



PROCESOS PARTICIPATIVOS EN LA PLANIFICACIÓN LOCAL HACIA EL DESARROLLO SOSTENIBLE. ESTUDIO DE CASO: MUNICIPIOS ALTA GRACIA Y JESÚS MARÍA, PROVINCIA DE CÓRDOBA, ARGENTINA.

PARTICIPATORY PROCESSES IN LOCAL PLANNING TOWARDS SUSTAINABLE DEVELOPMENT. CASE STUDY: ALTA GRACIA AND JESÚS MARÍA MUNICIPALITIES. PROVINCE OF CÓRDOBA, ARGENTINA.

MIREYA SORAIRA ALBESIANO RODRÍGUEZⁱ y CECILIA CARRIZOⁱⁱ

Fecha de Recepción: 26/10/2018 | Fecha de Aprobación: 01/12/2018

Resumen: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible señala la importancia de la participación activa de los actores locales en la apropiación, implementación y logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Reconociendo al gobierno local como órgano responsable de crear condiciones básicas para la población, promueve la participación como garante de los deberes y derechos en la producción de las relaciones sociales y el propio espacio local. Una atención especial otorga a aquellos territorios en donde se localizan actividades agropecuarias y turísticas, apuntando a que sus interfaces consideren la sustentabilidad tanto de los ecosistemas como del patrimonio histórico. En este orden se planteó la investigación de procesos de planificación local en los Municipios de Alta Gracia y Jesús María de la provincia de Córdoba, Argentina. El propósito fue: a) analizar los procesos de planificación desde su orientación al logro de los ODS, b) analizar el alcance de la participación de los actores sociales en tales procesos y, c) identificar fortalezas y debilidades en los mismos. Estos objetivos fueron cumplidos mediante un diseño metodológico documental y de campo, donde se analizaron datos de fuentes impresas y electrónicas, y se realizaron entrevistas a protagonistas de los procesos de planificación local. La investigación constituye una contribución del Centro Latinoamericano de Formación Interdisciplinaria (CELFI) Nodo Universidad Nacional de Córdoba, en la búsqueda de soluciones a situaciones complejas que retardan el efectivo logro del desarrollo sustentable a nivel local y fortalece las líneas de investigación del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP-UNC) y sus aportes hacia el mejoramiento de la gestión pública.

Palabras Clave:

Planificación.

Participación.

Agenda 2030.

Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Turismo sustentable.

ⁱ Economista, Msc. en Ordenamiento Territorial. Planificadora adscripta a la Dirección de Planificación de la Corporación de Los Andes.

ⁱⁱ Polítoóloga, Msc. en Administración Pública. Investigadora IIFAP-FCS (UNC).

Abstract: The 2030 Agenda for Sustainable Development points out the importance of local actors' active participation in the appropriation, implementation and achievement of the Sustainable Development Goals (SDGs). Recognizing the local government as the bodies who is responsible for creating basic conditions for the population, it fosters participation as a warrantor of duties and rights concerning social relationships and local space production itself. Special attention is given to those territories where agricultural and tourist activities are placed, aiming for ecosystem and historical heritage sustainability within their interfaces. In this order, the investigation of local planning processes in the Municipalities of Alta Gracia and Jesus Maria, in the province of Cordoba, Argentina, was proposed. The purpose was: a) to analyze planning processes focusing on the achievement of the SDGs, b) to analyze the scope of social actors' participation in such processes and, c) to identify their strengths and weaknesses. These objectives were met through documentary and field methodological design, where data from printed and electronic sources was analyzed, and interviews were carried out with actors of the local planning processes. The research is a contribution of the Latin American Center for Interdisciplinary Training (CELF) to search for solutions to complex situations that delay the effective achievement of sustainable development at the local level, strengthening the Institute for Research and Training in Public Administration Institute's (IIFAP) lines of research and their contributions to public management improvement.

Keywords:

Planning.
Participation.
2030 Agenda.
Sustainable
Development Goals.
Sustainable tourism.

Introducción

Desde la Conferencia Mundial sobre el Medio Humano (Estocolmo, 1972) se mantiene interés mundial sobre la importancia de la protección del ambiente para la vida, llegando a utilizar por primera vez el término *desarrollo sostenible* en 1987, con el Informe Nuestro Futuro Común, que expresa "Está en manos de la humanidad hacer que el desarrollo sea sostenible, duradero, o sea, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias" (ONU, 1987: p.23).

Posteriormente, en la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992), se firma la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que habla sobre derecho al desarrollo, necesidad de que la protección del ambiente forme parte de él y, responsabilidades comunes pero diferenciadas. Destaca en ella, la necesidad de la *participación de actores sociales* en la sostenibilidad del desarrollo (Principio 10 "El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda..." ONU, 1992: p.3).

En el 2000, la ONU fija los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), para luchar contra la pobreza actuando en varias dimensiones: Pobreza, educación, salud, exclusión social, atención materna e infantil, sostenibilidad del ambiente y alianzas para el desarrollo; y en el 2015 (Cumbre del Desarrollo Sostenible), con la Agenda 2030, se definen los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y se ratifica la necesaria incorporación de todos en este compromiso asumido por las naciones en beneficio del planeta y los seres que la habitan.

Los esfuerzos para su éxito deben aglutinar, además del sistema de Naciones Unidas, a gobiernos, sector privado y sociedad civil, en todas sus formas organizativas, siendo compromiso del Estado orientar estrategias hacia el desarrollo sostenible e incorporar los ODS en sus planes, realizando aportes en escala nacional, regional y local.

El compromiso y contribución para estos objetivos va más allá de la incorporación de actores sociales en la elaboración de planes de desarrollo, conlleva su participación en ejecución y control de planes, programas y proyectos. Los actores sociales reclaman su derecho a participar en procesos que afecten su entorno; y en algunos casos, han motivado cambios hacia el desarrollo sostenible en espacios locales, convirtiéndose en propulsores del desarrollo. Pero no deben darse por sentado, ni la aplicación de estas recomendaciones, ni el éxito de los procesos de planificación participativa, debiéndose permanentemente evaluar en casos concretos para promover su aplicación o realizar las modificaciones necesarias para hacer más efectiva la acción en relación al cumplimiento de los ODS.

Desde este marco y del trabajo sobre planificación territorial en Venezuela (Albesiano, 2014, 2017), especialmente vinculado a la planificación del turismo, surgieron algunos interrogantes acerca cómo se está planificando el desarrollo local en Argentina, y especialmente en aquellos gobiernos locales donde el turismo puede constituir una alternativa a procesos de deterioro del ambiente, los recursos naturales, históricos y paisajísticos por procesos extractivistas y/o derivados del cambio climático que ponen en riesgo tanto la vida humana y no humana como la infraestructura pública (Carrizo, 2016). ¿Se están implementando en la provincia de Córdoba experiencias que articulen los ODS con procesos de planificación territorial/ambiental?, ¿Qué metodologías se están utilizando para esta planificación?, ¿La participación de los actores sociales en la planificación del desarrollo local se orienta a lograr los ODS?, ¿Cuál es el alcance de la participación en estos procesos?, ¿Son suficientes los mecanismos de participación que aplica el Estado para generar compromiso ciudadano hacia los ODS?.

Sin pretender dar respuesta a todas estas preguntas, la investigación se centró en examinar procesos de planificación local en dos casos concretos de la provincia de Córdoba, de dos importantes ciudades que presentan la interface producción agropecuaria/turismo (Thomé-Ortiz 2015; Ferreira Cury 2016) : Alta Gracia³ y Jesús María⁴. El propósito fue analizar en primer lugar el proceso de planificación considerando: a) Pertinencia (conocimiento sobre Agenda Local 2030, existencia de plan de desarrollo sostenible, motivación), b) compromiso con ODS (vinculación del plan/proyecto con ODS) y c) Calidad del proceso (experiencia o asesoramiento en el proceso, participación de actores sociales). Por su parte el análisis del proceso de participación fue evaluado en las siguientes dimensiones: a) Pertinencia (motivación y objetivo para convocatoria), B) viabilidad (mecanismos y medios de convocatoria, reconocimiento de actores sociales, adaptación de las agendas) y C) calidad (disponibilidad de normas y procedimientos para la

3 La ciudad es cabecera del Departamento Santa María, y está ubicada a 36 Km al sudoeste de la capital. Cuenta con 48.506 habitantes (Censo 2010). Se destaca por el desarrollo de actividades agropecuarias y turísticas. Forma parte del Área Paravachasca, dentro de la Región Turística de los Grandes Lagos (Ley de Regionalización Turística de la Provincia de Córdoba Nº 10312/15 del 26-11-2015). Posee un apreciado patrimonio arquitectónico, la Estancia Jesuítica (declarada Patrimonio de la Humanidad - UNESCO, 2000), hoy Museo Nacional Estancia Jesuítica de Alta Gracia y Casa del Virrey Liniers. Su problemática ambiental está asociada al deterioro de sus atractivos naturales, presencia de micro basurales, degradación del recurso agua, daños ambientales y sanitarios por el uso de agrotóxicos.

4 La ciudad es cabecera del Departamento Colón, y está ubicada a 50 km al norte de la capital. Cuenta con 31.864 habitantes (Censo 2010). Es un importante centro agrícola y pecuario, productor de soja, maíz, sorgo y carne. Entre su potencial turístico se destacan: el Festival Nacional de Doma y Folklore; el antiguo Camino Real al Alto Perú y la Estancia Jesuítica de San Isidro, hoy convertida en el Museo Jesuítico Nacional de Jesús María (Patrimonio de la Humanidad – UNESCO, 2000). Forma parte del Área Sierras Chicas, dentro de la Región Turística de la Historia, (Ley de Regionalización Turística de la Provincia de Córdoba Nº 10312/15 del 26-11-2015). Su problemática ambiental está asociada al deterioro de los suelos y las cuencas hidrográficas por uso del paquete tecnológico transgénicos-siembra directa-agrotóxicos, deforestación y disposición final de residuos sólidos.

participación, mecanismos de medición de receptividad y cumplimiento de objetivos, procedimiento para toma de decisiones, herramientas para seguimiento de acuerdos). Finalmente se identificaron beneficios para los actores sociales, fortalezas y debilidades del proceso

Marco conceptual

La investigación toma como marco la Agenda 2030, orientadora del desarrollo sostenible y la participación de actores sociales en el logro de este compromiso. A partir de 1987 se asume que el desarrollo debe ser sostenible, entendido como “el desarrollo que satisface las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer las capacidades de las generaciones futuras a satisfacer sus propias necesidades”. Esta Agenda insta a los países a promover políticas que, a la vez de conducirlos a la prosperidad, protejan el planeta.

Esta Agenda propone 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, de manera resumida, se identifican como: ODS1, Fin de la pobreza; ODS2, Hambre cero; ODS3, Salud y bienestar; ODS4, Educación de calidad; ODS5, Igualdad de género; ODS6, Agua limpia y saneamiento; ODS7, Energía asequible y no contaminante; ODS8, Trabajo decente y crecimiento económico; ODS9, Industria, innovación e infraestructura; ODS10, Reducción de las desigualdades; ODS11, Ciudades y comunidades sostenibles; ODS12, Producción y consumos responsables; ODS13, Acción por el clima; ODS14, Vida submarina; ODS15, Vida de ecosistemas terrestres; ODS16, Paz, justicia e instituciones sólidas y ODS17, Alianzas para lograr los objetivos (Naciones Unidas, 2015).

Sobre participación de la ciudadanía, existen diversos aportes teóricos. Se coincide con elementos conceptuales expuestos por Rendón (2006) y se asumen sus apreciaciones como sustento teórico en esta investigación. Para este autor la participación ciudadana es “la intervención personal, consciente, voluntaria y directa en asuntos de interés público” (p. 28), donde lo público no solamente corresponde al Estado, también interesa a la sociedad, por lo que restringirlo a la función de “influir” en las decisiones del poder público, es insuficiente; tiene al menos, otros dos significados: compartir decisiones y ejecutar por sí mismos las propias decisiones, traduciéndose en democracia directa.

Las estructuras gubernamentales poseen marcos normativos para el ejercicio de la participación, a través de procedimientos (encuestas públicas, conferencias con los interesados y audiencias públicas) u órganos (Consejos, Comisiones o Comités). López y Tecco (2005) afirman que “En sociedades caracterizadas por el individualismo y la apatía, es difícil que por la sola incorporación de instituciones participativas se logre el involucramiento del ciudadano” (p.144), dado que la existencia de una norma no crea, por sí sola, espacios de participación.

Tradicionalmente, lo público era considerado competencia del gobierno y sus instituciones. Carrizo (2003) analiza esta relación y refiere diversos estudios sobre la vinculación ciudadanía - instituciones, llegándose a considerar que “la ciudadanía estuvo relegada a un papel de súbdito de poderes oligárquicos (...) cliente de estructuras corporativas” (p.76). El interés ciudadano por su bienestar ha hecho de lo público, un espacio más amplio. Se ha convertido en agente activo y está más informado, por tanto, configura nuevas formas y medios de participación, que le permiten incorporarse directamente en la búsqueda de soluciones a problemas que le afectan como colectividad.

En materia de planificación pública, la participación se incorpora hacia la década de 1980, cuando, de acuerdo a Lopera (2014) “la intervención propuesta por la planificación desarrollista fue sustituida por la acción social como respuesta concertada con los demás actores sociales bajo la propuesta de la gobernanza” (p.34). El interés por el desarrollo se desplaza del plano nacional hacia lo local, favoreciendo la participación y los procesos de descentralización. Lo local es escenario propicio para la participación, por la cercanía y convivencia inmediata del Estado y la Sociedad. Siguiendo al autor, la ciudadanía debe participar

en diversos “momentos” del proceso de planificación pública, desde el diagnóstico hasta la evaluación y el control de políticas, programas o proyectos, pasando por la formulación y ejecución de las mismas. .

Más allá de estas actuaciones, los ciudadanos también buscan el desarrollo sostenible mediante iniciativas, vinculadas o no al sector gubernamental, y generan impactos en áreas muchas veces no atendidas por el Estado o en ámbitos de comunidades lejanas o grupos minoritarios.

El papel del sector privado también resulta importante para el desarrollo sostenible, por su apropiación de conceptos y aplicación de medidas para minimizar impactos negativos y/o generar beneficio económico, social y ambiental.

En definitiva, el bienestar común y el desarrollo sostenible es tarea de todos. A fines de consolidar la participación como mecanismo de fortalecimiento del sistema socio político, se requiere el reconocimiento de su importancia, la prevalencia de confianza mutua en la relación Estado – Sociedad y la apropiación de este proceso por parte de los actores sociales. Coincidiendo con Verdesoto (1997) “los resultados producidos por una sociedad que se pone a trabajar en conjunto, son superiores, en la creación de beneficios y en la apropiación de ventajas del desarrollo social, a la suma de procesos puntuales” (p.5).

Abordaje metodológico

La investigación fue de tipo descriptivo, acudiendo al análisis documental y de campo. Se analizaron datos de fuentes impresas y electrónicas, y se entrevistó a actores sociales partícipes en los procesos de planificación local, para analizar características de estos procesos y su participación en los mismos.

El proceso de planificación se exploró considerando: Pertinencia (conocimiento sobre Agenda Local 2030, existencia de plan de desarrollo sostenible, motivación), compromiso con ODS (vinculación del plan/proyecto con ODS) y calidad del proceso (experiencia o asesoramiento en el proceso, participación de actores sociales).

Del proceso de participación se analizó: Pertinencia (motivación y objetivo para convocatoria), viabilidad (mecanismos y medios de convocatoria, reconocimiento de actores sociales, adaptación de las agendas) y calidad (disponibilidad de normas y procedimientos para la participación, mecanismos de medición de receptividad y cumplimiento de objetivos, procedimiento para toma de decisiones, herramientas para seguimiento de acuerdos). Adicionalmente, se identificaron beneficios para los actores sociales, fortalezas y debilidades del proceso.

La Agenda 2030 en Argentina

De acuerdo al Informe Voluntario Nacional de la República Argentina (Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible, julio 2017), ésta inicia su proceso de adaptación de los ODS en 2015, mediante un trabajo interinstitucional liderado por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS)⁵.

En abril de 2016 se conforma la Comisión Nacional Interinstitucional de Implementación y Seguimiento de los ODS integrada por los Ministerios y otros organismos nacionales, y coordinada por el CNCPS, que ajustó los ODS a las prioridades del gobierno argentino, definiéndose metas e indicadores nacionales, creando dispositivos interinstitucionales para su seguimiento. Este Consejo es responsable de coordinar acciones para la efectiva implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el país (Decreto N° 499 del 13-06-2017), debiendo posicionar los ODS y coordinar su adecuación en las distintas instancias gubernamentales e impulsar mecanismos de participación del sector privado, universidades y organizaciones de la sociedad civil.

5 Instancia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para la articulación de las áreas del Estado nacional que implementan políticas sociales. Colabora en planificación estratégica de políticas y programas sociales, asesora en priorización de políticas públicas y propone políticas para la participación de organizaciones sociales y sector privado en el desarrollo, fomento y seguimiento de políticas sociales.

El informe da cuenta de las estrategias comunicacionales para difundir la iniciativa a la sociedad civil y el sector empresarial, así como espacios de articulación a través del Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC)⁶ y del Foro de Responsabilidad Social para el Desarrollo Sostenible⁷, como punto de encuentro sector público - sector privado - sociedad civil - organismos internacionales.

El CENOC realizó encuesta a organizaciones inscriptas, para conocer su grado de conocimiento sobre la Agenda 2030. Para junio 2017, 63% manifestó no conocerla y 85% manifestó interés en recibir información sobre los ODS y/o sumarse a la campaña de sensibilización.

Estos datos son indicativos del bajo nivel de conocimiento de la sociedad civil sobre los planteamientos de esta Agenda. Aunque esto no ha sido limitante para su incorporación en la protección del ambiente y la lucha por los derechos sociales, la divulgación de los mismos constituye un factor relevante para la sensibilización de la sociedad sobre la problemática social y ambiental en el planeta y abre las posibilidades para una mayor participación en búsqueda de soluciones a estos problemas.

Respecto al sector empresarial, el Informe presenta resultados de la encuesta realizada por Rigou Consultores en 2016. El 88% de las empresas tenía conocimiento sobre los ODS, sólo 10% había alineado su estrategia empresarial con estos objetivos y 78% contaba con un área de Responsabilidad Social Empresarial orientada a la sostenibilidad.

En relación a motivaciones para lograr los ODS, 54% manifestó que estos “contribuyen al fortalecimiento de las relaciones con grupos de interés”, para el 52% “representan un lenguaje accesible para comunicar las contribuciones de la empresa”, 51% indicó que “es un marco que permite ponderar temas y ordenar la gestión” y 31% que “es una tendencia internacional que se impone”.

La gestión empresarial se asocia principalmente a los ODS relacionados con: Educación de calidad (79%), producción y consumos responsables (73%), salud y bienestar (75%), acción por el clima (73%), igualdad de género (63%) e igual porcentaje en industria, innovación e infraestructura. El 61% de las compañías con estrategia empresarial alineada a ODS, articula su trabajo con otros actores sociales, 88% con la sociedad civil, 84% el sector público y 71% otros actores del sector corporativo.

De acuerdo a esto, el sector privado está motivado y participa en acciones conducentes al desarrollo sostenible, sin embargo, es necesaria una mayor gestión de sensibilización acerca de las implicaciones de su actuación sobre la salud del planeta.

A nivel provincial, el CNCPS ofrece asistencia técnica y capacitación a gobiernos regionales para adaptar los ODS en su gestión, mediante sensibilización, definición e institucionalización de metas provinciales, seguimiento, monitoreo y rendición de cuentas. El 5 de diciembre de 2017 se firmó convenio de cooperación CNCPS - Provincia de Córdoba, a estos fines.

Con respecto a los municipios, este Consejo “acompaña técnicamente a aquellos gobiernos municipales que manifiesten su interés en incorporar los principios y contenidos de la Agenda 2030 y los ODS” (<http://www.odsargentina.gob.ar/Municipios>). La estrategia incluye sensibilización y capacitación para redes y asociaciones intermunicipales, conjuntamente con gobiernos provinciales, para generar planes de acción que aporten a las metas nacionales. Dispone de manual de adaptación local de los ODS y caja de herramientas virtual, con experiencias latinoamericanas que pueden ser replicadas en los gobiernos locales. Las municipalidades estudiadas no poseen convenio con CNCPS ni con el gobierno provincial para estos planes; de manera que, aun cuando a nivel nacional se han definido metas globales, la difusión e incorporación de las provincias y municipios, no se ha concretado.

6 Instancia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Promueve la participación de Organizaciones de la Sociedad Civil en la gestión de las políticas públicas y articula Estado – Sociedad Civil – Sector Empresarial, enfocado en desarrollo humano y social.

7 Red colaborativa del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para trabajo conjunto entre organizaciones de la sociedad civil, empresas y Estado, en busca de soluciones a problemas sociales, económicos y ambientales.

Sobre los procesos de planificación local

a.- Pertinencia del proceso

El municipio Alta Gracia no dispone de un plan integral de desarrollo con políticas que orienten la gestión gubernamental en lo ambiental, económico y social, tampoco ha incorporado en su actuación, de manera expresa, el cumplimiento de la Agenda 2030. Tal situación deriva de la no consideración de estos lineamientos mundiales, de la no vinculación del municipio con gobiernos provincial y nacional para encauzar sus procesos de desarrollo hacia el logro de los ODS y de la no disponibilidad de herramientas técnicas y tecnológicas para la definición y gestión de estas metas a nivel local.

Se observa además, disparidad de opinión en cuanto al eje direccionador del desarrollo municipal. Para la Secretaría de Gestión Administrativa, el municipio toma como referente la estrategia de mercadeo que identifica a la ciudad como “Alta Gracia, Cultura Viva”, y la Secretaría General y de Ambiente, considera que el desarrollo del municipio se basa en la Agenda Ambiental. Adicional a esta discrepancia, ambos documentos abordan temas particulares, sin considerar su interrelación con otros componentes del desarrollo (educación, salud, actividades productivas, otros).

Por su parte, el municipio Jesús María, desde el 2016, está formulando el plan denominado Jesús María Proyecta, con la finalidad de disponer de un instrumento técnico que enfoque la gestión local. El plan prevé el mejoramiento de la ciudad, aborda variables relacionadas con la infraestructura de servicios públicos, salud, educación, deporte y otros, obviando aspectos referentes a las actividades productivas del municipio. Los objetivos y metas de la Agenda 2030 no se expresan en este plan de manera directa, guardando pertinencia sólo con los ODS vinculados a la conformación de ciudades resilientes, poner fin a la pobreza, garantía de vida sana y educación; dejando de lado la consideración y análisis de variables ambientales y económicas de importancia para el desarrollo del municipio y de atención prioritaria. El municipio tiene potencialidad para el desarrollo de actividades agrícolas y turísticas, interface que no se considera en los análisis y propuestas del plan, se aboca a cuestiones ciudadanas y se descuida la periferia, aunque las consecuencias se sufren en la ciudad.

En consecuencia, los planes no son pertinentes con un proceso de planificación integral del desarrollo local, acordes a las exigencias de los problemas públicos y desafíos frente a la complejidad y al cambio climático que imponen una gestión integral del riesgo (UNISDR 2015).

b.- Compromiso con los ODS

Considerando los ODS y las acciones del municipio de Alta Gracia, puede señalarse que se realizan aportes a los ODS a través de sus actuaciones en diversas materias, tales como proyectos de servicios de infraestructura y manejo de desechos sólidos, que se orientan al ODS6 (Agua limpia y saneamiento). Otras actuaciones, para solventar problemas ambientales o de salud, han tenido respuesta a través de mecanismos que aportan a estos objetivos, como talleres de educación ambiental y reforestación (ODS15 Vida de ecosistemas terrestres), conformación de huertas familiares y elaboración de compostaje (ODS2 Hambre cero), entre otras.

También ha generado instrumentos legales para la preservación ambiental, como el Código de Protección Ambiental de la Ciudad de Alta Gracia (Ordenanza Nº 7942 del año 2007), que contiene principios rectores para el desarrollo sustentable, óptima calidad del ambiente, protección de ecosistemas, recursos paisajísticos, culturales y patrimoniales para sus habitantes y las generaciones futuras, directamente relacionado con el ODS 15 (Vida de Ecosistemas Terrestres). El Código establece, entre los instrumentos de política ambiental, el planeamiento y la ordenación ambiental, debiéndose elaborar el plan de política y gestión ambiental plurianual, a partir de un diagnóstico integral (social, económico y ambiental), documento que no ha sido elaborado en el municipio.

En Jesús María, las acciones del plan contienen proyectos que apuntan a la eficiencia energética (ODS7 Energía asequible y no contaminante), manejo y disposición final de desechos sólidos (ODS6 Agua limpia y saneamiento), Programa de Mejoramiento Barrial Integral y su incorporación al Programa de Ciudades Resilientes (ONU), con la definición de indicadores urbanos locales para medir capacidad de adaptación frente a amenazas naturales relacionadas con el cambio climático (ODS11 Ciudades y comunidades sostenibles).

También se formuló un Programa Ambiental, que indica la política municipal en materia de sostenibilidad, con lineamientos para la reducción de impactos ambientales, uso eficiente de recursos naturales y reforestación (ODS15 Vida de ecosistemas terrestres). Adicionalmente, se ejecutan programas como: Oficina de Empleo (ODS8 Trabajo decente y crecimiento económico), que capacita a hombres y mujeres en diversos oficios e incrementa sus posibilidades de incorporación al mercado laboral; Salud Pública Integral (ODS3 Salud y bienestar) y Nutrición (ODS2 Hambre cero).

Si bien no de manera articulada, puede expresarse que estos municipios sostienen un compromiso institucional hacia el desarrollo sostenible.

c.- Calidad de los procesos de planificación local

En Alta Gracia se analizaron dos procesos de planificación: Agenda Ambiental 2018 y Directrices de Gestión Turística del Municipio.

El primero, aunque plantea la necesidad de partir de un análisis de la situación actual de las condiciones ambientales, con la participación y generación de compromisos de los actores sociales, define actuaciones a corto y mediano plazo, que son ideas aportadas sólo por miembros del equipo técnico ambiental de la municipalidad. De esta manera, no se proyecta la formulación de un plan coherente y metodológicamente estructurado, que cuente con la participación de diversos actores locales y que además, vincule la gestión local con otros objetivos de sostenibilidad previstos a nivel mundial.

Las Directrices de Gestión Turística del Municipio, contempla la formulación de una política de desarrollo turístico que incluya la planificación, promoción y control de la actividad, con directrices destinadas a fortalecer ejes de liderazgo y relaciones del organismo local de turismo, y la gestión del destino turístico en cuanto a conocimiento, comunicación, recursos humanos, calidad, ambiente y soporte técnico.

Estas directrices, fueron formuladas por el personal de la Dirección de Turismo en un proceso de elaboración interno, por lo que no se cuenta con un proceso participativo de actores claves para el desarrollo de esta actividad (comunidades, prestadores de servicios turísticos, instituciones vinculantes), y tampoco toma en consideración las directrices de la Agenda 2030.

En razón de lo anterior, y de acuerdo a los criterios establecidos (pertinencia, compromiso y calidad del proceso), en el Municipio Alta Gracia no se visualizó una planificación integral y metodológicamente estructurada hacia el desarrollo sostenible.

Adicionalmente, estos esfuerzos contienen una baja o nula participación de la diversidad de actores sociales, de manera que la no consideración de las opiniones y aportes de otros actores sociales, así como el tratamiento de las materias ambiente y turismo, de manera aislada, restan calidad a los procesos de planificación ejecutados en la municipalidad.

En el caso de Jesús María, para formular el plan Jesús María Proyecta, se contó con asesoramiento de expertos y se capacitó al equipo técnico local. Para el diagnóstico y visión compartida, se realizaron talleres con las comunidades, encuestas a través de la web municipal y entrevistas a representantes de instituciones locales. Se constituyó un área de trabajo dentro de la municipalidad dedicada a la formulación de los proyectos derivados del plan, que ha permitido darle continuidad a las propuestas surgidas durante el diagnóstico.

Se aprecia calidad en el proceso de planificación de la municipalidad, al tener asesoramiento técnico, capacitación, participación de actores locales y conformación de instancia para dar continuidad al proceso.

En consecuencia, el municipio está encaminado en un proceso de planificación local, realizado con procedimientos metodológicos y con bases teóricas de planificación que incorporan la participación de la ciudadanía, pudiéndose visualizar la aplicación de las pautas orientadoras hacia el desarrollo sostenible. El proceso de planificación permitió identificar proyectos en respuesta a problemáticas detectadas, que realizan aportes a la Agenda 2030. No obstante, es necesario indicar que este plan toma parcialidad hacia las funciones urbanas, dejando de lado el análisis de actividades productivas generadoras del desarrollo del municipio y también de importantes problemas vinculados con el desarrollo sostenible, por ejemplo, deforestación y alteraciones en la cuenca y suelos, para los cuales no se observa respuesta en el plan en formulación.

Instancias y procesos participativos

a.- Las instancias legales para la participación

La Carta Orgánica Municipal de Alta Gracia (año 1999) establece en su artículo 18 los principios de gobierno, indicando sobre la participación

Es deber del Estado promover y garantizar la participación política y social de los vecinos en el desarrollo de la política local, respetar su capacidad para aportar ideas y propuestas que mejoren su funcionamiento y crear las organizaciones e instituciones necesarias que posibiliten el ejercicio de ese derecho. (p.6)

Este marco general, y la normativa creada en el municipio, indica diversas instancias de participación diferenciadas por el objeto de atención de cada una de ellas: a) vinculación de todos los actores en materia de desarrollo local, b) atención del ciudadano en temas discutidos en el Concejo Deliberante y c) atención de necesidades o intereses específicos o de grupos con características homogéneas (Ver Tabla 1), (en esta investigación se obvia lo correspondiente a elecciones, referéndum y revocatorias).

Tabla 1. Clasificación de las Instancias Legales de Participación. Municipio Alta Gracia.

Clasificación	Instancia de Participación
Planificación del desarrollo local	• Consejo de Desarrollo de la Ciudad
Atención a áreas diversas	• Audiencia Pública, Voz del Vecino
Atención a áreas/grupos específicos	• Consejo de la Juventud • Consejo Educativo Municipal • Consejo de Partidos Políticos • Consejo de la Niñez y la Adolescencia • Consejo Municipal de Accesibilidad y Discapacidad • Consejo Municipal del Ambiente

En cuanto a las instancias de participación para la planificación del desarrollo local, el artículo 192 de la Carta Orgánica Municipal de Alta Gracia establece el Consejo de Desarrollo de la Ciudad, “con funciones de información, consulta, sugerencias y asesoramiento a las autoridades municipales en materia de desarrollo económico y social” (p.41). Este Consejo debe estar integrado por representantes de los diversos sectores productivos y de trabajo, asociaciones de vecinos, gremiales, profesionales, culturales y sociales, de Universidades y Centros de Estudios e Investigaciones, así como cualquier otra expresión representativa de los intereses de la comunidad. Pese a este mandato, el municipio no ha implementado esta instancia para integrar los actores sociales y tratar asuntos relacionados con el desarrollo de su territorio, aunque se propone como órgano de consulta y sus dictámenes se establecen como no vinculantes.

En relación a las instancias de participación para atender diversidad de áreas, el municipio estableció Audiencias Públicas, donde los ciudadanos pueden proponer a la administración municipal, la adopción de medidas para satisfacer sus necesidades vecinales y recibir información de las actuaciones político – administrativas. Éstas son convocadas por el Concejo Deliberante (pueden ser solicitadas por vecinos, entidades representativas o a petición del intendente). La convocatoria se realiza a través de su página web y avisos en lugares públicos de la municipalidad, indicando lugar, fecha, hora y temas a tratar.

Este municipio también ha incorporado la Voz del Vecino, instancia alternativa para participar en las sesiones del Concejo Deliberante y hacerles conocer inquietudes y opiniones sobre proyectos de ordenanza que afecten cada sector. Constituyen órganos de escucha de los ciudadanos, sin garantía de que sus planteamientos sean incorporados en las discusiones.

Como instancias de participación para la atención de áreas o grupos específicos, la Carta Orgánica Municipal de Alta Gracia indica el Consejo de la Juventud, Consejo Educativo Municipal y Consejo de Partidos Políticos, también de carácter consultivo para atender temas pertinentes a cada uno.

La Participación del Vecino, es otro mecanismo a través del cual la municipalidad atiende problemas y necesidades de grupos particulares, tales como el Consejo de la Niñez y la Adolescencia, y el Consejo Municipal de Accesibilidad y Discapacidad, considerados órganos consultivos, asesores y de planificación de políticas públicas. Estos consejos no tienen reglamento de funcionamiento, se reúnen una o dos veces por mes para tratar asuntos de su interés, con agenda abierta.

También implementó el Consejo de Vecinos, órgano que agrupa a los centros vecinales para su participación en la gestión municipal. Con reuniones cada dos semanas, discuten problemas y necesidades de sus vecindarios, que se transmiten a la municipalidad en busca de soluciones. No posee reglamento de funcionamiento.

El Código de Protección Ambiental, también incluyen mecanismos de participación, indica la consulta ciudadana previo al otorgamiento de la Declaración de Impacto Ambiental de los proyectos, y su incorporación como miembros del Consejo Municipal del Ambiente, instancia de consulta y asesoramiento en esta materia.

En resumen, el Municipio Alta Gracia debería tener en funcionamiento permanente la instancia para incorporación de los ciudadanos en la planificación del desarrollo municipal, al no haber sido creada, se obvia la importancia y la potencialidad de la misma para facilitar la gestión gubernamental y fortalecer el desarrollo local.

Ha centrado su atención en la conformación de diversas instancias para que los ciudadanos acerquen a las autoridades locales sus necesidades, lo cual también les corresponde como función pública, pero la consideración sólo de este tipo de instancias tiende a propiciar la puesta en marcha de soluciones puntuales, reactivas, que atomizan los recursos financieros de los gobiernos locales y minimizan la visión integral del municipio, aunado a la debilidad de que son instancias de escucha o consulta a los ciudadanos, pero sus planteamientos no son vinculantes a la gestión gubernamental.

En el caso de Jesús María, no se posee Carta Orgánica Municipal, por tanto se adhiere a lo establecido en la Ley Orgánica 8102 de Municipios y Comunas de 1991, la cual establece en su artículo 177

Cada Municipalidad podrá crear en su ámbito, un Concejo Asesor Municipal, como órgano de consulta y asesoramiento que exprese a las asociaciones de vecinos y Entidades representativas de diversas actividades desarrolladas en el ámbito municipal, convocados con el propósito de asesorar y colaborar con la Municipalidad, a pedido del Intendente o Concejo Deliberante. Sus opiniones no obligarán en materia alguna a las autoridades del Gobierno Municipal. La proposición de los representantes de las actividades sectoriales corresponde a cada organización. (p.18)

El municipio no ha considerado la conformación de este órgano de consulta y asesoramiento, tampoco ha creado otra instancia que le permita congrega la diversidad de actores sociales para analizar, discutir y acordar la orientación del desarrollo de su territorio.

En materia de participación, el municipio ha creado otras instancias, destinadas a la atención del ciudadano ante temas discutidos en el Concejo Deliberante y a atender necesidades o intereses específicos o de grupos con características homogéneas (Ver Tabla 2).

Tabla 2. Clasificación de las Instancias Legales de Participación. Municipio Jesús María.

Clasificación	Instancia de Participación
Atención a áreas diversas	• Audiencia Pública, Banca del Ciudadano
Atención a áreas/grupos específicos	• Concejo Deliberante Juvenil

En relación a las instancias de participación para atender diversidad de áreas, se crea la Audiencia Pública, donde los ciudadanos elevan propuestas a la municipalidad para adoptar medidas que satisfagan las necesidades vecinales y a través de la cual también recibir información de las actuaciones político – administrativas. Son convocadas por el Concejo Deliberante (pueden ser solicitadas por vecinos, entidades representativas o a instancia del intendente) y su convocatoria se realiza a través de avisos en lugares públicos de la municipalidad, indicando lugar, fecha, hora y temas a tratar.

La Banca del Ciudadano (Ordenanza N° 3.189 de 2012), es otra de las instancias de participación que posee este municipio. Es un espacio destinado a particulares o representantes de instituciones intermedias de la comunidad para que, durante las sesiones ordinarias del Concejo Deliberante, se expresen en relación a temas cónsonos con lo atendible por dicho Concejo (previa solicitud y acreditación de su personería).

La solicitud de participación es evaluada por la Comisión de Legislación General, la cual decide si se hacer efectiva en una sesión ordinaria, la remite a una comisión o deniega. La intervención se realiza antes de iniciar la sesión ordinaria y por el tiempo otorgado, sin garantía de que el tema sea discutido por el Concejo Deliberante ni tampoco que el ciudadano reciba respuesta sobre su planteamiento. Funge como órgano de escucha de los ciudadanos, sin garantía de incorporación de sus planteamientos en las discusiones.

En el caso de las instancias de participación para la atención de áreas o grupos específicos, en Jesús María, se creó el Concejo Deliberante Juvenil (Ordenanza N°2386 del 2004) con el objetivo de “promover, incentivar y facilitar la participación ciudadana y el compromiso con lo público promoviendo el ejercicio efectivo de los derechos de los jóvenes”. Este Concejo no tiene reglamento de funcionamiento, en sus reuniones se tratan asuntos de su interés, con agenda abierta.

En definitiva, son pocas las instancias de participación, legalmente constituidas y formalizadas en el Municipio Jesús María, ninguna orientada específicamente a la vinculación de los ciudadanos en la planificación del desarrollo municipal.

b.- Los procesos participativos

Dada la inexistencia de instancias de participación para la planificación del desarrollo local, en el Municipio Alta Gracia, los procesos de participación han sido organizados de manera puntual, como acción específica para dar respuesta a determinada situación, más que como procesos continuos en la búsqueda del desarrollo local. Han sido promovidos tanto desde la municipalidad, como por la ciudadanía.

Promovido por la municipalidad, se llevó a cabo un proceso que tuvo por objeto definir un elemento identificador de la ciudad para desarrollar la marca Alta Gracia, quedando definida como “Alta Gracia, Cultura Viva”. Si bien se contó con la participación de actores sociales (miembros del Concejo Deliberante, funcionarios de la municipalidad, representantes de comercio, turismo, educación y representantes

vecinales), el documento generado se orienta al mercadeo de Alta Gracia como destino turístico, no estando referido a un proceso participativo de planificación local para el desarrollo sostenible.

La ciudadanía ha promovido dos procesos participativos que han generado importantes instrumentos jurídicos, la declaratoria de la Zona de Resguardo Ambiental (Ordenanza Nº 9.375 de 2012 y de la Reserva Urbana y Jardín Botánico de Remediación (Ordenanza Nº 10.646 de 2017, que guardan relación directa con los ODS11 (Ciudades y comunidades sostenibles) y ODS15 (Vida de ecosistemas terrestres), respectivamente.

La Zona de Resguardo Ambiental define una franja periurbana de 1.500 metros a partir de la planta urbana y/o núcleos poblacionales permanentes, en la cual se prohíbe la utilización de cualquier producto químico o biológico de uso agrícola y una franja siguiente de 1.000 metros a partir del límite externo anterior, en la cual sólo pueden aplicarse, por vía terrestre, productos de clase toxicológica IV (banda verde). Las comunidades motivan la misma, ante la contaminación ambiental y los problemas de salud asociados a las fumigaciones con agroquímicos para la producción agrícola por lo que, junto a la municipalidad, se da un proceso de participación y consultas para la conformación de esta ordenanza.

En cuanto a la Reserva Urbana y Jardín Botánico de Remediación, el proceso participativo lo inicia la comunidad del Barrio La Perla, quienes padecieron las consecuencias de un basural a cielo abierto durante 30 años, con incineraciones, moscas y lixiviados permanentes. Decidieron luchar por la recuperación de un espacio, clausurado por la municipalidad como depósito de desechos sólidos, pero estaba siendo utilizado para acopio indiscriminado de residuos de construcción y demolición.

Actualmente la municipalidad, junto con la comunidad del Barrio La Perla y la Fundación Natura, llevan adelante un proyecto que pretende crear un área protegida autosustentable, con mínima intervención de recursos del Estado, que conserve el recurso natural y genere fuentes de empleo en espacios para Organizaciones de la Sociedad Civil.

En el municipio Jesús María también se observaron procesos participativos promovidos tanto por la municipalidad, como por la sociedad civil organizada. En el primer caso, se realizó como exigencia metodológica para la formulación del plan Jesús María Proyecta, que contó con participación de diversos actores sociales, colegios profesionales, centros vecinales, profesionales de la actividad pública y privada y vecinos.

La sociedad civil organizada ha promovido varios procesos de participación:

El Proyecto Reserva Natural Parque del Oeste, promovido por el Ateneo de Construcción Política de Jesús María y formulado por un grupo de profesionales en diferentes áreas, cuenta con la participación de diversos sectores de la comunidad, sociedad civil organizada y gobierno local. El mismo pretende conservar y proteger un área natural y disponer del espacio con fines turísticos, educativos y de conservación del patrimonio (ODS11 Ciudades y comunidades sostenibles)

Por su parte, la Sociedad Rural de Jesús María, promueve la participación de los productores agrícolas, afiliados o no, en el Proyecto Batatas de Caroya, con la finalidad de crear redes de productores agropecuarios de este rubro, orientados a la sostenibilidad ambiental, así como el turismo rural como actividad complementaria (ODS2 Hambre cero).

En cuanto a iniciativas por parte del sector privado, estas se han realizado de manera particular, sin procesos participativos para el desarrollo de la idea. El proyecto de biodigestor, para la generación de fertilizante orgánico y energía limpia (biogás), fue definido y formulado por el promotor, cubriendo una alta proporción de las necesidades de electricidad en su emprendimiento, y posteriormente realizó su difusión con la intención de demostrar su factibilidad y motivar a otros productores agropecuarios para su incorporación en sus unidades de producción. También tomó la iniciativa de motivar a otros productores, a través de la asociación a la que pertenece, para la colocación de paneles solares para generación de

electricidad en predios productivos de los asociados. Ambos proyectos relacionados con el ODS7 (Energía asequible y no contaminante).

Sobre el alcance de la participación de los actores sociales

a.- Pertinencia de la participación

En Alta Gracia, sólo se consideró el proceso participativo promovido por la comunidad. Las convocatorias iniciales partieron de los vecinos del Barrio La Perla, posteriormente, se incorporaron la Fundación Natura, la Municipalidad de Alta Gracia (propietaria del predio) y el sector privado, con la intención de recuperar dicho espacio con fines de protección ambiental, esparcimiento de las comunidades y atractivo turístico, dado el alto potencial en recursos naturales. Los vecinos participan por su deseo de mejor calidad de vida, las empresas, porque requieren un espacio para disposición final del residuo de construcción y demolición, y el municipio, porque necesita solucionar el problema de los basurales a cielo abierto.

La convocatoria se amplió y se incorporaron particulares e instituciones con intereses comunes, escuelas y vecinos de barrios aledaños y otras organizaciones de la sociedad civil, así como el gobierno nacional, desde el Proyecto Ciudades Sustentables, lo que da mayor pertinencia a este proceso.

En Jesús María se analizaron los procesos participativos promovidos tanto por la municipalidad como por la comunidad. En términos generales, el elemento motivador en estos procesos, es el intercambio de ideas sobre situaciones desfavorables que afectan a un sector o a la colectividad. Sin embargo, es de destacar el incentivo para la participación de la comunidad, su expectativa de que sus propuestas permitan generar políticas de Estado sostenidas en el tiempo, demostrando su interés en convertirse en actores sociales con injerencia en la gestión local.

En los casos estudiados, la convocatoria fue amplia en diversidad de actores sociales. En las promovidas por la municipalidad, la razón de esta convocatoria es el cumplimiento de la normativa legal, deseo del Intendente o autoridades a ser inclusivas y/o por exigencia de la comunidad. En las promovidas por las comunidades, resalta el énfasis expreso de incorporar al sector privado, pretendiendo estimular la responsabilidad social empresarial por el cuidado del ambiente y del patrimonio, así como generar en las comunidades sentido de pertenencia y compromiso del cuidado de “lo público”.

En razón de lo expuesto, se considera que hay pertinencia en cuanto al objetivo del proceso y su motivación, sin embargo, puede apreciarse una mayor focalización de la comunidad en cuanto a las razones de la amplitud de la convocatoria.

b.- Viabilidad para la participación

En Alta Gracia, el proceso participativo (Reserva Urbana y Jardín Botánico de Remediación), está regido por la Comisión General de la Reserva, creada en la Ordenanza. Esta Comisión está integrada por cinco miembros: Representante del poder ejecutivo municipal, Secretaría de Ambiente, Centro Vecinal Barrio La Perla, Fundación Natura y miembro de la fuerza opositora en el Concejo Deliberante. Las reuniones se realizan una vez al mes y están abiertas al público, quienes tienen derecho a voz pero no a voto.

Para la difusión de las convocatorias se utilizan los medios disponibles por los ciudadanos, comunicación personal, vía telefónica y mensajes por redes sociales. Las mismas se realizan con una semana de antelación y se refuerza dos días antes de la reunión, para garantizar la presencia de todos los miembros de la Comisión, de los vecinos e interesados que deseen participar. Las reuniones se realizan en la sede de la municipalidad considerándose, por parte de la comunidad, lugar y horarios no adecuados, ya que la realización en horarios laborales y lejanos al lugar de residencia de los más afectados, reduce la viabilidad de su participación.

En Jesús María, las convocatorias se realizaron a través de medios tradicionales disponibles (radio, prensa, televisión), pero además, se hizo uso de medios tecnológicos (página web oficial, redes sociales), con

indicación clara de lugar, fecha, hora y tema a tratar, dando un tiempo de 10 a 15 días para que la colectividad se informara.

También se realizaron convocatorias a individuos o grupos de interés (instituciones intermedias, colegios profesionales, centros comerciales, centros vecinales, escuelas públicas y privadas, empresas privadas y clubes). Las convocatorias fueron abiertas, sin límite de participantes, cuidando la selección de fechas y horarios para incrementar las posibilidades de participación. Lo anterior demuestra el interés de los convocantes en otorgar viabilidad a la participación.

c.- Calidad del proceso

En el proceso que se lleva adelante en Alta gracia, las reuniones se realizan bajo agenda acordada por los miembros de la Comisión, construida a partir de las iniciativas que presentan los vecinos, el municipio o la Fundación Natura, con tiempo de intervención abierto para cada participante. Luego de la exposición sobre las consideraciones de los presentes, se buscan consensos y se toman decisiones por mayoría de votos.

Al finalizar, se realiza un acta, firmada por los participantes, se registra en el Libro de Actas que permanece en la sede de la municipalidad, lo cual constituye un valioso instrumento para hacer seguimiento a las decisiones acordadas. Adicionalmente, la Fundación Natura presenta minuta técnica donde detalla el trabajo realizado durante el mes, lo que refuerza la calidad del proceso. Los otros miembros de la Comisión no son auditados ni verificados en sus respectivas actuaciones.

Este proceso participativo se considera pertinente y de buena calidad, con limitaciones para su viabilidad dados los limitados medios de comunicación utilizados para la convocatoria, el lugar y horarios de realización de las reuniones.

En la ejecución de los procesos participativos tomados como referencia en Jesús María, no siempre la respuesta a la convocatoria fue atendida en su totalidad. En los casos de inasistencias, detectadas mediante el cotejo de la convocatoria con la lista de asistencia, se tomaron previsiones para mejorar las estrategias en nuevas convocatorias, principalmente en las realizadas por la comunidad ya que las promovidas por la municipalidad estaban dirigidas a diferentes grupos y la no asistencia implicó pérdida de oportunidad de participación.

Las reuniones se desarrollaron en lugares cómodos, con buena visión de los participantes hacia el expositor y viceversa. En ambos casos, el tema a tratar estaba definido pero la agenda contaba con flexibilidad de amplitud hacia la incorporación de nuevos aspectos.

En cuanto a la existencia y aplicación de normas y procedimientos para orientar la participación, en el caso de Jesús María Proyecta, se contó con una pauta previa como guía para el proceso, se disponía de metodología a aplicar para lograr el objetivo previsto (identificar urgencias a atender), mediante la técnica del semáforo (rojo para lo más urgente, amarillo para las alertas y verde para lo que está funcionando bien). Contrario a lo ocurrido en las reuniones convocadas por las comunidades, donde el tema a tratar estaba definido pero no se disponía de una metodología para precisar el desarrollo de la reunión. En este caso, se aplicó como técnica la discusión dirigida, dificultando en ocasiones la concreción de resultados en una sola sesión, ameritando nuevas convocatorias.

En ambos procesos, se llegó a la definición de acuerdos por consenso, luego del debate. Como mecanismo de seguimiento de acuerdos, la municipalidad dispone su página web. La ciudadanía no posee este mecanismo, lo cual dificulta el seguimiento de las acciones acordadas y resta efectividad al tiempo de las reuniones; ante nuevos participantes, se debe explicar nuevamente la intencionalidad y avances del proyecto.

Lo anterior permite apreciar que desde el punto de vista de su diseño y ejecución, estos procesos tienden a ajustarse a los criterios de pertinencia, viabilidad y calidad señalados, con disponibilidad de herramientas técnicas y tecnológicas por parte de la municipalidad, lo que facilita el proceso.

5.- Beneficios percibidos de la participación

Los procesos participativos desarrollados en estos municipios permitieron la construcción colectiva de propuestas/proyectos para atender la situación por la que fueron convocados, generando resultados positivos, tanto para la instancia gubernamental como para las comunidades.

En Alta Gracia, en diciembre del año 2017 se emitió ordenanza municipal que define al espacio del antiguo basural como Reserva Urbana y Jardín Botánico de Remediación El Amanecer y a través de la Fundación Natura se está formulando el respectivo Plan de Manejo. Además de esta declaratoria para la protección de espacios naturales y recuperación de espacios de alto potencial turístico, este proceso generó oportunidades de empleo en las zonas delimitadas y participación de la comunidad en la toma de decisiones sobre la Reserva, a través de la Comisión General.

La Fundación Natura considera que el municipio ha recibido otros beneficios producto de este proceso, se generó “una nueva mirada participativa e integradora con un especial foco en gestión social no asistencialista, sino auto gestionable y sostenible”. La comunidad obtuvo mejora en su calidad de vida, la ONG cumple con sus objetivos de creación y la municipalidad, mejora la gestión gubernamental en un “espacio problema”, fomenta el empleo, aumenta su patrimonio turístico y promueve el desarrollo sostenible en su territorio.

En el caso de Jesús María, estos procesos le permitieron tener un mayor conocimiento de la problemática de la ciudad y consideran que aportaron a la comunidad mejoras en su calidad de vida (mejoramiento del sistema de aguas y efluentes, espacios públicos y prestación de salud, esquemas de defensa civil y ante las catástrofes climáticas e inserción laboral).

En las iniciativas promovidas por la sociedad civil, se logró la declaratoria de ordenanza para la protección de un espacio natural (Reserva Natural Parque del Oeste) y recuperación de espacios de alto potencial turístico; considerando que el municipio resultó favorecido en cuanto a la toma de conciencia sobre la importancia de la sostenibilidad.

Más allá de estos resultados, la comunidad percibe otro tipo de beneficios, como la satisfacción por sentirse útil a la mejora de la comunidad y el cuidado del ambiente, la posibilidad de devolver a través del proyecto, la inversión en formación educativa y profesional, y ser referente para los jóvenes a través de hechos y no sólo de palabras.

Se evidencia entonces, que en los procesos de planificación donde se vinculan gobierno local, comunidades y organizaciones civiles, se generan resultados positivos en beneficio para todos los actores participantes.

Fortalezas y debilidades de los procesos participativos

Fortalezas

- Amplias convocatorias en los procesos participativos en términos de actores sociales, con el interés de incorporar diversidad de criterios en la construcción de propuestas/proyectos para el desarrollo local.
- Interés en garantizar la mayor difusión de las convocatorias, mediante uso de medios de comunicación tradicionales (radio, prensa y televisión) y tecnológicos (página web oficial, redes sociales).
- Convocatoria con tiempo prudencial para que la colectividad se informe, indicando de manera clara, lugar, fecha, hora y tema a tratar.
- En procesos promovidos por la sociedad civil, las comunidades continúan participando en la construcción colectiva de la propuesta/proyecto.

Debilidades

- Procesos de participación para la planificación local no permanentes, responden a necesidades puntuales de los actores convocantes.
- Baja disponibilidad de herramientas técnicas o comunicacionales para conocer los alcances de las decisiones tomadas, lo cual genera débil seguimiento de los acuerdos. Jesús María presenta información en su página web, sobre proyectos en los que está trabajando, sin embargo, ésta se limita a indicar en qué consiste el proyecto, pero no su estado de avance.
- En procesos participativos promovidos desde la municipalidad, disminuye la participación de comunidades luego de la propuesta, la municipalidad asume de manera individual las etapas siguientes.
- Pese a la participación de la ciudadanía, los actores convocantes coinciden en considerar que, en algunos ciudadanos, permanece la idea de que la municipalidad y los gobernantes elegidos son quienes tienen la obligación de propiciar el desarrollo y también detectan baja conciencia sobre la importancia de la participación de toda la ciudadanía para el progreso del municipio.

Conclusiones

Argentina definió una Agenda 2030 para el país que contiene su compromiso nacional y metas como aporte a la agenda global y generó un mecanismo institucional para la orientación de la política dirigida a la consecución de los ODS a través del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS). A pesar de la existencia de metas nacionales y disponibilidad de mecanismos e instrumentos de asesoramiento y apoyo técnico a provincias y municipalidades, los planteamientos de esta agenda nacional no han sido considerados en todos los municipios como política de Estado.

No existe mandato de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para el cumplimiento de esta política nacional, dejando a criterio de cada nivel de gobierno su interés en la misma, lo que debilita los esfuerzos del país para el logro de las metas, puesto que no todos los gobiernos provinciales y locales se incorporan, e identifican y definen claramente sus aportes a la Agenda 2030.

No en todos los municipios se observa una conciencia clara de la importancia de la planificación del desarrollo como proceso de interacción permanente Estado - Sociedad, para articular políticas públicas y aumentar la eficiencia de la gestión local.

En Alta Gracia no se visualiza una planificación integral y metodológicamente estructurada hacia el desarrollo sostenible, no se dispone de un instrumento técnico orientador de la gestión local con este norte y los esfuerzos que se realizan (agenda ambiental y directrices de gestión turística) contienen baja o nula participación de actores sociales, restando calidad a estos procesos. Por su parte, en Jesús María, su plan de desarrollo toma parcialidad hacia servicios públicos y actividades del quehacer en la ciudad, dejando de lado actividades productivas desarrolladas fuera de la ciudad y que son generadoras de desarrollo en el municipio.

El espacio territorial de incidencia de las ciudades intermedias que califican como municipios, caso de Alta Gracia y Jesús María, está constituido por el área urbana de tales ciudades y los terrenos ejidos previstos para su expansión, y éstas centran su atención hacia las funciones urbanas, minimizando su consideración sobre las actividades productivas que se desarrollan en el área periurbana, principalmente, agrícolas y pecuarias, las cuales al no ser controladas y manejadas con criterios de sostenibilidad, se convierten en factores generadores de impactos negativos para la salud y el bienestar de los ciudadanos.

En esta interface también se desarrollan actividades turísticas que pueden llegar a constituir actividad complementaria a la agricultura y cubrir posibles debilidades ocasionadas por la estacionalidad de la actividad primaria, por lo que su no consideración deja de lado la posibilidad de intervenir no sólo ante problemas ocasionados, sino de aprovechar las potencialidades que de ella se derivan.

Los procesos de participación para la planificación estudiados en estos municipios no son procesos continuos en la búsqueda del desarrollo local, se corresponden con acciones específicas para dar respuesta a determinadas situaciones, entendible en procesos promovidos por la ciudadanía, quienes utilizan este mecanismo para solucionar determinado problema, no así, en el caso de las municipalidades, para las cuales la planificación del desarrollo, es una de sus funciones principales.

Los municipios estudiados no disponen de una instancia formal y permanente, con integración de actores sociales, para tratar asuntos relacionados con el desarrollo de su territorio, prestando interés en la conformación de instancias para que los ciudadanos manifiesten sus necesidades respecto a servicios públicos o por grupos de interés (niñez y adolescencia, discapacidad, juventud), lo que no propicia la puesta en marcha de políticas de Estado proactivas y con visión integral hacia el desarrollo del municipio, sino soluciones reactivas y puntuales ante determinada situación.

Las instancias de participación establecidas en los marcos legales son ámbitos de escucha o consulta a los ciudadanos pero sus planteamientos no son vinculantes a la gestión gubernamental, lo que debilita la esencia de la participación ciudadana como agente influyente en la gestión pública.

Por tanto, es necesaria una revisión a estos marcos jurídicos. Por un lado, para su adecuación al nuevo ciudadano, que desea incorporarse de manera más activa en la gestión del desarrollo de su espacio territorial y por el otro, las municipalidades requieren concretar nuevos esquemas de cogestión, que le permitan dar respuesta más allá de la prestación de servicios públicos.

El elemento motivador de los procesos participativos es la búsqueda de soluciones a situaciones desfavorables que afectan a la colectividad; el elemento diferenciador se encuentra en el incentivo para participar. Para la municipalidad, es el intercambio de ideas sobre el problema y propuestas de solución, mientras que la comunidad manifiesta la expectativa de que sus propuestas generen políticas de Estado sostenidas en el tiempo, demostrando su interés en dejar de ser sujeto de consulta para convertirse en actor social con injerencia en la gestión local.

Lo mismo ocurre con el interés de realizar una convocatoria amplia en términos de diversidad de actores sociales, la municipalidad atiende al cumplimiento de normas, deseo de las autoridades a ser inclusivas y/o dar respuesta a exigencias de la comunidad, mientras que en las promovidas por las comunidades, se observa interés expreso en incorporar al sector privado en los proyectos, para estimular su responsabilidad social empresarial por el cuidado del ambiente y del patrimonio, y a las comunidades, para generar sentido de pertenencia y compromiso del cuidado de "lo público".

Existe interés de que la participación sea amplia y abierta a todos los sectores, dado que las convocatorias se realizan a través de medios de comunicación tradicionales y tecnológicos, con tiempo suficiente para que los interesados se informen. La no aplicación de técnicas de participación durante algunos procesos, hace que en ocasiones se requiera más de una convocatoria para tratar el mismo tema, pudiendo generar desgaste y desmotivación en los convocados, dejando en evidencia la necesidad de capacitación de las comunidades para hacer más efectivos sus procesos participativos.

En el caso del sector privado, su motivación para la generación de proyectos de desarrollo sostenible se vincula directamente a su visión empresarial, en la búsqueda de una mejor relación beneficio – costo, por lo que son desarrollados de manera particular y la incorporación de otros actores sociales es considerada en la etapa de difusión, con la finalidad de demostrar su factibilidad y motivar a los pares a la incorporación de criterios de sostenibilidad en sus unidades de producción. Por tanto, se aprecia un sector privado con aportes importantes pero con un trabajo de baja vinculación con el Estado y la ciudadanía. En este sentido, los gobiernos locales se encuentran frente al reto de motivar la incorporación del sector privado en proyectos de desarrollo sostenible, ya que la mayoría de las empresas no conoce los mecanismos y herramientas de participación y requiere información sobre los beneficios de aplicar criterios de sostenibilidad en sus emprendimientos.

Referencias Consultadas

ALBESIANO, Mireya (2014). Plan de Acción para el Fortalecimiento del Eslabón Primario de la Cadena Socio productiva Agrícola en la Región de Los Andes (Compiladora). Corporación de Los Andes. Mérida, Venezuela. <http://corpoandes.gob.ve/>

CARRIZO, Cecilia. (2003). Ciudadanía e instituciones de la democracia liberal: Aportes para el análisis y la crítica de sus relaciones en contextos situados. En Britos, Nora (Comp.), *Teoría Crítica de la ciudadanía. Notas para una política democrática*. Córdoba, Argentina.

CARRIZO, Cecilia; FERREYRA, Yamila; SOLDA, Silvina. (2016). Institucionalización de las políticas de cambio climático a nivel urbano en Argentina. En Sylvie Nail (Edit.). *Libro Cambio climático y políticas públicas urbanas: Lecciones de y para ciudades colombianas y más allá*. Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y relaciones internacionales. Colombia. ISBN: 958-710-084-0.

CARRIZO, Cecilia; FERREYRA, Yamila; SOLDA, Silvina; ASTUDILLO, Diego. (2018). "Sustentabilidad y gestión de riesgo. Respuesta, reparación y prevención frente a inundaciones desde un análisis de caso". En *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socio ambientales*. Núm. 24 (2018): Letras Verdes 24 (Septiembre-Febrero). FLACSO-Ecuador.

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la República de Argentina (s/f). *Manual para la adaptación local de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de: <http://localizingthesdgs.org/library/view/357>

Decreto N° 499 de fecha 13 de julio de 2017. [Documento en Línea]. Disponible: <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNormaBusquedaAvanzada/166424/20170713>

FERREIRA CURY, Mauro J.(2016). "Turismo, interfaces de planificación y desarrollo territorial en Brasil", Revista de Ciencias Sociales, segunda época, año 8, Nº 29, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires. pp. 79-90, edición digital.

LOPERA, Mónica. (2014). "Aspectos históricos y epistemológicos de la planificación para el desarrollo". En *Revista Gerencia Política y Salud*. Bogotá (Colombia), 13 (26): 28-43, enero-junio de 2014.

LOPEZ, Silvana y TECCO, Claudio. (2005). Institucionalidad y Gestión Pública Local. En Dirección Claudio Tecco. *Región Metropolitana Córdoba (RMC): Un estudio del sistema urbano y de su articulación a la red de ciudades del Cono Sur*. IIFAP- UNC. Córdoba, Argentina. ISB 950-33-0533-0

Organización de Naciones Unidas (2015). *Transformar nuestro mundo: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Recuperado de: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>

Presidencia de la Nación Argentina (2017). Informe Voluntario Nacional. Recuperado de: http://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_publicaciones/ods/ivn_16-06.pdf

RENDON, Armando (2006). *Notas metodológicas para el análisis de la participación ciudadana*. En Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública. *Contenido en Mecanismos para evaluar a participación ciudadana. México*.

TRES MANDAMIENTOS / RIGOU CONSULTORES (2016). Buenos Aires, Argentina. Empresas y objetivos de desarrollo sostenible: una agenda compartida.

THOMÉ-ORTIZ, Humberto (2015). "Turismo agroalimentario y nuevos metabolismos sociales de productos locales". *Revista Mexicana de Ciencias. Agrícolas*. Vol.6 no.6 Texcoco ago./sep.

United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDISR) / Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015). América del Sur. Enfoque para la gestión de riesgo de desastres. <https://www.unisdr.org/we/inform/publications/42140>

VERDESOTO, Luis. (1997). *Aproximaciones conceptuales a la participación y la descentralización*. II Congreso del CLAD, Isla Margarita, Venezuela.

Páginas web consultadas

<https://altagracia.gob.ar/>

<https://www.jesusmaria.gov.ar/>