

Melina Jacobowicz

melinajaku@hotmail.com

Transformaciones urbanas en Mar del Plata en un nuevo marco estatal

Resumen

El propósito del presente trabajo es explorar los procesos estatales que posibilitan la inserción y articulación de un organismo como el BID con la Municipalidad de General Pueyrredon (MGP). Me refiero, puntualmente, a la descentralización estatal y al Nuevo Gerenciamiento Público como las principales transformaciones estatales que facilitan esta incipiente relación. Más específicamente, interesa indagar los modos en los que estos procesos repercuten en la planificación urbana, y cuáles podrían ser sus consecuencias.

En el año 2012 la ciudad de Mar del Plata es elegida por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para formar parte de la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES), que busca dar respuesta a las problemáticas creadas por la creciente y acelerada urbanización mediante la implementación de diversas medidas y políticas (BID, 2012).

El propósito del presente trabajo es explorar los procesos estatales que posibilitan la inserción y articulación de un organismo como el BID con la Municipalidad de General Pueyrredon (MGP). Me refiero, puntualmente, a la descentralización estatal y al Nuevo Gerenciamiento Público como las principales transformaciones estatales que facilitan esta incipiente relación. Más específicamente, interesa indagar los modos en los que estos procesos repercuten en la planificación urbana, y cuales podrían ser sus consecuencias.

Como sostiene Guzmán (2012):

“En la década del 90 comienzan a gestarse una serie de reformas institucionales de diverso origen y naturaleza que básicamente pretenden la transformación de los Estados para lograr su adaptación al modelo de desarrollo basado en economías de mercado y en sistemas políticos democráticos. En el

contexto de la globalización económica y política, las instituciones financieras internacionales se convierten en importantes promotores de reformas en Latinoamérica. Es así como el BID adopta la estrategia de reforma y modernización de Estado, bajo la cual se pretende la consecución de Estados modernos y eficientes que proporcionen un marco regulatorio adecuado para el funcionamiento de economías de mercado y para garantizar su sostenibilidad mediante la promoción de la gobernabilidad democrática, bajo el entendido de que la coexistencia armónica entre ambos conduce al desarrollo.”

Uno de los organismos multinacionales que empieza a tener presencia en América Latina a partir de la década de 1960 es el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este organismo, con 48 países miembro, surge con la misión institucional de mejorar la calidad de vida en América Latina, mediante la ayuda financiera y técnica a los países que buscan reducir la desigualdad y la pobreza. Las prioridades de este organismo son: reducir la pobreza y la desigualdad social; abordar las necesidades de los países pequeños y vulnerables; promover el desarrollo a través del sector privado; abordar el cambio climático, energía renovable y sostenibilidad ambiental; y fomentar la cooperación e integración regional. A partir de 1980, y más enfáticamente en 1990, el BID ejerció una creciente influencia en la constitución de las agendas en distintos niveles de gobierno.

La **descentralización** político-administrativa del Estado pareciera ser uno de los procesos que permiten explicar la relación entre un organismo internacional de financiamiento y nuestro gobierno local. A través de la descentralización se procura distribuir territorialmente el poder transfiriendo competencias decisorias desde el gobierno nacional hacia los gobiernos locales. Frecuentemente este proceso es entendido como una propuesta democratizadora que otorga transparencia y mayor participación ciudadana en los distintos niveles de gobierno. En Argentina este proceso comienza en la década de 1980 y fue profundizado por el Consenso de Washington firmado en 1989. Se consideró como un modo de facilitar y articular los procesos que involucraran a instituciones públicas y privadas, a través de la gestión de los gobiernos locales. Asimismo, se enfatizó el hecho de que descentralizar haría posibles formas de control ciudadano sobre los actos de gobierno (Gabriela Agosto). La descentralización político-administrativa implicó, además, la desfinanciación de los municipios, la introducción de

diversas medidas tendientes a rebajar costos, recortes en los servicios públicos, la privatización de obras de infraestructura, entre otros. La meta era disminuir los costos administrativos y productivos de corto plazo en sus jurisdicciones y, de ese modo, lubricar y acelerar las inversiones externas de capital. (Peck y Brenner, 2009)

En un contexto de creciente globalización, con una nueva autonomía inexplorada y frente a la falta de fondos públicos, los gobiernos locales comienzan a aliarse con los incipientes organismos multinacionales de financiamiento, con el fin de encontrar en ellos una nueva agenda adecuada al contexto, y el acompañamiento técnico y financiero correspondiente.

A su vez, y nuevamente propiciado por estos organismos, comienza a aplicarse un nuevo paradigma de organización estatal conocido como el **Nuevo Gerenciamiento Público** (New Public Management). Al respecto, explica López (2003):

“Desde los propios organismos internacionales se impulsa una variante crítica de las políticas derivadas del “Consenso de Washington”, haciendo énfasis en la ampliación de la capacidad institucional y en la eficacia de la acción estatal para el buen funcionamiento de los mercados (...) De este modo, la nueva “generación” de reformas prioriza una serie de transformaciones “hacia adentro” del Estado apoyadas cada vez más en las ideas básicas provenientes de las ciencias de gestión o del management, cuya legitimidad como fuente de propuestas para mejorar el desempeño del sector público encuentra sustento en la experiencia “exitosa” acumulada en el sector privado durante las últimas décadas.”

En esencia, este paradigma apunta a mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión estatal aplicando el esquema organizacional y operacional de una empresa privada. Esto significa organizar el gobierno en grupos de agencias y departamentos; en la adopción de tomas de decisiones estratégicas y orientadas a la obtención de resultados, utilizar objetivos de output, indicadores de rendimiento, pagos en relación con los resultados y medidas de mejora de la calidad; en recortar los gastos; en una mayor flexibilidad; en una mejora de la eficiencia en la



prestación de servicios públicos; en la promoción de la competencia en el ámbito y entre organizaciones del sector público (Suleiman, 2000).

Planificación urbana en un nuevo marco estatal

La planificación urbana no queda exenta de estos procesos estatales, y también sufre modificaciones significativas. En un contexto de globalización creciente, alta competitividad y esquemas políticos orientados al mercado, la planificación urbana comienza a tomar un tinte empresarial y se genera un nuevo discurso sobre “cómo hacer la ciudad”. Este discurso se ve impregnado de términos como flexibilidad, competitividad, revitalización, sostenibilidad, etc. Una de las máximas expresiones de este proceso es la creación e implementación de los Planes Estratégicos. La planificación urbana tradicional sufre una crisis ante los cuestionamientos de la economía que discute su eficacia y pertinencia, en tanto se considera como demasiado lenta respecto de la velocidad del movimiento de los flujos económico-financieros (Fernández, 2001). En este aspecto, la planificación estratégica, entendida como parte de un proceso de descentralización estatal, sirve para brindar autonomía a los municipios y posicionarlos en un mundo competitivo y globalizado.

El discurso de la planificación estratégica en América Latina comienza en la década del 90 y se apoya en la teoría del desarrollo endógeno, que enfatiza la necesidad de mejorar la competitividad de las empresas locales, la inversión en innovación tecnológica, la penetración en los mercados exteriores y la capacitación de la fuerza de trabajo. Para lograr el desarrollo es necesario, además, establecer redes relacionales eficaces entre los centros de conocimientos, los empresariales, y los de fuerza de trabajo, para que las innovaciones se difundan fluidamente por el tejido socio-económico (BöckerZavaro, 2003). Consecuentemente, las comisiones encargadas de elaborar los principales lineamientos de estos planes están compuestas en un gran porcentaje por empresas privadas. Es quizá por esto que los planes estratégicos implementados en América Latina poco tienen que ver con la planificación de la ciudad en términos de crecimiento, consumos colectivos, necesidades barriales o movimientos sociales urbanos. Por el contrario, ellos giran en torno a la productividad y competitividad de las ciudades, en tanto son generados en su mayoría por organismos privados. Como sostiene Vainer (2000), en este tipo de planeamiento estratégico,

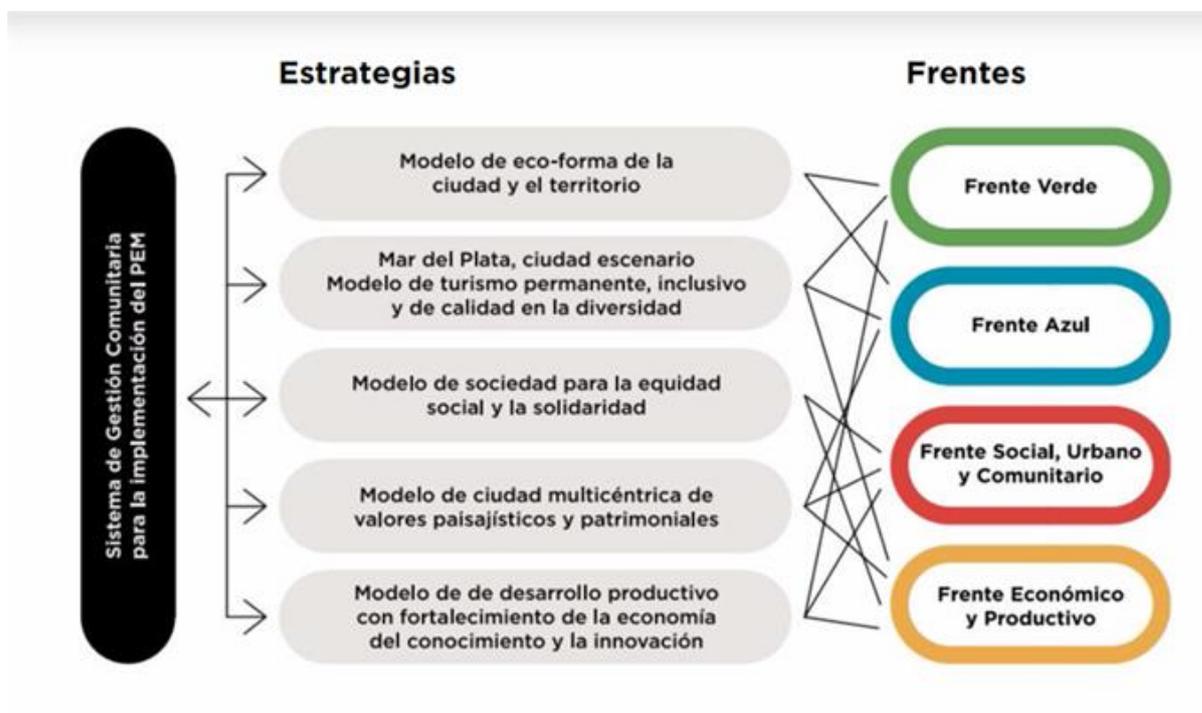
los intereses empresariales están en detrimento de la ciudad como espacio público y político. Es el rasgo de la construcción de la ciudad sin ciudadanos.

Es importante resaltar que estos procesos de transformación urbana en este marco estatal ocurren de manera diversa en las distintas escalas y contextos. Como sostienen Peck y Brenner (2009), se debe hacer hincapié en *la inserción contextual de los proyectos de reestructuración neoliberal, y su dependencia de la trayectoria (entendida como el resultado de un proceso que depende de la secuencia completa de decisiones tomadas por los actores a través del tiempo, y no solo de las condiciones del momento)*. En este sentido, y a través del concepto de “neoliberalismo realmente existente”, los autores nos invitan a *explorar la producción de tales proyectos al interior de contextos nacionales, regionales y locales específicos, cuya especificidad está determinada por el legado de marcos institucionales, políticas estatales, prácticas regulatorias y conflictos políticos que han sido transmitidos a través del tiempo*.

El caso de Mar del Plata

En este marco, en el año 2012, la ciudad de Mar del Plata es elegida por el BID para formar parte de la **ICES**: Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles. Esta iniciativa busca dar respuesta a las problemáticas creadas por la creciente y acelerada urbanización mediante la implementación de diversas medidas y políticas. Uno de los primeros pasos de la metodología propuesta por la ICES es la realización de un diagnóstico de la ciudad sobre la base de un análisis de indicadores temáticos en tres dimensiones: la sostenibilidad ambiental, el desarrollo urbano sostenible, y la sostenibilidad fiscal y la buena gobernabilidad. (BID, 2013).

Es a partir de este diagnóstico que la municipalidad de la ciudad lanza un nuevo Plan Estratégico con estas dimensiones, previamente mencionadas, como ejes centrales de acción. Con esta lógica, en el nuevo PEM se plantea un accionar en cuatro frentes:



Observamos en este gráfico extraído del Plan Estratégico algunas dimensiones que hemos mencionando como parte de las nuevas lógicas de producción de la ciudad: la utilización de un nuevo lenguaje y el posicionamiento en el mercado como un producto que debe ser consumido. A su vez, se observa en la metodología seleccionada la influencia del Nuevo Gerenciamiento Público, ya que se opera en base a indicadores estandarizados como en una empresa privada.¹

¹En principio la aplicación de estos indicadores pareciera ser beneficiosa, ya que le brinda información al municipio que previamente no tenía. Los “diagnósticos” realizados sobre el crecimiento de la ciudad procedían de estudios generados por empresas privadas y por los proveedores de servicios urbanos, y por lo tanto eran parciales, orientados a una temática en particular, o no eran confiables. La ICES le brinda al Municipio de General Pueyrredon información privilegiada sobre la ciudad, obtenida en teoría de manera eficiente, transparente y metódica. Sin embargo, debemos preguntarnos qué tan confiable o pertinente es la información derivada de la aplicación de estos indicadores si tenemos en cuenta su construcción metodológica. Estos indicadores han sido construidos para poder medir la evolución de una ciudad a lo largo del tiempo, y para comparar entre ciudades involucradas en la ICES. Por estar pensados en términos generales para todas las ciudades, no se tienen en cuenta las especificidades de cada objeto de estudio, dejando de lado dimensiones importantes.

Si analizamos con mayor detenimiento el frente urbano observamos la propuesta de fomentar una ciudad multicéntrica con el fin de promover una sociedad equitativa. Estos son algunos de los “Proyectos Insignia” de este frente.



Ciudad en los barrios
· Centros de encuentro distribuidos en todo el territorio.

Trama social descentralizada, diversificada e Inklusiva
Consolidar la Ciudad del Oeste. Eje Cívico - Nuevo Centro Cívico Municipal.
· Renovación Urbana Libertad + Luro + Colón.
· Recualificación del espacio público. Trabajo sobre sus elementos componentes. Plan de Forestación, iluminación y mobiliario urbano.

Fuente: Plan Estratégico Mar del Plata 2013-2030, p. 38.

Sin embargo, una gran mayoría del accionar propuesto por este PEM atenta contra ese objetivo, en tanto se priorizan las intervenciones en el frente azul para reforzar la competitividad de la ciudad en el mercado, a través de intervenciones que apuntan a valorizar zonas comerciales y turísticas que se detallan a continuación.

Este breve análisis nos permite pensar que *“el Municipio deja de ser el garante de los vecinos de la ciudad y se transforma en el auspiciante de las iniciativas inmobiliarias puramente especulativas”*. Esta afirmación se puede respaldar con un recorrido sobre las intervenciones que el municipio y la Comisión Mixta han propiciado en los últimos años en la ciudad. Estas políticas urbanas recientes pueden ser agrupadas en cuatro grandes categorías:

1. Equipamientos de jerarquía: Estación ferroautomotora, Paseo Aldrey, Museo MAR.
2. Recualificación de centros comerciales: Calles para la gente en centro comercial Güemes, Alem
3. Puesta en valor del frente marítimo: instalación de estaciones saludables, remodelación de zona balnearia de La Perla, puesta en valor del Torreón del Monje, terminal de cruceros.
4. Construcción de barrios privados y emprendimientos de categoría en zonas centrales: Rumencó, Torres de Pelli, Royal Residences, Malecón Hué, etc.

Contrariamente a los objetivos planteados en la fundamentación del Plan Estratégico, tanto de 2004² como de 2013³, este accionar pareciera acrecentar la desigualdad de los habitantes de la ciudad, en tanto normalmente se benefician zonas que ya se encontraban valorizadas. Existe una gran porción de la población marplatense que no es tenida en cuenta a la hora de pensar y producir los espacios públicos, generando un consecuente cuestionamiento sobre la dimensión estrictamente pública de ese espacio, ya que, como se ha mencionado, lo público de un espacio no refiere únicamente a la accesibilidad física, sino también a un aspecto simbólico. En este sentido, si los espacios públicos y las recualificaciones urbanas son pensadas únicamente dentro del casco urbano, y en función del mercado, la ciudad es producida sólo para aquellos que pueden acceder a estos centros comerciales a cielo abierto, privando a los sectores más vulnerables del derecho a la ciudad. Este breve análisis de la planificación estratégica en la ciudad de Mar del Plata nos permite observar cómo se articulan las nuevas lógicas de producción de la ciudad, en tanto una lógica mercantil triunfa por sobre la lógica de derechos ciudadanos.

Bibliografía

- BöckerZavaro, R. (2003). *Desarrollo, planificación estratégica y corporativismo local: El caso de Mar del Plata*. (Tesis de doctorado). Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Rovira i Virgili.
- Fernández, R. (2001) *Arquitectura en la cultura de la posurbanidad*, Derivas. Centro de Publicaciones, Secretaría de extensión, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.

² A saber en el aspecto urbano-ambiental: "Definir e implementar un modelo de organización territorial equilibrado que contemple la protección de las particularidades ambientales del Partido, una eficiente articulación entre sus núcleos poblados y el incremento progresivo de la calidad de vida urbana a través de la adopción de nuevos instrumentos de ordenación y la gestión de proyectos claves." Y también "Promover la integración entre la ciudad turística y la estable y entre sectores urbanos consolidados y periféricos de la ciudad, reduciendo los desequilibrios estacionales proveyendo a los barrios periféricos de infraestructura y equipamiento." (Fuente: Objetivos línea urbano-ambiental, PEM 2004)

³ "Reducir las inequidades tendiendo a la integración de la sociedad, generando oportunidades y calidad de vida para todos sus ciudadanos" (Fuente: Objetivos del Frente social, urbano y comunitario, Plan Estratégico Mar del Plata 2013 -2030, p. 15.)

•Guzmán Rincón, A. (2012), *El rol de los organismos internacionales en los procesos de reforma a los sistemas judiciales en América latina: La agenda del Banco Interamericano de Desarrollo y las dinámicas de transformación institucional en Colombia*, Tesis de Maestría en Derechos Humanos y Democratización, Universidad Nacional de San Martín, Centro Internacional de Estudios Políticos.

•López, A. (2003), *La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual*, Instituto Nacional de la Administración Pública: Dirección de Estudios e Información, Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado Documento Nro 68.

•Plan Estratégico de Mar del Plata y el Partido General Pueyrredón (2004).

•Plan Estratégico Mar del Plata 2013-2030 (2013).

•Theodore, N., Peck, J., Brenner, N. (2009) *Urbanismo Neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados*, en *Temas Sociales* n.º 66, p. 1-11, marzo 2009.

•Vainer, C. (2000) *Patria, empresa y mercadería*. En: Arantes, O.; Vainer, C.; Maricato, E. "A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos". Petrópolis. Ed. Vozes.