida Edison hace que se formen dos centros comerciales con características diferenciadas, y también se le suma la calle Magallanes, paralela a 12 de Octubre, que presenta otras particularidades[39].

Por su dinámica de funcionamiento, se trata de un centro comercial barrial: la mayor parte de los comercios funcionan de lunes a viernes con horario cortado, cierran los sábados por la tarde y los domingos durante todo el día; sin embargo, la presencia de ocho sucursales bancarias, de centros de pago de impuestos y servicios, de casas de cambio y de una sucursal de Correo Argentino, lo constituyen en el centro comercial más importante de la zona sur de la ciudad[40], lo cual le brinda una relativa centralidad[41].

Adyacente al barrio se encuentra uno de los principales atractivos turísticos de Mar del Plata: el Puerto, que incluye como paseos la banquina de los Pescadores, la escollera Sur y el

[38] El CCCA 12 de Octubre se corresponde con la zona delimitada por Av. de los Trabajadores y las calles 12 de octubre, Triunvirato y Magallanes, con sus correspondientes calles transversales interiores de la zona. Fuente: http://cc12deoctubre.com.ar/ Durante el periodo analizado contaba con alrededor de 250 comercios (Fuente: entrevista a gerente de calle 12 de Octubre).

[39] Información obtenida a partir de entrevista a subsecretario de Comercio e Industria del municipio.

[40] Ares y Mikkelsen (2015) plantean "Al igual que en la movilidad por compras, los habitantes sureños recurren con asiduidad a los servicios ofrecidos en el barrio Puerto de la ciudad de Mar del Plata" (p. 159).

[41] Información obtenida a partir de una entrevista realizada a un representante de la Asociación Vecinal de Fomento del Puerto.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

centro gastronómico y comercial[42]; al respecto, cabe destacar que la presencia de un centro propio dentro del Puerto genera que el gran flujo de turistas que visita el Puerto no recorra el CCCA 12 de Octubre. De todos modos, la existencia de establecimientos gastronómicos de pescados y mariscos de categoría y de un importante centro de peregrinaje (Gruta de Lourdes), hace que a diferencia de otros centros comerciales de escala barrial de la ciudad, 12 de Octubre, tenga una relativa presencia de turistas[43].

Ahora bien, en lo que respecta al contexto sociocultural, el barrio presenta una polarización entre aquellos habitantes agrupados como "nacidos y criados" y los llamados por éste grupo como "los nuevos habitantes". El primer grupo se asocia con a la ola migratoria de entreguerras y postguerra y sus descendientes, que se han desarrollado generalmente en torno a la pesca y la industria derivada, y el comercio (Cacciutto y Barbini, 2015).

Este grupo se percibe a sí mismo como "una gran familia en la que todos se conocen y se ayudan", lo cual evidencia un capital social aglutinante que se manifiesta en la presencia de organizaciones de la sociedad civil (OSC) formales y agrupaciones informales con raigambre en el barrio, vinculadas a la preservación de la identidad cultural, aunque también al desarrollo social y deportivo, estas organizaciones tienen una visión positiva del programa CCCA y lo consideran como una iniciativa positiva para el desarrollo comercial y de la asociatividad en la zona (Cacciutto y Barbini, 2012 y 2014)[44].

Por otro lado, los nuevos habitantes se asocian a corrientes migratorias internas provenientes del norte del país y de países limítrofes en menor medida, que se han producido en las últimas décadas, para insertarse en la actividad pesquera y en la industria derivada, como

[42] Según el Estudio de Demanda Temporada 2015-2016 realizado por el Ente Municipal de Turismo de la ciudad de Mar del Plata, en lo que respecta a Comportamiento del Turista, la visita al Puerto figura entre las primeras cuatro actividades elegidas por los turistas, con un 26,54%. en lo que respecta a sitios visitados y actividades realizadas.

[43] Los restaurantes de pescados y mariscos del CCCA 12 de Octubre se encuentran mejor catalogados en las guías gastronómicas que aquellos que se encuentran en el centro gastronómicodel Puerto, de hecho uno de ellos figura en el puesto 7 de 600 establecimientos gastronómicos de la ciudad (Trip Advisor. Fecha de consulta: 9/7/18)

[44] Para ampliar información acerca de las características y problemáticas de las OSC de la zona Puerto, desde el enfoque de la teoría del Capital Social y la Gobernanza, se recomienda la lectura de:

Cacciutto, M. y Barbini, B. (2012). Cultura y capital social en comunidades locales. El caso de la comunidad italiana del barrio Puerto de Mar del Plata. Estudios y Perspectivas en Turismo, 21(3), 681-705.

Cacciutto, M. y Barbini, B.(2015). Turismo y desarrollo local: un análisis del capital social cognitivo de la comunidad residente en el barrio Puerto de Mar del Plata. Comunicación presentada en VII Simposio Internacional y XIII Jornadas Nacionales de Investigación Acción en Turismo, Neuquén [ARG], 15-17 octubre 2015.

Cacciutto, Mariangel y Barbini, Bernarda (2014). El rol del tercer sector en la gobernanza turística: el caso de la zona puerto de la ciudad de Mar del Plata. Comunicación presentada en VI Congreso Latinoamericano de Investigación Turística, Neuquén [ARG], 25-27 septiembre 2014.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

obreros. Algunos de ellos habitan en el asentamiento conocido como "Villa Vértiz"[45] por la población marplatense en general y "el Pasillo" por sus propios habitantes.

Cabe destacar que este asentamiento es asociado por la mayoría de los residentes y comerciantes del barrio a la problemática de inseguridad, y se considera a sus habitantes como responsables de la pérdida de la configuración tradicional barrial de tranquilidad y familiaridad; a su vez, los nuevos habitantes que se nuclearon en el asentamiento se autoexcluyen y autodiscriminan, agravando esta situación. Al respecto, una trabajadora social que opera en un programa provincial con anclaje en el barrio plantea

> Sigue siendo un sector con una amplia exclusión el puerto…es una gran paradoja…a pesar de ser la actividad que más ingreso genera para la ciudad y el sector más pudiente junto con el textil, a la vez tiene el mayor grado de indigencia, el mayor
> grado de trabajo en negro, con plantas clandestinas, con trabajo infantil…(Representante Programa Envión Puerto)[46]

Específicamente en lo que respecta a los comerciantes del CCCA 12 de octubre, los más antiguos se autodefinen como cerrados al cambio y a la sociabilidad con otros comerciantes, tal como plantea uno de ellos "El Puerto es un área complicada...somos bastante individualistas…", al respecto, algunos entrevistados tienen la esperanza de cambio puesta en los comerciantes más jóvenes[47].

Sin embargo, y al margen de estas percepciones, a lo largo de la historia, el centro comercial 12 de Octubre contó con comerciantes y vecinos que conformaron asociaciones propulsoras, entre ellas la Asociación de Amigos de la calle 12 de Octubre. Esta asociación buscó desarollar un proyecto de centro comercial a cielo abierto en la década del 2000 cuando

[45] La Villa Vértiz se extiende a lo largo de 7 km. entre la Ruta Nº 88 (que conduce a la ciudad de Necochea) y la Avenida de los Trabajadores (avenida costanera), en un trayecto de 7 km de extensión y unos 30 metros de ancho. El trayecto del asentamientoa que atraviesa el barrio Puerto, es el que se encuentra más densamente poblado y es el más conflictivo (Yurkievich, 2013). Actualmente se encuentra incluida en el registro de Barrios Populares de Argentina https://www.argentina.gob.ar/barriospopulares/mapa

[46] Para ampliar las características de la zona Puerto en su dimensión sociocultural y sociopolítica, se sugiere la lectura de:

Cacciutto, M. y Barbini, B. (2011). Actores organizacionales estratégicos: su papel en los procesos de gobernanza turística. Análisis del caso zona puerto de la ciudad de Mar del Plata. Comunicación presentada en Encuentro Internacional de Turismo, Mar del Plata [ARG], 21-23 septiembre 2011.

Cacciutto, M. y Barbini, B. (2012). Cultura y capital social en comunidades locales. El caso de la comunidad italiana del barrio Puerto de Mar del Plata**.** *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 21(3), 681-705.

Cacciutto, M. (2016). El barrio Puerto: restos de una pequeña Italia en Mar del Plata. Diario La Capital, 110, disponible en http://nulan.mdp.edu.ar/2625/

[47] La cuestión del carácter individualista del comerciante ya figura en el trabajo de Marenco y Formiga (2005), considerándolo un factor condicionante en la implementación del programa a nivel nacional.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

recién se había iniciado el programa a nivel nacional, aunque esta iniciativa no prosperó [48]. Al respecto, el representante de la Asociación Vecinal de Fomento del Puerto plantea:

> La gente de la propulsora junto con la gente de la Sociedad de Fomento habían planteado un proyecto propio muy parecido a la que plantea *Gehl* [estudio danés contratado por el municipio], el hecho del ensanchamiento de las veredas, que los cursos peatonales sean más seguros…y lo hicimos hace ocho años atrás.

En cuanto al contexto político, el sector público local parece valorar el barrio y el centro comercial que alberga, en tanto la conformación de un centro comercial a cielo abierto en calle 12 de Octubre ya figuraba en el documento del Plan Estratégico de Mar del Plata del año 2006, en el contexto de "re cualificación de centros comerciales", que implicaba "dotar de calidad a los centros comerciales Güemes y la futura ex-terminal, el centro textil de Juan B. Justo y el centro de 12 de Octubre, recuperando la mística del puerto…" (p. 43).

Actualmente, el Plan Estratégico del Partido de General Pueyrredón 2013-2030 (2013), lo incorpora en los llamados frentes de acción: por un lado en el Frente Azul, vinculado a la zona costera de la ciudad, se habla de "Resignificar el histórico Puerto de Mar del Plata y su zona urbana, y posicionarlo estratégicamente en el contexto nacional" (p. 13); a su vez, en el Frente Verde, asociado a la zona interior urbano - rural, se habla de la evolución del barrio Puerto con toda la riqueza de su identidad histórica[49]; finalmente, en el Frente Económico Productivo, se incluye un proyecto de renovación urbana del barrio Puerto. Además, es relevante considerar que la intervención urbana ideada en el marco del programa Calles para la Gente se planificó para las áreas microcentro, Guemes y 12 de Octubre[50], lo cual también es un indicador de la importancia que reviste esta calle para la ciudad.

Sin embargo, lo que se dio a instancias de planificación no tuvo hasta ahora su correlato en la realidad, y el sentimiento de desconfianza, descontento y abandono por parte del sector público, es una constante en residentes, comerciantes y organizaciones de la sociedad civil de la zona (Cacciutto y Barbini, 2012, 2014 y 2015).

En lo que respecta a la dimensión económica, existe una dependencia del sector comercial barrial con respecto a la actividad pesquera, que oscila entre periodos de crisis y de

[48] Información obtenida a partir de entrevistas realizadas al subsecretario de Comercio e Industria del Municipio y al presidente de la Asociación Vecinal de Fomento del Puerto.

[49] Al respecto, se plantea la necesidad de "actualizar el Plan maestro del puerto involucrando al área de entorno, y compatibilizando las funciones turísticas, las mejoras funcionales de la actividad portuaria y el embellecimiento del conjunto para fortalecer la vida residencial local" (p. 22).

[50] Fuente: https://www.mardelplata.gob.ar/Noticias/presentaron-el-proyecto-de-intervenciones-urbanas-en-mar-del-plata

relativa bonanza; Al respecto, Yurkievich (2013) afirma que desde la década del '80 y hasta la actualidad, la pesca ha venido sufriendo numerosos vaivenes, caracterizándose por extensos periodos de crisis, asociados a las políticas neoliberales y a la escasez del recurso por sobreexplotación, que tuvieron su correlato en el espacio y medio ambiente que comprende el barrio. Esta vinculación queda explícita en la frase de un comerciante entrevistado "Si en el comercio hay olor a pescado estamos contentos".

En cuanto al contexto ambiental, el barrio se encuentra en términos generales, desvitalizado y con problemas en lo que respecta a aspectos habitacionales, tránsito, higiene e infraestructura urbana. Yurkievich (2013) plantea que sobre la calle comercial "muchas propiedades se encuentran vacías, abandonadas, en venta o en alquiler", que existe "un abandono general tanto de las construcciones de uso público como de las de uso privado" y que "más allá de la calle 12 de octubre se observan numerosas nuevas construcciones precarias, destinadas a vivienda" (p. 48).

Por otro lado, y tal como surge de entrevistas realizadas, las calles se encuentran deterioradas por el tránsito pesado que implica el transporte de pescado desde el puerto hacia los puntos de venta, así como también por la densa circulación de transporte público; en cuanto las veredas, éstas poseen un estado de abandono, agravada por "la yuxtaposición de usos de suelo a través de la cual no se definen áreas exclusivas del barrio para las distintas actividades" (Yurkievich, 2013, p. 49), lo cual genera que las edificaciones de uso industrial convivan con aquellas de uso familiar. A esto se suma el hecho de que las fábricas de procesamiento de pescado no cumplen con la normativa para evitar la contaminación ambiental; por último es de relevancia la problemática del drenaje pluvial, agravada por la necesidad de la obra de entubamiento del Arroyo del Barco[51].

En resumen, entre los aspectos contextuales que complejizan la implementación del programa, se puede citar la dependencia que tiene el comercio con respecto a la situación del sector pesquero, que en las últimas décadas fluctúa sobre la base de una profunda crisis.

[51] Según Yurkievich (2013, p. 55) La zona estudiada está asentada sobre la cuenca hidrográfica del arroyo Del Barco. La misma tiene 19 km2 de superficie (…) El colector principal de esta cuenca es el Arroyo del Barco el cual era utilizado durante las décadas de 1930 y 1940, primero por los saladeros de anchoas y más tarde por las plantas conserveras, como canal colector de sus desechos. Este arroyo se desbordaba en ocasión de lluvias torrenciales siendo entubado al igual que la mayoría de los arroyos de la ciudad hacia la década de 1950. La gran proliferación de plantas [de procesamiento de pescado] durante las siguientes décadas potenció la colmatación de los caños de drenaje debido a la inadecuada eliminación de los desperdicios hacia la vía pública y hacia los pluviales. Cabe destacar que OSSE (Obras Sanitarias Sociedad de Estado), en su Plan Hidráulico 2011-2015 para el Partido de General Pueyrredón, destaca la necesidad de ampliar y mejorar las obras correspondientes al drenaje pluvial en la vertiente del Arroyo del Barco". Noticia periodística acerca de la obra: http://www.mardelplata.gob.ar/Noticias/arroyo-del-barco

Vinculado a lo anterior, la polarización social, que se explicita en la presencia de un asentamiento que atraviesa la zona de análisis, a la cual se le atribuye la inseguridad presente.

Otros factores negativos identificados son la yuxtaposición de funciones en el uso del suelo, la contaminación ambiental, la falta de planificación del tránsito y los deficientes servicios vinculados a manejo de residuos e iluminación, en definitiva, un marco de desvitalización urbana que genera como consecuencia, un espacio poco atractivo para el desarrollo de un centro comercial a cielo abierto, y que implica la atención de problemáticas básicas[52].

Por otro lado, un aspecto contextual del barrio Puerto y del centro comercial 12 de Octubre que favorece la implementación, es la presencia de organizaciones de la sociedad civil que poseen una visión positiva con respecto al programa; en este sentido, la existencia de una asociación propulsora de la calle 12 de Octubre que buscó implementar el programa mucho antes de que llegue la iniciativa política, da cuenta del carácter proactivo de algunos comerciantes.

Finalmente, el barrio presenta un acervo patrimonial intangible susceptible de ser puesto en valor en el marco de la implementación del programa, que tiene como uno de sus objetivos, justamente, el de potenciar la identidad de cada CCCA. Al respecto, cabe destacar que el sector público reconoce esta identidad, así como también la importancia histórica y productiva del barrio en el contexto de la ciudad, tal como lo demuestra, al menos, en la fase de planificación.

[52] Las condiciones económicas, sociales y ambientales, y en paralelo la posibilidad de implementar estrategias de reconversión urbana a partir de del programa CCCA, tiende un puente con la situación de los municipios del Conurbano Bonaerense en donde éste se ha implementado; estos casos han sido abordados por Vecslir y Rodriguez (2017, 2018).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

4.2 Análisis de la participación ciudadana de los comerciantes del CCCA 12 de Octubre en la implementación del programa.

En este apartado, se analizará la participación de los comerciantes en el programa, teniendo en cuenta la propuesta de Fung (2006) sobre participación ciudadana para el fomento de la gobernanza, que abarca las siguientes dimensiones: alcance de la participación, modo de comunicación y decisión, y extensión de la autoridad. Se tuvieron en cuenta las percepciones de los comerciantes, así como también de representantes del sector público y privado asociados a la implementación del programa en la ciudad y en el CCCA 12 de Octubre en particular, y se cotejaron los puntos de vista de los involucrados, con información obtenida en fuentes secundarias.

El programa CCCA se inicia con una obra importante de infraestructura lo cual se constituye en una limitante para muchos municipios[53]. En la ciudad de Mar del Plata se decidió priorizar el gerenciamiento, que es una acción independiente e igualmente necesaria para generar la asociatividad entre los comerciantes, uno de los pilares básicos del programa[54], dejando la inversión en infraestructura para una segunda etapa. En este sentido, se designaron doce gerentes con el objetivo de que se constituyan en un nexo entre los comerciantes, el sector público y la UCIP, y trabajen en pos de fomentar la asociatividad y el desarrollo de estrategias comerciales.

Ahora bien, la asociatividad de los comerciantes fue pensada a partir de la convocatoria a reuniones utilizando diversos canales de comunicación en función de las características de cada centro comercial, pudiendo tratarse de redes sociales, aplicaciones telefónicas, e-mails, páginas web, boletines informativos o páginas web. En el centro comercial 12 de Octubre, los comerciantes fueron convocados por el gerente del programa en forma personal, visitando los comercios y a través del grupo de Whatsapp generado ad hoc[55] para facilitar la comunicación. Se han realizado alrededor de diez reuniones en el periodo 2013-2015, las cuales se fueron configurando a partir de la presencia de temas relevantes, propuestos algunas veces por los comerciantes y otras por el gerente[56].

El gerente visitaba los comercios generalmente una vez por semana y, además de convocar a las reuniones, informaba lo tratado en los encuentros precedentes, tratando de

[53] Estas obras incluyen pavimento, cañería, iluminación, ensanchamiento de veredas, extracción de marquesinas, entre otras.
[54] Información obtenida a partir de la asistencia al "X Seminario Internacional Centros Comerciales Abiertos. "CCA vibrantes, la identidad de tu ciudad". 15 de Marzo de 2016.
[55] El grupo de Whatsapp del CCCA 12 de Octubre contaba con cien integrantes, entre comerciantes y organizaciones de la sociedad civil barriales.
[56] Las reuniones se llevaron a cabo en la Sociedad de Fomento del barrio Puerto, en la sede del Distrito Descentralizado Vieja Usina –Delegación Municipal zona Puerto-, en la sede de la UCIP y en el COM (Centro de Operaciones y Monitoreo) del municipio.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

motivar a los comerciantes a participar en las reuniones; a su vez, para incrementar la presencia, se distribuyeron folletos informativos. Al respecto, el gerente afirma que el CCCA 12 de Octubre contó con una asistencia mínima de doce y un máximo de entre cincuenta y setenta comerciantes.

Los comerciantes concibieron a las reuniones como una oportunidad de realizar reclamos al municipio; al respecto manifestaron a las autoridades implicadas que era fundamental solucionar cuestiones de base vinculadas a la inseguridad y a la infraestructura y servicios urbanos, antes de comenzar a trabajar con los lineamientos específicos del programa, tal como afirma el gerente del CCCA 12 de Octubre

> El comerciante no vio el programa, vio la posibilidad de tener una persona que de la cara por el municipio, entonces se le demandaron cosas que eran ajenas al alcance de un programa de tipo comercial. De todos modos, las demandas eran legítimas y necesarias para poder llevar adelante un centro comercial a cielo abierto (…) cuando arrancamos acá, la respuesta de los comerciantes fue "¿De qué centro comercial a cielo abierto me hablás si tenemos veinte comercios inundados?".

Las problemáticas que generaron tensión en las primeras reuniones, modificaron el objetivo inicial, de trabajar en la asociatividad entre comerciantes y establecer estrategias comerciales conjuntas, esto lo evidencia el entonces Subsecretario de Comercio e Industria

> En muchos centros comerciales hay cuestiones que han cambiado un poco el eje, porque ante el descreimiento de los comerciantes y al ver ellos que había una figura pública accesible, es por donde canalizaron los reclamos…en 12 de octubre, por ejemplo, había muchos pedidos con respecto a la inseguridad. El gerente lo que puede hacer es coordinar reuniones, pero el problema de seguridad excede la labor de una sola persona…

Ahora bien, teniendo en cuenta el punto de vista de los entrevistados y lo constatado en artículos periodísticos y gacetillas de prensa oficiales del municipio de General Pueyrredón y UCIP, en lo que respecta a la dimensión propuesta por Fung (2006) Alcance de la Participación, se trató de una *selección abierta pero dirigida* a los comerciantes de la arteria comercial 12 de octubre y calles adyacentes incluidas en el CCCA, así como también a representantes de organizaciones de la sociedad civil de la zona. A su vez, a determinadas reuniones asistieron

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

representantes del estado local[57] para abordar problemáticas puntuales, sobre todo la cuestión de la inseguridad[58].

Además del tema de la inseguridad, las reuniones sirvieron para canalizar demandas de larga data tales como las inundaciones, la iluminación de la calle 12 de Octubre, la instalación de semáforos, el ordenamiento del transporte público y comercial y la higiene urbana, cuestiones que impulsaron la participación de los comerciantes y organizaciones de la sociedad civil de la zona en las reuniones.

Al margen de que la convocatoria fue amplia, los comerciantes han tenido una respuesta diferenciada: mientras que algunos han asistido a la mayor parte de las reuniones, otros han dejado de participar luego de los primeros encuentros, algunos asistieron en forma esporádica, y otros nunca participaron. Aquellos que participaron esporádicamente aluden a la falta de tiempo disponible para asistir y el asiduo contacto que mantenían con el gerente del programa, que les informaba lo tratado en las reuniones. El grupo que dejó de participar refiere a la falta de confianza en la gestión pública local, a la ausencia de respuestas ante los reclamos realizados, con la consecuente sensación de estar "perdiendo el tiempo", tal como expresa uno de los entrevistados:

> Ni bien se organizó todo, sí [participaba], después ya no quise ir porque era siempre lo mismo, cada político nuevo que entra…todos hacen propuestas bárbaras pero, queda todo en la nada siempre…

El presidente de FEBA y la UCIP también argumenta acerca de los factores que disuaden la participación:

> …el programa se hace en beneficio del comerciante, y a pesar eso, cuesta que se integre a una tarea que va exclusivamente en su beneficio, porque uno citaba a una reunión, y a lo mejor iban diez…se sabe que es un trabajo lento, porque el empresario no cree, o cree en las cosas cuando son una realidad, no cuando están en un proyecto… y sobre todo,

[57] Tales como el delegado municipal de la zona Puerto o el subsecretario de seguridad.

[58] En la encuesta ciudadana realizada en el año 2013 en el marco de la iniciativa CES (BID), la seguridad aparece como la principal problemática percibida en todas las zonas de la ciudad analizadas, incluido el barrio Puerto. En dicho diagnóstico se manifiesta que "El 86% de la población se siente insegura caminando sola por la noche en Mar del Plata, y el 74% estima que su barrio es más inseguro hoy que hace un año. El 66% manifiesta tener poca o ninguna confianza en la policía. Mientras que en los últimos 12 meses un 26% se puso en contacto con la comisaría para protegerse contra el delito, un 44% se reunió con los vecinos para discutir o reclamar contra la inseguridad" Plan de Acción Mar del Plata Sostenible. BID – MGP (p. 51).
Disponible en https://www.mardelplata.gob.ar/documentos/gobierno/plan%20de%20accion%20mdp-bid.pdf

cuando no hay previsto un presupuesto, lograr el apoyo y el aporte es realmente un problema…

En cuanto al Modo de Comunicación, algunos entrevistados consideran que han *escuchado propuestas como espectadores* y que también han podido *expresar preferencias y necesidades*; no hubo instancias de *decisión* conjunta, a excepción de algunos casos puntuales como la elección del tipo de luminaria a instalar en la calle[59].

Es clave destacar que aquellos comerciantes que decidieron no participar ante la posibilidad de "estar informados" por vías alternativas (presencia del gerente en comercios o bien por medio del grupo de Whatsapp) dan cuenta de una visión restringida y pasiva de la participación asociada al modo *escuchar como espectador*, sin plantearse la posibilidad de reunirse como una posibilidad de expresar preferencias y necesidades o incluso deliberar con el resto de los actores implicados. En cuanto a la posibilidad de asistir a las reuniones para *expresar preferencias y necesidades*, resulta importante tener en cuenta que la motivación principal fue expresar su malestar ante la problemática de la inseguridad y exigir una pronta respuesta por parte del Estado.

Con respecto a esta problemática, el gerente del CCCA 12 de Octubre considera que los comerciantes, cuando vieron la cuestión en parte solucionada por la presencia de la policía local y el sistema de monitoreo a través de cámaras ubicadas en la vía pública, comenzaron a demandar acciones de tipo comercial. Al respecto, plantea:

> Nosotros en menos de un año teníamos puestas las luminarias…llevaron nueve meses de gestión… en el medio cuestiones de inseguridad, y después de un año y medio, surge el tema de lo comercial, pero fue por ellos mismos, [los comerciantes] dijeron "basta de hablar de seguridad, basta de hablar de la basura…¿qué podemos hacer?" Y así surge Locos de Re-Martes[60]…

En lo que respecta a la Extensión de la Autoridad, se considera que ha existido cierta influencia comunicativa, en tanto algunos entrevistados afirman haber sido escuchados por las

[59] Al respecto, el gerente planteó que primero se hizo una prueba piloto en la cuadra más relevante del centro comercial, luego se realizó una reunión con los comerciantes y estos expresaron que estaban en desacuerdo con el tipo luminaria; como consecuencia de esto, se realizó el cambio en función de lo expresado y se prosiguió con la renovación.

[60] Locos de Re-Martes es un programa de descuentos vinculado al CCCA 12 de Octubre, integrado a una estrategia comercial más amplia, en la que distintos CCCA de la ciudad estaban identificados con un día de la semana con descuentos. Fuentes: https://www.puntonoticias.com/08-09-2015-locos-de-re-martes-en-el-centro-comercial-12-de-octubre/ , http://www.lacapitalmdp.com/noticias/La-Ciudad/2014/06/09/263060.htm

autoridades del programa, mientras que otros opinan que esta influencia no fue tal, y que las decisiones estaban tomadas de antemano, o bien fueron escuchados por la gravedad evidente de las problemáticas. A continuación, se transcriben fragmentos de entrevistas a comerciantes que ilustran estas posturas:

> Nuestras opiniones son tenidas en cuenta, por eso nos gusta tanto, porque al fin nos escuchan, pero nos escuchan porque vamos de a muchos, ya no vamos dos o tres…Se cambiaron las luminarias que fueron AÑOS, AÑOS pidiéndolo, la obra del Arroyo del Barco, AÑOS pidiéndolo, se comenzó a hacer ahora, hubo respuestas interesantes de pedidos de años y años…

> Te dan espacio, pero ellos ya tienen planteados sus proyectos y se manejan en base a eso…la idea –supongo- debe ser convencer a la gente de que eso es lo que falta y de lo que se va a hacer…las ideas no responden a una necesidad legítima del comerciante…

Aquí se observa disparidad en el punto de vista de los actores implicados, esto se condice con las visiones positivas y críticas con respecto a la implementación del programa, de modo que aquellos que poseen una visión totalmente positiva, opinan que sus reclamos han sido tenidos en cuenta por parte de la gestión, mientras que aquellos que dejan entrever una postura crítica, consideran que las acciones emprendidas no responden a una necesidad legítima del comerciante o bien surgen cuando las problemáticas cobran magnitud.

Finalmente, cabe destacar que estas visiones dispares en las percepciones acerca de la participación ciudadana en el marco de la implementación ciudadana, se puede asociar con uno de los principios del enfoque interpretativista expuesto por Bevir y Rodhes (2005), según el cual, ante una situación dada, puede haber diversas interpretaciones, lo que marca la contingencia de la esfera política.

En resumen, el programa CCCA ha favorecido la participación de comerciantes y organizaciones de la sociedad civil, sin embargo la respuesta a esta convocatoria ha sido dispar, y estuvo asociada a la visión que poseen los comerciantes acerca del programa y la confianza en la iniciativa para que se puedan generar soluciones a problemáticas de larga data. La concepción de lo que implica la participación es también diversa: mientras algunos lo asocian a estar incluidos en una red social virtual, otros se refieren a los temas tratados en los encuentros presenciales y a la calidad de su participación, mostrando opiniones dispares.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

4.3 Análisis de la coordinación horizontal público privada para la implementación del programa en el CCCA 12 de Octubre.

A continuación se analizará la coordinación público privada para la implementación del programa en el CCCA 12 de Octubre, teniendo en cuenta los recursos aportados por cada actor, a saber: recursos jurídicos (derecho), humanos (personal), económicos (dinero), cognitivos (información), relacionales (organización), de confianza (consenso), cronológicos (tiempo), patrimoniales (infraestructura) y de mayoría (apoyo político). Se tuvieron en cuenta entrevistas a representantes del sector público y privado asociados a la implementación del programa en la ciudad, así como también a organizaciones de la sociedad civil de la zona Puerto; la información obtenida se complementó con aquella proveniente de fuentes secundarias.

Si bien a nivel nacional el programa CCCA está activo desde el año 2002, en Mar del Plata no se pudo implementar sino hasta el 2013. Cuando se indaga en las razones de esta demora, el presidente de la UCIP y de FEBA plantea que no hubo históricamente un interés manifiesto por parte del ejecutivo local en planificar el comercio y que tampoco se entendía la relevancia de generar políticas comerciales, así lo afirma en el siguiente fragmento de entrevista:

> …las ciudades se han planificado territorialmente, urbanísticamente, al comercio se le han dado zonas y después creció anárquicamente…las galerías comerciales, luego los shoppings, después los hipermercados y las grandes superficies… no hay dimensión acerca del alcance del comercio como una actividad productiva y dadora de mano de obra, el comercio es el mayor dador de mano de obra…

En línea con lo anterior, el que fuera Subsecretario de Comercio e Industria del Municipio de General Pueyrredón en el periodo analizado, afirma en una entrevista:

> El programa trabaja en mejorar la competitividad del comercio, que nunca había sido atendido, incluso desde el sector público, el comercio es un gran aportante de impuestos y de tasas municipales, entonces se considera necesario tener políticas públicas activas para el sector comercial…

Ahora bien, según lo planteado por entrevistados de la UCIP y el municipio en lo que respecta al recurso tiempo, la particularidad de la implementación del Programa en la ciudad fue que se desarrolló durante los últimos dos años de gestión del partido Acción Marplatense, por lo que fue imprescindible generar resultados positivos de cara a las elecciones, de modo que el municipio eligió comenzar con las estrategias para generar asociatividad entre comerciantes, por

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

considerarse capaz de generar resultados más rápidos, salteando la inversión inicial en infraestrutura debido a su alto coste[61].

En cuanto a los recursos jurídicos, el entonces Secretario de Hacienda de CAME y presidente de la FCCA, plantea que

> después de quince años, el desafío cotidiano es renovar el estímulo de una gestión innovadora para el desarrollo de los CCCA. En este sentido, resulta imprescindible la relación público-privada que se ha dado hasta ahora y que debiera regularse a futuro en un marco jurídico institucional con un financiamiento adecuado. Esto convertirá a los Centros Comerciales Abiertos en verdaderos motores de desarrollo sustentable local…[62.]

En este sentido, a nivel local el 5 de marzo de 2012 se firmó un Convenio Marco para el Desarrollo de Centros Comerciales a Cielo Abierto en la Ciudad de Mar del Plata, entre CAME, FEBA, la UCIP y la Municipalidad del Partido de General Pueyrredon[63]. Este convenio fue ratificado el 22 de Octubre de 2012 con el Convenio Específico de Creación e Implementación del Programa de Centros Comerciales a Cielo Abierto N° 1317/12, firmado por el Municipio de General Pueyrredón, CAME y la UCIP[64]. Al respecto, el entonces Subsecretario de Comercio e Industria afirma:

> CAME cada vez que baja a una ciudad el programa, lo hace cuando hay acuerdo entre el municipio y la cámara empresaria, porque interviene en espacio público, con lo cual es importante que esté el sector público también involucrado…

Con respecto a los recursos económicos puestos en juego, el municipio transfirió fondos a la UCIP para pagar los honorarios de los gerentes de cada centro comercial y del coordinador general[65], a través del contrato de locación de servicios profesionales que determinó la UCIP,

---

[61] La inversión inicial en infraestructura se estima en ocho a diez millones de pesos, según afirmó el Vicepresidente de FEBA (X Seminario Internacional Centros Comerciales Abiertos. “CCA vibrantes, la identidad de tu ciudad” 15/3/16). En el caso de la ciudad de Mar del Plata, cabría ampliar esta cifra teniendo en cuenta que se trata de doce centros comerciales.

[62] X Seminario Internacional Centros Comerciales Abiertos. “CCA vibrantes, la identidad de tu ciudad”. 15 de Marzo de 2016.

[63] Los doce centros comerciales son: 12 de Octubre, Constitución, Güemes, Juan B. Justo, Playa Grande, Microcentro, Punta Mogotes, San Juan, Sierra de los Padres, Talcahuano, Tejedor y Alberti.

[64] Fuente: http://www.concejomdp.gov.ar/expedientes/ficha_expediente.php?enviado=ok&anio=2017&tipo=E&numero=1471

[65] Según lo afirmado por un consejal opositor a la gestión, el dinero destinado al pago de honorarios a gerentes provino del fondo municipal para la promocioón turística. Fuente: https://www.0223.com.ar/nota/2013-12-27-sobretasa-de-turismo-denuncian-complicidad-de-la-ucip-en-malversacion-de-fondos

legitimado por el Decreto 517/14 del Honorable Concejo Deliberante del Partido de General Pueyrredón.

Además de solventar los honorarios de los gerentes y del coordinador general, el sector público giró presupuesto a la UCIP para el armado y diseño de las páginas web de los centros comerciales, a través de ATICMA (Asociación de Tecnologías de la Información y la Comunicación de Mar del Plata y zona), integrante de la UCIP.

El programa prevé que pasado el estadío inicial de implementación y desarrolladas las estrategias de asociatividad entre comerciantes, sean éstos últimos los que aporten a un fondo que permita el autosustento a partir de solventar los honorarios del gerente y los gastos relacionados con las estrategias comerciales, de modo que la iniciativa pueda autogestionarse independientemente del presupuesto que eventualmente asigne la gestión municipal de turno. Sin embargo, debido al corte abrupto que sufrió el programa con el cambio de gestión, no se llegaron a generar estrategias de continuidad por parte de los comerciantes, y el programa quedó reducido[66].

Ésto se condice con lo planteado en Vecslir y Rodriguez (2018, p. 35) “Debido a que el financiamiento y posterior responsabilidad de gestión recae casi exclusivamente en los gobiernos locales, éstos quedan supeditados a los vaivenes económicos y a las voluntades políticas”.

Además del económico, un recurso fundamental fue el apoyo político que recibió la UCIP por parte del municipio, tal como lo afirma el presidente de esta institución y de FEBA:

> En determinado momento logramos convencerlo [al intendente] de la conveniencia, lo vio, como hay otros intendentes que no lo ven, o que ven otras cosas, él se dio cuenta que esto era una mejora muy importante para el comercio de la ciudad. Y el comercio tiene una íntima relación con el turismo, por lo que para una ciudad turística como Mar del Plata, el comercio es esencial…

El apoyo político se observa explícitamente en la creación de la Subsecretaría de Comercio e Industria, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Productivo del Municipio de

[66] Tal como surge del Decreto municipal con fecha 8 de Mayo de 2017, en donde se convoca a una Jornada de Trabajo para tratar problemáticas de los Centros Comerciales a Cielo Abierto, y adoptar políticas públicas para propiciar su desarrollo. En el considerando se plantea que “si bien durante los ultimos años se trabajó arduamente para lograr una política en esta materia, durante este año no se ha podido avanzar en el sentido antes expresado y el fomento ha quedado exclusivamente en manos privadas y de entes no gubernamentales, como UCIP y CAME que han continuado con el trabajo a través de reuniones con los comerciantes de los distintos puntos para delinear estrategias y continuar con las medidas de promoción y potenciación de los espacios”. Fuente: Digesto Municipal.
http://www.concejomdp.gov.ar/expedientes/ficha_expediente.php?enviado=ok&anio=2017&tipo=E&numero=1471

General Pueyrredón[67,] que funcionó hasta el cambio de gestión municipal ocurrido a finales de 201568 y cuya dirección estuvo a cargo del secretario de la UCIP. Esta cuestión, si bien favorece una mayor eficacia en la gestión del programa, genera una identificación de los intereses de los ámbitos público y privado en lo que respecta al sector comercial, y por consiguiente una disminución la base de representación[69].

En lo que respecta al CCCA 12 de Octubre en particular, la Delegación Municipal y todas las organizaciones de la sociedad civil de la zona también han respaldado el programa, y no se han encontrado resistencias para su implementación, a no ser por los comerciantes, algunos de los cuales manifestaron estar en desacuerdo con las instituciones convocantes y poseían descreimiento con respecto a los resultados.

La falta del recurso confianza por parte de la población objetivo se tradujo en algunos casos en ausencia a las reuniones convocadas, explicada en parte por las fuertes demandas y expectativas que los comerciantes tenían hacia el programa y el sector público. Al respecto, el gerente del CCCA 12 de Octubre plantea:

> Dificultades sorteadas… todo el tiempo, porque en realidad generar consenso entre muchos actores no es fácil en sí…entonces algunas cuestiones que generaron ruido en su momento, fueron las cuestiones de inseguridad, ahí se generó mucho conflicto y gente que se ha enojado conmigo y con el municipio…

En cuanto a los recursos humanos implicados en el programa es de destacar la figura del gerente; éstos fueron contratados por un programa de postulación público, en el cual participaron la Oficina de Empleo del municipio, el Servicio de Empleo de la UCIP, la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Mar del Plata y el Consejo Profesional de Ciencias Económicas. Para la selección, cada centro comercial tenía un jurado específico, compuesto por representantes de las mencionadas instituciones y al menos dos comerciantes por cada CCCA. Cabe destacar que los comerciantes tuvieron un rol protagónico en la selección, mientras que el resto de los miembros del jurado evaluaron cuestiones técnicas, y en el caso del centro 12 de Octubre, también se incluyó en el jurado a un representante de la Asociación Vecinal de Fomento del Puerto.

---

[67] Decreto Municipal 949/14, con fecha 21 de Abril de 2014.

[68] El objetivo de su creación fue que se constituya en un canal de expresión del sector comercial e industrial local, facilitando el desarrollo comercial de la ciudad y generando puestos de trabajo Fuente: https://www.mardelplata.gob.ar/Noticias/blas-taladrid-asumi%C3%B3-como-nuevo-subsecretario-de-comercio-e-industria-del-municipio

[69] Sólo se evidencia una referencia a esta situación en una entrevista realizada a un representante de la Asociación Vecinal de Fomento del barrio Puerto.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Uno de los requisitos del puesto fue que los postulantes sean profesionales de carreras vinculadas a la administración, la comunicación o el marketing, o bien tengan postgrados en estas disciplinas, para asegurarse que puedan desarrollar estrategias de acción, lo cual hace referencia a la formación técnica específica requerida para el funcionamiento del programa [70]. En el caso del gerente del CCCA 12 de Octubre, se graduó en marketing.

Los gerentes ocuparon un rol fundamental de nexo entre los sectores público, privado y la sociedad civil en la implementación del programa (que se condice con la figura de puesto de enlace planteada en Ilari, 2015). En el caso de Mar del Plata, la principal función asignada fue promover la asociatividad entre comerciantes, resolver conflictos y tomar decisiones basadas en la participación; otra de sus tareas fue generar estrategias comerciales en base a la herramienta FODA, a partir de un diagnóstico de situación, que surgió como producto de una encuesta a comerciantes y organizaciones de la sociedad civil con injerencia en la zona donde se emplaza el CCCA.

El hecho de que los gerentes hayan sido contratados desde la UCIP a través de un contrato de locación de servicios y no pertenezcan a la planta de empleados municipal, les permitió manejarse con flexibilidad horaria y trabajar según resultados. De este modo, se reemplazaron aquellos que, luego de transcurrido el lapso de tiempo otorgado, no lograron cumplir con los objetivos pautados; al respecto el subsecretario de Comercio e Industria del municipio y directivo de la UCIP plantea:

> Una de las fortalezas es que los gerentes de los centros comerciales no son empleados públicos que trabajan hasta las tres de la tarde, sino que son profesionales que tienen que rendir resultados. En el empleo público esto no hubiese pasado, hubiese sido imposible que desde el sector público se lleve a cabo un programa de este tipo…

Al respecto, el gerente del CCCA 12 de Octubre afirma en una noticia periodística "camino por la zona, mi teléfono está disponible para ellos [los comerciantes] y me acerco en el horario en que ellos [los comerciantes] trabajan"[71].

[70] En cuanto a la formación de los gerentes, una gacetilla de prensa plantea "comenzó un curso de capacitación a 30 profesionales que han sido preseleccionados para ser los gerentes de los centros comerciales, en uso de redes sociales y en gestión de proyectos de promoción a través de las redes sociales, por medio de una empresa de las más importantes del mundo en consultoría y en uso de redes sociales, como es IBM". Fuente : https://www.mardelplata.gob.ar/Noticias/calle-san-juan-con-gerente-comercial

[71] Fuente: http://www.3lclipping.com.ar/milagros-bordenave-transformacion-centro-comercial-cielo-abierto-octubre-n-1067026.html

El gerente del CCCA 12 de Octubre ha tratado de llegar al intendente para tratar temas de importancia, por ejemplo, en lo que respecta a la obra de drenaje del Arroyo del Barco[72] en otras ocasiones ha recurrido al Delegado Municipal del Puerto.

En lo que respecta a recursos cognitivos, la UCIP ha brindado apoyo técnico a comerciantes y gerentes, ha subvencionado capacitaciones y viajes a los foros internacionales y encuentros regionales organizados por la Federación de Centros Comerciales a Cielo Abierto[73], y también puso a disposición el conocimiento técnico de los consultores de CAME.

A su vez, es de destacar la información brindada por los comerciantes del CCCA 12 de Octubre al gerente acerca del funcionamiento del centro comercial y de sus vínculos con los actores estratégicos de la zona, para que ella pueda actuar en base a un mayor consenso. Esta información de tipo estratégica le permitió conocer las expectativas de los comerciantes, así como también las visiones acerca de los actores de la zona, tal como opina un comerciante:

> Ella [el gerente] se nutrio de los [comerciantes] más antiguos, se nutrió de cómo se manejaba [el centro comercial], vos vas a un lugar que no conocés y bueno…tomás referencias. Las referencias que tomó ella fueron buenas y de ahí el éxito que tuvo…

En cuanto a los recursos relacionales puestos en juego, la UCIP se hizo cargo de coordinar la implementación del programa en la ciudad, para lo cual conformó un consejo integrado por los gerentes de cada centro comercial, liderados por un coordinador general y el Subsecretario de Comercio e Industria (quién también integra el cuadro directivo de UCIP); al respecto, el presidente de la UCIP y FEBA comenta:

> [en el consejo directivo] se trataban los temas principales del programa y se corregían las cuestiones que eran corregibles, se trataba de ayudar a los centros que estaban más atrasados en actividades, se hacían estudios… porque se hicieron muchas promociones a través de convenios con el Banco Provincia, con las tarjetas de crédito, etc…dándole a cada centro distintos días de promoción para que todos participen, así que era un equipo, los gerentes estaban integrados a un equipo que se reunía periódicamente…

A su vez, la importancia de contar con un actor del sector privado para coordinar el programa favoreció una implementación dinámica, tal como plantea el coordinador general

[72] https://www.0223.com.ar/nota/2013-4-16-arroyo-de-barco-osse-desacredita-informe-del-consorcio-portuario

[73] Los foros internacionales y los encuentros regionales vienen desarrollándose desde el año 2001 con el objetivo de capacitar a integrantes de cámaras intermedias locales, municipios, gerentes y comerciantes acerca del funcionamiento de los CCCA, y dar a conocer experiencias exitosas a nivel nacional e internacional.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

> Lo bueno de tener una cámara como la UCIP a diferencia del municipio para ejecutar el programa es la rapidez y la inmediatez que te da una institución como ésta, en donde de un día para el otro tenés una reunión y estás avanzando, en el municipio necesitás permisos, plazos, trabajás con otro ritmo…

Cabe destacar que para facilitar esta coordinación, el ejecutivo municipal autorizó la comunicación directa entre los gerentes y los funcionarios encargados de las distintas reparticiones municipales, facilitando el contacto vía mail, teléfono y redes sociales. Además, los gerentes poseían reuniones semanales con el subsecretario de Comercio e Industria del municipio, y en forma más esporádica con el ejecutivo local.

En cuanto a las áreas del municipio involucradas en la implementación del programa en calle 12 de Octubre se pueden citar la Secretaría de Producción, la Secretaría de Seguridad, y las subsecretarías de Inspección General, Ingeniería de Tránsito y Mobiliario Urbano; también la Secretaría de Cultura, el Ente Municipal de Obras y Servicios Urbanos (ENOSUR) y el Ente Municipal de Vialidad y Alumbrado Público (EMVIAL). Quedó pendiente el involucramiento del Ente Municipal de Turismo (EMTUR), para la promoción del circuito turístico portuario.

Al respecto, los actores del sector público y privado coinciden en señalar el trabajo conjunto entre áreas municipales (en referencia a la coordinación horizontal al interior del sector público planteada en Ilari, 2015). En este sentido el gerente del CCCA 12 de Octubre afirmó que "en esta gestión empezamos a interactuar con los diferentes actores de la municipalidad"[74]. El coordinador general del programa hace referencia a esta cuestión al plantear:

> El municipio fue clave para llevar adelante el programa, era muy amena la integración con las distintas dependencias; la Subsecretaría [de Comercio e Industria] de lleno, cuando teníamos una actividad en un centro comercial necesitábamos, por ejemplo, del [Ente Municipal de] Deportes para que nos preste las vallas, de [la Secretaría de] Cultura para que nos preste el escenario… cuando teníamos que hacer un evento y cortar una calle, recurríamos a la Subsecretaría de Control Municipal y si teníamos que desviar los colectivos, nos juntábamos con [Dirección de] Tránsito, la gente de Protocolo [Secretaria

[74] Investigaciones llevadas a cabo por el Grupo de Investigación Turismo y Sociedad (CIEyS - UNMdP) constantan el fomento que la gestión municipal durante los años 2003 a 2015 ha dado a la coordinación horizontal al interior del sector público. Al respecto ver: Barbini, Bernarda; Cacciutto, M., Castellucci, D. I., Corbo, Y. A. y Roldán, N. G. (2011). Desarrollo y actualidad del turismo en Mar del Plata: el papel de los actores organizacionales en el diseño e implementación de políticas de reconversión. Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo, 11(9), 57-69.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

> Privada] ponía el locutor…la integración del municipio con nosotros fue vital para el desarrollo de actividades del programa[75].

Además de las anteriormente nombradas, el área municipal con injerencia específica en el CCCA 12 de Octubre es la Delegación Municipal de la zona Puerto, clave por su llegada directa al intendente y a las demás áreas municipales, facilitando la gestión de procesos, tal como plantea el delegado municipal en una entrevista:

> Los distritos no poseen recursos propios, no manejan efectivo, no manejan contrataciones, no manejan licitaciones, todo depende de la Secretaría de Gobierno, de la Secretaría de Hacienda y de los lineamientos del intendente, que son los que en definitiva terminan tomando las decisiones, nosotros lo que hacemos es ser representantes del intendente, organizar la recepción de los problemas y de las demandas…

Finalmente, en lo que respecta a recursos patrimoniales, la UCIP puso a disposición sus instalaciones y equipamiento para la implementación del programa a nivel ciudad. En cuanto al CCCA 12 de Octubre, la Delegación Municipal Puerto también brindó su espacio para realizar reuniones con los comerciantes.

Al respecto, en el CCCA objeto de estudio es relevante el rol de las organizaciones de la sociedad civil en cuanto a la asignación de recursos patrimoniales. Por un lado, la Asociación Vecinal de Fomento Puerto puso a disposición del programa sus instalaciones para realizar las reuniones con los comerciantes y un espacio de oficina paral gerente, equipado con computadora y teléfono celular; otras organizaciones que facilitaron sus instalaciones fueron el Club Social y Deportivo Talleres y el Rotary Club Puerto.

En resumen, se puede decir que la coordinación público privada se basó sobre todo en el apoyo político por parte del muncipio hacia la UCIP, lo cual se tradujo en recursos económicos que permitieron sobre todo financiar la gerencia del programa, necesaria para fomentar la asociatividad y las estrategias de comercialización. En el caso, del CCCA 12 de Octubre, el gerente, entendido como puesto de enlace que facilita la coordinación entre la esfera pública y privada, gozó del apoyo de los comerciantes.

Los recursos relacionales implicados, es decir, la capacidad de trabajo conjunto entre las áreas del municipio, y a su vez entre éstas y la UCIP, sumado a la existencia de un consejo general del programa que coordinaba la implementación en los doce centros comerciales, favorecieron el dinamismo en la implementación. Algo a considerar en cuanto a recursos

[75] Esta coordinación para la organización de actividades se manifestó en el CCCA 12 de Octubre en la organización del Homenaje al Trabajador y Comerciante Portuario, llevado a cabo el 17 de Mayo de 2014.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

organizacionales es la captación por parte del municipio de un directivo de la UCIP como Subsecretario de Comercio e Industria, lo cual si bien pudo haber aportado dinamismo a la implementación, atenta contra la representatividad amplia de intereses del sector comercial e industrial a nivel local.

Por otro lado, se destaca la capacidad técnica de la UCIP para poder difundir la idea de centro comercial a cielo abierto y sus implicancias, tanto al municipio, como a los comerciantes y a las organizaciones de la sociedad civil; en este sentido, ha brindado capacitaciones y ha posibilitado la asistencia gratuita de comerciantes a los foros interacionales organizados por la FCCA. Cabe sumar, como recurso cognitivo, la información estratégica brindada por los comerciantes a la gerente acerca del funcionamiento del centro comercial, los vinculos existentes, así como también los actores más importantes, lo cual favoreció mayor eficacia en su tarea.

Finalmente, es de destacar la escasez del recurso tiempo, en tanto el periodo de implementación del programa fue de dos años, viéndose interrumpido por el cambio de gestión que implicó el desarme de algunos programas municipales, entre ellos CCCA. Cabe destacar que, ante la posibilidad de continuarlo por via de la autogestión, los comerciantes decidieron no involucrarse, siendo la falta del recurso confianza hacia el municipio y hacia UCIP, una posible causa de esta decisión.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

4.3.1 Resultados obtenidos a partir de las acciones de coordinación público privada

Los resultados obtenidos con la implementación del programa en el CCCA 12 de Octubre, a partir de las acciones de coordinación han sido, con respecto a la problemática ambiental y de servicios urbanos, el reemplazo de las luminarias en la calle comercial 12 de Octubre[76] y la colocación de semáforos en esquinas estratégicas.

A su vez, se inició la obra de ensanche del entubamiento del arroyo del Barco; respecto de esta iniciativa y a partir de los reclamos de los comerciantes, el gerente de la calle 12 de Octubre buscó que la obra se ponga en agenda por medio de distintos canales de comunicación con el intendente, tal como plantea en el siguiente fragmento de entrevista

> Como yo al intendente directamente no lo puedo llamar, acto que había, acto que me presentaba, simplemente para poder llegar a él…supo escuchar la demanda e hizo la obra [drenaje arroyo del Barco]. No porque puntualmente lo haya dicho yo, que soy la coordinadora del Centro Comercial, sino que también interpretó que soy la voz de 270 comercios, aparte de que es una obra que beneficia a 180.000 vecinos, me entendés?

Las percepciones de los comerciantes están unificadas en referencia al rol desempeñado por el gerente; en este sentido, la totalidad de los entrevistados consideran que su accionar ha sido muy satisfactorio, y que además de su actitud proactiva, ha intentado solucionar conflictos entre los comerciantes y ha favorecido la integración, sobre todo entre los comercios antiguos y los nuevos.

Con respecto a la inseguridad, ésta se logro en cierta medida paliar, según plantean el gerente y algunos de los comerciantes entrevistados, debido a la presencia de efectivos de la policía local[77] y a la instalación de cámaras de seguridad asociadas al Centro de Monitoreo Municipal (COM)[78]; a su vez, el gerente del CCCA organizó una reunión a la que asistieron el Secretario de Seguridad del municipio[79] y un fiscal, con el objetivo de que los comerciantes del

---

[76] Fuente http://gustavopulti.com.ar/barrios/puerto-las-avenidas-y-villa-lourdes/

[77] La policía de prevención local se creó en el año 2014 por ordenanza Nº 21993/14, con el objetivo de prevenir delitos y contravenciones, operando como policía de proximidad; sus funciones son la observación, el patrullaje y la vigilancia, aunque también implementa mecanismos de disuasión. Como labor preventiva, mantiene una estrecha relación con la comunidad.
Fuente: http://www.mardelplata.gob.ar/policialocal

[78] Fuente http://gustavopulti.com.ar/barrios/puerto-las-avenidas-y-villa-lourdes/

[79] La Secretaría de Seguridad se creó en el año 2013 con el objetivo de incrementar las acciones del Municipio a favor de una ciudad más segura. Se trata de un modelo de seguridad integral que no solo se centra en la acción policial sino que también trabaja para mejorar los índices de violencia social mediante la prevención y el análisis estratégico del delito. Para concretar estos objetivos, se creó el Centro de Operaciones y Monitoreo (COM), la

barrio puedan canalizar sus inquietudes y reclamos. Estas gestiones hicieron que algunos comerciantes cambiaran su percepción de "sentirse abandonados" por parte del municipio, tal como se plantea en el siguiente fragmento:

> …en una de las últimas reuniones que tuvimos con la gente del gobierno saliente, yo realmente, si bien no estoy de acuerdo con todo, tuve que felicitarlos porque yo hoy puedo tener la puerta abierta del local, cuando siempre la tuve cerrada con llave y así no se puede trabajar…para la gente es realmente chocante, es un freno que a nivel marketinero es atroz…

Por otro lado, se implementaron estrategias comerciales tales como los programas de descuentos Locos de re Martes[80], específico para el CCCA 12 de Octubre y Black Friday[81], general para todos los centros comerciales de la ciudad; sin embargo, no existe una evaluación del impacto del programa en lo que respecta a ventas; en este sentido, el subsecretarario de Comercio e Industria planteó en una entrevista que durante el periodo en que se implementó el programa hubo un descenso en las ventas de comercios minoristas a nivel local, lo cual desdibuja el posible impacto positivo que el programa pudo haber generado.

Respecto a la generación de asociatividad, la totalidad de los comerciantes entrevistados afirma que se ha incrementado la asociatividad y solidaridad a partir de la participación en las reuniones y en el grupo de Whatsapp, con la consecuente generación de conciencia acerca de la importancia de la unión para lograr beneficios comunes, tal como queda planteado en el siguiente fragmento de entrevista

> La asociatividad fue lo principal (…) hoy nos conocemos todos, es decir, yo sé quién es Fabián de la otra cuadra, como se quién está a cinco cuadras, o quién es el dueño de la Taberna Baska…hoy nos conocemos todos y yo creo que eso conlleva a que se puedan hacer un montón de cosas que son muy enriquecedoras

Con respecto al fomento del turismo en el centro comercial, se logró a través de una estrategia conjunta del programa, que el centro comercial 12 de Octubre figure en el sitio web del Ente Municipal de Turismo (EMTUR), junto al resto de los CCCA de la ciudad[82].

Policía de Prevención Local, el Comando de Prevención Comunitaria y la Dirección General de Coordinación de Políticas Integrales de Prevención de la Violencia y el Delito. Fuente: http://www.mardelplata.gob.ar/Seguridad

[80] Fuente:https://www.puntonoticias.com/08-09-2015-locos-de-re-martes-en-el-centro-comercial-12-de-octubre/

[81] Fuente: http://www.lacapitalmdp.com/n/291928/

[82] Fuente: http://www.turismomardelplata.gov.ar/ASP/SP/compras.htm

En definitiva, y al margen de la cantidad de gestiones que se puedan realizar para favorecer al comerciante y al residente de la zona, el gerente considera que el éxito de su gerenciamiento residió en la capacidad de transmitir el concepto de “centro comercial”, con el carácter de unidad y asociatividad que conlleva; en este sentido, plantea que su gestión ha sido “más social que comercial”.

Finalmente, es importante aclarar que es difícil plantear resultados en términos de asociatividad en el transcurso de dos años de implementación, teniendo en cuenta que el desarrollo de la asociatividad comercial implica procesos a largo plazo. Es evidente que la reducción de los recursos afectados al programa, sobre todo en lo que respecta a gerenciamiento, truncó este proceso.

4.4 La gobernanza en la implementación del programa CCCA en el centro comercial 12 de Octubre

A partir del análisis realizado acerca de la participación ciudadana y de la coordinación público privada, se puede decir que el programa CCCA fue una experiencia de gobernanza de tipo “co”. La co gobernanza se vincula a la coordinación entre actores (individuales u organizacionales) en un nivel horizontal. En linea con lo anterior, la implementación del programa se caracterizó por una gestión asociada horizontal mediada por la figura del gerente, a la cual se sumó la participación de la población objetivo (comerciantes).

Los comerciantes que participaron canalizaron sus reclamos, los cuales fueron recepcionados por la gerente del programa y derivados al área municipal correspondiente. De esta coordinación horizontal entre comerciantes, el gerente y el sector público surgieron los resultados del programa que fueron planteados en el apartado precedente.

Más allá de constatar características de co gobernanza, se identifican algunos aspectos vinculados a la gobernanza de tipo jerárquica, asociada a las regulaciones legales y a las políticas. En este sentido, la implementación está enmarcada en una política municipal que se encuentra explicitada en un convenio marco; a su vez, la participación de los actores del sector público no está excenta de procedimientos burocráticos, y todo el proceso de implementación a nivel local queda en última instancia supeditado al ejecutivo local, que es quien dispuso los fondos públicos por medio de un decreto para que el programa pueda funcionar.

La gobernanza de la implementación del programa en el CCCA 12 de Octubre se ha analizado desde un nivel micro, enfocado en la coordinación entre actores para la solución de problemas y la creación de oportunidades en el marco de la complejidad. En este sentido, la implementación del programa ha favorecido el logro de algunos resultados que no hubieran sido posibles de haber sido abordados por una sola esfera, y que además se caracterizaron por ser

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

soluciones a problemáticas de larga data en el centro comercial, y que fueron más allá de los objetivos iniciales de la implementación.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

CONSIDERACIONES FINALES

CAPITULO
5

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

La presente tesis tomó como base la teoría de la gobernanza y su aplicación a un programa local, teniendo en cuenta el ciclo de la política y específicamente la fase de implementación. Para ilustrar esta relación, se consideró como caso de estudio el programa de gestión asociada Centros Comerciales a Cielo Abierto (CCCA) y su implementación en el centro comercial 12 de Octubre de la ciudad de Mar del Plata.

El programa CCCA se implementó en la ciudad de Mar del Plata en el año 2013, en un contexto de oportunidad política dado por el estrecho vínculo entre la gestión pública y la unión empresaria local. Cabe destacar que se trata de un programa que no solo buscó desarrollar la actividad comercial, sino también generar mejoras urbanas y promover espacios recreativos para residentes y turistas, y a su vez favorecer la asociatividad entre comerciantes para el logro de la autogestión y el empoderamiento.

Por todo lo anterior, se trata de un programa de tipo integral con capacidad de generar sinergia en la contribución al desarrollo local, aspectos que lo convierten en innovador. De este modo, y teniendo en cuenta la variedad de problemáticas urbanas que busca cubrir el programa (comercio, infraestructura, ambiente, patrimonio, movilidad humana y vehicular, fomento de la asociatividad, entre otros), su implementación requiere de la participación de múltiples actores, y presenta el desafío de su coordinación.

En función de las características que presenta, se ha hecho foco en su implementación en base a la teoría de la gobernanza, concepto asociado a la perspectiva *bottom up*, la cual tiene en cuenta los procesos sociopolíticos locales, las interacciones entre los actores intervinientes en la implementación y sus intereses, y toma en consideración a la población objetivo de la política y su capacidad de incidir en la implementación. Desde esta perspectiva, se analizó la coordinación público privada, así como también la participación ciudadana de los comerciantes del CCCA 12 de Octubre, teniendo en cuenta el punto de vista de los actores involucrados.

A su vez, el estudio incorporó un abordaje relacional, es decir, se incluyó el análisis del contexto de la implementación; en este sentido, se ha considerado el entorno político del municipio de General Pueyrredón durante el periodo analizado, así como también el contexto sociocultural, político, ambiental y económico del barrio Puerto, en donde se encuentra inserto el CCCA 12 de Octubre. A partir de este análisis, se puede decir que hubo aspectos contextuales favorables a nivel de la gestión municipal, dados por el fomento de políticas de desarrollo barrial y de participación ciudadana, sumado a las acciones de coordinación al interior del municipio, a la consolidación de la comunicación institucional, al diálogo con organizaciones del sector privado y al desarrollo de planes estratégicos y programas que tuvieron como objetivo la revitalización urbana y que complementaron la implementación del programa CCCA.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Sin embargo, el barrio Puerto particularmente presenta problemáticas ambientales y urbanas de larga data, que no han sido atendidas por los gobiernos locales, situación que fue generando una desconfianza por parte de los comerciantes y los residentes, acerca de las posibilidades de cambio; esta cuestión desalentó a varios de los comerciantes a participar de las reuniones a las que fueron convocados, en tanto descreían en la propuesta como propulsora de cambios genuinos en su centro comercial.

Aquellos comerciantes que decidieron participar, consideraron las reuniones como una oportunidad para canalizar sus demandas, y por consiguiente, el objetivo inicial de generar asociatividad y estrategias comerciales conjuntas, quedó relegado. En este sentido, se puede decir que existió un ajuste en la implementación del programa a los requerimientos de la población objetivo, en tanto se trató de gestionar soluciones, siendo fundamental en esta tarea la figura del gerente del centro comercial como canalizador de demandas y mediador de conflictos.

En cuanto a la coordinación público privada, el análisis de los recursos puestos en juego deja explícito el apoyo político que tuvo la UCIP por parte de la gestión municipal, que se tradujo en la asignación de propuesto público afectado al programa y en la puesta a disposición de todas las áreas del municipio; respecto a esta cuestión, se generó una subsecretaría municipal vinculada al desarrollo comercial, que estuvo a cargo de un directivo de la UCIP, hecho que si bien favorece una mayor eficacia en la gestión del programa, por otro lado genera una identificación de los intereses de los ámbitos público y privado en lo que respecta al sector comercial, y por consiguiente una disminución la base de representación.

A partir del análisis realizado, se puede decir que el programa CCCA fue una experiencia de co gobernanza, en tanto se partió de una gestión horizontal público privada, con la participación de la población objetivo; por otra parte, cada actor interviniente puso en juego recursos diferenciados. Puede decirse también que existen algunos aspectos de gobernanza jerárquica, ya que la implementación se encuentra enmarcada en una estructura burocrática.

La gobernanza de la implementación del programa en el CCCA 12 de Octubre se ha observado en un nivel micro, correspondiente a la interacción entre actores para la solución de problemas y la creación de oportunidades en el marco de la complejidad. En este sentido, ha favorecido el logro de algunos resultados que no hubieran sido posibles de haber sido abordados por una sola esfera.

Más allá de lo anterior, el corto periodo de implementación (24 meses hasta el cambio de gestión) y el hecho de que los comerciantes no se hayan apropiado del programa -siendo uno de los factores la escasez de confianza hacia el accionar público- impactaron negativamente en el programa, sobre todo en la generación de una estrategia de autosustento que permita que siga funcionando al margen del cambio de gestión y la posibilidad de su recorte.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

En función esto, se puede afirmar que no basta con que un programa promueva la participación ciudadana y la generación de asociatividad para que éstas se efectivicen, sino que se requiere de un aprendizaje de estas prácticas, por lo que deben existir políticas creadas y presupuesto público asignado con ese fin. A su vez, los programas participativos requieren de tiempos de implementación muy prolongados, es decir, tiempos sociales que permitan consolidar estos procesos, y que generalmente no coinciden con los tiempos de gestión de un gobierno.

En definitiva, la investigación realizada da como resultado una evaluación a posteriori no convencional de la implementación del programa CCCA en el centro comercial 12 de Octubre, en tanto se trata de un análisis de la gobernanza con un abordaje interpretativo que tuvo en cuenta las percepciones de los actores implicados, incluyendo la población objetivo, lo cual permite retroalimentar el proceso de implementación, generando los cambios que se consideren propicios para superar las limitaciones observadas y mantener los aciertos.

Finalmente, es importante destacar que el análisis de políticas con injerencia en la organización del turismo y la recreación en zonas urbanas, se constituye en un aporte a los estudios turísticos desde una perspectiva crítica, que permite avanzar en la superación de posturas voluntaristas para ahondar en las condiciones favorecedoras y restrictivas para el desarrollo turístico de los destinos, en este caso, desde un abordaje sociopolítico.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

BIBLIOGRAFÍA

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Aguilar Villanueva, L. F (2015). *Gobernanza y gestión pública*. México D.F, México, Fondo de cultura Económica.

Aguilar Villanueva, L. F. (2007) El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza en XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. *Sto. Domingo, República Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007.*

Ares, S., y Mikkelsen, C. (2015). ¿Dónde va la gente…? Desafíos para la movilidad territorial cotidiana en el Partido de General Pueyrredon en el siglo XXI. En Lucero, P. I. (Dir.) *Atlas de Mar del Plata y el partido de General Pueyrredon II: Problemáticas Socio-territoriales Contemporáneas* (pp. 83-104). Mar del Plata, Argentina: EUDEM.

Arzaluz Solano, S. (2005). La utilización del estudio de caso en el análisis local. *Región y sociedad*, 17(32), 107-144.

Barbini, B., Cacciutto, M., Corbo, Y., Castellucci, D., Cruz, G. y Roldán, N. (octubre de 2017) Medios de comunicación, turismo y gobernanza turística en Mar del Plata. En VIII Simposio Internacional y XIV Jornadas Nacionales de Investigación-Acción en Turismo – CONDET 2017, San Martín, Buenos Aires, Argentina.

Barbini, Bernarda; Cacciutto, Mariangel y Cruz, Gonzalo (2017). Turismo y gobernanza: implicancias para un desarrollo sostenible. El caso del Ente Municipal de Turismo de Mar del Plata, Argentina. En Cruz Jiménez, G. (Ed.), *Turismo y gobernanza ¿En dónde estamos? Aproximaciones teóricas y empíricas* (pp. 65-78). Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.

Barbini, B., Castellucci, D. I., Corbo, Y. A., Cruz, G. M., Roldán, N. G., y Cacciutto, M. (2016). Comunidad residente y gobernanza turística en Mar del Plata. *Realidad. Tendencias y Desafíos en Turismo* (CONDET), 14(1), 107- 116.

Barbini, B.; Cacciutto, M., Castellucci, D. I., Corbo, Y. A. y Roldán, N. G. (2011). Desarrollo y actualidad del turismo en Mar del Plata: el papel de los actores organizacionales en el diseño e implementación de políticas de reconversión. *Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo*, 11(9), 57-69.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (4), 37-59.

Bertranou, J. (2011). Estado y agencias público-privadas en la promoción del desarrollo productivo en la provincia de Mendoza. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal* (17), 7-40.

Bevir, M. & Rhodes, R. A. W. (2005). Interpretation and its Others. *Australian Journal of Political Science*, 40 (2), 169–187.

Bevir, M. & Rhodes, R. A. W. (2004). Interpreting British Governance. *British Journal of Politics and International Relations*, 6.

Bonache, J. (1998). Los estudios de caso como estrategia de investigación: características, críticas y defensas. Documento de Trabajo 98-10. *Serie de Economía de la Empresa* (4), 34 pp.

Bramwell, B. y Meyer, D. (2007). Power and tourism policy relations in transition. *Annals of tourism research*, 34(3), 766-788.

Brenner, L. y de la Vega Leinert, A. C. (2014). La gobernanza participativa de áreas naturales protegidas: El caso de la Reserva de la Biosfera El Vizcaíno. *Región y sociedad*, 26 (59), 183-213.

Briassoulis, H. (2000). Sustainable tourism policy implementation: an ex ante critical examination. En Briassoulis, H. y Van der Straaten, J. (ed.) *Tourism and the Environment. Regional, Economic, Cultural and Policy Issues* (pp. 255-282). Dordretch: Holanda: Springer.

Bull, B. (1999). Encouraging tourism development through the EU structural funds: a case study of the implementation of EU programmes on Bornholm. *International Journal of Tourism Research*, *1(3)*, 149-165.

Cacciutto, M. (2016). El barrio Puerto: restos de una pequeña Italia en Mar del *Plata. Diario La Capital*, 110, disponible en http://nulan.mdp.edu.ar/2625/

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Cacciutto, M. y Barbini, B. (2015). Turismo y desarrollo local: un análisis del capital social cognitivo de la comunidad residente en el barrio Puerto de Mar del Plata. Comunicación presentada en VII Simposio Internacional y XIII Jornadas Nacionales de Investigación Acción en Turismo, Neuquén [ARG], 15-17 octubre 2015.

Cacciutto, M., Roldán, N. G., Corbo, Y. A., Cruz, G. M., y Barbini, B. M. (2015). Análisis de la participación social en el marco del programa" Pueblos Turísticos". El caso de Carlos Keen. *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural* 13 (3), 669- 680.

Cacciutto, M. y Barbini, B. (2014). El rol del tercer sector en la gobernanza turística: el caso de la zona puerto de la ciudad de Mar del Plata. Comunicación presentada en VI Congreso Latinoamericano de Investigación Turística, Neuquén [ARG], 25-27 septiembre 2014.

Cacciutto, M. y Barbini, B. (2012). Cultura y capital social en comunidades locales. El caso de la comunidad italiana del barrio Puerto de Mar del Plata. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 21(3), 681-705.

Cacciutto, M. y Barbini, B. (2011). Actores organizacionales estratégicos: su papel en los procesos de gobernanza turística. Análisis del caso zona puerto de la ciudad de Mar del Plata. Comunicación presentada en Encuentro Internacional de Turismo, Mar del Plata [ARG], 21-23 septiembre 2011.

CAME (2015) Revista Comerciar. Edición Especial Centros Comerciales Abiertos. 15 Años 100 Ciudades. Recuperado de http://www.fccca.org.ar/administrador/archivos/Comerciar_EspecialCCA_web.pdf

Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (1998). Las Participaciones de la pobreza: Programas y proyectos sociales. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Chatterjee, Partha (2008). La nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos. Serie Pensar desde el sur. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Clemente, A. (2016). La participación como enfoque de intervención social. En Rofman, A. (comp.), Participación, *Políticas Públicas y Territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral* (pp. 119- 136). Los Polvorines, Argentina: UNGS.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Couto, B., Foglia, C., y Rofman, A. (2016) Políticas participativas locales en municipios bonaerenses: una aproximación político-territorial. En Rofman, A. (comp.), Participación, *Políticas Públicas y Territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral* (pp. 73- 118). Los Polvorines, Argentina: UNGS

Cravacuore, D. (2006). La articulación de actores para el desarrollo local. En Rofman, A. (Ed.), *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate*. Buenos Aires, Argentina: Espacio.

Cravacuore, D., Ilari, S. R., y Villar, A. (2004). *La articulación en la gestión municipal: Actores y políticas*. Quilmes, Argentina: Editorial Universidad Nacional de Quilmes.

Cunill Grau, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas, Venezuela: CLAD - Nueva Sociedad.

Cunill Grau, N. (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Doods, R. (2007). Sustainable Tourism and Policy Implementation: Lessons from the Case of Calviá, Spain. *Current Issues in Tourism,* 10 (4), 296-322.

Eguia, A., Ortale, M. S., Pagani, M. L. y Pagamento, L. (2007). Sobre el concepto de participación. En Eguia, A. y Ortale, M. S. (Comp.), *Programas Sociales y Participación en la provincia de Buenos Aires* (pp 49 -77). La Plata, Argentina: EDULP.

Escalera Reyes, J. (2011). Public participation and socioecological resilience. En Egan, D., Hjerpe, E. E y Abrams, J. (Ed.), *Human dimensions of ecological restoration. Integrating science, nature, and culture* (p. 79 -92). Washington, Estados Unidos: Island Press.

Favero, B. y Portela, G. (2006). *Más allá de la Avenida Cincuentenario:el barrio Puerto (1920-1960)*. Mar del Plata, Argentina: Ediciones Suárez.

Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66 (s1), 66-75.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Grandinetti, R., y Nari, P. (2016). Gobernanza territorial: la difícil y tensiva articulación de la acción pública urbana. En Rofman, A. (comp.). (2016). *Políticas Públicas y Territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral.* Los Polvorines, Argentina: UNGS.

Hall, C. M. (2011). A typology of governance and its implications for tourism policy analysis. *Journal of Sustainable Tourism*, 19 (4-5), 437-457.

Hall, M. (2009). Archetypal Approaches to Implementation and their Implications for Tourism Policy. *Tourism Recreation Research* 34 (3), 235-245.

Hjern, B. y Hull, C. (1982). Implementation research as empirical constitutionalism. *European journal of political research*, *10* (2), 105-115.

Ilari, S. R. (2015). *La coordinación horizontal en la gestión pública latinoamericana*. Quiles, Argentina: Editorial Universidad Nacional de Quilmes.

Ilari, S. R. (2014). Los efectos de la coordinación horizontal. En Ilari, S., Sorribas, P. y Guthmann, Y. III Premio a la Innovación y Mejoramiento de las Políticas Públicas. CABA, Argentina: Instituto Nacional de la Administración Pública – INAP.

Ilari, S. (2002). Proyectos innovadores de gestión local articulada en el Conurbano Bonaerense. En Andrenacci, L. (org.) *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina: UNGS, Ediciones al Margen*.

Ilari, S. (2001). Reflexionando sobre la articulación de las políticas sociales locales. Comunicación presentada en VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires [ARG], 5 – 9 noviembre 2001.

Iso Tinoco, A. (2014). El espacio público en los centros comerciales a cielo abierto. El caso de Pamplona. *Zainak. Cuadernos de Antropología-Etnología*, (36), 213-230.

Jiménez A. R. (2008). La gobernanza un concepto problemático en América Latina. Elementos para la historización de la democracia “realmente existente” en la región. Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza. Recuperado de http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-327.html

Jiménez, W. G. (2008). El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro. *Revista del CLAD Reforma y democracia*, (41), 14 pp.

Kliksberg, B. (1999). Seis tesis no convencionales sobre participación. *Revista de Estudios Sociales*, (4), 107- 124.

Kooiman, J. (2004). Gobernar en gobernanza. *Instituciones y Desarrollo* (16), 171- 194.

Krutwaysho, O. y Bramwell, B. (2010). Tourism policy implementation and society. *Annals of Tourism Research*, 37(3), 670-691.

Mahou Lago, X. M. (2008). *Implementación y gobernanza: la política de marisqueo en Galicia* (Tesis Doctoral). Recuperado de https://egap.xunta.gal/Documentos/Publicacions/[1275644264]marisqueo_public68.pdf

Marenco, S. y Formiga, N. (marzo de 2005). La Revitalización del Centro en Bahía Blanca. En X Encontro de Geógrafos da América Latina, Universidade de São Paulo, Brasil.

Marradi, A., Archenti, N. y Piovani, J. I. (2007). *Metodología de las ciencias sociales*. Buenos Aires: Emecé.

Martí, M., Blanco, I., Parés, M., & Subirats, J. (2016) Regeneración urbana y gobernanza. ¿Cómo evaluar la participación en una red de gobernanza? Tres perspectivas teóricas y un estudio de caso. En Rofman, A. (comp.). (2016). *Políticas Públicas y Territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral* (pp. 27- 52). Los Polvorines, Argentina: UNGS.

Mateo, J. (2005). El arte de vivir con fe. Pesca, religión y religiosidad en el Puerto de Mar del Plata (1920-1950). En Alvarez, N., Rustoyburu, C. y Zuppa G. (org.) Pasado y presente de la Mar del Plata social (pp. 171-183). Mar del Plata, Argentina: Eudem.

Mateo, J. (2004). Gente que vive del mar: la génesis y el desarrollo de una sociedad marítima y una comunidad pescadora. *Prohistoria*, 8(8), 59-87.

Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Reforma y democracia*, (21), 7-22.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. *Instituciones y Desarrollo* 7. Recuperado de http://www.mdp.edu.ar/humanidades/documentacion/licad/archivos/modulos/inicial/archivos/bibliografia/inicial/eje3/ADMINISTRACION/ESCUELAS_ADMINISTRATIVAS/MI061.htm

Millaleo, S., & Valdés, M. (2004) Participación Social y Pueblos Originarios: Aportes y propuestas para la discusión. Artículo recuperado de: https://www.mapunet.org/documentos/mapuches/participacion.PDF

Municipalidad de General Pueyrredón. (2015). Informe de Gestión MGP 2007-2015. ¡. Recuperado de https://www.mardelplata.gob.ar/informedegestion

Municipalidad de General Pueyrredón. (2013). Plan Estratégico Mar del Plata 2013-2030. Del Diagnóstico hacia la acción, para una ciudad inclusiva y sustentable. Recuperado de http://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-loc/BUENOSAIRES/Plan-Estrategico-de-Mar-del-Plata-2013-2030.pdf

Municipalidad de General Pueyrredón (2013). Plan de Acción Mar del Plata Sostenible. BID – MGP. Recuperado de https://www.mardelplata.gob.ar/documentos/gobierno/plan%20de%20accion%20mdp-bid.pdf

Municipalidad de General Pueyrredón. (2006). Plan de Gestión Territorial. Mar del Plata y el Partido de General Pueyrredón. Recuperado de https://www.mardelplata.gob.ar/documentos/planestrategico/planoperativo2006/documentobasepot.pdf

Pírez, P. (2000). La participación de la sociedad civil en el gobierno de la ciudad: una mirada político institucional. *Revista de Ciencias Sociales*, *11*, 45-68.

Quiñones, E. O. (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Bogotá, Colombia: Convenio Andrés Bello, Colciencias, Instituto de Estudios Latinoamericanos.

Rebollo Arévalo, A. (2003). El papel de los mercados en la vertebración de las tramas urbanas. *Distribución y consumo*, (69), 38-41.

Restrepo, D. I. (2003). Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas. Revista del CLAD Reforma y Democracia, 25, 87-124.

Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, *44* (4) 652- 667.

Ritchie, J., & Spencer, L. (2002). Qualitative data analysis for applied policy research. The qualitative researcher's companion, En Huberman, M. & Miles, M. B. (Ed.). *The Qualitative Researcher's Companion* (p. 305-329). California, Estados Unidos: Sage Publications.

Rodríguez, I., Williams, A. M., y Hall, C. M. (2014). Tourism innovation policy: Implementation and outcomes. *Annals of Tourism Research*, 49, 76-93.

Rofman, A. (comp.) (2016). *Participación, políticas públicas y territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Los Polvorines, Argentina, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Rosenfeld, M. (2005). Dilemas de la Participación Social: El encuentro entre las Políticas Públicas y la sociedad Civil. *Cuadernos de Observatorio Social*, 7, 1 -19.

Stevenson, N., Airey, D., & Miller, G. (2008). Tourism policy making: The policymakers' perspectives. *Annals of Tourism Research*, 35 (3) , 732-750.

Stoker, G. (2016). Public-private partnerships and urban governance. En Pierre, J. (Ed.). (2016). *Partnerships in urban governance: European and American experiences* (pp. 34-51). Londres, Reino Unido: Palgrave Macmillan.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. España: Ariel.

Tamayo Sáez, M. (1997). *El análisis de las políticas públicas.* En Bañón, R. y Carrillo, E. (Comps.), *La nueva administración pública* (pp. 281- 312). Madrid, España: Alianza Editorial

Torres Salcido, G. y Ramos Chávez, H. A. (2008). Gobernanza y territorios. Notas para la implementación de políticas para el desarrollo. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 50, 75- 95.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Turner, M., Hulme, D., & McCourt, W. (2015). *Governance, management and development: Making the state work.* Londres: Palgrave Macmillan.

U. E. (2010). Declaración de Toledo de la Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano de la UE. Recuperado de http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/pdf/201006_toledo_declaration_es.pdf

Varisco, C. (2005). Recursos comerciales en centros urbanos. Aportes y Transferencias, 9 (2), 112-126.

Vasilachis de Gialdino, I. (coord.). (2007). *Estrategias de Investigación Cualitativa*. Barcelona, España: Gedisa.

Vecslir, L., y Rodriguez, L. (2018). Centros Comerciales a Cielo Abierto como política de renovación de las centralidades tradicionales en el Conurbano Bonaerense. *Territorios*, (38), 15-40.

Vecslir, L., y Rodríguez, L. (2017). Centros comerciales a cielo abierto en las centralidades tradicionales del conurbano bonaerense. En *IX Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Bogotá, Junio 2017*. Departament d'Urbanisme i Ordenació del Territori. Universitat Politècnica de Catalunya.

Villar, A. (2009). La Gestión del desarrollo III. La articulación y la participación. Material pedagógico curso Políticas Locales para el Desarrollo. Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad Nacional de Quilmes.

Villar, A. (2002). La incorporación de actores en programas con articulación. Comunicación presentada en IV Seminario Nacional de la Red de Centros Academicos para el Estudio de Gobiernos Locales [ARG], 28 y 29 Noviembre 2002 .

Wang, D., y Ap, J. (2013). Factors affecting tourism policy implementation: A conceptual framework and a case study in China. *Tourism Management*, 36, 221-233.

Whittingham Munevar, M. V. (2005). Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 33.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Yurkievich, G. J. (2013). Pesca y puerto en la ciudad de Mar del Plata: Relaciones íntimas entre una actividad económica transformada y un espacio deteriorado. *Estudios Socioterritoriales*, 14, 37-68.

Yurkievich, G. J. (2010). Transformación estructural, conflictividad social y deterioro espacio-ambiental en el Puerto de la ciudad de Mar del Plata. 1997-2007, *Revista de Estudios Marítimos y Sociales GESMAR.* 2 (2), 132 – 141.

Zapata Campos, M. J. (2003) “Los agentes turísticos: una aproximación desde la sociología y la ciencia política” en Rubio Gil A. *Sociología del Turismo* (pp. 213-250). Madrid, España: Ariel. España.

Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 19(38), 39-64.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes