

LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN UNA CIUDAD INTERMEDIA

Una revisión del Plan Estratégico
de Mar del Plata 2004
a 20 años de su presentación

Mabel Zecca



Imagen de portada. La imagen de portada es una composición de cinco imágenes pertenecientes al Plan Estratégico Mar del Plata y General Pueyrredon (PEMyGP , 2004). En el centro se encuentra la portada del PEMyGP y a los lados se pueden observar tres imágenes con personas en las diferentes etapas de diagnóstico participativo y una quinta imagen con un texto que dice “gente durmiendo en la calle, cada vez más niños y adultos pidiendo”.

GENTE DURMIENDO EN
LA CALLE, CADA VEZ MAS
NIÑOS Y ADULTOS PIDIENDO

RESUMEN

El presente artículo tuvo como objetivo analizar las etapas y el desarrollo del Plan Estratégico Mar del Plata y General Pueyrredon, revisar si se alcanzaron los objetivos esperados surgidos de la elaboración, implementación, actualización y seguimiento del Plan, y evaluar su legado tras haberse cumplido 20 años de su presentación. Desde la perspectiva del urbanismo crítico y el Derecho a la ciudad, el enfoque metodológico general adoptado se centra en el paradigma de la complejidad, mediante la utilización de técnicas cualitativas orientadas a un trabajo de investigación descriptivo y explicativo. Finalmente, se realizan consideraciones generales que permiten reflexionar sobre los procesos de planificación estratégica en ciudades intermedias.

PALABRAS CLAVE Plan Estratégico, participación ciudadana, ciudad intermedia.

DATOS DE LA AUTORA

Mabel Zecca. Licenciada en Gestión Cultural. Doctoranda en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (UNCuyo). Becaria doctoral UNMdP con sede en el Grupo de Investigación en Políticas y Gestión de las Culturas (GIPGC, FAUD, UNMdP).

Contacto: mabelzecca@yahoo.com.ar

ORCID ID: 0000-0002-3679-9008

AGRADECIMIENTO

Quisiera expresar mi más sincero agradecimiento a la Dra. Laura Zulaica por su invaluable orientación y apoyo durante mi investigación.



<https://creativecommons.org/share-your-work/cclicenses/>

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EM UMA CIDADE INTERMEDIÁRIA

Uma revisão do Plano Estratégico de Mar del Plata 2004, 20 anos após sua apresentação

RESUMO

Este artigo teve como objetivo analisar as etapas e o desenvolvimento do Plano Estratégico de Mar del Plata e General Pueyrredon (PEMyGP), verificar se os objetivos esperados decorrentes da elaboração, implementação, atualização e monitoramento do Plano foram alcançados e avaliar seu legado 20 anos após sua apresentação. Sob a perspectiva do urbanismo crítico e do Direito à Cidade, a abordagem metodológica geral adotada centra-se no paradigma da complexidade, utilizando técnicas qualitativas voltadas para a pesquisa descritiva e explicativa. Por fim, são feitas considerações gerais que permitem refletir sobre os processos de planejamento estratégico em cidades intermediárias.

PALAVRAS-CHAVE Plano Estratégico, participação cidadã, cidade intermediária.

STRATEGIC PLANNING IN AN INTERMEDIATE CITY

A Review of the Mar del Plata Strategic Plan 2004, 20 Years After Its Presentation

ABSTRACT

This article aimed to analyze the stages and development of the Mar del Plata and General Pueyrredon Strategic Plan (PEMyGP), review whether the expected objectives arising from the development, implementation, updating, and monitoring of the Plan were achieved, and evaluate its legacy 20 years after its presentation. From the perspective of critical urbanism and the Right to the City, the general methodological approach adopted focuses on the complexity paradigm, utilizing qualitative techniques oriented toward descriptive and explanatory research. Finally, general considerations are made that allow for reflection on strategic planning processes in intermediate cities.

KEYWORDS Strategic Plan, Citizen Participation, Intermediate City.

INTRODUCCIÓN

En los procesos de planificación estratégica el rol del Estado es fundamental al momento de la producción del espacio, ya que garantiza y promueve la justicia social a través de la regulación, planificación y gestión urbana, buscando asegurar un desarrollo equitativo que evite la segregación y la exclusión de grupos sociales. La planificación estratégica en el Partido de Gral. Pueyrredon fue producto de la necesidad de buscar una visión compartida de la ciudad debido a la crisis socioeconómica e institucional que vivía la ciudad y el país en el año 2001. El mismo se propuso establecer un rumbo que garantizara el desarrollo y el crecimiento sostenible a través de la toma de decisiones que dieran respuesta a la demanda de quienes habitan en el Partido de General Pueyrredon. A veinte años de su presentación, el presente estudio busca reflexionar sobre tres momentos claves del Plan: primero se revisó el proceso por el cual surgió y quienes fueron sus actores claves, luego se analizaron los procesos que definieron la visión y las estrategias del Plan Estratégico Mar del Plata y General Pueyrredon (PEMyGP), y finalmente se reflexiona sobre lo que ocurrió con el mismo a través de la mirada de quienes participaron. Este trabajo es el resultado de uno de los aspectos abordados en un trabajo de investigación más amplio en el cual se han analizado los planes estratégicos de la ciudad de Mar del Plata desde el 2004 en adelante.

Mar del Plata es la ciudad cabecera del Partido de General Pueyrredon, ubicada en el litoral marítimo del Mar Argentino, en la zona sudeste de la provincia de Buenos Aires, cuya población estable es de 682.605 habitantes según datos censales del año 2022. Su carácter administrativo le permite ejercer cierta influencia en su entorno cercano. La ciudad posee un centro urbano fuertemente establecido, que produce bienes y servicios básicos, añadiendo

Recepción original: marzo 2025
aceptación: julio 2025. Zecca M
"LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN UNA CIUDAD INTERMEDIA
Una revisión del Plan Estratégico de Mar del Plata 2004 a 20 años de su presentación". Revista i+a, investigación más acción, n° 25, p. 32-63

¹ Localidades y parajes del Partido de General Pueyrredon: Sierra de los Padres: Ruta 226 Km. 16; Laguna de los Padres: Ruta 226 Km. 14; Batán: Ruta 88 Km. 15; Pje. San Francisco: Ruta 226 Km. 10 (izq) 5,5 Km. camino asfaltado; Pje. Los Ortiz: Ruta 88 pasando Batán Km. 12. Hay cartel indicador: Je. Loma Alta: Ruta 226 Km. 16,5 (der) 4,5 Km. Referencia: Escuela N°8;Barrio Chapadmalal: Ruta 11;Pje. El Tejado: Ruta 2 Km. 393;Pje. Santa Isabel: Ruta 11 Km. 29,4;Barrio Estación Camet: Ruta 2 Km. 394; Barrio Estación Chapadmalal: Ruta 88 Km. 12; Pje. El Boquerón: Ruta 88 pasando Batán Km. 12 (izq), cartel "Los Ortiz";Pje. Colonia Barragán: Ruta 2 pasando Almacén de Cobo (Der) 11 Km.; Pje. Valle Hermoso: Ruta 88 Km. 9;El Coyunco: Ruta 226 Km. 16 entrada a Sierra de los Padres (der);Gloria de la Peregrina: Ruta 226 Km. 20 * Colinas Verdes: Ruta 226 Km. 24;El Dorado: Ruta 226 Km. 35,5 * Santa Paula: Ruta 226 Km. 10;Las Margaritas: Ruta 2 Km. 398, San Martín de Porres; Barrio 2 de Abril: Ruta 2 pasando Las Margaritas Km. 396,La Adela: Ruta 2, pasando Las Margaritas Km. 396 * Santa Angela:

valor e identidad a la misma, y por otra parte posee una zona periférica¹ rural vinculada (a través de rutas provinciales y nacionales) con otras ciudades y zonas aledañas generando intercambios, empleo y un movimiento dinámico que influye tanto a la economía local como regional. Por ello, la ciudad puede considerarse como intermedia del tipo ATIs II² (Vapñarsky y Gorovovsky, 1990; Llop, Iglesias, Vargas y Blanc 2019; Tella, 2015, s.f.; CGLU, 2014, s.f.; Grupo, 2016; Speranza, 2016). El MGP tiene una triple jurisdicción (Provincia - territorio de riveras, Nación - zona portuaria y Municipio administra la ciudad y las zonas rurales) (Zagorodny, 2015). Las intervenciones directas provenientes de distintos ámbitos gubernamentales (en particular el provincial y el municipal) fueron dando forma a la ocupación y al uso de los ámbitos urbanos y rurales del territorio del municipio de General Pueyrredon (MGP, 2009).

La organización del territorio tuvo sus inicios hacia la década del cincuenta siguiendo las tendencias económico-sociales de la época, así como el desarrollo tecnológico, las dinámicas del mercado y el desarrollo institucional (autoridades locales y de la sociedad civil), cuando se origina el crecimiento de una nueva oleada turística con un perfil más amplio de carácter popular, integrado por sectores sociales tanto de clase media como de las capas más humildes a través del turismo sindical. Zagorodny (2015) señala que la ciudad era vista como una mercancía y empresa al mismo tiempo por el sector privado, ya que el turismo constitúa una de las principales actividades económicas de Mar del Plata. Por ello, el crecimiento de la ciudad fue dominado por particulares los cuales se adelantaron siempre a las decisiones del Estado. Los organismos político-administrativos (locales, provinciales y nacionales), comenzaron a generar una proyección de infraestructura urbana (servicios públicos) sobre la base de una planificación surgida de consenso con los actores sociales que participaban de la construcción de la ciudad. La entrada en vigencia del Decreto-Ley provincial N° 8912/77, referida específicamente al ordenamiento del territorio logró poner freno a la expansión ilimitada de la planta urbana de Mar del Plata (caracterizada en el período 1950-1970), y la vigencia de un Código de Ordenamiento Territorial estimuló la constitución de una ciudad de muy baja densidad. Parte de la actual infraestructura urbana de la ciudad de Mar del Plata, fue desarrollada bajo el impulso de la demanda del sector privado vinculado al turismo, adonde la ciudad era Ruta 2 Km. 394; El Sosiego: Ruta 2 pasando El Tejado Km. 393 * Los Zorzales: Ruta 2 pasando El Sosiego; Las Quintas: Ruta 2 Km. 387; Barrio Los Acantilados: Ruta 11; Barrio San Eduardo: Ruta 11. (MGP, s.f.)

¹ II - ATIs mayores: de 400.000 hasta 999.999 habitantes; aunque actualmente se están utilizando tres subcategorías: ATIs mayores (o grandes ciudades medias), ATIs intermedias (o ciudades medias) y ATIs menores (o ciudades medias menores)

vista como un espacio de modernidad de la mano de una pujanza empresarial. Por ello, se priorizó el desarrollo y construcción de infraestructura orientada a emprendimientos turísticos (MGP, 2004, 2009, 2015; Guzzo, 2007).

La población que reside en el Partido de General Pueyrredon, en las últimas décadas, ha sufrido cambios significativos en los patrones de asentamiento de su población. Algunos de ellos provienen de la organización del territorio local y por la gran cantidad de equipamientos, servicios, instalaciones, locales y viviendas subutilizadas como consecuencia de la condición de temporalidad que signa a la actividad turística.

De la búsqueda de un horizonte compartido que diera respuesta a los efectos de la crisis socioeconómica del 2001 (que impactó en la mayoría de los sectores económicos³), surgió la propuesta de dar un nuevo rumbo a la ciudad impulsando la realización de una planificación estratégica con el fin de reorientar el desarrollo de la misma.

El Plan Estratégico de Mar del Plata y Partido de General Pueyrredon-2004 (en adelante PE-MyGP), fue producto de la necesidad de buscar una visión compartida de ciudad que diera respuesta a las demandas sociales (surgidas por la crisis socioeconómica e institucional), buscando establecer un rumbo para el crecimiento sostenible que garantizara el desarrollo local.

Aunque Mar del Plata se encontraba en un proceso de recuperación económica impulsada por el turismo, la pesca y la industria textil, seguía manteniendo indicadores altos de desempleo, por ello, el PEMyGP aspiraba a ser un instrumento de gestión basado en el acuerdo colectivo, con un modelo de ciudad y partido más equitativo e integrado, que se sostuviera y renovara en el tiempo⁴ (Katz en MGP, 2004; Monteverde en IEUCPABAIX, 2005).

Los resultados del PEMyGP no se dieron a conocer, en consecuencia, resulta interesante analizarlo para generar conocimiento sobre el mismo. Por este motivo, el objetivo es analizar las etapas y el desarrollo del Plan Estratégico Mar del Plata y General Pueyrredon (PEMyGP), revisando si se alcanzaron los objetivos esperados surgidos de la elaboración, implementación, actualización y seguimiento del Plan, y evaluar su legado.

³ el progresivo deterioro de grandes instalaciones, equipamientos y edificios símbolos emblemáticos de la imagen clásica de Mar del Plata - ciudad turística, y la desaparición de gran parte del patrimonio edilicio - que supo otorgarle singularidad arquitectónica a Mar del Plata dentro del concierto de las grandes ciudades argentinas. (MGP, 2009, pág. 48).

⁴Posteriormente se formularon otros Planes: Plan de Gestión Territorial (2009), Plan Maestro de Movilidad Urbana (2009), Plan de Acción Mar del Plata Sostenible (2013) y Plan Estratégico Mar del Plata 2013-2030 del año (2015).

APORTES TEÓRICO CONCEPTUALES

Desde la perspectiva del urbanismo crítico, la urbanización fue una de las causas que generó el deterioro de la vida urbana, fruto de la alienación y la mercantilización de ésta, promovió la necesidad de proponer un Derecho a la Ciudad que impulse territorios accesibles y democráticos, propicios para la convivencia, la pluralidad y diversidad de usos, tanto para el desarrollo colectivo como individual (Lefebvre, 1969; Palero, 2016). Esta idea comprende las distintas articulaciones entre la reproducción social, el espacio urbano y el derecho colectivo, y argumenta que se debe construir una ciudad mediante el consenso ciudadano a través de procesos participativos que reconozcan los deseos de sus habitantes y sus modos de vida (Harvey, 1998).

En los procesos de planificación estratégica, el rol del Estado es fundamental al momento de la producción del espacio, ya que repercute en toda la comunidad e involucra al conjunto de las actividades económicas y a las actuaciones públicas y privadas. Por ser una política de largo plazo, establece en el territorio escenarios de uso y ocupación para ser alcanzados en una extensión de tiempo determinado.

Por otro lado, al ser instrumento de planeación, el mismo está sujeto a los procedimientos técnicos, políticos y administrativos que incluyen la realización de actividades de diagnóstico y un análisis de prospectiva territorial, así como la formulación de objetivos, la elaboración de los lineamientos estratégicos y la definición de las acciones por realizar. Aunque se utilicen las mismas herramientas y metodologías en el proceso de planificación, al ser implementado en una unidad territorial específica se podrían alcanzar diferentes resultados y efectos, ya que el objeto de análisis es una construcción social dinámica e irrepetible, como todo fenómeno social (Massíris Cabeza , s/f, 2006, 2012; Gómez Orea, 1993, 2002; Pujadas y Jaume Font, 1998).

En línea con lo anterior, la planificación en el orden local es considerada un instrumento que delinea las estrategias de las políticas públicas y plasma sus objetivos, los cuales suelen aspirar a disminuir las disparidades regionales y la concentración territorial de actividades y de población, especialmente aquellos vinculados a los efectos no deseados de los procesos de desarrollo (Lira, 2006; Massíris Cabeza, s/f, 2006, 2012; Pujadas y Jaume Font, 1998).

Según la literatura específica sobre esta temática, las actividades a desarrollarse deben surgir de un diagnóstico que analice diversas categorías, entre ellas, la distribución de los asen-

tamientos en el espacio, jerarquías y/o dependencias entre ellos, las relaciones de intercambio de personas, las dotaciones de infraestructuras y equipamientos colectivos, incluyendo análisis de situación del grupo poblacional (calidad, el estado de su patrimonio construido y viabilidad hacia el futuro), cantidad y estructura social, así como fuentes de riqueza con las que podría sostenerse. Por otro lado, los resultados del plan dependerán de las metodologías de planificación utilizadas, tanto en su calidad como en el tratamiento de los problemas sectoriales a priorizar y la factibilidad de una ejecución eficiente del plan (Gómez Orea, 1993; Forester, 1993 en Sandoval Escudero, 2014).

ABORDAJE METODOLÓGICO

El enfoque metodológico general adoptado en la presente investigación se centra en el paradigma de la complejidad, ya que se parte de considerar al territorio como un sistema complejo (García, 2006). La complejidad está dada por la relación y los procesos multinivel que existen en los diferentes procesos de la planificación estratégica en los cuales las personas interactúan, así como sus partes e interrelaciones que se dan desde distintos niveles. Por ello, la estrategia metodológica parte de la utilización de técnicas cualitativas orientadas en un trabajo de investigación descriptivo y explicativo que permita avanzar hacia procesos de aprendizaje para comprender la realidad en su conjunto (Cubo de Severino, Lacón y Puiatti, 2011).

Las técnicas utilizadas fueron entrevistas estructuradas a participantes ya que facilita la clasificación y análisis, presentando una alta objetividad y confiabilidad (Díaz-Bravo et al., 2013), y revisión bibliográfica documental teniendo en cuenta que los documentos constituyen una tercera fuerza de evidencia (Valle, 1999).

En relación a la administración de los instrumentos, la revisión bibliográfica documental incluyó el análisis de la ordenanza N° 14957 (MGP, 2002), Plan Estratégico de Mar del Plata y Partido de General Pueyrredon 2004 y documentación complementaria. Posteriormente como fuente primaria de información se efectuaron diez entrevistas estructuradas a participantes⁵ del PEMyGP durante los meses de abril y mayo del año 2025, que permitieron sistematizar la recolección de datos, especialmente teniendo en cuenta el tiempo transcurrido y los diferentes tipos de participación realizadas.

⁵ Una entrevista a un miembro local del equipo técnico, tres entrevistas a personal de planta municipal, dos entrevistas a representantes de colegios profesionales y cuatro entrevistas a vecinos.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

El proceso inicial - Institucionalización del PEMyGP

El PEMyGP comenzó en el año 2001, impulsado por una Junta Promotora que siguiendo la propensión del empresariado local de incidir en las decisiones sobre el destino de la ciudad insta al Estado local a involucrarse en procesos que redireccione la política local, a través de impulsar una planificación estratégica. El municipio receptor de esta iniciativa institucionaliza el proceso de realización del PE mediante la sanción de la ordenanza municipal N° 14.957 (promulgada el 25 de octubre del 2002), por la cual se aprueba la creación de una Comisión Mixta para la elaboración de un Plan Estratégico para Mar del Plata y General Pueyrredon, cuyo objetivo era “(...) asegurar la elaboración, implementación, actualización y seguimiento de un Plan Estratégico para la ciudad de Mar del Plata y el Partido de General Pueyrredon” (MGP, 2002, art. 2, s.n.).

Según el art. 1, el municipio reconoció lo actuado hasta ese momento por Junta Promotora del Plan, y en el art. 4 se definió como sería la constitución de la Comisión Mixta Plan Estratégico Mar del Plata. Esta comisión estuvo compuesta por la Junta Promotora (instituciones con un representante titular y un suplente), miembros del Honorable Concejo Deliberante (tres representantes titulares e igual número de suplentes), representantes del Departamento Ejecutivo del MGP (un titular y un suplente), y presidido por el señor Intendente Municipal en la calidad de Presidente Honorario (art. 5). La Comisión Mixta del Plan Estratégico Mar del Plata era una entidad autárquica, ya que era responsable de elaborar, aprobar y aplicar su propio Reglamento Interno de funcionamiento (art.6), así como modificar, excluir o incluir instituciones o particulares a su composición inicial (art.7). Según la mencionada ordenanza esta Comisión Mixta tenía como fin: investigar y elaborar un Plan estratégico con sus respectivas políticas, instrumentos y medidas que fueran tendientes a alcanzar un desarrollo permanente, y promoviera una inserción regional, nacional e internacional; convocara a la comunidad a tener una participación activa en cuestiones vinculadas a la investigación, elaboración y aplicación del Plan; creara, organizara y designara los equipos técnicos (investigación, elaboración y/o aplicación del mismo); difundiera en PEMyGP tanto el resultado del proceso de formulación como la efectividad y la participación honesta y responsable en la consecución del bienestar general y del bien común (por sobre los intereses particulares o sectoriales); promoviera actividades de intercambio con otros organismos (prohibiendo la realización de actividades

políticas); y finalmente, propusiera a las autoridades (HCD y PE) la aplicación del Plan Estratégico.

A fin de comprender el impacto esperado del PEMyGP, es importante observar el artículo 9º, el cual establece que:

"la Comisión Mixta Plan Estratégico Mar del Plata será órgano consultivo, no vinculante del Departamento Ejecutivo y del Honorable Concejo Deliberante en aquellos temas que comprometen reformas estructurales para el desarrollo de la ciudad de Mar del Plata y del Partido de General Pueyrredon y su inserción regional, nacional e internacional" (MGP, 2002).

En estos procesos de planificación estratégica de orden local que involucre los destinos de una ciudad, requiere de un Estado cuyo rol articulador garantice tanto el proceso como la implementación de los resultados obtenidos. Y aunque el municipio institucionalizó el proceso, definió anticipadamente el alcance del PE al otorgarle el carácter de no vinculante, aun cuando parte de los integrantes de la comisión mixta fueran autoridades municipales. Esta situación puso en riesgo de manera anticipada tanto la continuidad del PEMyGP, como la aplicación de sus proyectos y propuestas, ya que no reconoce al PEMyGP como política de estado a largo plazo, sino que lo somete a: "(...) revisión en forma ordinaria una vez al año y en forma extraordinaria cuando la importancia del tema así lo amerite" (MGP, 2002, art. 10).

La conformación de equipos de trabajo

Para la conformación del equipo técnico se realizó un Concurso Nacional de Antecedentes, Propuesta y Oposición para seleccionar una propuesta de gestión que permitiera formular el PEMyGP. El equipo seleccionado fue liderado por el Arq. Roberto Monteverde de la ciudad de Rosario – Argentina. Aunque el prestigio y conocimiento del Arq. Monteverde era ampliamente reconocido, es importante observar que el equipo ejecutor no era de la ciudad limitando su capacidad de acción inicial, por lo tanto, se convocó a conformar un equipo local de apoyo técnico a través de concurso que permitiera cubrir las contrapartes del equipo rosarino en las áreas socio-institucional, económico-productiva, urbano ambiental y comunicacional (MGP, 2004).

Este equipo local fue financiado en parte por la Municipalidad quien pagó o abonó los primeros cuatro haberes, y, por otra parte, por la Junta Promotora del Plan quienes tenía que abonar los cuatro meses posteriores. Al mismo tiempo, el municipio asignó profesionales para cada

una de las áreas. Los profesionales convocados que pertenecían a la planta municipal participaron en las etapas iniciales del PEMyGP (Etapa inicial de diagnóstico de la situación a la fecha de convocatoria), ya que contaban con información privilegiada para el desarrollo de éste, aunque algunos de ellos continuaron participando en distintas etapas del proceso. Se pudo establecer que el equipo técnico no tenía una definición establecida de cómo debería ser el desarrollo de la ciudad, ya que era algo que se esperaba surgiera de las etapas diagnósticas de talleres.

De acuerdo a la información brindada por el profesional que participó en el equipo de trabajo local como por los expertos y los vecinos entrevistados, se puede decir que el equipo técnico del Arq. Monteverde se enfrentó con dos concepciones en disputa. Por un lado, la propuesta del equipo técnico que impulsaba una noción participativa y democrática del desarrollo orientado a toda la comunidad (en línea con lo propuesto para un Derecho a la Ciudad que impulse territorios accesibles y democráticos). Desarrollo local se entendía como algo que podía tratarse entre todos los actores sociales y no solamente entre pocas personas o empresas, en donde la ciudad podía ser vista como inclusiva, protectora de sus recursos y del patrimonio cultural y natural.

Por otro lado, el poder político local hacía hincapié en un desarrollo basado en los poderes económicos, sobre todo por las presiones de los sectores relacionados con la construcción y la especulación inmobiliaria⁶, este grupo estaba más vinculada a la concepción tradicional de los PE de fines de los 90, es decir, con un Estado articulador de las demandas e iniciativas privadas y proveedor indispensable de cierta infraestructura básica, buscando dar continuidad a las prácticas realizadas por los sectores de poder a lo largo de los años en la ciudad.

Finalmente, el documento final del PEMyGP fue producto de la implementación de un proceso de planificación acordado por los equipos técnicos, políticos y administrativos que incluyeron la realización de actividades de diagnóstico, caracterización territorial, elaboración de los lineamientos estratégicos y la definición de las acciones por realizar.

⁶ Centro de Constructores y Anexos, Cámara de la Construcción, Colegio de Ingenieros (incluidos los agrimensores, que prestaron su sede para que se desarrollara todo el plan), el Colegio de Martilleros, UOCRA, entre otros.

El proceso de la formulación del PEMyGP

Diagnóstico

A mediados del mes de marzo del 2004, el equipo técnico local comenzó a trabajar en las actividades para la formulación del Plan (MGP, 2004). El proceso comenzó con la realización de una fase diagnóstica (primera mitad del año 2004), en donde se buscaba alcanzar una visión común de la situación de la ciudad, así como alcanzar un reconocimiento colectivo de temas que dificultan o potencian el desarrollo local (MGP, 2004). En la tabla 1 denominada Modelo de Planificación Estratégica utilizado para la formulación del plan-PEMyGP, se puede observar el modelo de formulación utilizado.

Según el Intendente de Gral. Pueyrredon Daniel Katz (2004), las jornadas de trabajo desarrolladas para la elaboración del mismo fueron el acontecimiento político más importante del año, ya que participaron (...) muchísimas personas (que) han permitido definir una estrategia que marca el rumbo y el modo de transitar hacia la construcción de la ciudad y el partido que soñamos" (MGP, 2004, p. 6). El diagnóstico fue realizado a través de varias actividades: un taller efectuado en el mes de noviembre de 2003; entrevistas a personas representativas de distintos sectores de la ciudad; diez talleres de prediagnóstico (mayo y junio de 2004), con la participación de representantes institucionales y comunitarios; un taller de Diagnóstico Final (julio); encuentros de trabajo en Sierra de los Padres y Batán y varias reuniones vinculadas a problemáticas específicas.

En relación a las herramientas y metodologías utilizadas en el proceso de planificación implementado respondieron a los modelos sugeridos por la literatura especializada en el tema. De las entrevistas realizadas surgió consensuadamente que el Estado era visto como el actor principal en el PEMyGP, ya que contaba con la capacidad de llevar adelante el proceso e implementarlo, porque poseía la capacidad de articular las demandas e iniciativas privadas junto a las demandas y necesidades de los vecinos, reordenando el proceso. Algunos vecinos⁷ consideraron que el Estado tuvo dificultades para escuchar la voz de los barrios de la ciudad

⁷ Para la realización de las entrevistas se revisó el listado final de participantes presentado en el documento final del PEMyGP (2004), el cual ascendía a un número de 600 personas. No se indicaba pertenencia (miembros de la sociedad civil, personal de planta, funcionarios, equipos técnicos, etc.), ni datos de contacto. Por ese motivo se realizó una revisión del mismo para poder identificar personas y posibles medios de contacto. En el caso de los ciudadanos se identificaron 12 personas de las cuales solo 4 accedieron a participar, las otras dijeron no recordar cómo fue su participación porque había pasado mucho tiempo (más de 22 años), o no respondieron a nuevos mensajes de contacto.

Datos a verificar	PEMyGP
Plazos de las intervenciones	La comunidad local consideró que era necesario un Estado participativo, que se involucre en la gestión de las políticas sociales, y que fomentara la participación y el consenso de la comunidad en el corto plazo, así como acuerdos a mediano y largo plazo.
Diversos niveles y escalas de gobierno	Iniciativa del sector privado local institucionalizado por el gobierno local.
Actores involucrados	<ul style="list-style-type: none"> • taller noviembre de 2003 • más de sesenta entrevistas a empresarios, referentes comunitarios, fomentistas, dirigentes políticos, periodistas, funcionarios públicos, etc.; • diez talleres de prediagnóstico (abierto) • un taller de Diagnóstico Final (abierto) • encuentros de trabajo en Sierra de los Padres y Batán (abierto) • varias reuniones efectuadas en torno a problemáticas específicas • relevamiento de estudios o documentación existentes en diversas instituciones. 

Valores e intereses en los procesos de planificación	Movilización de múltiples actores. Banco De Proyectos-espacio para la presentación de propuestas elaboradas por personas e instituciones de la ciudad, de manera individual o conjunta. Se recibieron un total de 324 agrupados por área de pertenencia, de acuerdo a su vinculación con las líneas estratégicas y objetivos priorizados con anterioridad.
Acumulación de aprendizajes	Trabajo en equipo profesionales, obreros, políticos de distintas tendencias, empresarios, sectores sociales. Evaluación y seguimiento: no se determina.
Morfología y compacidad	No se presentan planchetas de zonificación, solo integrado al texto general.
Zonificación de acciones	No se presentan planchetas.
Principales agentes	Sector público y sector privado.
Concepciones y objetivos.	Ayudar a la reconversión comercial orientado a la oferta de alternativas de actividades comerciales gestionadas conjuntamente y/o integradas a eventos de distinto tipo (gastronómico, cultural, etc.) adecuada a nuevas demandas turísticas y de la población local.

Tabla 1.Modelo de Planificación Estratégica utilizado para la formulación del plan-PEMyGP

La tabla revisa el modelo de formulación utilizado para el plan-PEMyGP (MGP, 2004).

Fuente: Elaboración propia.

por la insuficiente representación de estos en las jornadas, mientras que otros entrevistados consideraron que el PEMyGP fue participativo y abierto a la comunidad, donde los presentes tuvieron la oportunidad de participar con su opinión y debatir los temas tratados.

Retomando el proceso, el documento menciona que en un taller de diagnóstico se consensuó la caracterización de la situación de la ciudad, utilizando una matriz DAFO con variables internas y externas. Quienes participaron en los talleres advirtieron distintos momentos, en algunos se puso especial énfasis en el desarrollo periférico y barrial, y en otros, en obras de infraestructura y servicios. También se mencionó que en esa época se pensaba en la Mar del Plata Turística que respondiera a una agenda de 365 días al año, promoviendo el aspecto comercial, aunque dejando de lado áreas como cultura, educación, inclusión social.

En este punto es importante aclarar que los vecinos entrevistados no pudieron distinguir las etapas en que participaron, pero mayoritariamente las identificaron como etapas de diagnóstico o de aportes de proyectos. También manifestaron que la participación les generaba un gran entusiasmo, y que los espacios se caracterizaban por ser muy concurridos en donde la gente se mostraba interesada en trabajar para que el PE se llevará adelante, y mencionan que algunos talleres eran masivos y otros más restringidos a profesionales. Se puede decir que los integrantes de la sociedad civil fueron quienes proveyeron un anclaje con la problemática de cada barrio al plasmar las demandas sociales de la ciudad.

El Coordinador de la Comisión Mixta del Plan Estratégico, Sr. Miguel Donsini, explicó que habían logrado tres objetivos: inicialmente constituir una comisión promotora (que nació del sector privado), que contara con colaboración del gobierno, todas las fuerzas políticas y el apoyo de más de 60 instituciones de todos los sectores de la ciudad; luego (a través de la creación de equipos técnicos) elaborar un plan estratégico participativo⁸ para todo el Partido, y por último, conseguir la participación de las instituciones (universidades, colegios profesionales, organizaciones obreras, ONGs, instituciones barriales, cámaras empresariales, partidos políticos) con un fin común. Para finalizar, el intendente había destacado la pluralidad de voces en los talleres y jornadas, el consenso de las prioridades y la visión a futuro a la que aspiraban alcanzar como ciudad. “Apostamos a un modelo de ciudad y partido más equitativo e integrado. Y hemos decidido avanzar colectivamente para lograrlo. Trabajamos por una ciudad inclusiva que brinde más y mejores oportunidades a todos sus habitantes” (Katz en MGP, 2004, p. 6).

⁸A pesar de un diagnóstico que reconocía serias dificultades para acordar y veía en la actuación aislada de las instituciones locales su rasgo distintivo, se ha podido avanzar de manera consensuada y participativa. Ha existido capacidad de trabajo conjunto, disposición al diálogo, tolerancia y respeto a visiones e intereses diversos y, a veces, contrapuestos”. (MGP, 2004, pág.13)

La participación de la comunidad, por un lado, brindó (a través de procesos participativos en el diagnóstico) una mirada real del territorio en la fase situación inicial, y por otro, demostró el interés genuino de los ciudadanos en ejercer su derecho colectivo de construir una ciudad que reconozca sus necesidades y deseos futuros sobre los modos de habitar la ciudad mediante el consenso de ideas y propuestas. Lamentablemente, la misma solo es invitada a participar en las fases diagnósticas sin continuidad en el proceso.

En la tabla 2 denominada Componentes del Plan: Ejes Económico productivo, Urbano-ambiental y Socio institucional, se encuentran detalles de las líneas estratégicas: diagnóstico preponderante y posibles líneas de trabajo (ubicada en el ANEXO).

Definición de escenarios

Al finalizar la etapa de diagnóstico consensuado (agosto), se definió un horizonte de mediano plazo⁹ para alcanzar cada uno de los temas considerados. Se definieron una serie de escenarios futuros (posibles y deseables) con las siguientes variables: signos de agotamiento del patrón de crecimiento económico, falta de políticas de desarrollo productivo y generación de empleo, ausencia de políticas sociales integrales, escenario social fragmentado, deficiencias en planificación y gestión urbana ambiental, desequilibrios en la provisión de infraestructura y servicios (MGP, 2004).

Según Monteverde (en IEUCPABAIX, 2005) la ciudad contaba con infraestructura de alto valor para cualquier estrategia de desarrollo, y buscaba posicionarse como una marca - imagen a nivel nacional e internacional, de acuerdo con los modelos asociativos de desarrollo impulsados en esa época. Con la realización del Taller de Estrategias (septiembre), se acordaron las líneas de actuación y objetivos.

Posteriormente, el PEMyGP trabajó sobre las líneas estratégicas y los objetivos de acuerdo con la priorización efectuada por los participantes en los talleres, acordando avanzar sobre la denominada “agenda vieja”¹⁰, que incluía los grandes temas que la ciudad aún no había

⁹El plazo no fue definido en el documento, pero se considera un horizonte de cinco a diez años.

¹⁰La vieja agenda bordaba las cuestiones pendientes, e incluía temas relacionadas a la terminal, el tratamiento y evacuación de los líquidos cloacales, el tratamiento y disposición de los residuos sólidos, la municipalización del sector de ramblas, cuestiones relacionadas a la accesibilidad a la ciudad , la definición de un perfil productivo de la ciudad, posibles problemas en abastecimiento de agua potable, crecimiento descontrolado de la ciudad, la carencia de planes para Batán y Sierra de los Padres.

solucionado: terminal Ferroautomotora, asegurar el poder de decisión municipal en el sector de ramblas - Hotel Provincial - Casino, entre otros.

Tanto los expertos y los miembros de los equipos locales entrevistados, identificaron el tratamiento de la agenda vieja y una nueva agenda, esta última relacionada a cuestiones afines a las funciones del Estado como la provisión de servicios públicos, obras de infraestructura, modernización de la administración, diseño de programas orientados a sectores vulnerados, etc.

Los ciudadanos entrevistados solo identificaron el tratamiento de una única agenda (vieja y nueva simultáneamente). Finalizada la primera etapa, se anticiparon objetivos y se registraron iniciativas que pudieran concretarlos.

Durante la definición de escenarios (según los entrevistados perteneciente al equipo técnico), el sector privado tuvo una fuerte relación e incidencia en el PEMyGP desde el momento de crearse la Junta Promotora (como se explicó en párrafos anteriores), influenciando especialmente en aquellos temas ligados a la construcción, canalizando sus inquietudes a través de sus instituciones gremiales¹¹, además, existieron otros representantes institucionales como la Universidad FASTA quienes intervinieron fuertemente en los temas priorizados.

Otra fue la percepción que tuvieron los vecinos de la incidencia del sector privado (quizás con una mirada más ingenua de la situación), ya que lo caracterizaron como colaboradores activos que participaban a través de sus diferentes cámaras y asociaciones (del sector comercial, turístico y gastronómico), en busca de brindar un nuevo impulso a la ciudad tras la crisis socioeconómica del 2001 y la demanda comunitaria para generar trabajo.

La estrategia y sus proyectos

Una vez acordadas las líneas estratégicas de actuación (inclusión social, innovación y empleo, equilibrio urbano-ambiental y transformación municipal), se priorizaron los objetivos para cada una de las mismas, y se enumeraron las iniciativas planteadas que pudieran concretarlos. Al definirse los escenarios futuros (posibles y deseables), se establecieron una serie de variables dentro de los ejes temáticos: signos de agotamiento del patrón de crecimiento económico, falta de políticas de desarrollo productivo y generación de empleo, ausencia de políticas sociales integrales, escenario social fragmentado, deficiencias en planificación y

¹¹ Centro de Constructores y Anexos, Cámara de la Construcción, Colegio de Ingenieros (incluidos los agrimensores que prestaron su sede para que se desarrollara todo el Plan), Colegio de Martilleros, UOCRA, entre otros.

gestión urbana ambiental, desequilibrios en la provisión de infraestructura y servicios. En relación a los proyectos, en el transcurso el mes de octubre del año 2004 se habilitó el Banco de Proyectos, que recibía las propuestas elaboradas por personas e instituciones de la ciudad, de manera individual o conjunta.

Durante a la habilitación del Banco de Proyectos, se organizaron nueve reuniones de trabajo a fin de promover la formulación de proyectos. Las trescientas veinticuatro propuestas recibidas, fueron reagrupadas y se acordaron priorizar un número de proyectos por cada una de las cuatro líneas estratégicas que aglutinaban las propuestas recibidas : innovación y empleo, inclusión social, equilibrio urbano-ambiental y transformación municipal. La primera de ellas fue la línea 1¹² - Innovación y empleo, que tenía como objetivo “Promover una estrategia de desarrollo local sustentable (...) orientadas a la revitalización de las actividades productivas consolidadas, la generación de empleo genuino y el inicio de un proceso de búsqueda de nuevos espacios de oportunidad en ámbitos de gestión público-privados” (MGP, 2004, p.108), Por su parte, la línea 2¹³- denominada Inclusión Social, estuvo centrada en temas vinculados a “Favorecer la construcción de una ciudad integradora, que promueva la inclusión social a través de la revitalización del rol del Estado en la promoción del bien común, la gestión intersectorial e interjurisdiccional coordinada y la participación ciudadana” (MGP, 2004, p.108).

¹²Línea innovación y empleo - Estrategia 1. Fortalecimiento del entorno innovador: proyectos Ordenamiento y promoción de espacios de asentamiento industrial; Instituto tecnológico de apoyo a la innovación; Centro de apoyo y promoción de la actividad emprendedora; Agencia de desarrollo local; Sistema de información económica. Estrategia 2. Fomento productivo y programas sectoriales: proyectos Ciudad de puertas abiertas todo el año; Revalorización del sector comercial de la ciudad; Mar del Plata, centro universitario regional; Mar del Plata, distrito de deporte, diseño y moda; Producción Hortícola Integrada (P.H.I.); Promoción de la industria cultural; Modernización productiva del sector de la construcción e industrias afines; Incorporación de valor en la cadena productiva pesquera. Estrategia 3. Capacitación y promoción del empleo: proyectos Capacitación y promoción del empleo: Plan más y mejor Trabajo; Capacitación turística en la población: Programa conciencia turística en Mar del Plata; Promoción de competencias empresariales. Estrategia 4. Inserción nacional e internacional de la ciudad : proyectos Marketing de la ciudad y desarrollo de la imagen de marca; Promoción comercial de las empresas pymes locales.

¹³Línea inclusión social - Estrategia 1. Promoción familiar: proyectos Como en casa; Economía social; Salud sexual y reproductiva. Estrategia 2. Oportunidades para una ciudadanía plena : proyectos Programa municipal de protección de derechos del niño y el joven; Programa municipal de desarrollo deportivo; Cultura en la otra cuadra; Educación para el trabajo; Ciudad educadora; Programa para personas en situación de calle. Estrategia 3. Comunidad saludable : proyectos Fortalecimiento de la atención primaria de la salud; Programa de promoción y prevención para la salud; Sistema integrado de salud pública (S.I.SA.P). Estrategia 4. Fortalecimiento institucional para la gestión social local : proyectos Consejo local de políticas sociales; Sistema de información social (S.I.S).

Por otro lado, la línea 3¹⁴- Equilibrio urbano-ambiental, determinó como objetivo “(...) definir e implementar un modelo de organización territorial equilibrado que contemple la protección de las particularidades ambientales del Partido, (...) a través de la adopción de nuevos instrumentos de ordenación y de la gestión de proyectos clave (MGP, 2004, p.109). Aquí se abordaron las propuestas para la modificación del COT, el Plan de Gestión Ambiental (PAMS), el sistema municipal de información territorial, el programa de grandes equipamientos urbanos, la promoción comercial de las empresas pymes locales (incluye el desarrollo de la calle Güemes y sus espacios públicos), el programa de atractivos urbanos y revitalización de áreas centrales y comerciales y el programa de espacios públicos denominada Propuestas de actividades de la línea de equilibrio urbano-ambiental- programa de espacios públicos-PE-MyGP.

Por último, el documento presenta la línea 4¹⁵- transformación municipal que buscaba impulsar la transformación de la gestión del Estado local, la cual proponía incluir “(...) el desarrollo de mecanismos de participación social, acorde a la asunción de un rol protagónico en el proceso de desarrollo y en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del Partido” (MGP, 2004, p.109).

¹⁴ Línea equilibrio urbano ambiental- estrategia 1. Ordenamiento territorial proyectos: Plan de ordenamiento territorial del Partido de General Pueyrredon; Plan de Gestión Ambiental del Partido de General Pueyrredon; Sistema municipal de información territorial; Planes de ordenamiento para centros urbanos del Partido. Estrategia 2. Desarrollo urbano proyectos: Plan maestro de infraestructura de servicios; Infraestructura para la producción; Sistema de accesibilidad regional; Programa de grandes equipamientos urbanos. Estrategia 3. Integración y cualificación urbana proyectos: Plan de transporte y tránsito; Programas de espacios públicos; Programa de vivienda y mejoramiento barrial; Programa de atractivos urbanos y revitalización de áreas centrales y comerciales; Programa de protección de edificios y sectores de interés patrimonial. Estrategia 4 - Mejoramiento y protección del litoral marítimo proyectos: Plan integrado para zona Puerto; Plan frente marítimo; Programa de defensa costera.

¹⁵ Línea 4- Estrategia 1 - Modernización e innovación de la gestión proyectos: Revisión de la estructura y competencias de las áreas y delegaciones municipales; Reingeniería de trámites y procedimientos; Programa de atención al ciudadano; Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal; Sistema integrado de información; Programa municipal de actuación coordinada. Estrategia 2 - Profesionalización de la gestión pública proyectos: Carrera administrativa municipal. Programa de capacitación y formación permanente. Entorno motivador. Estrategia 3 - Participación ciudadana proyectos: Descentralización municipal: centros de participación y gestión; Presupuesto participativo; Consejo intersectorial de planificación. Estrategia 4 - Reforma política y legislativa proyectos: Reforma del régimen municipal, Modernización del régimen tributario; Reforma del Código de Faltas; Nuevos instrumentos de democracia deliberativa.

De los relevamientos realizados se pudo observar que se generaron proyectos vinculados a la revisión de la estructura y competencias de las áreas y delegaciones municipales como: el Presupuesto Participativo, el Consejo intersectorial de planificación (Espacio técnico de planificación institucional y de recepción, procesamiento y evaluación de propuestas provenientes de diversos sectores de la comunidad); y el Programa de espacios públicos y los nuevos instrumentos de democracia deliberativa (audiencia pública - Banca 25 y Presupuesto Participativo).

Entre los proyectos que tuvieron prioridad para su ejecución debido a su naturaleza general (y cuyo efecto repercute en el resto de los programas), en una fase inicial se seleccionaron la agencia de desarrollo local, marketing de la ciudad, ciudad de puertas abiertas todo el año, centro de apoyo y promoción de la actividad emprendedora, ciudad educadora, plan de ordenamiento territorial del partido de Gral. Pueyrredon, revisión de la estructura y competencias de las áreas, programa de actuación coordinada y el presupuesto participativo, los cuales aún se encuentran vigentes.

Finalmente, el documento elaborado constó de 195 páginas, que detallaba exhaustivamente cada uno de los pasos realizados, señalando que, una vez consensuado el diagnóstico, se precisó “(...) un horizonte de mediano plazo al que la ciudad pudiera apostar para cada uno de los temas considerados” (MGP, 2004, p. 15).

El PEMyGP tuvo características propositivas, con una fuerte orientación a los modelos de APP, buscando mejorar las condiciones de agotamiento del modelo de crecimiento de la ciudad mediante las inversiones privadas. El Estado fue presentado como un promotor de los procesos de gestión y acceso al territorio. Es importante mencionar que no se preveían instancias de retroalimentación con la comunidad, ni se explicita la metodología de seguimiento ni control de las actividades. La presentación oficial del mismo se realizó el 29 de diciembre del 2004, en el Hotel Provincial en Mar del Plata.

Evaluación del PEMyGP

Como se señaló inicialmente los resultados del PEMyGP no se dieron a conocer a la comunidad ni se pudieron obtener documentos sobre el mismo. Al consultarles a los entrevistados si tenían conocimiento de los resultados alcanzados por el PEMyGP (así como la concreción de los proyectos o propuestas realizadas), las personas que estuvieron más vinculadas al mismo manifestaron que poseían algún conocimiento de los resultados y coincidieron en de-

cir que pocos proyectos fueron materializados dejando muchos de ellos en carpeta, producto en parte, de los cambios en las distintas gestiones de gobierno, convirtiéndose en gestiones más aisladas o por falta de financiamiento.

Entre ellas se destacan el Plan de Gestión Territorial (PGT) y El Plan de Movilidad Urbana, la concreción de una de las primeras Audiencias Públicas que culminó con construcción de la Terminal Ferroautomotora, el llamado a concurso del Anteproyecto para el Centro Cultural Italiano en la Usina Vieja del puerto, la puesta en valor de las cuatro manzanas principales de la Plaza San Martín, la Banca 25. Aunque manifestaron que algunas de las propuestas que conformaron el banco de proyectos se utilizaron aleatoriamente, a discreción del poder político (el caso de la ex Terminal transformada en un shopping).

También se mencionó que cuando era necesario impulsar un proyecto, decían que estaba en el Plan, aunque el contexto y a veces su contenido se encontraran desvirtuados. Mientras que los vecinos no conocían lo ocurrido con sus propuestas y afirmaron que no fueron tenidos en cuenta. Se pudo establecer que algunos proyectos como el Proyecto Bristol (Sistema de Información Geográfica Unificado), la promoción comercial de las empresas pymes locales (incluye el desarrollo de la calle Güemes y sus espacios públicos), marketing de ciudades, entre otros, fueron desarrollados en planes posteriores.

Uno de los expertos entrevistados (quien también participó en el segundo PEM 2013-2023), señaló que se había entregado el primer informe el cual no se difundió públicamente, que según la visión del nuevo coordinador presentaba muchos déficits, con poco conocimiento de la ciudad, proponiendo que el equipo de trabajo local fuese integrado por concejales y algunos representantes institucionales, pero sin involucrar a la sociedad.

Se consultó a los entrevistados si el PEMyGP había cumplido con sus expectativas, las respuestas obtenidas fueron diversas y varían de acuerdo con el grado de vinculación que los actores tuvieron con el mismo. Para quienes se encontraban vinculados a la planta municipal se cumplieron sus expectativas, especialmente al entender que se alcanzó un mayor conocimiento de lo que ocurría en la ciudad, la posibilidad de tener un PE que permitiera pensar la ciudad. Quienes participaron como expertos, al hablar del PEMyGP mostraron satisfacción con su participación en el mismo, destacando la diversidad de actores que participaron.

Pero, quien participó en el equipo técnico manifestó su decepción al explicar que no se aprovechó la oportunidad generada para consolidar medidas y obras, ya que las permanentes

disputas entre las fracciones de gobierno limitaban su accionar, desaprovechando una construcción democrática real basada en consensos para el desarrollo equitativo de la ciudad. Asimismo, los actores de la comunidad (vecinos) expresaron su desilusión con los resultados alcanzados por el PEMyGP, ya que no se cumplieron sus expectativas, y entendieron que el PE tuvo poco impacto en la ciudad porque muchas propuestas no se concretaron, y actualmente el evidente deterioro en el espacio público es producto de que no se respetan las normativas aprobadas (porque comenzó un proceso de aprobar excepciones).

Para finalizar, se indagó si consideraban que la visión a largo plazo construida en el PEMyGP aún incidía en la agenda local. Todas las personas entrevistadas coincidieron en decir que solo un recuerdo lejano, y que actualmente no existe una visión estratégica, ni políticas de fomento en la ciudad, solo acciones particulares que favorecen a sectores muy limitados de la sociedad, además, observan que se perdió el espíritu solidario de esa época y que ha sido desaprovechado su potencial como instrumento que cohesionase a todos los sectores de la ciudad.

Se puede decir que una de las fallas que existió en la implementación del Plan estuvo vinculada con la participación de la comunidad, por un lado, no se sostuvo un proceso de participación ciudadana a lo largo del proceso (implementación, seguimiento y evaluación de resultados), y, por otro lado, la comunicación externa fue deficitaria ya que desconocían qué ocurrió con los proyectos priorizados, y aunque algunos fueron implementados por la comuna (y continúan vigentes), la sociedad no puede vincularlos al PEMyGP. No hacer público los resultados del Plan invisibilizó lo ocurrido con el mismo, y aunque se continuó con procesos de planificación estratégica local, se perdió la construcción democrática que fortalecería una política de desarrollo consensuada a largo plazo.

CONCLUSIONES

A la luz de lo expuesto y tras haber transcurrido 20 años de la presentación del PEMyGP, se puede decir que tuvo aspectos positivos, otros negativos y algunas reflexiones a futuro. Dentro de los aspectos positivos se encuentran los procedimientos implementados por el equipo del Arq. Monteverde los cuales fueron adecuados como se puede percibir en el informe final (y las apreciaciones realizadas por los entrevistados), especialmente por la implementación de las recomendaciones sobre procedimientos, pero fundamentalmente por los esfuerzos realizados por el equipo técnico para garantizar un proceso participativo y democrático. El rol del Estado era visto como actor clave, garante de las actividades que se realizaron y con la capacidad de coordinar las acciones necesarias para un desarrollo de la ciudad a largo plazo, fortaleciendo de esta manera la relación con la comunidad.

Dentro de los aspectos negativos se encontró que la comunidad solo fue convocada para participar en la etapas diagnósticas, limitando su inclusión en los seguimientos de los procesos, así como las fallas evidentes en la comunicación externa, generando un gran desconocimiento en los resultados, situación que a largo plazo genera malestar, desconfianza en los procesos y desvinculación del propio Plan ratificando la incidencia del poder empresarial y sectorial local.

Además, se puede decir que independientemente de la alegría que generó en la comunidad pensar que el desarrollo de la ciudad sería producto de una construcción colaborativa, consensuada y ejecutada con una visión a largo plazo, el PEMyGP no fue realmente considerado como un instrumento que delineara las estrategias de las políticas públicas locales, ya que desde su aprobación tenía un destino escrito que limitaba su incidencia, producto de ser un instrumento no vinculante. Como se explicó en los apartados anteriores, la misma ordenanza que lo institucionalizaba restringía su aplicación limitándola a una revisión ordinaria una vez al año y en caso de ser necesario (y en forma extraordinaria si la importancia del tema lo ameritara), por ello, solo dependía de la voluntad de los gobernantes de turno. Por ese motivo, se puede decir que no se podía garantizar que los resultados y acuerdos alcanzados se sostuvieran en el tiempo, ni que los proyectos allí planteados se desarrollaran. El PEMyGP fue utilizado para impulsar algunos proyectos, argumentando que estaba en el Plan (aunque se desvirtuara su contenido o contexto), y se ignoraron las propuestas realizadas por los vecinos quienes afirmaron que no fueron tenidos en cuenta, por lo tanto, no alcanzó a disminuir

las disparidades regionales, la concentración territorial de actividades y aquellos efectos no deseados dentro del desarrollo local.

Este es un aprendizaje que en el orden local debe ser tenido en cuenta para futuros planes, a la luz de lo ocurrido, se puede decir que un plan estratégico no vinculante corre el riesgo de convertirse en un repositorio técnico que reúne los deseos y necesidades de una comunidad, los cuales pueden no ser conducentes a la concreción de políticas públicas orientadas al desarrollo consensuado de manera democrática por la comunidad.

Una reflexión para el futuro de la planificación de una ciudad intermedia como Mar del Plata, gira en torno a su propia capacidad técnica para generar este tipo de proyectos. En este punto resulta importante recordar que Mar del Plata es una ciudad que posee universidades públicas y privadas, los cuales cuentan con centros de investigación en el área urbana, y profesionales altamente calificados que pudieron dar respuesta a los requerimientos previstos. Por lo tanto, para garantizar la continuidad de los procesos se podría haber contratado un asesor externo y conformar íntegramente el equipo en el orden local, ya que la ciudad contaba con profesionales altamente calificados, centros de investigación urbana, universidades y múltiples colegios profesionales, que podrían inicialmente haber realizado el Plan con el asesoramiento de un experto externo. Esto se fundamenta en la necesidad de generar conocimiento local y regional que pueda replicarse, y así conformar equipos locales que pudieran garantizar la continuidad a largo plazo. Puede decirse que el aprendizaje alcanzado de esta experiencia de planificación estratégica urbana podría incidir en futuras acciones de planificación para la ciudad. Además, un plan debe surgir y ser liderado por el Estado y acompañado por las fuerzas vivas de la sociedad para alcanzar los objetivos planteados fruto de una visión compartida que se sostenga a largo plazo.

Hoy el PEMyGP es sólo otro recuerdo, que, aunque dejó en la comunidad la sensación de que los cambios pueden ser posibles si entre todos los actores se acuerda una visión compartida, pero su arbitraría utilización no modificó ni resolvió las cuestiones de los barrios, ni aquellos temas de interés de los vecinos. Solo produjo algunos cambios en la ciudad y benefició a aquellos sectores que buscaron lucrar o sacar ventajas de sus resultados, inclusive justificar los reclamos que se le hacía al Estado por su inacción.

BIBLIOGRAFÍA

- Ciudades y Gobiernos Locales Urbanos. (s.f.) Ciudades intermedias. La dimensión urbana adecuada para el desarrollo sostenible. <https://drive.google.com/file/d/17qm1V8P085Nc-Cz9li-8usBryvR44NG9c/view?usp=sharing>
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2014) Las ciudades intermedias en la nueva agenda urbana. <https://uclg.org/es/new/las-ciudades-intermedias-en-la-nueva-agenda-urbana/>
- Cubo de Severino, L., Lacón, N.y Puiatti, H. (2011). Escribir una tesis. Manual de estrategias de producción. Editorial Comunicarte. Colección Lengua y discurso.
- Díaz-Bravo, L., Torruco-García, U., Martínez-Hernández, M., & Varela-Ruiz, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. Investigación en educación médica, 2 (7), 162-167. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2007-50572013000300009&lng=es&nrm=iso&tlng=es
- García, R. (2006). Sistemas complejos. Conceptos, métodos y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria. Recuperado de: <https://secat.unicen.edu.ar/wp-content/uploads/2020/03/GARCIA-Sistemas-complejos1.pdf>
- Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (1977). Decreto-Ley 8912. Ley de ordenamiento territorial y uso del suelo. Recuperado de: <https://www.gba.gob.ar/static/gobierno/docs/DECRETOley891277.pdf>
- GÓMEZ OREA, D. (2002). Ordenación Territorial. España: Ediciones Mundi-Prensa.
- Grupo, S.M. (4 de abril de 2016). Programa: Ciudades Intermedias y urbanización mundial. Revista Planeo. Recuperado de <https://revistaplaneo.cl/2016/04/04/programa-ciudadesintermedias-y-urbanizacion-mundial/>
- Guzzo, F. R. (2007). Ciudades intermedias argentinas en los '90 y la incidencia de las industrias urbanas en crisis. El caso de la Ciudad de Mar del Plata y la industria pesquera. FILO: UBA. Recuperado de: <http://repositorio.filodigital/1818>
- Harvey, D. (1998). La condición de la posmodernidad. Amorrtortu
- Institutos de Estudios Urbanos Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires Distrito IX (2005). Encuentro sobre Región y Territorio. CAPBA IX.

- Lefebvre, H. (1968/1969). *El derecho a la ciudad*. Barcelona. Península.
- Lira, L. (2006). Revalorización de la planificación del desarrollo. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional. Cepal. Serie gestión pública N ° 59. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7316-revalorizacion-la-planificacion-desarrollo>
- Llop, J.M., Iglesias, B.; Vargas, R. y Blanc, F. (2019) "Las ciudades intermedias: concepto y dimensiones". *Ciudades*. Pp.23-43. 10.24197/ciudades.22.2019.23-43.
- Massíris Cabeza, A. (s.f.). Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial. Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/566717195/Massiris-Cabeza-Fundamentos-conceptuales-y-metodologicos-del-ordenamiento-territorial>
- Massiris Cabeza, A. (2005). Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial. Boyacá: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. <https://www.redalyc.org/pdf/3477/347730375011.pdf>
- Massíris Cabeza, A. (2006) Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: realidad y desafíos. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Recuperado de: <https://www.massiris.com/2012/09/libro-politicas-latinoamericanas-de.html>
- Massíris Cabeza, A. (2012), Gestión territorial y Desarrollo. Hacia una política de Desarrollo Territorial
- Sostenible en América Latina. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Dirección de Investigaciones, Colección Investigación UPTC, No. 4
- Municipalidad del Partido de Gral. Pueyrredon (2002). Ordenanza N° 14957.
- Municipalidad de Gral. Pueyrredon (2004). "Plan Estratégico de Mar del Plata y el Partido de General Pueyrredon".
- Municipalidad de Gral. Pueyrredon (2009) "Plan de Gestión Territorial De Mar del Plata y el Partido de General Pueyrredon". Recuperado de <https://www.mardelplata.gob.ar/documents/planestrategico/planoperativo2006/documentobasepot.pdf>
- Municipalidad de Gral. Pueyrredon (2015). "Plan Estratégico Mar del Plata 2013-2030".
- Palero, J. (2016). El derecho a la ciudad, según Henri Lefebvre. Del libro al movimiento.

Artículos

- Conicet. Recuperado de: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/179966/CON-ICET_Digital_Nro.b9554059-c1ec-416e-bc77-1ce22c7b1eaf_B.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Pujadas, R. y Jaume Font, R. (1998). Ordenación y planificación territorial. Editorial Síntesis.
- Sandoval Escudero, C. (2014). Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina. CEPAL.
- Speranza, F.(2016). El paisaje de las ciudades intermedias de la pampa húmeda bonaerense un estudio de caso: la ciudad de Chivilcoy (provincia de Buenos Aires, Argentina). En Paisajes y Territorios Incluyentes. Universidad la Gran Colombia. Pp.229-238
- Tella, G. (2015) Ciudades intermedias: diálogo con Josep María Llop. Recuperado de: <https://arqa.com/actualidad/ciudades-intermedias-dialogo-con-josep-maria-llop.html>
- Tella, G. (s.f.). Teoría y crítica de planes y proyectos urbanos. Seminario de Doctorado en Arquitectura - DArqui. FAUD - UNMdP.
- Tonon, G. (2011). La utilización del método comparativo en estudios cualitativos en ciencia política y ciencias sociales: diseño y desarrollo de una tesis doctoral. Revista de temas sociales. N° 27. Recuperado de: <https://revistakairos.org/wp-content/uploads/Tonon.pdf>
- Valle, M.S. (1999). Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional". Síntesis S.A.
- Vapnarsky, C. A. Y Gorojovsky, N. (1990). El crecimiento urbano en la Argentina. Grupo Editor Latinoamericano. IIED. América Latina.
- Zagorodny, A. (2015). Imaginarios urbanos del Socialismo Democrático. Las ideas sobre la ciudad y la arquitectura (General Pueyrredon, 1958-1966). I+A Investigación + Acción N° 51. Año 18. Pp. 51-84 Recuperado de: <https://revistasfaudmdp.edu.ar/ia/article/view/17-03>

ANEXO

Ejes	Económico productivo	Urbano ambiental	Socio institucional
Diagnóstico Temas centrales	A- Signos de agotamiento del patrón de crecimiento económico B-Falta de política de desarrollo productivo	A-Deficiencias en planificación y gestión urbana y territorial B-Carencia en infraestructura, equipamiento y vivienda	A- Ausencia de políticas sociales integrales B-Pobreza, exclusión social y deterioro de la calidad de vida
	C-Perfil de gestión tradicional de la dirigencia local	C-Conflictos ambientales D- Problemas de accesibilidad y terminales de transporte inadecuadas	C-Escenario social fragmentado
A	A-Producto Bruto Geográfico del PGP, con predominio de las actividades del sector terciario: comercial, inmobiliaria, empresarial, de alquiler y transporte, ligadas mayoritariamente al turismo. Turismo: producto masivo sol y playas, expansión de fines de semana largos y el turismo de Congresos y Convenciones.	A-Problemas sobre los siguientes temas: planificación y gestión urbana-ausencia de procesos de planificación integrada, superposición de funciones estatales e incomunicación entre organismos gubernamentales - ausencia de una estrategia de inserción regional, carencia de un plan urbano-ambiental explícito y consensuado.	A- La sociedad local aspira a un Estado activo y eficaz en la gestión de las políticas sociales, que propicie y favorezca espacios de participación y de consenso y los acuerdos de largo plazo. Garantía de la mirada por "toda la sociedad" y políticas de estado garantizadas en su continuidad de manera independiente de los cambios en las gestiones de gobierno.
B	B-Se demandan perfiles productivos claros para un crecimiento ordenado y con visión de largo plazo, y políticas de fomento acordes con dichos objetivos.	B- Provisión de infraestructura sanitaria y equipamiento de servicios. Accesibilidad: física-dificultad para acceder a sectores públicos para usuarios con movilidad reducida y disminuidos	B- Mar del Plata ha sido una de las ciudades del país que más sufrió el impacto de las políticas económico - productivas implementadas en los años '90. La nueva situación social ha modificado notablemente el estilo de vida de la clase media

Artículos

		sensoriales, déficit significativo de espacios verdes a escala vecinal.	marplatense y se perciben en el desmejoramiento del paisaje urbano total.
C	C-Llevar adelante una gestión estratégica de la ciudad requiere del consenso y trabajo conjunto de los actores sociales, económicos y políticos.	C-Visión tradicional de problemas ambientales. Modificación del paisaje urbano, por la construcción de edificios de PH en zonas de valor histórico y con atractivos visuales para circuitos turísticos.	C- Ausencia de acuerdos a nivel estatal, dependencias municipales y otras instancias jurisdiccionales (Nación o Provincia); en los ámbitos privados y de la sociedad civil escasa asociatividad y la atomización en grupos que representan intereses de un mismo sector. El escaso nivel de representatividad de la dirigencia local dificulta acuerdos y consensos para el desarrollo de proyectos
D		D- Terminales interurbanas de pasajeros presentan inconvenientes funcionales y edilicios. Degradación y obsolescencia de sus instalaciones y edificios.	compartidos
Posibles líneas de trabajo A -	A-Incrementar diversos segmentos turísticos (marca MDP y "Sol y Playa" aggiornado), Reconversión comercial orientado a nuevas demandas del turismo. Estimular modernización del sector productivo orientada al mercado interno y externo. Se propone impulsar la industria informática con desarrollo de software,	A-Promover el desarrollo local, con formas administrativas y métodos de planificación que contemplen la integración de la ciudad con el resto de las localidades del Partido y con otras ciudades de la región. Se requiere una actualización, cumplimiento y control de la legislación de OT.	A- Se requiere articulación entre las instituciones educativas entre sí, con el sector empleador y con las empresas locales, mejorar las condiciones de empleabilidad. Productivas, seguridad y contención hacia los grupos vulnerables

	sistemas o productos complejos, la industria del diseño y la de bienes		
Posibles líneas de trabajo B	B- Es prioritario el fomento de la creación de nuevas empresas y la radicación empresarial. Se requieren políticas de fomento a la inversión productiva para la reconversión empresarial en las actividades tradicionales de la ciudad, para permitir un crecimiento sostenible en el tiempo	B- En relación con el equipamiento comunitario, incrementar los equipamientos para el desarrollo de actividades deportivas y culturales, para la población estable y turística.	B- El deterioro general en la calidad de vida y las escasas oportunidades fueron generaron un fenómeno migratorio de significativa envergadura. Importantes sectores de la comunidad consideran que los datos estadísticos oficiales no reflejan la real dimensión de los problemas de empleo-desempleo, pobreza-indigencia, deserción escolar e inseguridad.
Posibles líneas de trabajo C	C- Requiere modificar las formas tradicionales de gestión empresarial y política, renovación dirigencial, existencia de empresarios altamente demandantes junto a dirigentes políticos alejados de las demandas de la sociedad civil.	C- Definir los problemas ambientales. Subutilización de parques y espacios urbanos y suburbanos.	C- Se requiere promover objetivos comunes y actuaciones compartidas. Mayor compromiso en la participación social (como una oportunidad para redefinir los modos de relación de esta sociedad y favorecer el proceso de cambio e integración comunitaria).
Posibles líneas de trabajo D		D- Oportunidades externas para la resolución de los problemas - terminales de transporte de pasajeros y existe un reconocimiento de las autoridades nacionales y provinciales acerca de la necesidad de construir nuevas estaciones terminales de transporte.	

Tabla 2.Componentes del Plan:
Ejes Económico productivo,
Urbano-ambiental y Socio
institucional.

Fuente: Elaboración propia
sobre MGP (2004).