

EJE TEMÁTICO: Turismo, políticas y desarrollo

**ANÁLISIS DE PARTICIPACION CIUDADANA EN UN PROGRAMA DE
GESTION PUBLICO PRIVADA. EL CASO DE LA IMPLEMENTACION DE
“CENTROS COMERCIALES A CIELO ABIERTO” EN LA CIUDAD DE MAR
DEL PLATA**

Mariangel Cacciutto
Universidad Nacional de Mar del Plata
mcacciutto@yahoo.com.ar

Bernarda Barbini
Universidad Nacional de Mar del Plata
barbinibernarda2@gmail.com

Resumen:

Las calles comerciales integran la oferta turística de los destinos urbanos, y más allá del impacto económico que generan, muchas veces se constituyen en sí mismas en atractivos turístico recreativos. Ahora bien, un centro comercial a cielo abierto es una calle comercial con una gestión asociada público privada que busca lograr una imagen común, acciones promocionales conjuntas y sobre todo que el espacio se convierta en un sitio atractivo para residentes y turistas. En función de lo expuesto, la presente ponencia tiene por objetivo analizar la participación de los comerciantes en la implementación del programa “Centros Comerciales a Cielo Abierto”, específicamente en la calle comercial 12 de octubre de la ciudad de Mar del Plata, enmarcando la fase de implementación del programa desde el enfoque de la gobernanza. La investigación es de tipo exploratoria descriptiva y posee un enfoque cualitativo. Se toma la propuesta de análisis de participación ciudadana de Fung (2006), a partir de la aplicación de entrevistas semi estructuradas a comerciantes y actores implicados en la implementación del programa en la zona objeto de estudio.

Palabras claves: Participación Ciudadana – Gobernanza – Implementación de Políticas – Programa Centros Comerciales a Cielo Abierto – Mar del Plata

Abstract:

Commercial streets integrate the tourist offer of urban destinations, and beyond the economic impact they generate, they often constitute themselves in tourist attractions. Now, an open sky commercial center is a commercial street with an associated private-public management that seeks to achieve a common image, joint promotional actions and above all to make space become an attractive place for residents and tourists. Based on the above, this paper aims to analyze the participation of the merchants in the implementation of the program "Centros Comerciales a Cielo Abierto", specifically in 12 de Octubre street in the city of Mar del Plata, framing the Implementation phase of

the program from the governance approach. The research is exploratory and descriptive and has a qualitative approach. The proposal of Fung's citizen participation analysis (2006) is taken, from the application of semi structured interviews to merchants and actors involved in the implementation of the program in the area under study.

Keywords: Citizen Participation – Governance – Policy Implementation – Centros Comerciales a Cielo Abierto Program – Mar del Plata

1. Introducción

Las calles comerciales integran la oferta turística de los destinos urbanos, y más allá del impacto económico que generan, muchas veces se constituyen en sí mismas en atractivos turístico recreativos. Ahora bien, un centro comercial a cielo abierto es una calle comercial con una gestión asociada, es decir, se basa en un manejo coordinado entre los sectores público (el municipio a través de sus diversas áreas), privado (cámaras intermedias) y social (organizaciones de la sociedad civil, comerciantes, vecinos), con un gerente que actúa como nexo entre los actores implicados, con el objetivo de lograr una imagen común, acciones promocionales conjuntas y sobre todo que el espacio se convierta en un sitio atractivo para residentes y turistas.

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 para brindar capacitaciones e incentivar el desarrollo de este tipo de iniciativas, las cuales hasta el momento alcanzan el centenar a lo largo y ancho del país.

El desarrollo del programa en Mar del Plata fue uno de los más recientes, e implicó la selección en el año 2013, de doce centros comerciales a cielo abierto¹. En esta ciudad se dió prioridad, en primera instancia, al fomento de la asociatividad entre comerciantes y a la generación de acciones comerciales conjuntas; es así como el objetivo de la presente ponencia es analizar la participación de los comerciantes en la implementación del programa “Centros Comerciales a Cielo Abierto”, específicamente en la calle comercial 12 de octubre de la ciudad de Mar del Plata durante el periodo de gestión del intendente Gustavo Pulti², considerando la fase de implementación de políticas desde el enfoque de la gobernanza.

El enfoque del estudio es cualitativo, tomando como base una aproximación interpretativista; en este sentido, el propósito no es medir variables sino 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 (Bevir y Rhodes, 2005). A su vez, se utilizó el estudio de caso, entendido como la elección de 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 et al., 2007).

El instrumento de recolección de datos empleado es la entrevista semi estructurada aplicada a representantes de organizaciones de la sociedad civil, de UCIP y del municipio y a una muestra cualitativa de comerciantes de la calle comercial seleccionados con el método de bola de nieve³. Para el análisis de la participación, se emplearon las dimensiones de análisis propuestas por Fung (2006).

¹ 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.

² La gestión del intendente Gustavo Pulti (perteneciente al partido vecinal Acción Marplatense, del cual fue fundador) abarcó el periodo 2007-2015. El programa CCCA se desarrolló durante su gestión entre los años 2013 y 2015).

³ Se entrevistó un total de veinte comerciantes del CCCA 12 de Octubre; a su vez, se entrevistaron cuatro organizaciones de la sociedad civil (Asociación Vecinal de Fomento del Puerto, Club Talleres, Comisión

2. La participación ciudadana en el marco de la implementación de políticas

La participación ciudadana es definida por Cunill Grau 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” (1991, p. 44). La autora considera a la participación ciudadana como un medio de socialización de la política y como forma de ampliar el campo de lo público hacia esferas de la sociedad y así fortalecerla, aunque en su exposición se centra en la primera dimensión y considera que el término participación implica que los individuos en tanto ciudadanos toman parte en alguna actividad pública, en lo que en su obra del año 1997 denomina “ambito público no estatal”, refiriéndose al espacio de interacción entre la sociedad civil y el Estado.

Desde este punto de vista, que según Rofman (2016) implica el punto de encuentro entre la participación y las políticas públicas, quedarían excluidos los conceptos de participación social y participación comunitaria; sin embargo, Cunill Grau (1991) plantea que si se concibe la participación ciudadana no solo como un medio de socialización de la política sino como una vía para devolver funciones a los sujetos sociales, los conceptos de participación popular, comunitaria o social se harían equivalentes al de participación ciudadana, admitiendo entonces la participación una gran variedad de formas y modalidades.

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 social 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).

En la actualidad, existe una desconfianza hacia el Estado como responsable exclusivo en la formulación e implementación de políticas, y está creciendo la exigencia de participación 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, 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 a la comunidad local a los procesos de toma de decisiones y de implementación de políticas, programas y proyectos.

En este sentido, Restrepo (2003) plantea que las políticas públicas que se tienden a descentralizar son las sociales, referidas a salud, educación básica, ambiente, cultura y recreación, de modo que este tipo de áreas son las que concentran en la actualidad la

Organizadora Fiesta Carnaval del Puerto y Rotary Club Puerto), dos representantes del Programa en cuestión (Subsecretario de Comercio e Industria –también representante de UCIP- y gerente del CCCA 12 de Octubre) y un representante del sector público local (Delegado Municipal del Distrito Descentralizado Vieja Usina, con injerencia en el barrio Puerto y los barrios que se encuentran al sur de la ciudad, hasta su límite con el Partido de General Alvarado).

mayor cantidad de experiencias participativas. A su vez, el autor describe otros cambios fundamentales asociados a la participación: esta se ha desplazado de las unidades productivas al barrio y la vereda, el municipio y la región; y las temáticas otrora asociadas a las relaciones laborales y a la propiedad, actualmente se trasladan hacia la exigencia de calidad del espacio público, las políticas sociales, los servicios públicos, la infraestructura, el transporte, los derechos humanos o la lucha contra la pobreza.

Una vez expuesto el contexto actual de la participación, es importante aclarar que existen barreras para fomentar la participación por parte del Estado. Tal como plantea Kliksberg (1999), en América Latina hay una brecha entre el discurso sobre la participación y su implementación concreta, es decir que desde el discurso existe consenso y voluntad potente de llevar adelante procesos participativos, que no logran concretarse en la práctica.

Esto puede deberse, en principio, a que el fomento de la participación no constituye una competencia natural del Estado, y teniendo en cuenta que la participación puede conllevar su interpelación y deslegitimación, se tiende a propiciar una participación restringida (Rosenfeld, 2005), o bien como señalan Eguía y Ortale (2007) de tipo “simbólica” o “pseudo participación”, prevaleciendo una concepción impositiva e instrumental. En línea con lo anterior, Pérez (2000) plantea que la mayor parte de las experiencias de participación 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 que restringen la participación, al respecto Escalera Reyes (2011) plantea que la participación es un acto colectivo y un fenómeno cultural, y como tal, debe ser aprendido para contrarrestar un contexto social que tiende a propiciar actitudes pasivas e individualistas.

A su vez, existen condicionantes inherentes a la persona, Escalera Reyes (2011) considera que el acto de participación no es instintivo para la mayoría de las personas; en este sentido, Pérez (2000) va a hablar de la necesidad de “reconocer la tendencia antiparticipativa de las personas” (p. 51) y 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. Por su parte, Rosenfeld (2005) expone como condicionantes de la participación, las experiencias de los actores y el momento del ciclo de la política en el cual son convocados.

Teniendo en cuenta las barreras previamente expuestas, algunos autores indican algunas 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 las ventajas de la participación; Escalera Reyes (2011), por su parte, 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 se sienta

parte del territorio que ocupa; al respecto, Rofman (2016) considera 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.

Ahora bien, existen diversos tipos de participación, en este sentido, Cardarelli y Rosenfeld van a hablar de *participación restringida*, cuando está orientada a la ejecución de proyectos; *ampliada*, que se vincula con la participación en el proceso decisorio, *creadora de sentido* y *cogestión*, que implica la elaboración e implementación de políticas, programas y proyectos en forma asociada entre áreas y organizaciones estatales y la sociedad civil, implicando una transferencia de poder desde las primeras hacia la segunda, por lo que se constituye en el máximo grado de participación (Cardarelli y Rosenfeld, 1998; Cardarelli y Rosenfeld, 2002, citados en Eguía y Ortale, 2007).

Fung (2006) vincula en su estudio el concepto de participación con la democracia y la 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 participación en la democracia, basándose en tres dimensiones: selección de participantes, modos de comunicación y decisión, y extensión de la autoridad.

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, a la hora de seleccionar quiénes son convocados a participar –lo que el autor denomina Alcance de la Participación-, 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, 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 profesionales (Professional Stakeholders)*, se trata de representantes de intereses organizados.

En cuanto a la segunda dimensión, es decir, 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 participación. Los primeros tres se refieren específicamente a modos de comunicación de los participantes y los segundos, a modos de decisión.

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 la *reunión y negociación*, 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 el *debate y negociación*⁴, 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, midiendo el impacto de la participación, y 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 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

⁴ 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>).

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*.

Siguiendo la propuesta de articulación de Rofman (2016) se expone el vínculo que existe entre los conceptos participación ciudadana, políticas públicas y gobernanza. En primer lugar, una 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 et. al., 2008, p. 26). Rofman plantea que desde una perspectiva sociopolítica de análisis de las políticas públicas “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), de esta manera se introduce el concepto de gobernanza.

La gobernanza es un proceso en el que la definición del sentido de dirección de la sociedad, de las formas de organizarse para realizar los objetivos y del modo como se distribuirán los costos y beneficios no es exclusiva del gobierno, sino que es producto de la deliberación conjunta entre éste y las organizaciones privadas y sociales, los cuales juegan roles diversos según la naturaleza de los problemas y las circunstancias sociales (Aguilar Villanueva, 2007).

El enfoque de gobernanza parte del supuesto básico de que el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente, por lo que se requieren capacidades sociales para dirigir la sociedad. El autor plantea que la gobernanza “es el paso de un centro a un sistema de gobierno, en el que se requieren y activan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales. Es el paso de un estilo jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales” (Aguilar Villanueva, 2007, p. 9).

En concordancia con lo anterior, Kooiman (2004) introduce el concepto de gobernanza interactiva, ampliando la visión de la gobernanza al dejar de lado la orientación estrictamente gubernamental y concebirla como un fenómeno social que implica interacciones entre el gobierno y la sociedad civil. Las interacciones son acciones que se relacionan entre sí (nivel de acción), en un contexto material y socio cultural determinado (nivel estructural).

Es así como gobernar desde una perspectiva de interacción permite atravesar los límites entre entidades separadas (gobernantes y gobernados) y centrarse en las interacciones trans-límite que se dan entre ellos: “la frontera entre las responsabilidades

públicas y privadas se convierte en un objeto de interacción (...) ningún actor por sí solo, público o privado, tiene el conocimiento y la información necesarios para solventar problemas complejos, dinámicos y diversificados. Ningún actor tiene una perspectiva suficiente para utilizar eficientemente los instrumentos necesarios” (p. 175).

Ahora bien, la participación de la sociedad civil en el ciclo de vida de las políticas puede darse en el momento de construcción de la agenda, en la formulación de la política o en el momento de la implementación. En el presente estudio, se analizará la participación ciudadana específicamente en el momento de implementación. Al respecto, cabe destacar que existen diversas formas de concebir la implementación, aunque aquí se hará hincapié dos enfoques: por un lado, el de Bardach publicado en el año 1977, denominado “Implementation Game” (Juego de Implementación), y por otro, el enfoque “Bottom Up” (Implementación desde Abajo), desarrollado por Hjern y Hull, en el año 1982⁵.

Bardach considera la implementación como un proceso de ensamblaje, es decir, una sucesión de actividades que tienen como objetivo ensamblar los elementos de un programa (capacidades y recursos, decisiones y normas), en manos de actores relativamente independientes (Tamayo Sáez, 1997); para desarrollar su enfoque, incorpora la metáfora del juego, haciendo alusión a los actores que interactúan en la implementación de una política determinada, los cuales construyen estrategias y tácticas, y establecen reglas que condicionan la interacción (Sabatier et. al., 1998).

Por otro lado, se toma en consideración el enfoque “Bottom Up” (Implementación desde Abajo), según el cual la implementación ocurre cuando los ciudadanos entran en contacto con las organizaciones públicas encargadas de distribuir los bienes y servicios de una determinada política. Desde esta concepción, el desafío de la implementación radica en adaptar la formulación inicial del programa a las características locales y a su contexto, de modo que la implantación se vuelve contingente, variando en función de las características locales y las demandas particulares de los usuarios (Tamayo Sáez, 1997). Estos enfoques de análisis resultan adecuados si se quiere considerar a la interacción entre actores del sector público, privado y social local como claves en la implementación de programas (teoría de la gobernanza), y en este contexto, analizar la participación ciudadana.

⁵ Ambos enfoques constituyen una crítica al modelo clásico de análisis de la implementación, conocido como “Top Down” (Implementación hacia Abajo) y desarrollado por Sabatier y Mazmanian en el año 1979. Este modelo concibe el funcionamiento de las políticas públicas en una estructura jerárquica, haciendo hincapié en el mando y el control, es decir, hace foco en el estricto acatamiento de las decisiones tomadas al momento de la formulación de la política (Tamayo Sáez, 1997), una de sus críticas es que no permite incorporar las aportaciones surgidas de los procesos sociales y políticos locales, ya que se las considera como obstáculos para una implementación eficaz (Subirats y otros, 1998)

3. El caso de estudio

3.1. El programa Centros Comerciales a Cielo Abierto en Mar del Plata

Un Centro Comercial a Cielo Abierto (en adelante CCCA) es un conjunto de comercios y servicios que se encuentran localizados en una zona geográfica urbana, conformando una oferta comercial con una imagen común. Ofrece en forma integrada comercios, alojamiento, servicios y ocio, generando la posibilidad de que el residente encuentre todo lo que necesite comprar, y a su vez se recree a partir de actividades y eventos; y que, a su vez, el turista encuentre en este centro un atractivo turístico.

Cabe destacar que en la gestión del desarrollo urbano, los centros comerciales a cielo abierto constituyen el corazón de las ciudades y los barrios, junto con los casos históricos. Su conformación implica gestionar la zona como un espacio atractivo, 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 son sostenidos entre todos los actores implicados: comerciantes, instituciones intermedias, propietarios y vecinos.

A nivel nacional, el programa CCCA surge en el año 2000 a partir de una iniciativa de CAME (Confederación Argentina de la Pequeña y Mediana Empresa), con el apoyo del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En este sentido, CAME y BID diseñaron en el año 2002 el programa PROCOM (Programa de Fortalecimiento del Comercio Minorista), el cual brinda capacitación y asistencia técnica para la conformación de centros comerciales a cielo abierto en Argentina. La localidad pionera en la implementación del programa fue Morón (provincia de Buenos Aires), en el año 2002.

Desde ese año hasta la actualidad, CAME ha acompañado el desarrollo de alrededor de un centenar de CCCA en todo el país, a través de la Federación de Centros Comerciales a Cielo Abierto, Cascos Urbanos y Centros Históricos (FCCA)⁶, en conjunto con cámaras comerciales locales y gobiernos municipales. El mencionado programa busca generar estrategias para que los comercios minoristas puedan diferenciarse y competir con los grandes centros comerciales que son una amenaza para las Pymes. Sin embargo, el programa no solo se enfoca en generar beneficios para los comercios, sino que también pretende producir cambios más amplios en lo que respecta a la gestión de las ciudades, buscando resaltar la identidad local a través del trabajo conjunto entre comerciantes, instituciones intermedias y el Estado local⁷.

⁶ La FCCA se encuentra adherida a CAME y se encarga de implementar el Programa Centros Comerciales a Cielo Abierto en todo el país, a través de la generación de estudios para la mejora de servicios, infraestructura y equipamiento urbano, la capacitación para modernizar la gestión empresarial del sector comercial, el fortalecimiento de 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 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. <http://www.fccca.com.ar/>

⁷ A nivel nacional, y en lo que respecta a la implementación del programa, el país se encuentra dividido en ocho regiones: NOA, NEA, Cuyo, Centro, CABA, Buenos Aires, Gran Buenos Aires y Patagonia.

En este sentido, el principal objetivo del programa es generar asociatividad entre los comerciantes, para que luego se puedan generar estrategias asociadas para competir con los grandes centros comerciales. De esta manera, una vez que los comerciantes logran asociarse, pueden luego unirse a otros agentes sociales y económicos que participan en el programa para poder debatir sobre el desarrollo urbano y comercial de los territorios, y definir en conjunto su horizonte estratégico. Una vez organizados de esta manera, estarán en condiciones de exigir presencia en la toma de decisiones y defender sus intereses.

Cabe destacar que en la mayoría de las ciudades en donde se ha implementado el programa CCCA, la iniciativa fue impulsada desde las cámaras empresarias locales. En este sentido, los objetivos del programa contribuyeron a que los gobiernos locales y las organizaciones privadas y sociales que se sumaron a la propuesta, reconozcan los centros comerciales en su función como revitalizadores urbanos, contribuyentes a la calidad de vida y a la mejora del ambiente y generadores de dinamismo comercial, cultural y turístico⁸.

Ahora bien, para la implementación del programa en la ciudad de Mar del Plata, la UCIP (Unión del Comercio, la Industria y la Producción), es decir, la cámara intermedia asociada a CAME que representa los intereses de las Pymes marplatenses⁹, debió esperar un contexto político favorable, es decir, el apoyo de la gestión municipal local¹⁰. Una vez que este apoyo se materializó en el año 2013, se establecieron doce centros comerciales, contando cada uno con un gerente encargado de coordinar el vínculo entre comerciantes, asociaciones de la sociedad civil, UCIP y municipio.

Tal como plantea el vicepresidente de la Federación Económica de Buenos Aires (FEBA), el programa CCCA se inicia con una obra importante de infraestructura, de entre ocho y diez millones de pesos, inversión que constituye una limitante para muchos municipios¹¹. En la ciudad de Mar del Plata, se dejó la inversión en infraestructura para una segunda etapa y se inició el gerenciamiento y las acciones tendientes a generar asociativismo entre comerciantes, uno de los pilares básicos del programa¹².

Para llevar adelante el programa en la ciudad, en el año 2013 la gestión municipal del Partido de General Pueyrredón creó la Subsecretaría de Comercio e Industria (dependiente de la Secretaría de Producción), que estuvo a cargo de un

⁸ Revista Comerciar. 2015. Edición Especial “Centros Comerciales Abiertos. 15 Años 100 Ciudades”. CAME.

⁹ La UCIP 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).

¹⁰ Una de las condiciones contextuales favorables para la implementación del programa en Mar del Plata fue que el presidente de la Federación Económica de Buenos Aires (FEBA), era a su vez el presidente de UCIP. Este hecho le confirió a UCIP una conexión más fluida con representantes del sector gremial a nivel provincial y nacional. A partir de ese momento, UCIP comenzó a dialogar con las gestiones gubernamentales locales para implementar el Programa CCCA en Mar del Plata, objetivo que pudo concretarse en el año 2013.

¹¹ Estas obras incluyen pavimento, cañería, iluminación, ensanchamiento de veredas, extracción de marquesinas, entre otras.

¹² X Seminario Internacional Centros Comerciales Abiertos. “CCA vibrantes, la identidad de tu ciudad”. 15 de Marzo de 2016.

representante de UCIP. El objetivo de su creación fue que se constituya en un canal de expresión del sector comercial e industrial local acerca de sus inquietudes y problemáticas, facilitando el desarrollo comercial de la ciudad y generando puestos de trabajo¹³.

En relación a lo anterior, y tal como plantea el Subsecretario de Comercio e Industria:

Dentro de la subsecretaría se llevó a cabo el programa Centros Comerciales a Cielo Abierto, como un programa público – privado entre el municipio, la Cámara local y CAME (...) El programa trabaja en mejorar la competitividad del comercio, el comercio es un gran aportante de impuestos y de tasas municipales, entonces uno considera necesario tener políticas públicas activas para los centros comerciales de la ciudad.

Teniendo en cuenta que se trata de un programa público – privado, cada organización realiza diversos aportes en su implementación. En este caso, el municipio financió la contratación de los gerentes de los centros comerciales a través de la UCIP y el armado y diseño de la página web de cada centro comercial, a través de la Cámara TIC de Mar del Plata. Por otro lado, tuvo la voluntad de gestión para abocarse al programa y poner a disposición de los gerentes las áreas del municipio, para que estos sean reconocidos por los funcionarios en sus reclamos, y ha contribuido con recursos y capacidades de dichas áreas.

Por su parte, la UCIP puso a disposición del programa su sede, sus dirigentes - muchos de ellos comerciantes de los centros en cuestión-, brindó apoyo técnico a los comerciantes, subvencionó capacitaciones y viajes y también aportó consultores de CAME al inicio del programa. Además, en algunos centros comerciales hubo un involucramiento de organizaciones de la sociedad civil, tales como Asociaciones Vecinales de Fomento (AVF), cooperativas y clubes que pusieron a disposición del programa equipamiento, instalaciones y recursos.

El programa CCCA se entrelazó con otras iniciativas municipales vinculadas al reacondicionamiento del espacio urbano y al ambiente, tales como el programa Ciudades Emergentes y Sostenibles¹⁴, el programa Calles para la Gente¹⁵, el Plan Maestro de Transporte y Tránsito¹⁶ y el Código de Publicidad¹⁷. A su vez, tuvo apoyo

13 Gacetilla de Prensa <http://www.mardelplata.gob.ar/Noticias/blas-taladrid-asumi%C3%B3-como-nuevo-subsecretario-de-comercio-e-industria-del-municipio>

¹⁴ El Programa Ciudades Emergentes y Sostenibles (CES) es un programa de asistencia técnica no-reembolsable del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que provee apoyo directo a los gobiernos centrales y locales en el desarrollo y ejecución de planes de sostenibilidad urbana. Mar del Plata integra este programa desde el año 2012 <http://www.iadb.org/es/temas/ciudades-emergentes-y-sostenibles/dando-respuesta-a-los-desafios-de-desarrollo-urbano-de-las-ciudades-emergentes,6690.html>

¹⁵ El Programa Calles para la Gente se asocia al Programa Ciudades Emergentes y Sostenibles. En el año 2014, el BID facilitó la asistencia técnica de un renombrado estudio de arquitectura danés (Gehl Architects) que planificó intervenciones urbanas para los centros comerciales Güemes y 12 de Octubre, en base a un diagnóstico y considerando las opiniones de cien comerciantes de la ciudad <http://www.mardelplata.gob.ar/CallesparalaGente>

¹⁶ El Plan Maestro de Transporte y Tránsito surge a partir de un convenio que se firmó en el año 2011 entre la Municipalidad de General Pueyrredón y un conjunto de grupos de investigación (FLACSO, UBA, UNMDP y el Instituto de Pesquisa y Planificación Urbana de Curitiba, Brasil) con el objetivo de definir

del Banco de la provincia de Buenos Aires para generar créditos a comercios¹⁸. A su vez, la generación de CCCA está plasmada en el documento del Plan Estratégico Mar del Plata 2013-2030 como propuesta dentro del eje Económico, Productivo y Tecnológico¹⁹.

Cabe destacar que las particularidades de la implementación del programa en la ciudad de Mar del Plata, y en cada centro comercial en particular, teniendo en cuenta los actores implicados y sus relaciones, así como las capacidades y recursos puestas en juego, dan cuenta de los enfoques de implementación de políticas previamente citados, así como también de los procesos de gobernanza generados en esta fase del ciclo de la política.

3.2. El centro comercial 12 de Octubre

A los efectos del análisis, se ha tomado como caso de estudio el centro comercial 12 de Octubre debido a la cercanía con uno de los principales atractivos turísticos de Mar del Plata: el puerto y su polo gastronómico²⁰. A su vez, la calle presenta un recurso potencial dado por la posibilidad de la puesta en valor de su patrimonio material e inmaterial asociado a la inmigración italiana, lo cual se podría efectivizar a través de las acciones urbanas susceptibles de generarse a través del programa. De continuar el programa, la calle comercial podría recuperar la jerarquía que poseía a mediados del siglo pasado, cuando constituía uno de los paseos obligados en la ciudad turística por excelencia de Argentina.

Es importante destacar que 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).

cambios en un horizonte temporal de una década en lo que respecta al tránsito de vehículos, el estacionamiento, el transporte público de pasajeros, la movilidad no motorizada y la señalización y seguridad vial. Se generó un diagnóstico a partir de la realización de talleres participativos abiertos a la comunidad <http://www.mardelplata.gob.ar/pmtt>

¹⁷ El Código de Publicidad se establece por Ordenanza Municipal 20276, reglamentada el 27/01/12 <http://www.mardelplata.gob.ar/documentos/administracion/texto%20compilado%20cpu.pdf> Este código instauró medidas para los comercios que no fueron puestas en debate y consideración por los comerciantes de la ciudad, con lo cual la legislación gozó de escasa popularidad en la población residente <http://www.0223.com.ar/nota/2012-6-17-comerciantes-rechazan-el-nuevo-codigo-de-publicidad>

¹⁸ “Es un crédito que tiene 6 meses de gracia y un plazo de 12 meses, según el acuerdo que hizo el intendente Gustavo Pulti con el gobernador Daniel Scioli para que el Banco Provincia pueda otorgar esta línea de préstamos” <http://www.mardelplata.gob.ar/Noticias/promoci%C3%B3n-de-centros-comerciales-cielo-abierto-reuni%C3%B3n-con-comerciantes-de-la-calle-san>

¹⁹ Se 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” (Plan Estratégico Mar del Plata 2013-2030, p. 40)

²⁰ 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.

A su vez, en el nuevo Plan Estratégico de la ciudad 2013-2030 (2013), el desarrollo de la calle 12 de Octubre, del puerto de ultramar y del barrio Puerto en general figura en los llamados “frentes de acción” del plan: 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) de la ciudad, se habla de la evolución del Barrio Puerto con toda la riqueza de su identidad histórica²¹. Finalmente, en el Frente Económico Productivo, se incluye un proyecto de renovación urbana del Barrio Puerto, todo esto da cuenta de la importancia estratégica que presenta esta calle comercial y el barrio en el que se inserta para el desarrollo de Mar del Plata.

La calle 12 de Octubre, en el tramo incluido en el Programa Centros Comerciales a Cielo Abierto²², se localiza en el barrio Puerto de la ciudad de Mar del Plata, el cual se encuentra ubicado al sur de la ciudad y posee una historia asociada a la construcción del puerto de ultramar en la primera década del siglo pasado y al asentamiento de inmigrantes, en su mayoría italianos y españoles, abocados a la pesca y a la industria derivada.

La calle vivió una época de auge entre las décadas del '60 y '80 del siglo pasado, acompañada por la bonanza en la actividad pesquera. Sin embargo, en la década siguiente y hasta la actualidad, la pesca ha sufrido numerosos vaivenes, caracterizándose por extensos periodos de crisis, asociado a las políticas neoliberales y a la escasez del recurso por sobreexplotación, esta crisis tuvo su correlato en el espacio y medio ambiente que comprende el barrio (Yurkievich, 2013). En la actualidad la calle se encuentra, en términos generales, desvitalizada y con problemas de higiene e infraestructura urbana (escasez de semáforos, pavimento en mal Estado, congestión y sobrecarga vehicular), lo cual, sumado a la problemática de inseguridad genera una condición de escasa atractividad turística.

Con respecto a las características del Centro Comercial, su funcionamiento y dinamismo depende de la actividad económica pesquera, la cual está sujeta a fluctuaciones entre periodos de crisis y –relativa- bonanza. Un gran número de establecimientos comerciales tienen un promedio de treinta años de actividad, y algunos llegan a los cincuenta. En cuanto a su fisonomía urbana, se trata de un centro comercial heterogéneo, en tanto se caracteriza por la presencia de edificios, casas y locales bajos alternados; a su vez, la calle presenta una pendiente pronunciada que le quita accesibilidad a la circulación peatonal y vehicular.

Por su dinámica de funcionamiento, se trata de un centro comercial barrial: al momento de realizar las entrevistas (año 2016) poseía una ocupación de locales comerciales cercana al 100%. La mayor parte de los comercios abren de lunes a viernes y realizan horario cortado, cierran los sábados por la tarde y los domingos durante todo

²¹ 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).

²² El CCCA 12 de Octubre abarca la calle 12 de Octubre desde Avenida de los Trabajadores hasta calle Padre Dutto, y la calle Magallanes, paralela a 12 de Octubre. La Avenida Edison, transversal a 12 de Octubre y Magallanes, desde calle El Cano hasta calle Magallanes.

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, lo cual le brinda una relativa centralidad.

Para recuperar su importancia turística, se pensaron estrategias en el marco del programa CCCA; en primer lugar conectar la calle 12 de Octubre con el “Centro Comercial del Puerto” para poder captar el enorme flujo de personas que lo visitan²³, también se buscaba embellecer la calle y sus comercios y se pretendía implementar estrategias para posicionar y diferenciar los comercios, apelando a la identidad del barrio asociada a la inmigración italiana.

4. Análisis de la participación de los comerciantes de la calle 12 de Octubre en el Programa CCCA

Cabe destacar que al inicio de la implementación del programa en la calle 12 de Octubre, se propició una participación indirecta de los comerciantes y organizaciones de la sociedad civil a partir de la “Encuesta de Relevamiento Inicial” realizadas por la gerente con el objetivo de que los comerciantes y los actores estratégicos del barrio expresen sus puntos de vista, sus necesidades e intereses acerca de la arteria comercial y el barrio en el que se inserta. Estas encuestas nutrieron el FODA²⁴ que cada gerente debía realizar antes de comenzar a trabajar en el CCCA asignado; al respecto, la gerente de la calle 12 de Octubre plantea:

Nosotros arrancamos haciendo una encuesta que nos dio la capacidad de escuchar, a veces vos estabas una hora cuarenta con los comerciantes, escuchando la historia, escuchando los problemas antiguos, escuchando las necesidades actuales, un montón de cosas de las cuales uno se va nutriendo y así pudiendo ejecutar...

Al margen de este modo de indirecto, se analizará la participación en las reuniones presenciales, convocadas por la gerente en forma personal, visitando los comercios y organizaciones de la sociedad civil (OSC's) del barrio, y a través de un grupo de Whatsapp generado ad hoc²⁵ para facilitar la comunicación entre comerciantes, OSC's y gerente. Se han realizado alrededor de diez reuniones en los dos años en que el programa estuvo vigente en su máximo despliegue (2013-2015)²⁶, las cuales se fueron

²³ Se trata del polo gastronómico asociado a productos de mar ubicado en el puerto frente al inicio de la calle 12 de Octubre. En este sentido, uno de los objetivos de la gestión del CCCA 12 de Octubre fue modificar la circulación vehicular de la salida del Centro Gastronómico del puerto, para obligar a los vehículos a transitar por la calle 12 de Octubre en su vuelta al centro y así hacer visible la arteria comercial a los miles de visitantes que frecuentan el polo gastronómico.

²⁴ El análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) consiste en realizar una evaluación de los factores fuertes y débiles que en su conjunto diagnostican la situación interna de una organización, así como su evaluación externa; es decir, las oportunidades y amenazas. Es una herramienta que puede considerarse sencilla y permite obtener una perspectiva general de la situación estratégica de una organización determinada (Ponce Talancón, 2006). Esta herramienta también es utilizada para generar diagnósticos para la formulación de estrategias de acción en la gestión pública.

²⁵ El grupo de Whatsapp (aplicación de chat para teléfonos móviles) del CCCA 12 de Octubre contaba con cien integrantes.

²⁶ Esto coincide con el último periodo de gestión del intendente Gustavo Pulti. En la actualidad y tras el cambio de gestión pública, el programa ha quedado replegado y funciona con un gerente general para todos los CCCA de la ciudad.

configurando a partir de la presencia de un tema relevante a tratar, propuesto algunas veces por los comerciantes y otras por la gerente²⁷.

La gerente visitaba los comercios generalmente una vez por semana y, además de convocar a las reuniones, informaba lo tratado en encuentros precedentes, tratando de motivar a los comerciantes para que sigan participando activamente. A su vez, para incrementar la presencia de comerciantes en las reuniones, se distribuyeron folletos explicativos del programa. Al respecto, la gerente considera que el CCCA 12 de Octubre fue el que contó con mayor presencia de comerciantes en las reuniones, con una asistencia mínima de doce y un máximo de entre cincuenta y setenta personas; sin embargo, también aclara que en las últimas reuniones la participación fue decayendo.

Los comerciantes concibieron a las reuniones como una oportunidad de realizar reclamos al municipio, al respecto manifestaron a las autoridades del programa (municipio y UCIP) que primero había que solucionar cuestiones de base vinculadas a la seguridad y a la infraestructura y servicios urbanos, para luego poder comenzar a trabajar con las estrategias comerciales. No cabe duda que solucionar las problemáticas enunciadas era necesario al momento de constituir el CCCA, aunque también retrasó el objetivo específico de lograr competitividad comercial, obligando a la gerente a gestionar los reclamos ante las áreas municipales correspondientes, tal como plantea el Subsecretario de Comercio e Industria y la gerente del CCCA 12 de Octubre:

En muchos centros comerciales hay cuestiones que han cambiado un poco el eje porque entre el descreimiento de los comerciantes y al ver que había una figura pública en el medio, 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...pero sí puede coordinar con la policía, con la secretaría de seguridad del municipio...

...cuando arrancamos acá, tenía comercios inundados...la respuesta de los comerciantes fue “¿De qué centro comercial a cielo abierto me hablás si tenemos veinte comercios inundados?” con lo cual me empecé a interiorizar de lo que es el Arroyo del Barco...

Lo anteriormente expuesto, sumado a la ansiedad de los comerciantes para ver superadas las problemáticas históricas del barrio, siendo sus demandas más profundas y globales de lo que pueda alcanzar un programa puntual, hicieron que la percepción del programa CCCA se vea influida en forma negativa. Uno solo de los comerciantes logró distinguir la diferencia entre las expectativas de los comerciantes y el objetivo del programa:

Se hicieron reuniones con el comisario, se quería ir a la municipalidad...demasiadas expectativas para el arranque de un programa, empezaron a pedir seguridad...era una reunión para hermoear la calle, no para la seguridad...son cosas para plantear pero no en ese momento...

²⁷ 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.

A su vez, el Delegado Municipal de la zona Puerto, plantea que la escasa popularidad del nuevo Código de Publicidad, el cual fue instaurado en forma casi paralela a la implementación del Programa CCCA, predispuso negativamente a los comerciantes al momento de participar:

...cuando surge el programa fue a posteriori del cambio de código, y eso también tuvo que ver un poco con la situación de rebeldía del comerciante porque había tenido que bajar su marquesina, adecuar su cartel indicador, eso inició la relación un poco a la defensiva, porque muchos no estaban de acuerdo...

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 (un total de 252 comercios), así como también a representantes de organizaciones de la sociedad civil de la zona²⁸. A su vez, a determinadas reuniones asistieron representantes del Estado²⁹ para tratar problemáticas puntuales.

Los comerciantes convocados a participar han tenido una respuesta diferenciada: mientras que algunos han asistido a la mayor parte de las reuniones, otros han dejado de participar luego de las primeras reuniones y otro grupo participó en forma esporádica. También hay comerciantes que se abstuvieron de participar en las reuniones desde el principio. Aquellos comerciantes que participaron esporádicamente señalan como causa, la falta de tiempo disponible para poder asistir y el asiduo contacto que mantenían con la gerente del programa, que les informaba lo tratado en las reuniones. El grupo de comerciantes que dejó de participar alude a la falta de confianza en la gestión pública local, a la ausencia de respuestas ante los reclamos realizados a lo largo de las reuniones y la consecuente sensación de estar “perdiendo el tiempo”, tal como expresa uno de los entrevistados:

Ni bien se organizó todo si [participaba], después ya no quise ir, porque era siempre lo mismo, cada político nuevo que entraba... todos hacían propuestas bárbaras pero, quedaba todo en la nada siempre, así que no, dejé de ir a las reuniones...

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 ha habido instancias de *decisión* conjunta, a excepción de algunos casos puntuales como la elección del tipo de luminaria a instalar en la calle. Al respecto, la 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 a con la renovación.

²⁸ Asociación Vecinal de Fomento, Rotary Club Puerto, Casa D' Italia, Club Talleres, Fiesta Carnaval del Puerto, Comisión Amigos Plaza Italia.

²⁹ Delegado Municipal de la Zona Puerto, Subsecretario de Seguridad, Secretario de Cultura, representantes del Ente de Vialidad, entre otros.

Es clave destacar que aquellos comerciantes que decidieron no participar ante la posibilidad alternativa de “estar informados” por vías alternativas (presencia de la 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 y negociar 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 de los comerciantes para concurrir fue expresar su malestar acerca de la problemática de la inseguridad y exigir una pronta respuesta por parte del Estado.

Con respecto a esta problemática, la gerente del CCCA 12 de Octubre considera que los mismos comerciantes, cuando vieron la cuestión de la inseguridad 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, configurándose de esta manera el programa de descuentos “Locos de Re Martes³⁰”, al respecto la gerente 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 de gestión, surge el tema de lo comercial, pero fue por ellos mismos, dijeron “basta de hablar de seguridad, basta de hablar de la basura...¿qué podemos hacer?” Y así surge Locos de Re-Martes...

Además del tema de la inseguridad, las reuniones sirvieron para canalizar demandas de larga data tales como 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 OSC's de la zona en las reuniones.

En lo que respecta a la Extensión de la Autoridad, se considera que ha existido cierta *influencia comunicativa*, en tanto algunos entrevistados consideran haber sido escuchados por las autoridades del programa, mientras que otros opinan que esta influencia no fue tal, y que las decisiones ya estaban tomadas de antemano, o bien fueron escuchados ante 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

³⁰ En septiembre de 2015 se lanzó el programa de descuentos “Locos de Re Martes”, al cual se adhirieron 65 comercios del CCCA 12 de Octubre.

falta y de lo que se va a hacer...las ideas no responden a una necesidad legítima del comerciante...

5. Consideraciones Finales

Teniendo en cuenta las entrevistas realizadas a los representantes del programa, el alcance de la participación fue selección abierta dirigida a todos los comerciantes de la calle comercial y sus aledaños, incluyendo también a representantes de organizaciones de la sociedad civil del barrio; ocasionalmente han sido convocados representantes del sector público local.

En cuanto al modo de comunicación, existen opiniones divergentes entre los comerciantes. De este modo, algunos entrevistados consideran que han escuchado propuestas como espectadores y también han podido expresar preferencias y necesidades. Aunque también hay quienes asocian el hecho de “participar” con estar incluidos en alguna acción comercial o en una red social. Cabe destacar que no se dieron instancias de decisión, a no ser a partir de una experiencia puntual.

En lo que respecta a la extensión de la autoridad, algunos entrevistados plantean que existió cierta influencia comunicativa hacia las autoridades y que han visto cambios a partir de la implementación del programa, mientras que otros consideran que las decisiones ya estaban tomadas de antemano o bien eran escuchados porque no quedaba otra alternativa ante la gravedad de las problemáticas.

Indagar en las características de la participación ciudadana en políticas y programas permite superar la visión simplista acerca de los procesos participativos, incorporando cuestiones vinculadas a la calidad de dichos procesos y sus implicancias políticas. Es así como la investigación realizada pretende aportar al análisis de casos en lo que respecta a la participación de actores en programas, en el marco de la teoría de la gobernanza.

El análisis de la participación ciudadana en la implementación 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 esta caso, desde un abordaje sociopolítico.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, L. F (2007).El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernaza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39.

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

CAME, Federación de Centros Comerciales a Cielo Abierto (2015). *Revista Comerciar. Edición Especial Centros Comerciales Abiertos. 15 Años 100 Ciudades. Recuperada 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: Paidós.
- Cunill, N. (1991). Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Cunill Grau, N. (1997). Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. Caracas: CLAD - Nueva Sociedad.
- Eguía, A., Ortale, M. S., Pagani, M. L. & Pagamento, L. (2007). Sobre el concepto de participación. En Eguía, A. & Ortale, M. S. (Comp.), Programas Sociales y Participación en la provincia de Buenos Aires (pp 49 -77). La Plata: EDULP.
- Escalera Reyes, J. (2011). Public participation and socioecological resilience. En Dave Egan, Evan E. Hjerpe & Jesse Abrams (Ed.), Human dimensions of ecological restoration. Integrating science, nature, and culture (p. 79 -92). Washington: Island Press.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. Public Administration Review, 66 (s1), 66-75.
- Kliksberg, B. (1999). Seis tesis no convencionales sobre participación. Revista de Estudios Sociales, 4, 107-124.
- Kooiman, J. (2004). Gobernar en gobernanza. Revista Instituciones y Desarrollo, 16, 171-194.
- Marradi, A., Archenti, N. & Piovani, J.I (2007). Metodología de las ciencias sociales. Buenos Aires: Emecé.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. Revista del CLAD Reforma y Democracia, 21.
- Millaleo, S. y Valdés, M. (2004). Participación social y pueblos originarios. Aportes y propuestas para la discusión. Programa Orígenes. Ministerio de Planificación de Chile. Recuperado de <https://www.mapunet.org/documentos/mapuches/participacion.PDF>
- Municipalidad de General Pueyrredón. (2006). Plan de Gestion Territorial de Mar del Plata y el Partido de General Pueyrredon. Recuperado de
- 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/BUENOSAIRE/Plan-Estrategico-de-Mar-del-Plata-2013-2030.pdf>

- Pirez, 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 .
- Restrepo, D. I. (2002). Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 25, 87-124.
- Rofman, A. (comp.) (2016). Participación, políticas públicas y territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral. Los Polvorines: 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.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ariel.
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En Bañón, R. & Carrillo, E. (Comp.), *La nueva administración pública* (p. 281-312). Madrid: Alianza Universidad.
- 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.