



SISTEMA INTERMUNICIPAL EN
CAPACITACIÓN EN PLANIFICACIÓN Y
GESTIÓN LOCAL PARTICIPATIVA

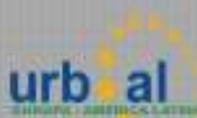
PROYECTO URBAL B / RED 9



SEGUNDO MODULO DE CAPACITACIÓN
LOCAL
"PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA,
DESCENTRALIZACIÓN Y PRESUPUESTO
PARTICIPATIVO"



CÓRDOBA - ESPAÑA 2008



MUNICIPALIDAD DE ROSÁRIO

INDICE

INTRODUCCIÓN	3
I. SEGUNDO MÓDULO DE CAPACITACIÓN: “PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA, DESCENTRALIZACIÓN Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO”	5
II. SUBMÓDULO 1 “PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA”	8
III. SUBMÓDULO II “DESCENTRALIZACIÓN”	48
IV. SUBMÓDULO III “PRESUPUESTO PARTICIPATIVO”	65

INTRODUCCIÓN

URB-AL es un Programa de cooperación descentralizada de la Comisión Europea creado en 1995 a los fines de promover el acercamiento de las ciudades, entidades y colectividades locales de América Latina y Unión Europea a través del intercambio de experiencias en políticas urbanas entre sus socios¹. Dicho programa trabaja sobre temas como la droga, el medio ambiente, la participación ciudadana, la lucha contra la pobreza, el transporte, la seguridad, el urbanismo, el desarrollo económico, la sociedad de la información y la democracia. Cada uno de los temas mencionados corresponde a una Red Temática², coordinada por una sola colectividad local, cuyo funcionamiento se articula a través de Proyectos Comunes³ entre los socios que desean profundizar sus conocimientos en el tema en cuestión⁴.

La Red 9, coordinada por la Municipalidad de Porto Alegre, se ocupa del tema “Financiamiento Local y Presupuesto Participativo” y, en este contexto, y ante la necesidad de aumentar su conocimiento sobre estrategias locales de capacitación en planificación y gestión local participativa, lidera la implementación de un proyecto común denominado “Sistema intermunicipal de Capacitación en Planificación y Gestión Local Participativa” en forma conjunta con los socios externos y colectividades locales que hoy en día son socias del proyecto.

Dicho proyecto común tiene como objetivo principal desarrollar las capacidades estructurales de los socios a través de la formación de sus recursos humanos, tanto municipales como de los actores, las entidades, organizaciones y personas que participan en los procesos de presupuestos participativos y en otros espacios, ámbitos y canales de gestión local participativa desde la esfera no pública. Más específicamente, es una acción concreta para cualificar y optimizar los contenidos de los intercambios entre las ciudades y dar a estos intercambios una estructura más duradera y de más largo alcance. En este sentido, la producción de materiales pedagógicos a partir de la experiencia acumulada por las ciudades y la presentación de las experiencias en un ámbito de capacitación, permite a su vez una

¹ Existen 2 tipos de socios: ciudades socias como Porto Alegre (Ciudad coordinadora), Barcelona y Córdoba (España), Regione Toscana (Italia), Issy Les Moulineaux (Francia), Quito y Cuenca (Ecuador), Rosario (Argentina), Belo Horizonte (Brasil) y San Salvador (El Salvador). Y socios externos: Centro Internacional de Gestión Urbana (CIGU) de Ecuador y Universidad Federal del Estado de Rio Grande do Sul - Brasil.

² La red temática agrupa a todos los participantes que desean cooperar juntos en el tema en cuestión. El coordinador de la red asegura la difusión de la información entre los participantes que son miembros de la misma, organiza reuniones periódicas de trabajo entre ellos y les permite seguir en contacto permanente. La red constituye también el lugar donde se realiza una reflexión de conjunto sobre el tema correspondiente.

³ Proyectos Comunes son proyectos de cooperación, desarrollados entre miembros de la red que quieran trabajar juntos para profundizar un aspecto o tema específico de la Financiación Local y Presupuesto Participativo. Pueden ser de Tipo A (objetiva el intercambio de experiencias y la difusión de buenas prácticas) o Tipo B (se destina a concretar los intercambios de experiencias, a través de realizaciones tangibles como equipamientos colectivos, servicios públicos disponibles, proyecto-modelo).

⁴ Las actividades de la red buscan, en particular y mediante el intercambio de experiencias, identificar soluciones los problemas comunes planteados por los participantes y proponer respuestas a los mismos, mediante la adopción de los medios concretos, siempre en el respeto de las especificidades de cada uno.

reflexión crítica sobre su propio quehacer por cada una de las ciudades participantes.

Cada ciudad socia del proyecto ha desarrollado y experimentado varios programas y políticas innovadoras sobre planificación estratégica y presupuesto participativo. Además, sus actividades dentro del programa URBAL, como coordinadoras de redes (4 ciudades), como coordinadoras de proyectos comunes (4) o participantes en proyectos comunes (todas), les han permitido acumular una masa de conocimientos únicos que sirven de base para aportar respuestas valiosísimas a cada una de las dimensiones identificadas o claves para los presupuestos participativos en particular, y para la planificación y la gestión participativa de forma más general.

En este sentido es que el eje central del presente proyecto es el desarrollo de un módulo de capacitación, a partir de su experiencia propia del Municipio. Dicho módulo en una primera instancia está destinado a los funcionarios y personas de la sociedad civil organizada de su ciudad, y en un segundo momento, el módulo que, una vez diseñado y experimentado será “exportado” hacia una ciudad socia que haga el pedido, a los fines de establecer un sistema de capacitación en red, entre las ciudades socias.

En esta oportunidad, la ciudad de Córdoba (España) ha solicitado el desarrollo del Módulo de Capacitación “Planificación Estratégica, Descentralización y Presupuesto Participativo”, que fuera implementado en la ciudad de Rosario (Argentina) durante el mes de Mayo de 2008 con los siguientes objetivos:

- reflexionar sobre las implicancias para el gobierno local de sostener el proceso de descentralización y particularmente el rol de la tecnoburocracia en este proceso;
- analizar las capacidades necesarias para llevar adelante políticas de innovación;
- identificar los nuevos desafíos que presenta la co-gestión del Presupuesto Participativo para el Municipio;
- lograr que la sociedad civil organizada reconozca las nuevas configuraciones del Estado local, en lo que se refiere a gestión pública;
- desarrollar nuevas capacidades en las organizaciones de la sociedad civil en términos de planificación estratégica y participación ciudadana.

El Segundo Módulo de Capacitación “Planificación Estratégica, Descentralización y Presupuesto Participativo” que se presenta a continuación está organizado en tres sub-módulos referidos a Planificación Estratégica, Descentralización y Presupuesto Participativo, respectivamente. A su vez, cada sub-módulo consta de un marco teórico general que introduce las principales claves conceptuales acerca del tema específico para luego colocar una serie de consideraciones particulares acerca del desarrollo de diversas experiencias tanto en la Ciudad de Rosario como en el Ayuntamiento de Córdoba.

I. SEGUNDO MÓDULO DE CAPACITACIÓN “PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA, DESCENTRALIZACIÓN Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO”

Desde hace más de diez años, la **Municipalidad de Rosario** viene trabajando en el fortalecimiento de las capacidades locales de gestión y la reforma del modelo hacia uno más eficiente y orientado al ciudadano para atender las demandas ciudadanas, garantizando la puesta en marcha de procesos de modernización, descentralización y participación que permitan asegurar una eficiente prestación de servicios y dotación de los bienes públicos.

Así, desde el gobierno local, el eje fue plantear la construcción de ciudadanía como una línea de trabajo que atravesara las diferentes problemáticas y áreas de la gestión. Se trataba de construir, desde la sociedad civil, una ciudad en la que todos los ciudadanos y ciudadanas pudiesen apropiarse y gozar de los bienes públicos. La planificación estratégica, la modernización del Estado y la participación ciudadana junto con la recuperación de los espacios comunes, la inclusión social, el desarrollo cultural, la promoción de la actividad económica regional y la generación de empleo, entre otros temas, se constituyeron en líneas estratégicas de acción con un único horizonte: lograr una sola ciudad para todos.

El **Plan Estratégico Rosario** permitió enmarcar este cambio al posibilitar la construcción de un modelo de futuro posible y deseable para la ciudad y la región, la identificación de temas críticos y orientaciones estratégicas de intervención, el desarrollo de proyectos de desarrollo económico, social y cultural. Todo ello consensuado con los actores locales.

El **Programa de Descentralización y Modernización** de la Municipalidad de Rosario que comienza a implementarse en 1996, forma parte de uno de los ejes propuestos en dicha planificación estratégica pensada para la ciudad de Rosario. La consolidación de este proceso se dio en 2002 con la implementación del Programa de **Presupuesto Participativo** el cual demostró que la participación ciudadana es un elemento de gerencia pública, de gestión moderna, y que junto con la descentralización, permite mejorar la gestión y sus resultados.

Así, vemos que profundizar la construcción de ciudadanía a partir de la implementación de políticas públicas integradas que promuevan una condición de vida digna, es uno de los ejes centrales de la Municipalidad. Aún cuando los problemas y crecientes demandas actuales se han complejizado y necesitan más de una mirada para ser atendidos y solucionados, Rosario ha ido tejiendo una red de contención y desarrollo urbano y social que cruza los diferentes espacios de gestión, promoviendo el protagonismo de las instituciones y de los ciudadanos.

También el **Ayuntamiento de Córdoba** se caracteriza por su amplia trayectoria en materia de participación ciudadana, fruto de su apuesta por implicar a la ciudadanía en la gestión pública local, tanto en el diseño como en la ejecución y evaluación de sus políticas públicas.

Es por ello que se encuentra entre uno de los primeros ayuntamientos del Estado Español que, en el año 1979, elaboró un **Reglamento de Participación Ciudadana** con el objeto de garantizar la intervención ciudadana en el proceso de la toma política de decisiones, con lo cual se daba especial relevancia a las asociaciones vecinales por ser prácticamente las únicas existentes y por su importante labor en pro de la mejora en la calidad de vida de los barrios.

Ya en el mes de mayo de 2007 entra en vigor el actual Reglamento de Participación Ciudadana, que aporta varios logros importantes que vienen a definir un concepto de participación concreto, decididamente enmarcado en un modelo de gestión relacional, preocupado por crear instrumentos operativos en los que ciudadanía y Gobierno Local se interrelacionen y trabajen a partir de un diagnóstico compartido de las necesidades de la comunidad.

El Ayuntamiento dispone de diferentes niveles y cauces de participación complementarios entre sí, que facilitan información municipal y la realización de trámites administrativos, mecanismos de consulta ciudadana y en su más avanzado grado, mecanismos de corresponsabilización ciudadana en la toma política de decisiones.

Entre ellos se destacan la **Oficina de Atención Ciudadana**, que garantiza la accesibilidad a una vía de información, a la tramitación de denuncias, quejas o reclamos sobre el funcionamiento de servicios públicos; el **Consejo Social de la ciudad de Córdoba**, órgano consultivo y de opinión en materia socioeconómica de la corporación local; la **Red Municipal de Centros Cívicos**, infraestructura mediante la que el Ayuntamiento acerca, a través de equipamientos de carácter polivalente para uso municipal y ciudadano, sus servicios a los barrios; y la **Delegación de Participación Ciudadana**, que tiene por objeto favorecer la asimilación del concepto cultura de la participación, impulsando la transversalidad de la participación en las restantes áreas como un valor que incide en la mejora de la calidad de la gestión municipal⁵.

La concreción de esta **transversalidad** se pretende conseguir a través de distintas actuaciones:

1 El desarrollo y la evolución de las políticas municipales en el marco del **Plan Estratégico de Córdoba**, que es el instrumento diseñado con la participación de la ciudadanía, de expertos/as y de las áreas municipales, a través del que se han identificado las estrategias a seguir para impulsar el desarrollo económico y social de la ciudad.

2 Implementación del proyecto **Presupuestos Participativos**, que ha coordinado la Delegación de Participación Ciudadana pero implica a la mayor parte de las restantes Delegaciones.

⁵ A estos mecanismos se suman, además, el **Servicio Municipal de Consumo**, las **Comisiones Especiales** (para realizar el seguimiento y/o abordar el tratamiento de determinados asuntos de interés general para la ciudad), la **Comisión de Reclamaciones Económico-Administrativas** y el **Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Córdoba**.

3 El **Reglamento Municipal de las Juntas Municipales de Distrito** del Ayuntamiento de Córdoba (BOP nº 56, de 4 de marzo de 2006), regula este nuevo espacio de participación y gestión orientado a la descentralización de servicios y a la representación de los diferentes intereses de los barrios del Municipio.

4 El **Plan Municipal de Participación Ciudadana** ordena y sistematiza los objetivos, procesos, actividades, evaluación, puesta en funcionamiento de nuevos espacios decisorios.

La **Delegación de Participación Ciudadana**, cuyas líneas de trabajo son: Programa “Comunicación e Información”, Programa “Dinamización Sociocultural”, Programa “Dinamización de la Infancia”, Formación y Educación para la Participación, Convenios y otras fórmulas de co-gestión con entidades ciudadanas, Implementación de Proyectos Urb-al, Participación en redes de municipios, Colaboraciones con otras instituciones y entidades, Presupuestos Participativos, Gestión del Registro Municipal de Asociaciones

SUB-MÓDULO I

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Este módulo tiene como objetivo aportar elementos para la promoción de procesos de gestión estratégica local, fortaleciendo la capacidad de construcción de una agenda estratégica. A su vez, identificar las principales potencialidades, limitaciones y desafíos de la planificación y gestión estratégica.

Los desafíos de la planificación y la gestión estratégica

El desarrollo estratégico local implica un gran desafío pero también una gran oportunidad para los espacios locales. Se trata de vincular mejor el desarrollo competitivo como prioridad económica, el desarrollo equitativo como premisa social y el desarrollo sustentable como aspiración comunitaria. La capacidad de nuestros gobiernos locales está dada por su habilidad para promover acciones de interés colectivo eficaz, eficiente y sustentablemente.

Un Estado local tendrá capacidad de gestión si cuenta, por lo menos, con dos elementos: estrategias -entendidas como formas, alternativas, modelos en la toma de decisiones- y formas organizacionales flexibles. Para formular o reformular estrategias es necesario conocer a los actores, sus redes de relaciones, sus conflictos reales y potenciales, y proponer cursos de acción para ser utilizados en situaciones distintas, pero que puedan ser asimilables.

Por otra parte, formas organizacionales jerárquicas, burocráticas, con estructuras normativas pesadas y obsoletas, no pueden acompañar estas estrategias ni seguir el ritmo de los cambios. La capacidad real de las instituciones creadas y la viabilidad de cambios en su interior deben ser discutidas.

Hacer frente al desafío de la gobernabilidad significa para los gobiernos locales encontrar sus capacidades de liderar su propio proceso de desarrollo. Algunos gobiernos locales, a partir de allí, han incorporado metodologías de planificación y gestión estratégica, entendiendo por ello aquella gestión pública que promueve transformaciones socioculturales, procesos de largo aliento, articulación público-público y público-privado y reconocimiento y articulación de diversas capacidades (capacidad de relación entre los actores -gobierno relacional- o en redes de interacción público-privado-civil; capacidad de crear un consenso en torno al modelo futuro de ciudad; capacidad de desarrollar un proceso de análisis y reflexión integrado sobre el territorio; capacidad de sostener y coordinar diversos ámbitos de participación ciudadana; capacidad de generar proximidad de los ciudadanos a lo público).

Pensar estratégicamente el territorio

La creciente visibilidad de los gobiernos locales está en gran parte vinculada a la función importante que éstos cumplen en relación a los problemas del territorio. El territorio es el espacio donde se producen específicas relaciones sociales y del cual el municipio es un actor clave. La ciudad es un espacio físico pero a la vez un escenario social, una unidad urbana pero también un ámbito donde vivir, donde trabajar, donde ejercer la ciudadanía.

Según José Arocena, “toda sociedad local es un sistema de acción sobre un territorio limitado”⁶, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados, lo cual significa que cada sociedad local es diferente. El territorio y su tamaño, su forma, su historia, los actores y sus capacidades -entre ellas la de relacionarse para fines comunes- varía de ciudad en ciudad.

Para Borja y Castells la ciudad es un espacio social, un “sistema específico de relaciones sociales, de cultura, y, sobre todo, de instituciones específicas de autogobierno”⁷. Al tema de la historia, los valores y la identidad compartida se le agrega la posibilidad de control de los ciudadanos sobre las cuestiones de su propia vida. “Lo local entrecruza además los flujos y los lugares”⁸, esto es, las tendencias que le vienen impuestas desde dinámicas supralocales y que les afectan y modifican su cultura, sus hábitos y costumbres; y las cuestiones que se expresan como genuinas, únicas, en cada territorio.

La exclusión creciente tiene sin dudas su expresión en el territorio. Los problemas más graves de las ciudades de América Latina, referidos a la pobreza, el deterioro del hábitat, la insuficiencia de vivienda social, la informalidad, la contaminación del medio ambiente, la escasa provisión de agua potable y alimentos y el déficit en la movilidad, la violencia, las migraciones, la pobreza, se producen en el territorio. Estas carencias se refuerzan mutuamente (la exclusión se expresa en el territorio y la dinámica del territorio a su vez produce exclusión) y conducen a la estigmatización de ciertas zonas o áreas de la ciudad.

Uno de los grandes interrogantes es en qué medida los problemas que producen segregación y los nuevos problemas que a la vez se derivan de estos esquemas de segregación pueden ser solucionados en forma adecuada exclusivamente por medio de políticas públicas municipales.

Podríamos decir que todas las ciudades tienen algún grado de desigualdad. Existe un consenso amplio sobre la insuficiencia de las políticas sociales y las limitaciones de la escala local para terminar con la desigualdad. Sin embargo, si bien desde la ciudad no vamos a terminar con la desigualdad, podemos transformar algunas prácticas de protección social que no sólo no terminan con la desigualdad sino que además la refuerzan.

⁶ AROCENA, José (1995) El Desarrollo local: un desafío contemporáneo. Nueva Sociedad - CLAEH, Uruguay.

⁷ BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel (1997) “Local y global”. Taurus, Madrid.

⁸ MONGIN, Olivier (2006) La Condición Urbana. La ciudad a la hora de la mundialización. Paidós. Buenos Aires.

La pérdida de la protección social remite al deterioro del Estado Social y a las dificultades que surgen para que pueda asegurar al conjunto de los individuos contra los principales riesgos sociales. La protección social propiamente dicha, el núcleo del sistema, estuvo encarnado por las políticas de seguridad social. En un sentido amplio la protección significa políticas sociales, políticas de inserción, lucha contra la exclusión.

Una clave para reconstruir desde lo local las protecciones perdidas es reivindicar su carácter territorial, trabajar con el territorio (infraestructuras, equipamientos sociales, espacio público, aspectos ambientales) y con las personas (desde lo social, a través de la generación de vínculos de confianza y desde lo político, a través de la concertación y la construcción de alianzas).

Algunos conceptos básicos

Para empezar, diremos que la **planificación** “es el acto que precede y preside la acción”⁹. Esto significa que, por una parte, la planificación define, diseña y prevé claramente lo que se va a realizar; por otra parte, orienta y dirige las acciones posteriores. Existen múltiples instrumentos de planificación de los territorios locales: plan estratégico, agenda XXI, pacto territorial, plan director, planes especiales, plan de desarrollo, entre otros.

La **planificación estratégica**, aplicada a los territorios, es una importante herramienta de análisis, participación ciudadana y toma de decisiones colectivas que apunta no sólo a reaccionar frente a los cambios sino a hacer propuestas de cambio. La actividad es la planificación; lo estratégico es el enfoque. Las principales características del enfoque estratégico son:

- Combina múltiples perspectivas; supera los enfoques sectoriales
- Incluye la visión del futuro como una construcción social permanente
- Es multidisciplinario e interinstitucional
- Genera espacios de participación ciudadana
- Estimula la apropiación colectiva del conocimiento
- Apunta a la acción, avanza desde el plan a la gestión estratégica
- Crea y fortalece un cambio cultural

En cuanto a su **metodología**, podemos decir que, sin que necesariamente signifiquen etapas cronológicas cerradas en sí mismas, la planificación estratégica territorial incluye:

- la construcción participativa de un diagnóstico
- la identificación y formulación de proyectos
- la gestión, seguimiento y evaluación de las acciones

⁹ MATUS, Carlos (1987) Política, planificación y gobierno. Fundación ALTADIR, Caracas.

- la creación de estructuras institucionales que sostengan y coordinen estos procesos

Así, un **plan estratégico**, como proceso, se identifica con el conjunto de espacios de encuentro y actividades participativas que permiten arribar a acuerdos en el territorio. Y como producto, el plan estratégico incluye una visión estratégica u horizonte, las grandes líneas estratégicas de transformación y un conjunto de proyectos que permitan alcanzar los objetivos propuestos.

Un **proyecto** es según Robirosa, “una unidad de planificación con coherencia interna y externa, con tiempo y recursos acotados, que se inserta en procesos pre-existentes de la realidad, en interacción con contextos más amplios y que modifica las relaciones de todo tipo entre los actores involucrados” y a su vez “un escenario en el que interactúan diferentes actores sociales”. El proyecto nos permite definir: ¿qué se hará?, ¿para qué?, ¿cómo?, ¿con qué recursos?, ¿en qué plazos?, ¿cuáles son los actores responsables?

Un **proyecto estratégico**, entonces, abarca múltiples perspectivas; no es sectorial. Plantea un modo innovador de gestionar el Estado provincial que necesita siempre de la mirada del otro. Un proyecto estratégico es emblemático y su desarrollo motoriza otros proyectos y acciones. Un proyecto estratégico incluye el largo plazo desde una visión prospectiva. Un proyecto estratégico es el que recupera con inteligencia elementos clave del territorio, el ambiente, la sociedad y la cultura.

La Metodología de la Planificación Estratégica Urbana. Experiencias exitosas de planificación estratégica de ciudades en el mundo¹⁰

La Planificación Estratégica Urbana es un instrumento valioso a la hora de intervenir eficazmente en los problemas del territorio. En el ámbito de gestión pública y privada frecuentemente se ponen de moda conceptos, métodos y técnicas que otorgan a quienes los adoptan un sello de modernidad y eficacia. A menudo esas herramientas se desarrollan extensa y acríticamente y luego caen en desuso, dado que no han sido apropiadas por los actores reales y no han pasado la prueba de la realidad. Se pueden reconocer algunas de estas cuestiones en el “boom” de la planificación estratégica en la década del ‘90.

Sin embargo, sin que resulte la panacea ni la solución a todos los problemas con idénticas recetas, el Plan Estratégico es un instrumento lo suficientemente adecuado para las ciudades actuales para que sólo sea considerado una moda pasajera. Efectivamente, el proceso de planificación y gestión estratégica debe entenderse como una herramienta útil para una nueva gestión urbana.

¹⁰ Parte del contenido de este punto fue publicado en el libro "Experiencia Rosario. Políticas para la Gobernabilidad" (2005); Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - Municipalidad de Rosario, Rosario.

Cualquier ciudad que desee embarcarse en la experiencia de la planificación estratégica debe, como requisito indispensable, reconocerse a sí misma. Si se plantea la construcción de un plan estratégico sólo como una profunda transformación institucional -que de hecho lo es-, sin tener en cuenta las trayectorias históricas de cada ciudad, los comportamientos de los actores reales -y no “de manual“- seguramente la experiencia pronto perderá sustento.

La PEU es flexible, es decir que puede adaptarse con rapidez a un escenario que cambia en forma muy acelerada; es abierta, porque permite incorporar nuevos cursos de acción durante el transcurso de la ejecución del plan; y es participativa, porque ya nadie puede imaginar un plan elaborado solamente por un equipo técnico o político de una determinada administración. Los planes estratégicos son planes de la ciudad y no de un gobierno. Su vigencia debe sobrevivir a la duración del mandato de una administración.

La utilidad de la planificación estratégica ha sido ampliamente demostrada a través de experiencias exitosas de diversas ciudades del mundo como Barcelona, Bilbao, Zaragoza, Bogotá, Quito, Durango, Morón, San Martín y Rosario, entre otras.

El diagnóstico estratégico

El **diagnóstico** es la primera fase de la planificación estratégica. Es como una fotografía que nos permite reconocer nuestros problemas (con el objetivo de superarlos) y nuestras capacidades (con el objetivo de potenciarlas) y es sirve para para consensuar las percepciones sobre la situación del territorio que pretendemos transformar así como para contrastar las condiciones de carencia o declive con aquellas condiciones positivas que permitan producir esas transformaciones.

Algunos problemas frecuentes para la construcción de diagnósticos se basan en la no disponibilidad de datos formales actualizados, así como en la tensión entre lograr una rigurosidad y precisión de los datos versus la comprensión de las dinámicas y la incorporación de percepciones subjetivas de los actores¹¹.

Las debilidades son los problemas existentes que se desean superar o transformar. Las amenazas constituyen tendencias o pronósticos “no deseados”. Tienen el objetivo de mostrar cuáles son los riesgos futuros, para establecer previsiones a fin de evitarlos. Las fortalezas son los elementos positivos relevantes con los que ya cuenta la ciudad o la región. Las oportunidades refieren a aquellas potencialidades que, bien aprovechadas, otorgarían ventajas comparativas.

En el proceso de planificación estratégica es muy importante acordar diversos procedimientos para arribar al diagnóstico, que nos permitan la mayor inclusividad de actores. Un buen diagnóstico exige un examen detallado de los problemas del territorio, por aspectos: físico-ambiental / económico-productivo / socio- institucional. Todos esos aspectos están

¹¹ Una de las técnicas más usadas en la construcción de diagnósticos estratégicos es la Matriz DAFO o FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas).

interrelacionados. Es necesario contar con una visión integral y con gran capacidad analítica y de interpretación.

¿Quién construye la agenda estratégica? Actores y redes de actores

Según Joan Prats, desde mediados de los '90 ha ido emergiendo un consenso creciente en torno a que la eficacia de la acción pública se fundamenta en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. Estos nuevos modos de gobernar se reconocen como “gobernanza, gobierno relacional o en redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local/global”¹². La reforma de las estructuras y procedimientos de las Administraciones Públicas pasan a ser consideradas desde la lógica de su contribución a las redes de interacción o estructuras y procesos de gobernanza.

Asistimos a una época de cambios profundos en la concepción del mundo, en el cual las concepciones estáticas están dando paso a modelos dinámicos, abiertos, que nos presentan redes de interacción entre los sujetos y los grupos. Puestos a mirar la ciudad, es un ejercicio interesante y posible tratar de identificar las redes informales y formales existentes. La ciudad actual refleja claramente la creciente diferenciación social: densidad asociativa, multiplicidad de pertenencias, diversidad de intereses.

El proceso estratégico genera una organización, no como punto de llegada, sino de partida. Un plano de organización no tan importante en sí misma, como por los procesos que puede ayudar a desatar. Reconocemos que para poner en marcha este conjunto de estrategias se deben alterar ciertas tendencias naturales de la ciudad. Una de ellas, muy fuertemente arraigada en el modo de pensar las acciones e intervenciones urbanas, es la que descarga toda la responsabilidad de las transformaciones locales en el gobierno. Si bien es cierto que toda coordinación social mediante redes requiere de la intervención del Estado, dado que éste dispone de recursos intransferibles (jurídicos, por ejemplo) o medios adicionales (económicos o información), se deben producir procesos de colaboración entre sociedad y Estado. Esto requiere de un fortalecimiento de la sociedad civil junto a un redimensionamiento del Estado. Resulta cada vez más difícil pensar en posibilidad de acciones estatales desvinculadas de los intereses, de la participación y de la acción de las diversas instancias institucionales -con o sin fines de lucro- del escenario local.

Aparece así la necesidad de comenzar a pensar formas de cooperación público-público y público-privado que permitan generar y sostener una red de relaciones institucionales. Esta red de actores políticos y sociales, elemento clave en el proceso estratégico, es el soporte sobre el cual se da el mayor involucramiento y la mayor difusión de las propuestas. Ahora bien, no se trata de imaginar una sociedad idílica donde todos se asocien con todos y no haya

¹² PRATS CATALÁ, Joan ¿Qué es la gobernanza? Revista internacional de gobernabilidad para el desarrollo humano, N° 17. Barcelona

conflictos. La sociedad es en sí misma conflictiva. Se trata de trabajar sobre los consensos y sobre las oportunidades, generando “poderes” sociales que permitan, además de debatir, reflexionar, reconocernos, actuar.

Otro aspecto de la constitución de redes es la actuación de las ciudades creando vínculos, cooperando, coordinándose, apoyándose y complementándose, superando entre todas las desventajas y limitaciones de la fragmentación propia de lo local. Las ciudades compiten, obviamente; pero a su vez y jerárquicamente cooperan. Las redes mejoran a las ciudades que participan activamente en ellas. Hablamos de cooperación entre iguales, de ciudades que tienen problemas similares y el deseo común de alcanzar la integración social. Las ciudades se ven en la necesidad de establecer alianzas estratégicas entre ellas.

Análisis de actores

Es un instrumento esencial para identificar aquellas personas, grupos y organizaciones con intereses significativos y legítimos en temas locales o regionales específicos. Los actores - personas o instituciones- son la materia prima de la planificación estratégica, por lo que su mapeo o análisis resulta de importancia vital. Un buen análisis de actores es una pieza clave del éxito del Plan Estratégico. Los actores que interesa identificar para la PEU son:

1 Aquellos cuyos intereses se ven afectados por el tema en cuestión o cuyas actividades le afectan de manera importante.

2 Aquellos que poseen la información o los recursos que se requieren para formular y poner en práctica las estrategias.

3 Aquellos que tienen poder de incidir en la opinión de grupos más amplios.

4 Aquellos que controlan los mecanismos de ejecución de las estrategias y proyectos.

El propósito del análisis de actores es asegurar la inclusión de todos los actores pertinentes y maximizar el papel y la contribución de cada actor en el desarrollo de las estrategias.

Planificación concurrente. Integralidad de las políticas

El CIDEU introduce el concepto de planificación concurrente para discutir el problema de planes rígidos, en los que priman algunos parámetros de la realidad sin considerar su complejidad. Por ejemplo, planes económicos que no consideran aspectos sociales, o planes sociales que no integran el componente ambiental. Así planteada, la planificación deviene no concurrente.

Una planificación es concurrente cuando a los objetivos socioeconómicos tradicionales le incorpora objetivos socioambientales. Los planes estratégicos alientan la concurrencia, en tanto integran la planificación económica, social, territorial, urbanística, ambiental.

Folch señala además que concurrencia significa “coincidencia en el tiempo” o “encuentro de dos o más cosas en un punto común”. La planificación concurrente asume los puntos en

común imprescindibles para garantizar un desarrollo territorial armónico, y se basa en un proceso de retroalimentación permanente.

Para hacer planificación concurrente hay que tener una visión sistémica del territorio y abordar la planificación desde una óptica relacional e integradora de las visiones sectoriales.

Plan estratégico y plan urbano. Planes sectoriales

Desde una óptica de la planificación concurrente, estos dos instrumentos de planificación necesitan complementarse, respetando cada uno sus funciones específicas. La función de un **Plan Urbano** es territorializar los proyectos, regulando los usos del suelo urbano, buscando consenso entre los actores sobre la necesidad, trascendencia y factibilidad económica y social de los mismos. La función de un **Plan Estratégico** es centrar su labor en dinamizar e impulsar la ciudad y los proyectos económicos, sociales, culturales y educativos para que pueda desarrollarse el modelo territorial acordado. Integra el plan urbano con otros aspectos que, en conjunto, conforman una estrategia de ciudad. Si existe plan urbano sin plan estratégico se puede correr el riesgo de definir un modelo territorial que no guarde relación con las demás tendencias que se esperan desarrollar en el ámbito urbano. Cabe destacar que las definiciones sobre el espacio público no tienen una connotación exclusivamente física, sino que es preciso evaluar el contenido social y cultural del uso de los espacios. Una estrategia de ciudad, por su parte, debe necesariamente incluir los principales elementos de la estructura y dinámica del territorio urbano, es decir los elementos básicos del modelo territorial.

Del plan a la gestión estratégica

Concluidas las etapas de diagnóstico y formulación del Plan, comienza la **Gestión Estratégica**, que se caracteriza por:

- La coordinación de actores para la puesta en marcha de proyectos estratégicos.
- El seguimiento de proyectos en marcha, con el objetivo de monitorear la marcha y el cumplimiento de plazos y objetivos del conjunto de programas y proyectos del Plan.
- Una tarea de divulgación e información del contenido del Plan a todas las organizaciones y ciudadanos de Rosario para convertirlo en una herramienta de trabajo y de gestión.
- La evaluación de avances y desempeños de la ciudad, construyendo un sistema de indicadores urbanos.
- La constante flexibilización y actualización del plan, ajustando la agenda de proyectos estratégicos a los cambios coyunturales políticos, económicos y/o técnicos.
- La consideración de nuevas temáticas no incorporadas al plan. El soporte organizacional de la gestión estratégica.

Las premisas indispensables para asumir con éxito una gestión estratégica son:

- El fortalecimiento de la autonomía local, en la definición de políticas urbanas, en la organización institucional y administrativa y en el ejercicio de todas las funciones que puedan ser resueltas a un nivel próximo.

- El fortalecimiento de los gobiernos locales, la modernización de sus estructuras, el aumento de sus capacidades de gestión política y la posibilidad de disponer de recursos financieros y económicos

- El fortalecimiento de la sociedad civil local, sustituir las relaciones jerárquicas , promover la concertación y la asociación público-privada.

La gestión estratégica no se da en el vacío. Requiere una institucionalidad que la acompañe. Se necesita crear, “inventar”, nuevos mecanismos institucionales o recrear los existentes para que sostengan el proceso.

La Experiencia Rosario

Una ciudad se construye en períodos largos, no es una construcción de un día para otro. Es un proceso de acumulación lento, por eso hacen falta planes que tengan un fuerte sustento. Un fuerte consenso de los diversos sectores políticos de una región, de una comunidad, pero además un fuerte sustento social, económico, de las instituciones y de los sectores reales de la vida de una ciudad. Por eso necesitamos hoy una planificación participativa y abierta.

Esto es en definitiva la característica y los atributos de lo que se ha dado en llamar la Planificación Estratégica. En la ciudad de Rosario hicimos una primera experiencia exitosa, desde nuestro punto de vista, que permitió un avance muy importante.

A principios de los 90, concluida la fase de debacle económica y financiera evidenciada en la hiperinflación, se inicia un período de estabilidad relativa que posibilita la concreción de importantes inversiones privadas y, especialmente, públicas en el Área Metropolitana de Rosario. A partir de esta situación, comienza a establecerse una relación más articulada y auspiciosa entre la actuación urbanística y la gestión de la administración local.

En efecto, el desarrollo de nuevas técnicas y programas urbanísticos de profundo carácter participativo y local, configuran en conjunto una suerte de **tecnología institucional** que puede definirse como un sistema de planificación expresado en distintos tipos de instrumentos y en las modalidades de interacción y relación entre ellos. Este sistema de planificación, capaz de integrar objetivos estratégicos, políticas sectoriales (hábitat, salud, educación, medio ambiente, etc.) y proyectos urbanos de actuación física, se convierte en una plataforma de gobierno y de toma de decisiones para la transformación consensuada de la ciudad.

A mediados de 1995 la ciudad comenzó los primeros estudios hacia un Plan Estratégico. En 1996, con un fuerte impulso del recién asumido gobierno municipal, los principales dirigentes sociales y políticos y representantes de organizaciones de la ciudad se propusieron encarar una

tarea novedosa: la definición de sus objetivos estratégicos, consensuados entre actores públicos y privados. Por primera vez el futuro se discutía y se concebía como una tarea de toda la ciudad y se aceptaba explícitamente la necesidad de contar con un plan. El Plan Estratégico de la ciudad no buscaba sustituir al plan de gobierno, sino complementarlo con la riqueza de diversas miradas y trascender en el tiempo, más allá de una gestión.

En 1998 se presentó el **Plan Estratégico Rosario** (PER), un ambicioso menú de proyectos que sintetizaban las aspiraciones de la ciudad, expresando la voluntad de más de 150 instituciones que participaron en su elaboración en amplias instancias de debate. En el diseño del plan se comprometieron instituciones públicas y privadas representativas de los sectores empresariales, educativos, políticos, profesionales, sindicales, culturales, deportivos, religiosos y sociales interesados en el futuro de la ciudad. De esta manera se abría una nueva dimensión de la gestión local. Poco a poco, y a medida que el PER fue ganando visibilidad, se posicionó como un ámbito natural para el análisis y el debate de los principales temas de Rosario y su región.

Desde el PER se estableció una **visión**: Rosario, una ciudad con oportunidades de vida y de progreso para todos sus habitantes, sustentada en el trabajo y la creación, que recupera el río Paraná y se constituye en punto de integración y encuentro en el Mercosur.

Además, se consensuaron una serie de grandes líneas de trabajo en torno a las cuales se definieron los proyectos emblemáticos para la ciudad. Las cinco líneas estratégicas fueron: Construir la Ciudad del Trabajo, la Ciudad de las Oportunidades, la Ciudad del Río, la Ciudad de la Integración, la Ciudad de la Creación.

En Rosario, como en muchas otras ciudades que atravesaron procesos de planificación estratégica, se produjo un profundo debate sobre la relación existente entre Plan Urbano y Plan Estratégico. En el proceso de planificación de la ciudad, se planteó fuertemente la necesidad de complementar ambos planes, respetando a cada uno con sus funciones específicas.

La función de un Plan Urbano es territorializar los proyectos, regulando los usos del suelo urbano, buscando consenso entre los actores sobre la necesidad, trascendencia y factibilidad económica y social de los mismos. Por su parte, la función de un Plan Estratégico es centrar su labor en dinamizar e impulsar la ciudad y los proyectos económicos, sociales, culturales y educativos para que pueda desarrollarse el modelo territorial acordado; integra el plan urbano con otros aspectos que, en conjunto, conforman una estrategia de ciudad.

Si existe Plan Urbano sin Plan Estratégico se corre el riesgo de definir un modelo territorial que no guarde relación con las demás tendencias que se esperan desarrollar en el ámbito urbano. Cabe destacar que las definiciones sobre el espacio público no tienen una connotación exclusivamente física, sino que es preciso evaluar el contenido social y cultural del uso de los espacios. Una estrategia de ciudad debe necesariamente incluir los principales elementos de la estructura y dinámica del territorio urbano, es decir los elementos básicos del modelo territorial.

La relación entre urbanística y gobierno se realiza entonces a través de la elaboración del PER, que contempla la definición de objetivos primarios y líneas de acción en el marco de un esfuerzo de concertación que involucra a la administración pública y a sectores sociales y económicos de carácter privado. En un sentido amplio, debe entenderse la puesta en marcha de este instrumento como un **contrato ciudadano** que debe apuntar especialmente al desarrollo de modalidades de cooperación pública entre los distintos niveles y jurisdicciones (Estado - Provincia - Municipio y la relación intermunicipios en el Área Metropolitana) y entre el sector público y el privado, a partir de la gestión y puesta en marcha de programas concertados.

El Plan Urbano representa el correlato en la estructura física de la ciudad de aquellos objetivos y lineamientos que sustentan al Plan Estratégico. En rigor, por el peso de la historia urbanística de la ciudad, la experiencia adquirida y la producción elaborada desde mediados de los '80, la relación técnico-institucional entre Plan Urbano y Plan Estratégico es de carácter dialéctica y dinámica, alimentándose mutuamente respecto de propuestas y proyectos que configuren la nueva estrategia espacial de la ciudad. De esta manera, en la interacción de estos instrumentos, Plan Estratégico y Plan Urbano, es posible definir en términos concretos y en un proceso ciudadano de participación no sólo un proyecto de ciudad, sino un **proyecto colectivo de ciudad**.

La definición de un nuevo modelo de gestión urbana, que impulsa la participación ciudadana e introduce nuevos mecanismos de control administrativos y de apertura de los procesos decisionales, en un esfuerzo por construir un proyecto colectivo de ciudad sustentable y equilibrado, es el objetivo y la tarea que se ha impuesto el conjunto de la ciudad.

El proceso de planificación estratégica en la ciudad de Rosario tuvo como soporte fundamental el despliegue de una nueva tecnología institucional que, lejos de configurarse como una parafernalia tecnicista de mecanismos urbanísticos y administrativos apartados de la gente, se identificó como una red de gestión urbana participativa.

Se identifican claramente dos grandes momentos de dicho proceso: en una primera etapa podemos identificar la actuación del Plan Estratégico Rosario y del Plan Director en el marco del Programa de Descentralización y Modernización Municipal que se extiende desde mediados de los noventa hasta el 2003; en una segunda etapa, que arranca desde el año 2004, podemos identificar el Plan Estratégico Metropolitano y el Nuevo Plan Urbano Rosario.

La **Dirección General del Plan Director**, organismo dependiente de la Secretaría de Planeamiento Urbano de la Municipalidad de Rosario, fue creada en el año 1985 con el objetivo de actualizar los contenidos y revisar los objetivos del Plan Regulador Rosario. Dicha actualización se formaliza en 1991 con la presentación ante el cuerpo legislativo local del documento titulado "Actualización del Plan Regulador y bases documentales para la revisión del código urbano". En ese mismo año se reestructura la Secretaría de Planeamiento, definiendo y especificando la función del Plan Director en cuanto a "mantener actualizado el plan director (regulador) de desarrollo y promoción de la ciudad en una perspectiva regional y metropolitana;

regulando y orientando los procesos socio-territoriales mediante la formulación de un cuadro operativo integrado de políticas, programas y proyectos en relación al accionar territorial de la demanda y potencial público-privado".

En definitiva, el Plan Director de 1991 establece directrices generales, introduce instrumentos más acotados (ordenanza de urbanización y subdivisión del suelo, ordenanza de actuación de trazados y ordenanza de conjuntos habitacionales) y promueve una gestión basada en mecanismos de actuación públicos-privados.

En el año 1996, el ejecutivo municipal retira el documento mencionado al considerar que en los cinco años transcurridos habían acontecido hechos trascendentes como la desregulación del Estado y la privatización de empresas públicas, la firma de convenios entre Nación, Provincia y Municipalidad para atender la problemática de vivienda de interés social, el inicio del proceso constitutivo del ENAPRO (Ente Nacional Puerto Rosario) para la licitación del Puerto Rosario y la confirmación de la construcción del Puente Rosario-Victoria. Además, el relanzamiento del Plan Estratégico Rosario y la creación del Programa de Descentralización Municipal requirió poner al día el documento y redefinir bases conceptuales y de coordinación, participación y gestión ante la modernización del Estado Municipal.

El cuadro de situación enunciado incide en la dinámica de transformación de la ciudad y del territorio, verificando determinados procesos económicos y sociales, algunos cuyos resultados ofrecen una valoración positiva y de nuevas oportunidades urbanas. Otros se manifiestan en la agudización de desequilibrios respecto a la calidad de vida o a la desigualdad en las posibilidades de desarrollo de una importante porción de la población.

En el marco de una ciudad que estaba asumiendo nuevas transformaciones y desafíos, en 1999 la oficina técnica del Plan Director elabora el documento "Plan Director de Rosario. Bases para el acuerdo".

En este contexto, la elaboración del Nuevo Plan Director de la ciudad asume como preocupación fundamental aspectos diversos vinculados al problema de la vivienda social y la rehabilitación de los barrios, o la reconversión funcional de grandes áreas de la ciudad producto de la privatización de empresas públicas, en un esfuerzo por superar la ausencia que estos contenidos tuvieron en determinados períodos, y demostrando la relación existente entre estos aspectos en el marco de la estrategia propuesta.

Otro aspecto esencial que el Plan incorpora, se relaciona con la perspectiva metropolitana y regional con que se enfoca la transformación urbana pretendida, identificando y profundizando en temáticas también ausentes en los planes precedentes.

Estos contenidos se aportan desde una visión integral y ampliada del territorio, conjugando las nuevas infraestructuras de movimiento como el puente y conexión vial Rosario-Victoria, la Autopista a Córdoba y los accesos metropolitanos, o la propuesta circunvalar de reestructuración ferroviaria y el corredor intermodal de cargas, articuladamente con el desarrollo de infraestructuras económicas como el Puerto Sur, el Aeropuerto, los distritos industriales o la

creación de zonas logísticas y con infraestructuras ambientales como nuevos parques y reservas ambientales.

Crecientes y novedosos fenómenos forman parte de los contenidos esenciales del Nuevo Plan. La aparición de funciones urbanas inéditas y la desconcentración de algunas funciones generan un cuadro de polarización que coloca en crisis las lógicas rutinarias de completamiento y extensión de la ciudad, y obliga a replantear los sistemas de movilidad y transporte.

El surgimiento de nuevos centros de consumo y esparcimiento ubicados en barrios o áreas intermedias, la implantación de grandes emprendimientos de servicio en la periferia, sumado a la descentralización administrativa e institucional de la ciudad plantean desafíos importantes que el Plan Urbano debía atender.

De esta manera se asiste, a fines de los 90, a una refundación de la estructura de la ciudad, que cuestiona la centralidad tradicional, entendida como el lugar histórico de concentración de actividades residenciales, de servicios especializados y de gobierno.

El centro de la ciudad y los centros que se consolidaron a lo largo del tiempo en los barrios, sufren un proceso de degradación producto de la competencia urbana y de cambios en los hábitos y comportamientos de la población.

Es necesario prever este fenómeno, recomponiendo la estructura de la ciudad de modo equilibrado, donde convivan en un único proyecto tanto la fuerza económica del mercado con las políticas públicas que resguarden y potencien la ciudad existente otorgándole nuevos valores.

Los aspectos mencionados, las grandes infraestructuras y la nueva inserción metropolitana, la problemática de la vivienda y del ambiente, las áreas de oportunidad urbana y la reconversión funcional, la polarización y descentralización, se presentaron en ese momento como los puntos de inflexión entre el pasado y el futuro a partir de los cuales el Plan Urbano instala su **proyecto de ciudad**.

El **Plan Director** de 1999, entendido como estrategia de transformación física articulada con el desarrollo integral de la ciudad, contiene los grandes proyectos estructurales cuya función es servir de guía a una serie de proyectos urbanos de escala menor territorialmente seleccionados. Además, se convierte en el soporte para la puesta en marcha de programas y acciones concretas relativos a vivienda, servicios y equipamientos, vialidad y transporte público, usos espaciales y verde público, etc.

Estos proyectos estructurales revisten un potencial imprescindible para recuperar el rol protagónico de la administración municipal, tanto en las intervenciones físicas y normativas de escala urbana o territorial, como en la gestión y gerenciamiento de los emprendimientos, constituyendo una verdadera y real autonomía de la autoridad local.

Los proyectos estructurales y las intervenciones puntuales que éstos contienen, se concretan en plataformas operativas de gobierno y facilitan la toma de decisiones respecto del

programa de obra pública y del encuadre de las iniciativas privadas. Los contenidos descriptos asumen la forma de **Plan General**, mientras que los proyectos urbanos que determinan modificaciones concretas a escala de un sector de la ciudad, configuran los **planes particularizados** o **programas** o **proyectos urbanos especiales**, cuya capacidad consiste en vincular de modo inclusivo precisiones espaciales y arquitectónicas, con políticas y programas sociales y culturales de la administración municipal.

Un instrumento operativo intermedio del Plan Urbano, situado entre la figura del Plan General y los planes particularizados o proyectos especiales, lo constituyen los **planes de distrito**. En ellos, se indican los lineamientos básicos y el inventario de obras prioritarias a desarrollar en partes o sectores de la ciudad, coincidentes con la organización espacial delineada por el **Programa de Descentralización y Modernización Municipal**. Según los fundamentos del documento, la descentralización actúa entonces como política de reorganización administrativa y de las funciones y servicios municipales, y se desarrolla a través de la delimitación de sus distritos con sus correspondientes centros, cubriendo todo el territorio del Municipio. Al mismo tiempo, permite una redefinición de las políticas urbanas, precisando a través de las "Jornadas Urbanísticas de Distrito" y la firma de la "Carta de Coincidencias" entre Municipio y vecinos, el rol que estos distritos cumplen dentro del Plan General y los contenidos programáticos físico-funcionales de los proyectos urbanos y los mecanismos y actuaciones sectoriales.

El Plan Director se define como un instrumento de gestión continua para la transformación positiva de la ciudad y el territorio, cuya función es establecer las directrices y los lineamientos de la acción pública y privada. Por ello, precisar el punto de partida de su elaboración supone, más que nada, hacer énfasis en esta condición de continuidad, condición que excluye, necesariamente, los años más oscuros del gobierno de la ciudad, aquellos en los que la gestión urbana democrática de la ciudad estuvo ausente.

El Plan Director encuentra, entonces, una singular continuidad de destacar en los años más recientes, desde 1983 hasta el 2003, circunstancia afortunada que pocas veces ha tocado vivir a la disciplina urbanística en Rosario. Esta vez se ha extendido más allá de los cambios políticos en la administración municipal y ha permitido, a la vez, ir actualizándose y renovándose a sí misma a medida que se han producido modificaciones en las decisiones económicas o políticas de mayor escala.

Nuevos instrumentos para gestionar la renovación urbana

La crisis del modo tradicional de planificación urbanística, y también de la gestión municipal centralizada, ha demostrado que ambas resultan insuficientes para concretar una transformación positiva y real de la ciudad. Surge así la necesidad de un cambio en la cultura urbanística y en sus modos de actuación, interpretando que reforma urbana y reforma administrativa de la ciudad no son posibles la una sin la otra y que deben desarrollarse

paralelamente. Desde este enfoque, el Plan Director se propone una **nueva tecnología institucional** para trabajar sobre los siguientes puntos básicos¹³:

I. reformar la administración es condición para la puesta en marcha de nuevas políticas urbanas que se sustenten en el debate democrático de las propuestas y en la elaboración colectiva de las decisiones, así como en el establecimiento de una relación coordinada, más horizontal que vertical, entre organismos técnicos y políticos;

II. considerar a la ciudad como proyecto colectivo implica la movilización de todos los actores políticos y privados en el proceso transformador, manteniendo el liderazgo público de la administración basado en la consolidación del proceso participativo de las distintas fuerzas y actores sociales y con el soporte referencial del Nuevo Plan Director y el Plan Estratégico;

III. afrontar la transformación de la ciudad, asumiendo las condiciones de diversidad en el plano social, económico y cultural, significa preparar la estructura urbana para cambios localizativos de las actividades existentes y las nuevas que se generen, sin perder de vista el modo inclusivo en que estos cambios deben producirse;

IV. generar nuevos programas urbanísticos innovadores y articulados estableciendo vínculos conceptuales y operativos entre ellos y los programas institucionales, demanda delimitar claramente objetivos, alcances, ámbitos y organismos de formulación y aplicación de cada instrumento, pero con una visión estratégica y de complementación;

V. incorporar mecanismos de gestión abierta que promuevan la participación activa y concertada del sector público y el privado en la implementación de los proyectos estructurales de la ciudad, como forma de superar la rigidez de la normativa tradicional de control, y direccionando las intervenciones hacia el logro de objetivos y consolidación de procesos, que a situaciones o estados finales de difícil realización.

Se puede reconocer en el documento del Plan una nueva visión del ordenamiento territorial sustentada en la necesidad de construir herramientas que permitan abordar de modo eficiente y participativo la transformación física y funcional de la ciudad para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. En suma, el paulatino afianzamiento de un pensamiento estratégico que se instala en la ciudad para sentar las bases sobre la necesidad de un **proyecto colectivo de ciudad con vocación metropolitana**.

Si bien se asiste a casi una década de importantes avances en la instalación de una nueva visión del ordenamiento territorial en el marco de una Planificación Estratégica de carácter más global y de un Proceso de Descentralización y Modernización del Estado Municipal, hace falta revisar el modelo de ciudad propuesto por el plan vigente que data de 1968.

Este plan -aprobado por decreto Municipal y Provincial- se ha aplicado

¹³ "Plan Director. Bases para el acuerdo" (1999) Secretaría de Planeamiento. Municipalidad de Rosario.

fundamentalmente a través de dos normativas básicas: El Código Urbano y El Reglamento de Edificación. Como ya se ha indicado, en los últimos años se ha avanzado en un trabajo constante y sistemático de actualización e incorporación de algunas normativas parciales, pero la ciudad no ha logrado aprobar un nuevo plan. Y, como consecuencia, tampoco ha logrado modificar en forma completa y estructural los dos instrumentos normativos básicos mencionados.

El Plan Regulador definió (a través del Código Urbano) un modelo de ciudad para 2.300.000 habitantes y fijó la densidad de cada distrito, a través de una distribución ideal de esa población. Este modelo se plasmó en los índices y determinación de alturas de edificación. A casi 40 años, la ciudad no ha alcanzado esos valores de población y tampoco ha verificado la necesidad de cumplimiento de esas densidades. Por el contrario, estos indicadores de edificación han inducido a la destrucción de un valioso patrimonio histórico, la pérdida de barrios residenciales homogéneos, con la aparición desarticulada y sorprendente de edificios en altura en manzanas donde existe una predominancia total de viviendas individuales y el debilitamiento en la consolidación de las avenidas principales, como consecuencia de una excesiva dispersión de altas densidades en tejidos residenciales.

En el año 2003 se inicia una nueva gestión local que se compromete a profundizar los procesos de planificación estratégica, y que propone como uno de los ejes de gobierno fundamentales afianzar la participación y la renovación urbana.

En este contexto, se inscribe la iniciativa de la Municipalidad de Rosario de impulsar la consolidación de un Nuevo Plan Urbano para la ciudad ya que, en el período de actuación del Plan Director, muchas propuestas y proyectos urbanos se concretaron y otros se vieron postergados. El **Plan Urbano Rosario 2005** es resultado de un proceso de mediación entre un proyecto técnico ideal y un proyecto real cargado de las tensiones e intereses de los actores involucrados en el proceso de construcción de la ciudad.

De la discusión a la concertación

En el año 2004 la Municipalidad de Rosario, a través de su Secretaría de Planeamiento, encaró el proceso de **Concertación del Plan Urbano**, tomando como punto de partida para la discusión el documento denominado "Plan Director Rosario, bases para el acuerdo".

Los principales objetivos de este proceso fueron la construcción de acuerdos en torno a las principales estrategias definidas en el documento de base y la recepción de observaciones, recomendaciones y planteos alternativos, con la finalidad de impulsar el Nuevo Plan Urbano de Rosario.

Fueron convocados a participar distintos sectores de la ciudadanía, a través de sus organizaciones (cámaras, asociaciones, colegios profesionales, ONGs) como así también miembros del Concejo Municipal, personal técnico de distintas oficinas municipales y provinciales, representantes de los municipios del Área Metropolitana más directamente

relacionados con la ciudad de Rosario y algunos actores económicos relevantes.

Para apoyar la tarea emprendida, la Municipalidad de Rosario suscribió un convenio con distintas facultades de la Universidad Nacional de Rosario: la Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño; la de Ciencias Económicas y Estadística; la de Ciencias Exactas, Ingeniería y Agrimensura; la de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y la de Derecho. Además, todas las instancias del proceso de concertación contaron con la supervisión y monitoreo de la Fundación Ejercicio Ciudadano Rosario, seguimiento que se constituyó en una práctica de control ciudadano inédita con respecto a los procesos de participación impulsados por el gobierno local.

Los participantes que, en representación de las distintas instituciones de la ciudad, fueron convocados a la "Mesa de concertación del Plan Urbano Rosario 2004", elaboraron una serie de coincidencias que han sido plasmadas en la "Carta de Concertación". La actividad fue organizada mediante la conformación de cuatro mesas que trabajaron en forma simultánea las siguientes temáticas: a) Rosario ciudad metropolitana; b) Suelo, vivienda y servicios; c) Ambiente, patrimonio y espacio público; d) Nueva centralidad y movilidad.

a- Rosario, ciudad metropolitana. El futuro de Rosario está profundamente ligado al desarrollo metropolitano y a la adecuada articulación territorial de un conjunto de componentes tecnológicos, urbanos y ambientales. Así como resulta claro que el Plan Urbano tiene su aplicación normativa y ejecutiva en el ámbito jurisdiccional del Municipio, es necesario reconocer un espacio ampliado de implicancias mutuas, de carácter social, económico y de organización física y funcional, entre la ciudad y el territorio metropolitano.

b- Suelo, vivienda y servicios. La Ciudad de Rosario ha sufrido en los últimos 40 años un proceso de extensión de su planta urbana que compromete seriamente su estructura física y funcional. El proceso urbanizador inorgánico ha generado un desarrollo periférico deshilachado en su forma y con carencia de servicios e infraestructura básicas. Al mismo tiempo, ha imposibilitado la consolidación de la "ciudad interior" con graves deficiencias barriales. Esta situación es revisada por el Plan sobre los siguientes aspectos estratégicos: priorizar el completamiento de la ciudad consolidada por sobre la extensión y reordenar el borde urbano frente al área rural a preservar; orientar la política de vivienda pública a la configuración de los proyectos estructurales de la Ciudad; revisar el concepto de urbanización a partir de optimizar condiciones ambientales infraestructurales y de forma.

c- Ambiente, patrimonio y espacio público. La política de valorización del patrimonio cultural y ambiental de la ciudad tiene por objeto la protección, recuperación y conservación del patrimonio arquitectónico y urbano, pero esta política no debe agotarse en la defensa de edificios o sitios de valor histórico, cultural, sino extenderse de modo exclusivo tanto a la recualificación ambiental de los distintos barrios como a la protección del paisaje y los recursos naturales de la ciudad y el territorio. La construcción de una política de los espacios públicos es

un objetivo principal del Plan Urbano para articular ambiente artificial y natural, y aportar a una renovada organización espacial de la ciudad.

d- Nueva centralidad y movilidad. La ciudad asiste a un proceso de redimensionamiento de la centralidad: nuevas actividades y nuevas formas de la recreación y el consumo, sumado a la construcción de los nuevos Centros Municipales de Distrito configuran los espacios sobre los cuales implementar políticas y proyectos de renovación urbana. La red vial existente y propuesta, entendida no sólo en su rol funcional, sino también por su capacidad de estructurar y ordenar la forma general y la arquitectura de distintas partes de la ciudad, y la racionalización del sistema de transporte público constituyen a la vez el soporte y el instrumento de la nueva centralidad.

Acuerdos para el Nuevo plan Urbano Rosario

El material construido por todos los actores fue posteriormente reelaborado en un "Documento Preliminar" que recogió los acuerdos alcanzados en las diferentes mesas de trabajo durante las jornadas, como así también las observaciones y recomendaciones. A partir de la síntesis de dicho documento, se elabora la "Carta de Concertación" que posteriormente fue utilizada para la redacción del anteproyecto de ordenanza que permitirá formalizar y consolidar la legitimidad del Plan Urbano Rosario. Las diferentes temáticas trabajadas fueron sintetizadas en los siguientes acuerdos que se incorporan en la Carta de Concertación:

a- Rosario, ciudad metropolitana:

- El Plan entiende que la inserción territorial de la ciudad de Rosario y el Área Metropolitana genera expectativas ciertas acerca del fortalecimiento de la ciudad en su rol como centro productivo, de servicios y comunicaciones a escala ampliada. El reconocimiento de esta realidad demanda una visión integral de los desafíos que conlleva el proceso enunciado, donde deben asumirse dos perspectivas estrechamente vinculadas: de un lado, la posibilidad y la oportunidad que tiene la ciudad, en el marco de una economía globalizada, para transformarse en competitiva o complementarse a escala internacional con otras ciudades; del otro, la necesidad y el compromiso de desplegar un entramado de carácter social y urbano: empleo, salud, educación, vivienda, servicios, transporte, etc. que hagan sustentable el desarrollo previsto y ofrezcan un progresivo aumento en la calidad de vida de sus habitantes.

- El Plan identifica y caracteriza transformaciones referidas a la modernización de las infraestructuras económicas, el desarrollo de las infraestructuras de soporte, el surgimiento de nuevas formas de urbanización y el incremento de los desequilibrios sociales; y formula, a partir del análisis de estos procesos, hipótesis sobre el desarrollo de Rosario y su Área Metropolitana.

- El Plan identifica, asimismo, algunos proyectos de escala metropolitana que resultan claves para la transformación como las terminales de transporte, la zona de actividades logísticas, el proyecto Segunda Ronda, el proyecto de Reconversión Ferroviaria, los accesos a la ciudad, el Puente Rosario-Victoria y la Autopista Rosario-Córdoba.

b- Ordenamiento territorial:

- La política de suelo resulta central en el ordenamiento de la ciudad, ya que a partir de ella se definen las necesidades y las posibilidades de crecimiento -en lo que hace a la extensión y al completamiento de la ciudad-, y la cualidad de dicho crecimiento -a partir de la regulación de las condiciones en que el mismo debe producirse-. Por otra parte, fija también criterios respecto del suelo productivo de tipo rural y de ciertos componentes del espacio geográfico que es necesario preservar del uso urbano.

- En relación al Ordenamiento territorial, el Plan establece definiciones sobre el concepto de urbanización que orienta las políticas de ordenamiento, las estrategias para el completamiento y la extensión de la ciudad, la clasificación del suelo, los Programas de Actuación y la figura del Convenio Urbanístico, entre otras cuestiones.

- El Plan parte de entender al proceso de urbanización como una acción que supera la mera apertura de trazados y loteos y supone la incorporación de todas las componentes que hacen a una mejor calidad de vida urbana como infraestructura, equipamiento, accesibilidad y calidad del espacio urbano. Pretende, de esta manera, superar los problemas generados por el proceso urbanizador especulativo e inorgánico que construyó gran parte del espacio urbano en nuestra ciudad.

- Prioriza el completamiento de la ciudad consolidada por sobre su extensión, reordenando el borde urbano frente al área rural a preservar y define una estrategia de completamiento de bordes a partir de ejes estructurales de extensión.

- Define el suelo urbanizable y el suelo no-urbanizable y establece, para el primero, cuatro áreas sujetas a políticas diferenciadas: Área Interior, Área de Transición, Área de Borde y Potencial Extensión y Área de Integración Urbano-Rural.

- Identifica, teniendo en cuenta los diferentes modos de construcción de la ciudad, distintos Programas de Actuación: Urbanizaciones Básicas, Integrales y de Interés Social; Programas por Convenio Urbanístico; Programas de Subdivisión Simple del Suelo y Programas por Convenios Especiales en Suelo No Urbanizable.

- Establece el criterio de un Régimen de Urbanización Diferencial para las distintas áreas, en función de los Programas de Actuación que en ellas se materialicen, lo cual implica distintos niveles de exigencia en materia de infraestructura, servicios y equipamiento urbano.

- Finalmente, con el sentido de viabilizar operaciones de interés para el municipio, el Plan propone la figura del Convenio Urbanístico, para implementar proyectos habitacionales o de servicios en suelo urbanizable, por parte de agentes públicos o privados.

c- La promoción de la vivienda y la provisión de los servicios:

- En lo que hace a Vivienda y Servicios el Plan establece definiciones sobre: la concepción de la política de vivienda y sus objetivos; el rol que asume la política de vivienda y

sus operaciones en el marco del Plan; las estrategias relacionadas con los asentamientos irregulares; los instrumentos para la ejecución de la política de vivienda; la territorialización de las operaciones y las prioridades en materia de provisión de servicios de infraestructura.

- El Plan entiende que el tema de la vivienda debe ser abordado desde una perspectiva integral no sectorial, y plantea como objetivos de la política de vivienda social la reducción del déficit habitacional; el mejoramiento de las condiciones de vida urbana que actualmente ofrecen algunos barrios de la ciudad; el adelanto de infraestructura y condiciones de saneamiento al proceso de urbanización y la recomposición de áreas urbanas deprimidas o desestructuradas a partir de intervenciones que incorporen nueva vivienda.

- La política de vivienda asume -en el marco del Plan- una doble finalidad: dar respuesta a un problema concreto referido a las condiciones de vida de la población y capitalizar las operaciones desarrolladas para transformar la ciudad - completar, recomponer y re-estructurar el espacio urbano-. Es por eso que el Plan articula las políticas generales de vivienda y servicios -y las operaciones propuestas en este orden- con los cuatro proyectos para la transformación estructural de la ciudad: el Sistema Ciudad-Río; el Nuevo Eje Metropolitano; el Proyecto Ciudad-Aeropuerto; y el Nuevo Frente Territorial; priorizando el Nuevo Eje Metropolitano y el Sistema Ciudad-Río.

- En el marco de la Política de Vivienda Social se plantea el "Programa de Recuperación y Transformación Urbana", que está dirigido particularmente a la actuación sobre asentamientos irregulares. Los objetivos de este programa son solucionar los procesos de ocupación informal y mejorar la calidad de vida en los asentamientos, a partir de la regeneración del tejido y de intervenciones estructurales. Se definen tres tipos de intervenciones según las características de los asentamientos y de los proyectos que se consideran prioritarios para promover el desarrollo de la ciudad: reordenamiento y reubicación parcial; reubicación en otro sector y reordenamiento general.

- Respecto de los instrumentos para la ejecución de la política de vivienda, el Plan postula la existencia de un Ente Coordinador de la Vivienda Social con la finalidad de coordinar territorial y temporalmente todas las iniciativas de construcción de vivienda social que lleven adelante los distintos organismos especializados. Asimismo, reconoce la necesidad de desarrollar nuevos instrumentos de gestión que permitan incentivar la participación privada en la construcción de vivienda social.

- El Plan define las Modalidades de Intervención que son necesarias para producir una transformación positiva de la ciudad -Reconversión, Renovación, Puesta en Valor, Recomposición del Borde Urbano, Rehabilitación de Barrios y Rehabilitación de Asentamientos Irregulares- e identifica, en relación a cada una de estas modalidades, las Áreas de Actuación y las operaciones que cada una comprende en materia de vivienda, equipamiento y servicios.

- El Plan señala como objetivo general del Programa de Servicios e Infraestructuras el mejoramiento progresivo de las condiciones ambientales que presentan los distintos barrios de

la ciudad para tender a un crecimiento urbano equilibrado y presenta las distintas fases de ejecución de los planes de obras en materia de desagües cloacales y pluviales.

d- La recuperación de los espacios públicos y de los equipamientos:

- El sistema de espacios públicos constituye el sistema ordenador por excelencia de la ciudad. Implica, además, un elemento de caracterización de la forma urbana que le otorga legibilidad y que sintetiza aquellos valores simbólicos y representativos que posibilitan la identidad de los habitantes con el espacio de su ciudad.

- La intervención pública sobre este sistema resulta central, tanto en lo que hace al soporte de las estrategias de desarrollo de la ciudad como a la recualificación de la ciudad y su re-equilibrio. En este orden, el Plan establece definiciones relativas a los objetivos de la política de recuperación de los espacios públicos, a la categorización de dichos espacios, a las orientaciones generales para su recuperación y a los instrumentos para la actuación concreta.

- El Plan entiende a los espacios públicos como espacios concretos de sociabilidad que se constituyen en el tiempo, a partir de una construcción social y política articulada urbanísticamente. Reconoce los desequilibrios que presenta la ciudad en lo referente a ámbitos destinados a la recreación, considera tanto las cuestiones que hacen a la calidad ambiental como las diversas escalas en el sistema: territorial, urbana y barrial, y prioriza la recuperación y la creación de nuevos espacios públicos como forma de garantizar el uso colectivo de la ciudad.

- Define como objetivos de la política de recuperación de los espacios públicos y de los equipamientos: integrar los elementos del espacio público de la ciudad con los elementos del paisaje y la topografía para orientar el proceso de urbanización; preservar las condiciones del paisaje del medio geográfico; revertir las situaciones de desequilibrio; revertir las situaciones de abandono y deterioro.

- Establece tres grandes categorías de elementos que interactúan dentro del sistema de espacios públicos, de acuerdo con sus características físicas, morfológicas y funcionales.

- En lo que hace a las orientaciones generales para la recuperación de los espacios públicos, se definen criterios para la protección de los elementos del paisaje; la recuperación y protección de elementos singulares del trazado; la recualificación de los parques existentes y la creación de nuevos parques.

- Finalmente, el Plan identifica los instrumentos pertinentes: el Plan Maestro de los Sistemas de Espacios Públicos y los Programas de Recualificación del Espacio Público (Programa de iluminación, señalización y mobiliario para las arterias urbanas; Programa de reforestación y Código de publicidad) y fija al respecto los criterios para su elaboración.

e- La preservación del medio ambiente y del patrimonio construido:

- La promoción del desarrollo de las actividades urbanas debe estar acompañada de una serie de medidas tendientes a conservar o mejorar las condiciones ambientales de la ciudad.

Esto significa, por un lado, respetar las cualidades intrínsecas del entorno construido y, por el otro, conservar los recursos naturales y proteger las condiciones ambientales que hacen a la calidad de vida de la población, reduciendo el impacto causado por las actividades urbanas.

- Los procesos de conservación, renovación edilicia y explotación de recursos naturales conviven en la ciudad en una contienda que el Estado debe arbitrar. Se podría afirmar que la asunción por parte de la sociedad rosarina de una posición respecto al medio ambiente y al patrimonio edificado, expresada en la aprobación de ordenanzas y en la institucionalización de programas específicos, no cierra el tratamiento de la cuestión sino que alienta a la búsqueda de fórmulas originales y efectivas para su cumplimiento y realización.

- En esta línea el Plan establece las orientaciones generales para la protección del patrimonio construido y ambiental de la ciudad, define los criterios para determinar los alcances de la protección y los instrumentos necesarios para implementarla.

- El Plan establece como objetivos generales de esta política el refuerzo y la protección de las principales características de los barrios y vecindarios de la ciudad; la protección de edificios singulares y sus entornos; la preservación del paisaje y de los recursos naturales de la región; el control de los niveles de contaminación del aire, del agua y de los suelos; la adopción de medidas preventivas o mitigadoras al respecto.

- Define las situaciones a tener en cuenta en función de los fines de valorización patrimonial (edificios de valor arquitectónico; edificios o sitios que evocan un pasado importante para la ciudad; zonas o sitios que evocan un modo de vida característico de la comunidad en su evolución; zonas y sitios que mantienen una adecuada escala urbana y una calidad ambiental de gran valor; zonas o sitios con paisajes naturales y una armónica relación con la naturaleza).

- Precisa instrumentos de gestión para garantizar la obtención de fondos para obras de reparación y mantenimiento (Fondo de Preservación Urbanística; Cesión de Derecho de Construcción y Padrinazgo) e instrumentos urbanísticos para garantizar la protección de los bienes (Declaración de Protección; Declaración de Tutela; Declaración de Protección Arquitectónica y Cultural y Declaración de Protección Ecológica y Ambiental).

- Identifica los edificios o sitios que cuentan con algún grado de protección y propone áreas de protección ambiental (frente litoral, grandes parques regionales en desarrollo e islas).

- Identifica acciones a desarrollar para la puesta en marcha de un sistema metropolitano de gestión ambiental y el establecimiento de un sistema de gestión ambiental municipal (en lo que hace al control de contaminación del aire, del agua y de los suelos; al control de actividades molestas; al establecimiento de un programa integral de residuos y a la definición de un sistema de impacto ambiental).

f- La reestructuración de la movilidad: el tránsito, el transporte y el sistema vial:

- Desde sus orígenes la ciudad se ha valido de la estructura vial y ferroviaria como soporte físico para canalizar los procesos de expansión y ordenar la renovación interna de la

trama consolidada. En particular, la red vial fue el vínculo que relacionó -a través de ejes radiales- a los nuevos núcleos de población convertidos hoy en barrios de la ciudad: Alberdi, Fisherton, Saladillo y Belgrano. Los bulevares de ronda marcaron los límites a la expansión concéntrica, materializando anillos urbanos que señalan actualmente las etapas por las que atravesó el crecimiento.

- Tanto la red de movilidad actual como la propuesta, entendida no sólo en su rol funcional sino en su capacidad de estructurar y ordenar la forma general y la arquitectura de la ciudad, son la base que hace posible la racionalización del sistema de transporte público y privado de la ciudad para la consolidación de las nuevas centralidades. La movilidad urbana crece y se complejiza con el paso del tiempo, siendo necesarias mejoras en la red que permitan los desplazamientos a distintas escalas y por diversos medios -públicos o privados- y hagan posible su combinación.

- En relación a esta problemática, el Plan establece definiciones sobre los objetivos que orientan la política de tránsito y de transporte, los criterios organizativos de la red vial, las obras previstas en esta materia y los lineamientos generales para un Plan de Transporte.

- El Plan establece como objetivos de la política de tránsito y transporte: mejorar los niveles de conexión entre distintos sectores; mejorar las condiciones de acceso a la ciudad; reducir el impacto del tránsito y del estacionamiento en el medio urbano; mejorar las condiciones para la circulación y distribución de mercaderías; facilitar y mejorar las condiciones de circulación de bicicletas; mejorar las condiciones de circulación del transporte público de pasajeros; definir circuitos y corredores de cargas y establecer una nueva normativa de usos del suelo sobre estos corredores.

- Define una clasificación y jerarquización de los componentes del sistema vial (vías urbano-regionales; vías urbanas primarias, secundarias y locales); propone nuevos sistemas de los elementos de la red vial (el sistema de accesos; el sistema de bulevares de ronda y el nuevo eje metropolitano; el sistema de nuevos anillos y ejes de circunvalación, el sistema de los nuevos enlaces -sobre remanentes de trazados ferroviarios- y el de los sistemas complementarios -que vinculan los barrios entre sí-). Identifica los elementos de cada uno de estos sistemas y las obras prioritarias a desarrollar sobre los mismos en el corto y mediano plazo.

- El Plan establece, además, ciertos grandes ejes de circulación sobre los cuales será necesario implementar una nueva normativa de usos del suelo (el corredor de cargas; el corredor Aeropuerto y los Corredores de Ómnibus de larga distancia).

g- La nueva dimensión de la centralidad:

- El debilitamiento de la centralidad de la ciudad tradicional parece ser uno de los rasgos distintivos del proceso de urbanización contemporáneo. Dadas las condiciones económicas y tecnológicas hacia la descentralización, las áreas centrales difícilmente recuperarán su anterior

dominancia. Sin embargo, la renovación y el desarrollo parecen aún posibles, particularmente si se predisponen políticas públicas de escala local y metropolitana. En los objetivos de la presente administración municipal, se considera que la ciudad central puede y debe ser optimizada como patrimonio colectivo, como espacio de uso y goce de la ciudad por parte de todos sus ciudadanos.

- En torno al problema del redimensionamiento de la Centralidad en Rosario, se tienen en cuenta los efectos derivados de la incorporación de las nuevas actividades y formas de recreación y consumo instaladas en la sociedad, favorecidas por la radicación en los últimos años de grandes instalaciones que estimulan estas tendencias; a ello se suma una política municipal que procura la descentralización de funciones político-administrativas y que se manifiestan a través de la construcción de los nuevos Centros Municipales de Distrito, que tienen su impacto sobre los tradicionales centros barriales.

- Las operaciones estructurales que se definen desde el Plan, plantean su inserción como intervenciones transformadoras a nivel estructural de la ciudad, que tienden a modificar la estructura tradicional de un centro principal (micro-centro) y subcentros barriales sobre determinados ejes.

- El Plan plantea un conjunto de Áreas de Nueva Centralidad, en una estrategia de ampliación de la centralidad actual. Estas áreas, que se ubican en los bordes del Distrito Centro, son: Scalabrini Ortiz, Puerto Norte, Unidad IV y Ciudad Universitaria, y se articulan con el Sistema Ribereño y los Parques del Área Central, constituyendo una suerte de "centralidad extendida".

- Por otra parte, el Plan asume las nuevas centralidades locales, planteadas por el Programa de Descentralización y Modernización Municipal a partir de la colocación de los Centros Municipales de Distrito, y su articulación con los corredores de centralidad existentes.

Del PER al PEM: un paso necesario y coherente

La Planificación Estratégica es una herramienta que busca optimizar las actuaciones y los esfuerzos de una comunidad para concretar una estrategia de desarrollo, en nuestro caso, local. El PER fue el inicio de una planificación estratégica urbana que se inició en la ciudad de Rosario en 1995. La misma implicó un arduo proceso en el que se buscó articular las iniciativas de los actores públicos y privados para crear un ámbito de reflexión acerca del futuro de la ciudad, a fin de dar coherencia y credibilidad a una propuesta colectiva. En la misma, cada actor o grupo de actores pudo implementar sus proyectos individuales o sectoriales, con el fin último de "Consensuar en una Visión Estratégica Colectiva" sobre la ciudad y su inserción en el escenario internacional.

En el programa "Rosario Metropolitano", dentro de la línea estratégica III: "La ciudad de la integración", el PER apuntó a coordinar las actuaciones de los distintos ámbitos de la administración que operan sobre el territorio metropolitano del Gran Rosario, y con las de los

demás actores institucionales públicos y privados para crear un espacio de gestión sobre las problemáticas metropolitanas.

Esto es, se buscó una nueva organización del espacio y su administración que ofreciera un entorno favorable para la cooperación interinstitucional y la solución consensuada y responsable de las problemáticas metropolitanas del Gran Rosario. Se consideraba, además, que estos espacios de encuentro y coordinación deberían constituirse en herramientas idóneas para canalizar aquellos proyectos de alcance metropolitano presentes en las demás líneas estratégicas, como son los proyectos integrados de transporte metropolitano o de recolección y disposición de residuos. Los proyectos involucrados en el Programa "Rosario Metropolitano" son: el Ente de Coordinación Metropolitana y la Agencia Regional de Desarrollo (ADRR) en funcionamiento actualmente.

Frente a la percepción de las limitaciones por la escala territorial de actuación del PER, dada por la vinculación de procesos que se dificultan por la compleja trama de jurisdicciones administrativas de los municipios y comunas que conforman el espacio local regional, se está avanzando en la construcción del Plan Metropolitano de la Región Rosario.

En este sentido, se está utilizando un abordaje metodológico que permite planificar estratégicamente la región en base a temas que trascienden los límites de gestión de cada municipio o comuna, y no pueden ser abordados desde la óptica aislada de cada una de las ciudades por separado dado los grandes niveles de interacción e interdependencia que los ligan en múltiples aspectos. Son temas de interés metropolitano los siguientes: transporte, residuos, medio ambiente, infraestructuras, logística, sistema productivo, sistema científico-tecnológico, servicios básicos y avanzados, marginalidad social, redes institucionales, etc.

Por ello, al reconocer la existencia de cuestiones metropolitanas que requieren una gestión conjunta e integral, se plantea la necesidad de avanzar en la maduración de una nueva forma de organización política que articule los asuntos comunes.

El proceso de planificación estratégica en Rosario permitió:

- La construcción de una visión de la ciudad o, lo que es lo mismo, un modelo de futuro posible y deseable de la ciudad y de la región, consensuado por los actores locales.
- La identificación de temas críticos y orientaciones estratégicas de intervención.
- El desarrollo de los proyectos claves, emblemáticos o motorizadores del desarrollo económico, social y cultural de la región.
- Un posicionamiento de la ciudad sobre el tipo de desarrollo económico, social y ambiental
- La proyección de la ciudad en la región, el Mercosur y el mundo.

Desde los primeros tiempos de la formulación del PER, resultaba claro que adquirir una visión metropolitana/regional para abordar las diversas problemáticas sería el próximo paso a dar. Era necesario, entonces, ampliar el marco de actuación y avanzar en la formulación de un

Plan Estratégico Metropolitano, para encontrar espacios colectivos adecuados y resolver cuestiones específicas. En este sentido, en diciembre de 2003 se crea la **Oficina Técnica de Coordinación del Plan Estratégico Metropolitano** (PEM) para profundizar y continuar el proceso iniciado en 1995.

El PEM es un proceso continuo, en el que se busca conocer e interpretar las dinámicas que se establecen en la región, así como los actores que intervienen en los procesos de producción del territorio y de reproducción de los grupos sociales que habitan allí. Por medio de esta herramienta de planificación se busca establecer las Orientaciones Estratégicas de Actuación para la promoción del Desarrollo Integrado del Territorio.

En el PEM se utiliza una metodología de abordaje de temas que se fundamenta en las teorías del desarrollo endógeno, en las que el territorio y sus actores sociales son ejes esenciales a la hora de pensar en el desarrollo local. Además, encontramos como ejes de esta planificación a las instituciones en las que se representan los actores, así como el sistema económico regional.

De este modo, en esta planificación estratégica se observa una comprensión de todos los actores que producen el territorio y se reproducen en él, de los procesos que dichos actores construyen y de las actividades que realizan.

De esta forma, el Plan Estratégico Metropolitano se constituye en un instrumento de planificación para facilitar la gestión estratégica del desarrollo territorial a escala regional.

Los requisitos para elaborar un Plan Estratégico Metropolitano son: decisión política, es decir, voluntad de los principales actores políticos de la región de transformar en conjunto la región Rosario; un proceso profundo de reflexión y análisis, es decir, una tarea técnica que incorpore la participación de los especialistas como sustento técnico para saber encontrar las mejores alternativas, para poder identificar aquellas oportunidades fundamentales para la región; y una metodología participativa que permita identificar las orientaciones estratégicas y concretar la formulación del Plan.

La tarea es compleja. Se trata de articular actores e intereses altamente diversos, que nunca compartieron un espacio de planificación concreta. Se trata, asimismo, de construir confianza y generar relaciones intergubernamentales (hay quienes sostienen que no hay relaciones entre gobiernos, sino entre funcionarios que gobiernan diferentes unidades).

Por eso es necesario ir primero hacia objetivos tangibles, avanzar gradualmente, aprender de la experiencia. Asumir la escala metropolitana permite potenciar recursos, superar históricos problemas y aprovechar oportunidades. Hoy el desafío es continuar hacia la construcción de la región-área metropolitana a través de proyectos concretos. Entre las limitaciones más importantes se cuentan: la histórica fragmentación y superposición de jurisdicciones; la construcción de relaciones entre provincia y área metropolitana; las tensiones entre municipios de muy diverso tamaño y signo político; la sospecha de imposiciones por parte de la ciudad central.

El Plan Estratégico Metropolitano se propone recoger, explicitar y formalizar, de manera clara, concisa y ordenada, el consenso y el compromiso responsable de todos los implicados en el proceso planificador del desarrollo a largo plazo en el territorio concreto.

Planificación estratégica, políticas públicas integrales

¿Cuáles son las fronteras que pretendemos diluir? Hablamos de las fronteras para significar que existen límites que achican nuestras posibilidades de acción. Para plantear una política local diferente, los límites deben correrse. Las fronteras o límites que más frecuentemente operan en la gestión local son los siguientes:

- **Fronteras físicas:** los límites físicos dentro de nuestras ciudades nos impiden circular, recorrer, entender la ciudad como un todo. Es muy importante rediseñar los circuitos de la movilidad urbana al interior de la ciudad. Aceptar resignadamente la presencia en nuestras ciudades de *ghettos* o espacios privatizados, ya sean éstos para ricos o para pobres, es crear fronteras que en algún momento tendrán su impacto. Por su parte, los límites físicos con ciudades vecinas nos dificultan la generación de proyectos intermunicipales, cuando en realidad muchos de los problemas de las ciudades hoy exceden los límites jurisdiccionales.

- **Fronteras entre individuos, colectivos y grupos:** nuestras ciudades son cada vez menos solidarias. Hemos creado barreras para estigmatizar a los diferentes. Se ha perdido la tolerancia y se ha ganado en individualismo y atomización. El otro es considerado peligroso y multiplicamos los mecanismos para aislarnos en lugar de reconocer y aceptar la diversidad.

- **Fronteras disciplinares:** la especialización en diferentes disciplinas genera una especie de “sordera profesional”. Sin embargo, la gestión de las ciudades tiene hoy un carácter claramente interdisciplinario. No hay dudas de que, visto el problema desde diferentes ángulos, la solución será más eficaz. No se trata tampoco de hacer una suma de disciplinas, ni de borrar los saberes propios de cada disciplina, que son por supuesto necesarios y valorables, sino de lograr una verdadera integración de visiones parciales en una visión común.

- **Fronteras entre lo técnico, lo político y los saberes populares:** los tiempos y las lógicas diferentes de técnicos y políticos hacen que frecuentemente estén desencontrados. Los trabajos académicos y de investigación frecuentemente están desvinculados de la práctica; la gestión política carece de profesionalización y hay poca capacidad de integrar los saberes de quienes realmente viven el problema al diseño de las políticas.

- **Fronteras de la resistencia al cambio:** los límites que genera la resistencia al cambio muchas veces nos impiden avanzar. Las cosas se hacen de tal o cual manera porque “siempre se hicieron así”. Esto es más fácil verlo cuando queremos introducir cambios a las viejas formas. Pero es interesante recordar que cuando una innovación pasa a ser instituida, también tendemos a conservarla sin realizar una reflexión crítica y modificarla si hiciera falta.

- **Fronteras entre diferentes áreas de gobierno:** un tema clave para superar la vieja cultura organizacional son las relaciones intergubernamentales. En primer lugar, hay que

comenzar por casa. Cuál es el grado de relación e integración entre las diferentes áreas del gobierno local? En qué medida podemos poner el problema como un todo, por delante de las especificidades sectoriales? Aquí es muy importante cultivar la capacidad de escucha y evitar el protagonismo de la cuestión temática. En segundo lugar, la falta de coordinación con otros niveles de gobierno lleva a la fragmentación, la superposición de programas y el derroche de recursos. El problema de la autonomía de los gobiernos locales es una clave para entender y superar los inconvenientes de relación entre el gobierno local y los niveles superiores del Estado. La existencia de suficientes recursos financieros es una condición fundamental de la política municipal, y su falta constituye una severa limitación. Pero los municipios pueden decidir sólo parcialmente sobre el monto de sus ingresos y gastos, y están limitadas por las decisiones tomadas por otras instancias nacionales superiores y las instituciones internacionales. Otra cuestión que hay que resolver es la relación entre la ciudad y su área metropolitana (relaciones intermunicipales), en términos de recursos y de planificación integrada.

Para ensanchar esas fronteras, es necesario tener una visión y una estrategia. Saber adónde queremos ir y luego utilizar los instrumentos de gestión pública más adecuados. Todos están al alcance. No se trata de usarlos acríticamente, sino de hacerlo en función de los objetivos de cada sociedad local.

Desde la ciudad no se puede redistribuir el ingreso, pero sí distribuir equitativamente una oferta de bienes y servicios públicos de alta calidad. La forma en que construyamos nuestras ciudades y organicemos la vida urbana puede ser un poderoso instrumento para lograr sociedades más igualitarias e integradas. Para ello, será necesario contar con:

-- Mecanismos institucionalizados que hagan posible los cambios y que establezcan con precisión las reglas del juego.

-- Un gobierno local con credibilidad y firme decisión política, que asuma un papel de liderazgo y promoción del proceso de participación y tenga un fuerte compromiso social.

-- Una sociedad local integrada, que comparta identidades, una historia común y una mirada hacia el futuro, valores éstos que es necesario generar y sostener. La tarea de promover la participación y la capacidad de hacer cosas juntos será mucho más compleja en sociedades desarticuladas, con débiles identidades colectivas. Una vez identificado el grado de capital social de la sociedad local, será necesario estimular y motivar a los vecinos, promover su confianza en la posibilidad de transformar la realidad y en su propia capacidad creadora y realizadora para lograrlo. Es necesario generar identidad ciudadana y esperanza en el futuro de la ciudad.

No hay posibilidad de construcción de una ciudadanía activa sin un compromiso de la gestión pública, del sector académico, del sector social y del sector privado. Se trata de reconstruir un pacto social basado en una **ética pública**: construcción de instituciones políticas y sociales y de reglas claras que obliguen a la esfera política y a la sociedad civil a comportarse

de forma provechosa para la comunidad, orientados a bienes colectivos y no a beneficios privados.

Logros y aprendizajes del proceso

Los resultados de la experiencia de Planificación Estratégica en la ciudad de Rosario pueden evaluarse en dos aspectos fundamentales: el proceso y los productos. En ambos casos, los avances registrados fueron la materialización de un esfuerzo común de la ciudad en su conjunto. A diez años de su formulación, los resultados que Rosario exhibe son los siguientes:

Desde el **proceso** del plan:

- Capacidad de relación entre los actores y, como consecuencia, de complementariedad de la sociedad civil con el gobierno local. La planificación estratégica y participativa ha consolidado una cultura de colaboración entre los diferentes agentes económicos, sociales e institucionales que actúan en la ciudad.

- Capacidad de crear un consenso en torno al modelo futuro de ciudad. El debate sobre la visión puede consensuarse explícitamente al inicio del proceso o legitimarse en el transcurso de la experiencia. Lo importante es compartir algunas orientaciones comunes, avanzar sobre los consensos sin negar u ocultar los conflictos.

- Capacidad de desarrollar un proceso de análisis y reflexión sobre el territorio. La generación de conocimiento actualizado, sistemático y estratégico sobre las condiciones, fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades del espacio local, sin desconocer el contexto que condiciona su desarrollo, es en sí mismo un punto fuerte para la ciudad.

- Capacidad de sostener y coordinar diversos ámbitos de participación ciudadana. En Rosario, el proceso de planificación estratégica convocó a una participación eminentemente institucional, específicamente de aquellas instituciones interesadas en debatir proyectos a escala de ciudad. Este tipo de participación no niega otros que se dan a otros niveles, sino que debe combinarse adecuadamente con la participación a nivel del distrito y de los barrios, de grupos de vecinos y organizaciones legítimamente preocupados por problemáticas sectoriales.

- Capacidad de generar proximidad de los ciudadanos a la res publica, mediante la posibilidad de intervenir en las propuestas urbanas y en su desarrollo. Implica profundizar la democracia: a una democracia basada en el voto, se le suman nuevas prácticas abiertas a la participación en torno al debate del proyecto, a su seguimiento, a su implicación cívica.

Como **producto** del plan: la posibilidad de haber transformado algunos proyectos en verdaderos ejes de la acción estratégica de la ciudad. Estos proyectos fueron priorizados para potenciarlos de modo particular, y de hecho hoy son una realidad. Entre los más significativos se cuentan: el Puente Rosario-Victoria; la reconversión del Puerto Rosario; la gestión del Sistema Vial Metropolitano de Accesos a la ciudad; el Aeropuerto Internacional Rosario; la Autopista Rosario-Córdoba; el Polo Tecnológico Rosario; el Plan Integral de Actuación en Asentamientos Irregulares (Programa Rosario Hábitat); el Nuevo Hospital de Emergencias “Dr.

Clemente Alvarez”; la preservación del patrimonio urbano y arquitectónico; la reconversión urbana del frente ribereño de la ciudad (desde el Parque de la Bandera hasta Puerto Norte, incluyendo la extensión norte del Parque de España y el complejo Scalabrini Ortiz); la Descentralización y Modernización del Municipio; la Agencia Regional de Desarrollo.

También los **aprendizajes** han sido muchos. En primer término, se debió aprender que no se trataba sólo de hacer diagnósticos y formular proyectos, sino de gestionarlos y obtener resultados concretos. Esto requirió un proceso de reflexión y debate de los actores locales, e impuso la necesidad de crear instrumentos propios, basados en las experiencias de otras ciudades pero orientados a servir a las particularidades de ésta. Sin recetas; en un constante proceso de adaptación e innovación, de insistencia y continuidad en las políticas y a la vez de transformaciones permanentes.

Además, se debió aprender que más allá de la formulación del plan, que puede convertirse en un interesante menú de buenas intenciones, se debe avanzar a una gestión estratégica. La gestión estratégica de una ciudad es aquella que canaliza la coordinación y cooperación entre actores entre los actores locales, es decir, entre las personas o grupos de personas que tienen capacidades para transformar la ciudad, generando sinergias. Una gestión estratégica impulsa la realización de los principales proyectos emblemáticos o motorizadores de la estrategia urbana; y lo que es más importante, permite que se compartan algunos criterios y orientaciones y se aumente el conocimiento sobre las principales oportunidades del territorio y la sociedad local. La información, convertida en conocimiento es un factor clave para la innovación en la gestión pública.

Con todo ello es posible señalar algunos **límites** de la planificación estratégica, entre los cuales se puede señalar la tensión permanente entre conflictos, consensos e intereses. La sociedad es en sí misma conflictiva y no se debe ignorar ni el conflicto ni la existencia de intereses de los actores urbanos. Por el contrario, debe identificar con la mayor claridad posible los intereses de cada uno de los actores. Los intereses contradictorios permanecerán seguramente, pero se puede encontrar siempre una situación que permita construir consensos alrededor de algún proyecto común. La tarea consiste en construir la unidad en la diferencia.

Es fundamental reflexionar críticamente sobre los consensos alcanzados, con la flexibilidad y apertura necesaria para reorientar el rumbo si fuera preciso; así como revisar de manera continuada la estrategia de desarrollo urbano identificada. La planificación estratégica y la constitución de redes de actores no es un punto de llegada, sino un punto de partida que abre múltiples caminos.

La Experiencia de Córdoba

Al poner en marcha el proyecto “**Córdoba, tercer milenio**”, segundo Plan Estratégico de Córdoba, se pretende desarrollar un proceso que suponga un esfuerzo colectivo para diagnosticar cabalmente las verdaderas y específicas posibilidades de desarrollo y encontrar las

respuestas adecuadas fijando los proyectos estratégicos que lo hagan posible.

Dicho proyecto se concibe como un **Proyecto de Ciudad** basado en la participación y en la colaboración público-privada sobre proyectos concretos definidos conjunta y colectivamente que nos hagan avanzar en aquello que sea realmente un motor de desarrollo.

Córdoba cuenta con importantes elementos para llevar adelante un proyecto de estas características que represente un salto cualitativo en su avance. Es una ciudad histórica que atesora un vastísimo patrimonio cultural que está experimentando en estos momentos una profunda transformación urbana (visible en los recientemente urbanizados terrenos de Renfe, en las obras del río Guadalquivir, en las modernas urbanizaciones, en el desarrollo del sistema viario, etc.) y que tiene una intensa proyección internacional.

Cuenta con valiosos planes, proyectos y oportunidades sobre los que sustentar los ejes de su desarrollo tales como el PGOU recién revisado, el Plan Especial del Casco Histórico, el Plan del Río, el Plan de Excelencia Turística, el Parque Científico y Tecnológico de Rabanales, el futuro Polígono Verde de industrias medioambientales, el Plan de Polígonos, otros planes territoriales y sectoriales en curso, la propuesta de capitalidad cultural de Europa para el 2016, el vigor investigador de nuestra Universidad, la posición estratégica en el territorio, etc.

Por todo ello es un buen momento para mirar hacia delante desde el presente vivo de una ciudad que se transforma día a día, con el fin de definir cuáles van a ser sus funciones y su vocación futura y establecer los proyectos que contribuyan a su fortalecimiento y a garantizar el futuro de los cordobeses y las cordobesas.

El proyecto “Córdoba tercer milenio” pretende ser, ante todo, un lugar para encontrarse y trabajar colectivamente por la ciudad. Y tiene que ser también un instrumento operativo con propuestas y objetivos claros, factibles e ilusionantes. Debe contener un sistema preciso de indicadores para medir y evaluar periódicamente su cumplimiento y la flexibilidad necesaria para aplicarse según las necesidades cambiantes del momento. Tiene que prever los mecanismos técnicos y financieros que lo hagan posible, huyendo de generalidades y listados interminables de inversiones y obras luego inaplicables.

Las razones para un segundo Plan Estratégico

Una vez realizada la evaluación del Plan Estratégico que se aprobó en 1993 por más de cien entidades ciudadanas y estudiada la incidencia del mismo en la evolución de la ciudad a lo largo de casi una década, es momento de plantearse (y decidir) cómo seguir impulsando un proceso de planificación y desarrollo estratégico, qué modelo seguir y qué medios utilizar para llevarlo a cabo.

Córdoba hoy, ocho años después de la aprobación de su Plan Estratégico, no es la misma. Como pone en evidencia el estudio de evaluación del PEC (y otros muchos datos y elementos de la realidad), se han producido cambios muy significativos desde que se iniciaran los primeros trabajos de planificación estratégica, percibidos como tales por los principales

agentes locales y por la misma ciudadanía. A continuación se señalan algunos de ellos y la influencia del PEC en los mismos.

- **La influencia del PEC en la revisión del PGOU.** La ciudad ha experimentado una fuerte transformación urbana (aplicación y ejecución del PGOU de 1986) muy claramente visible y perceptible y, como consecuencia de ello, se está produciendo un cambio de escala (dimensión) con la ruptura de sus barreras tradicionales (Renfe, río) y los crecimientos cualificados en los suelos clasificados como urbanizables en el Plan del '86. Está concluido el proceso de revisión del PGOU que claramente consolida las apuestas menos desarrolladas del Plan anterior, orienta y planifica los nuevos crecimientos y cualifica nuevos territorios, todo lo cual significa que Córdoba tiene planificada la forma y establecido el modelo urbanístico de ciudad al que aspira. Es significativo y de especial importancia que el nuevo PGOU haya incorporado los más importantes criterios, objetivos y propuestas del PEC que guardan relación directa o indirecta con el ordenamiento del territorio, destacando los criterios para la calificación de nuevo suelo industrial, reservas para centros logísticos de transportes, desarrollo de nuevos equipamientos de centralidad, etc. Y ésta es la principal virtualidad que ha tenido el PEC: operar como elemento orientador de la planificación urbanística que transforma en normas y determinaciones los criterios y objetivos establecidos por todos los agentes de la ciudad en el consenso generado en torno al PEC.

- **La ejecución de Proyectos del PEC de 1993.** Al visualizar los cambios producidos en la ciudad, también es preciso destacar como elemento positivo, el grado de ejecución de los proyectos y acciones del PEC, de forma que podemos afirmar que más de la mitad de las actuaciones en él contenidas están ejecutadas, y del resto, la otra mitad al menos están en fase de desarrollo.

- **Modelo de Ciudad.** En cuanto al modelo de ciudad representado en el objetivo central del PEC, que apostaba por hacer de Córdoba una ciudad con más equilibrio y cohesión social y territorial, que vertebrase el territorio andaluz y ponga en valor su posición en el territorio (función logística) y su historia y cultura como activos para el desarrollo de sus habitantes y del conjunto de la ciudad (función de encuentro, cultural, turismo), es evidente que dicho modelo hoy se ha consolidado y la ciudad está mejor posicionada en estos terrenos que hace unos años, todo lo cual exige redefinir el modelo de ciudad para plantear nuevas metas y objetivos.

- **El entorno.** Si la ciudad ha evolucionado y experimentado transformaciones importantes desde la elaboración del PEC, también lo ha hecho, y de forma muy acentuada, el entorno en que está inserta. Y no nos referimos sólo, ni principalmente, al entorno geográfico, inmediato, sino al conjunto de redes, influencias, tecnologías, conexiones, etc., en que participa la ciudad y que la influyen e incluso determinan muchas de sus funciones. Sin duda hoy existen tendencias, procesos y nuevos escenarios que inciden en el desarrollo de la ciudad inimaginables al inicio de la década de los '90 cuando se iniciaron los trabajos del PEC, que generan nuevas expectativas y oportunidades (que la ciudad debe aprovechar de manera

inteligente) y nuevas amenazas. Y no olvidemos que la planificación estratégica nace precisamente para aprovechar las oportunidades del entorno y reducir el riesgo de las amenazas.

Hacia el proyecto “Córdoba, Tercer Milenio”: la necesidad de un nuevo Plan Estratégico

La nueva realidad urbana, social, económica y territorial de Córdoba y su entorno en relación a la analizada y diagnosticada en el PEC (1993) determina que hoy debemos dar por concluido aquel Plan y sea necesario revisar los contenidos de la estrategia de la ciudad, reforzando y reformulando aquéllos que aún mantengan vigencia y desarrollando nuevas propuestas, orientaciones y modos de operar acordes con las nuevas exigencias.

Para materializarlo el mejor procedimiento es ir hacia un nuevo Plan Estratégico, como el instrumento más adecuado para, basándose en la experiencia ya tenida, identificar las estrategias que impulsen el desarrollo económico, social y cultural sobre nuevas bases de participación ciudadana y de cooperación público-privada. Tal proyecto se denomina “Córdoba, Tercer Milenio”, cuyos objetivos y contenidos se resumen a continuación.

- Objetivos y ámbito del proyecto

El objetivo central será redefinir el modelo de ciudad en función de la nueva década (que, a la vez, coincide con nuevo siglo y nuevo milenio), marcada por importantes transformaciones económicas y sociales, para mejorar su posicionamiento y atractivo en el sistema de ciudades, y la calidad de vida de sus habitantes. El **ámbito** del Plan será la ciudad de Córdoba. Sin embargo, los nuevos desarrollos urbanos de la periferia de la ciudad y el progresivo rebasamiento de los estrictos límites municipales por los procesos económicos, sociales, territoriales y de comunicaciones que se producen entre ella y su entorno, hacen aconsejable considerar, a los efectos de las estrategias del Plan, las oportunidades, demandas e incidencias que se presentan en el Área de Influencia de la ciudad, ya catalogada por la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía como **incipiente área metropolitana**.

- Contenidos del Proyecto

El proyecto “Córdoba, Tercer Milenio” contemplará básicamente los siguientes elementos:

- Identificación de las condiciones y oportunidades del contexto en que está inserta la ciudad de Córdoba: desde el marco europeo al sistema urbano andaluz y al incipiente marco metropolitano, considerando especialmente las redes en que participa y afectan a la ciudad.

- Identificación de las potencialidades de la ciudad en que basar su desarrollo sostenible, así como de los elementos críticos que se consideran decisivos para el mismo.

- Concepción estratégica que defina objetivos, estrategias y acciones con la suficiente operatividad y flexibilidad para permitir la aplicación de las medidas propuestas con garantías y rigor, y la adaptación a los cambios que vayan produciéndose.

- Capacidad de implicar activamente a los agentes públicos y privados que intervienen en la ciudad y de articular la más amplia (y operativa) participación ciudadana.

- Asunción de las principales determinaciones directivas y orientaciones de los Planes territoriales y de desarrollo actualmente en vigor.

Todo ello a fin de que el proyecto resultante sea acorde con las necesidades y demandas que actualmente existen en la ciudad y resulte así, operativo, y no un Plan “generalista”, que pretenda abarcar “el todo”. Un proyecto de objetivos y acciones concretas sobre las que articular una propuesta de desarrollo social y económico.

En la planificación estratégica se contemplan tres elementos: la **forma**, la **función** y el **medio ambiente** o **entorno**. Pues bien, la planificación de la forma y el espacio de la ciudad ya está hecha en el PGOU. El proyecto “Córdoba, Tercer Milenio” deberá centrarse más en la planificación de las funciones de la ciudad y sus relaciones a partir de las bases, códigos y señales creados en el PGOU, así como sus especializaciones y la mejora de su posición y su atractivo en relación a los flujos y redes (de ciudades, de personas, de información, de comunicaciones) en que participa.

La ciudad a la que aspirar

El proyecto “Córdoba, Tercer Milenio” debe establecer estrategias de desarrollo y contener proyectos para hacer que Córdoba sea:

a- Una Ciudad conectada. Para hacer de Córdoba una **ciudad logística** de primer orden en el sistema territorial de Andalucía es necesario establecer los proyectos y las acciones tendientes a mejorar todas las conexiones y comunicaciones de la ciudad y sus infraestructuras de transporte. Por ello proyectos como la comunicación con Málaga por autovía y AVE, el aeropuerto, el Centro intermodal de transportes, la salida rápida hacia Portugal y hacia Levante, etc., son elementos determinantes para cumplir adecuadamente con la función territorial que a Córdoba corresponde. También es necesaria la conexión activa con las redes del conocimiento, lo que exige un esfuerzo de mejora de las infraestructuras de telecomunicaciones. Igualmente, la participación en redes de ciudades para proyectos cooperativos y de promoción conjunta de los mismos es otro factor clave para afrontar el futuro con garantías de éxito en un mundo cada vez más globalizado.

b- Una Ciudad de encuentro y abierta al mundo. Por su historia, su patrimonio y su realidad urbana y cultural, Córdoba debe seguir apostando a ser una ciudad de encuentro que fomente el turismo de motivación cultural y todo tipo de encuentros y relaciones entre gente diversa. Ello debe sustentarse sobre un conjunto de elementos como el patrimonio cultural de la

ciudad (monumental y artístico, pero también urbano y medioambiental) ; la oferta de cultura y de ocio que la ciudad ofrezca (eventos, restauración, fiestas tradicionales, espectáculos, exposiciones, etc.); las infraestructuras capaces de responder a demandas cada vez más importantes y exigentes (infraestructura hotelera, de congresos, culturales, del transporte, etc.); y la accesibilidad externa e interna (comunicaciones, señalización, movilidad, etc.).

c- Una Ciudad emprendedora. Córdoba debe dotarse de mayor capacidad emprendedora para defender, fomentar y potenciar sus sectores productivos tradicionales (industrias agroalimentarias, joyería, etc.), apostar por otros nuevos, aplicar las nuevas tecnologías y fortalecer sus estructuras comerciales y de servicios. Elementos fundamentales para ello son la formación, la educación y la investigación de su capital humano, y la potenciación de la Universidad vinculada a la sociedad cordobesa.

d- Una Ciudad para las personas. Todo lo anterior debe servir al fin primordial de mejorar Córdoba al servicio del bienestar social y la calidad de vida de sus habitantes en relación al empleo, la vivienda, la integración social y la sostenibilidad ambiental, mejorando la convivencia y propiciando la participación, para lo que habrá que definir y poner en marcha nuevas acciones, proyectos y estrategias.

A tono con lo anterior, se reconoce un conjunto de **áreas de relevancia para la actuación del Plan:**

a) Desarrollo urbano

- **El Río Guadalquivir.** Córdoba vive de espaldas al río. El río no es parte de la ciudad, sino todo lo contrario, una barrera que la parte en dos. Había un viejo proyecto de hacer una presa a la altura de Casillas para elevar el nivel de la lámina de agua. Ello permitiría promover deportes acuáticos. Así mismo se deberían hacer atractivas al ciudadano las zonas próximas al río. Se ha hecho ya en parte con la ribera norte. Queda por acondicionar la ribera sur.

- **Puentes sobre el río.** Existen en la actualidad tres puentes: el puente romano, el de San Rafael y el del Arenal. Dos puentes están proyectados, uno a la altura de la Torrecilla que enlazaría con la ronda Norte, y el de Miraflores que enlazaría con la calle San Fernando. Posiblemente la construcción del puente Miraflores permitiría reservar el puente romano exclusivamente para acceso peatonal.

- **La sierra.** La proximidad de la sierra es una riqueza ecológica de Córdoba que debería ser incorporada con más operatividad a la ciudad. Actualmente existen tres vías de acceso: Medina Azahara, Las Margaritas y El Brillante. Ello parece suficiente. Sin embargo, al menos una de las tres debería ser mejorada, ampliando a dos carriles en cada dirección; y, en la medida que el terreno lo permita, eliminar las curvas mas cerradas. A parte de las vías de acceso se deberían aumentar las áreas de uso público y promover, asimismo, la instalación de campings, senderismo y turismo rural.

- **Ordenamiento del tráfico urbano.** Las vías este-oeste conseguidas con el plan Renfe

han mejorado notablemente el tráfico urbano. La terminación de los proyectos de las rondas de circunvalación sería el próximo objetivo de la ordenación del tráfico.

- **Aparcamientos.** Este sería el proyecto más ambicioso de desarrollo urbano: conseguir una ciudad sin coches aparcados en la vía pública. Ello requiere la disponibilidad de aparcamientos en número suficiente. Un proyecto ambicioso y transformador de la ciudad sería dotarla de un número de aparcamientos del 110 al 115 % de los vehículos en circulación. El número de vehículos domiciliados en Córdoba es conocido por la Dirección General de Tráfico y se podría contar con un 10% ó 15 % más de vehículos visitantes. Éste es el número de aparcamientos que debería haber disponibles en la ciudad. Se deberían construir aparcamientos en vertical, distribuidos estratégicamente por la ciudad, hasta conseguir que, al menos, ningún vehículo domiciliado en la ciudad tuviera que dormir en la calle.

- **Monumentos históricos.** Aparte de la Mezquita, el más importante es Medina Azahara. Sería importante facilitar al acceso y visita a este yacimiento arqueológico mediante una línea de transporte público, al menos los días festivos. Así como también dotar al yacimiento de leyendas explicativas y visitas guiadas. Otros monumentos históricos, dentro del casco urbano, actualmente desafectados deberían ser restaurados y asignados a usos de utilidad pública.

- **Rotulación de calles.** Al contrario de los demás este sería un proyecto poco costoso. Numerosas calles de la ciudad carecen de rotulación. Otras veces el rótulo es poco visible. La rotulación existente adopta numerosos formatos distintos. El proyecto consistiría en que en todas las esquinas de la ciudad figurase un rótulo con el nombre de las cuatro calles que confluyen la esquina. Rótulos que estuvieran fácilmente visibles, y un único formato y estilo en toda la ciudad.

b) Desarrollo económico

- **Política de suelo.** El precio del suelo es un limitante del abaratamiento de la construcción tanto para uso industrial como de vivienda. El abaratamiento del suelo pasa por la mayor oferta de suelo urbanizable. Sería una buena política de suelo aumentar la superficie de suelo urbanizable cada vez que el precio de suelo en el mercado suba por encima de un umbral previamente establecido. Esta medida debería ir acompañada de medidas complementarias que corrigiesen las plusvalías generadas a los beneficiarios de la recalificación.

- **Polígono industrial verde.** Construcción de un polígono industrial verde con el fin de conseguir un máximo aprovechamiento y gestión integral de los residuos tanto industriales como de uso doméstico. Este polígono industrial verde podría convertir a Córdoba en el eje principal de todo tipo de residuos generados y susceptibles de reciclaje de las poblaciones andaluzas y atraer, en consecuencia, a las empresas que utilicen residuos en alguna parte de su proceso de producción.

- **Economía sumergida.** La existencia de la economía sumergida es una lacra que

impide el desarrollo económico y social de una ciudad. Constituye un espacio de defraudación fiscal y de privación a los trabajadores de sus derechos laborales y sociales. El volumen de economía sumergida en la ciudad de Córdoba, por definición no está cuantificada puesto que es sumergida. Sin embargo, es de conocimiento generalizado que tiene un volumen importante. Sería deseable que el Plan Estratégico estudiase vías de reducir su volumen, incluso de eliminarlo en su totalidad.

- **Turismo.** Diseño de un *marketing* de ciudad, con el objetivo de vender Córdoba tanto en España como en el extranjero. Pensar en un sistema de “Paseos dirigidos por Córdoba” al estilo de los “London Walk” de Londres. Vender una ruta turística Madrid-Córdoba-Madrid de un día o dos) utilizando el AVE, con paseos guiados, visitas al casco histórico, Mezquita, Medina-Azahara, etc., así como desde Sevilla y Málaga.

- **Comunicaciones.** Córdoba debe aspirar a estar bien comunicada con Andalucía y el resto de España. La comunicación con Sevilla y Madrid está muy bien conseguida con el AVE y la autovía N. IV. En cambio las comunicaciones con Málaga, Granada y Badajoz-Portugal son deficientes. Es importante el mejoramiento de la N-432 y de la autovía a Antequera.

- **Presencia en Internet.** Las informaciones que se encuentran en Internet sobre la ciudad de Córdoba (España) son predominantemente de interés turístico y sesgadas al interés económico de los tour operadores que elaboran las páginas web. Se necesita una página web en Internet que incluya aspectos de posibilidades de inversión, direcciones de instituciones públicas y privadas, equipamiento sanitario y educativo de la ciudad, etc.

c) Desarrollo social

- **Nivelación económico-social de los barrios.** Es una aspiración justa y razonable lograr una ciudad donde no se pueda hablar de la existencia de barrios marginales. Tales barrios marginales existen en la actualidad en Córdoba con deficiencias de servicios públicos, seguridad ciudadana, equipamientos.

- **Inmigración.** Abordar con decisión el problema de los inmigrantes. La presencia de inmigrantes del Magred, Subsaharianos o de la Europa del Este es un hecho. La ciudad no debe ser ajena a este fenómeno que no va a disminuir sino que va a aumentar. Hay que hacer un Plan que sea más que benéfico, algo más que proporcionar un techo y un alimento provisional. Se trata de hacer todo un plan de integración social, de mentalización del cordobés de a pie, de asistencia legal al inmigrante.

La coordinación y el nuevo desarrollo estratégico

Definida esta nueva etapa estratégica como proceso abierto de carácter permanente que por la acción analítica, prioritaria y selectiva va creciendo y mejorando el desarrollo económico, social y cultural de Córdoba, se tiene que completar esta definición mediante las técnicas organizativas de la coordinación. La abundancia de material sobre desarrollo es notable en

Córdoba, de tal forma que la acumulación de propuestas e iniciativas sobrepasa en mucho el comportamiento habitual y refleja un grado de inquietud en diversidad de entidades, colectivos, tanto públicos como privados y sociales, lo cual hace aun más necesaria la labor de coordinación, que aunque siempre se ha precisado, ahora es urgente para conseguir diagnósticos completos, objetivos y equilibrados.

La **coordinación aplicada**, no como virtud colectiva sino como técnica organizativa de desarrollo estratégico, que adquiere su máxima expresión en las tareas de análisis y seguimiento que los distintos Proyectos, Planes y Acciones puntuales, ha de pasar por las estructuras organizativas, técnicas y decisorias.

La planificación para el desarrollo en Córdoba se ha retrasado. Aunque con independencia de algunos trabajos más o menos interesantes, hasta el año 1986 no aparecen el Plan de Desarrollo Económico y Social -llamado PECO- de carácter provincial y en 1994 el mencionado Plan Estratégico, de aplicación en la capital de Córdoba.

Sobre las fases de existencia de estos dos Planes, se puede decir que las fases de confección y redacción fueron muy completas, con empleo de metodologías modernas y adecuadas al momento, destacándose los Diagnósticos que todavía se manejan con bastante fiabilidad.

Sin embargo, las fases de ejecución o gerenciales no tuvieron la repercusión suficiente. La escasa aplicación de estos Planes se puede centrar en la falta de una conciencia de coordinación, como consecuencia de un individualismo ilógico que todavía sigue haciendo daño en las labores que necesitan colaboración, como premisa indispensable en cualquier propósito de desarrollo.

Como quiera que la técnica de los “planes marco” o “integrales” no tuvieron acogida, se recurrió a la técnica más cercana al mundo de la empresa y de los municipios, y van apareciendo planes sectoriales o de grupos de actividad económica, como también planes integrales o intersectoriales, pero concretados en territorios “centrados” municipales e incluso comarcales, que han llenado una época denominada de desarrollo rural, que ha sido la base de las ayudas de los Fondos Europeos en esta Provincia y que tanto éxito han tenido. En todo caso con estos planes rurales, se ha conseguido avanzar de modo importante en coordinación económico-social de zonas de la Provincia, no así en la capital.

Entre esas causas que colocan a las ciudades en el protagonismo del desarrollo, no hay que olvidar la creciente influencia metropolitana que en el caso de Córdoba ya desbordan los cauces naturales y que presionan en las configuraciones administrativas para atender estas nuevas demandas urbanas de poblaciones y territorios adjuntos. Hay que contar, por tanto, con ese emergente papel metropolitano para ensanchar las posibilidades estratégicas e integrar las economías consecuentes.

Sociológicamente, el desarrollo estratégico juega importantes papeles en el futuro de los Servicios y Empresas Municipales, en el dinamismo económico, social y cultural de la Ciudad

Metropolitana, entrando en sistemas de competencias con otras ciudades metropolitanas y provocando interrelaciones funcionales y sectoriales.

A este respecto conviene recordar las orientaciones que ofrece el Plan Director de Ordenación del Territorio de Andalucía, sobre estrategias en Andalucía con clara influencia de Córdoba, Jaén, Málaga y Granada, que tan directamente nos afectan y que esperan pendientes de atención y tratamiento.

Así, tanto las grandes redes del transporte, de las comunicaciones, de la logística y distribución (andaluza, nacional, europea e intercontinental) como la energía, el agua, la naturaleza y el medioambiente, pueden ser objeto de desarrollo estratégico compartido con otras provincias.

En cuanto al tipo y características del Ente Municipal de Desarrollo Estratégico, la propia experiencia desventurada de la Asociación creada en 1996 aconseja apartarse de fórmulas de carácter privado o social en las que el fundamento público que puede dar consistencia y garantía a las actuaciones aparece desdibujado o al margen del compromiso estratégico.

Por eso, mantener el vínculo institucional con el Ayuntamiento es, además de una garantía orgánica y social en las actuaciones del momento presente, una previsión de continuidad en la labor y proyectos para el futuro, salvando posibles cuestiones de carácter personal o de deliberación política en los partidos.

Si a esto se le añade que la Presidencia efectiva del Ente radica en la figura del alcalde o Alcaldesa y no en algún Concejal designado o elegido, la continuidad estructural protegerá la continuidad en los compromisos y planteamientos. Dicha presidencia efectiva quedaría como atribución o competencia de la Alcaldía, aunque figure un Director general que dependerá también de Alcaldía.

El Ente o llamado el “motor estratégico”, se convierte en el Eje Coordinador entre las Administraciones Públicas, que actúan de alguna forma en el término municipal de Córdoba, pero también coordina a cuantos agentes económicos, empresariales, así como a sindicatos, entidades de cooperativas, etc. En otro plano, las Entidades profesionales representativas, Entidades Universitarias y de Formación Profesional, Cajas de Ahorro y Asesorías técnicas informáticas, son sus apoyos convencionales. Por último, las Entidades Culturales, deportivas, religiosas, etc., así como cualesquiera otras entidades que puedan participar en la coordinación estratégica planificada.

Córdoba requiere un proyecto de futuro que sea una guía para la acción de los agentes sociales y económicos que hacen el día a día de la ciudad y que marque el camino del desarrollo social y económico de la misma. Pero no debe ser un proyecto cualquiera, sino un proyecto común, participativo y compartido, porque el progreso de una ciudad depende en gran medida de la capacidad de ponerse de acuerdo para ir delante de las instituciones, de las entidades sociales y culturales, de los sectores económicos y profesionales, de los ciudadanos activos. El proyecto “Córdoba, Tercer Milenio” no puede ni pretende ser ninguna solución

mágica, sino un marco y una oportunidad para encontrarse, dialogar, definir y hacer entre todos, para todos y para la ciudad.

SUB-MÓDULO II DESCENTRALIZACIÓN

Este módulo pretende generar un espacio de reflexión del proceso de descentralización con la finalidad, no sólo de conocer su génesis y desarrollo, sino también y fundamentalmente de hacer una lectura crítica de lo actuado, recuperar los valores fundantes de esa política y plantear los ajustes e innovaciones necesarios a la luz de la experiencia y el saber hacer habitual.

La descentralización como política pública municipal y como sistema de gestión

La descentralización municipal es una herramienta de gestión que conceptualmente se planteó controversial y polémica. Para finales de los '80 y en los '90 la descentralización contaba con fuertes detractores y profundos defensores.

Los primeros vinculaban la descentralización a las políticas neo liberales. Como "retirada" del Estado, abandonando las formas de regulación y estrechamente ligada a la privatización de servicios públicos, con el argumento de lograr mayor eficiencia. Como "descarga" de obligaciones del Estado a unidades más descentralizadas (provincia y/o municipios) para reducir los gastos del Estado Central, sin el traspaso de recursos correspondientes, y en muchos casos con ausencia de las capacidades requeridas para cumplir los fines propuestos.

Los defensores de la descentralización, en cambio, sostenían que fomentaba la participación y la distribución de poder, promovía la transparencia y el fortalecimiento de nuevas instancias de involucramiento en los asuntos públicos.

Desde esta mirada y desde la perspectiva del desarrollo local comenzaron a revalorizarse las ciudades y su gestión como una estrategia diferente de gestionar la cosa pública. Diferentes ciudades de América Latina -con muy diversos resultados- se inscribieron en esa lógica e iniciaron procesos de descentralización, imprimiendo un nuevo sentido a la reforma del Estado: al tradicional objetivo de la eficiencia se sumaron -entre otros-, la necesidad de viabilizar la participación ciudadana, elemento fundamental para la gobernabilidad democrática, y de contribuir al logro de una mayor equidad.

En este contexto, es necesario entender al Municipio como la instancia de gobierno que realiza acciones y proporciona servicios orientados a responder a las demandas ciudadanas. El **ámbito municipal** aparece como receptor de actividades que antes no eran suyas, y de expectativas sociales que antes eran orientadas hacia el Estado Nacional o Provincial. Afronta,

pues, el ámbito municipal especiales desafíos que hoy marcan la necesidad de reflexionar sobre los mejores medios de resolverlos. El ámbito local emerge como la instancia de gobierno más cercana a los ciudadanos, debiendo realizar acciones cada vez más complejas y proporcionar nuevos servicios así como receptor un creciente número de demandas, sin contar, muchas veces, con las herramientas de gestión y las capacidades normativas necesarias.

¿Qué es la descentralización municipal?

La descentralización municipal es una **tecnología de gestión de políticas públicas municipales** que significa fundamentalmente proximidad, atención a las particularidades y participación:

- proximidad del que toma las decisiones, tanto del escenario en donde tiene que incidir la misma como de los ciudadanos ante quienes deben rendir cuentas;
- particularidad como reconocimiento de las heterogeneidades y de las diferencias en el territorio;
- participación, en cuanto involucramiento y co-responsabilidad de los actores privados y de las organizaciones de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas.

Con la descentralización se producen cambios a diferentes niveles:

1- en la “forma” de la gestión. Es imposible pensar en un proceso de descentralización exitoso sin estar dispuesto a cambiar la organización burocrática administrativa del municipio. De lo contrario, se estaría reproduciendo en los espacios descentralizados la misma estructura opaca e ineficiente de las áreas centrales. Los cambios en la “forma” de la gestión se registran en dos niveles: con los vecinos de la ciudad y hacia adentro de la organización misma (intra organizacional).

En el primer caso, la forma de la gestión cambia en tanto el ciudadano resuelve sus trámites y gestiones en situación de cercanía evitando traslados al centro. Además, el cambio en la forma se expresa en la calidad de la prestación: se evitan los periplos entre oficinas y la informatización y simplificación de trámites y formas reducen los tiempos de espera y resolución. El monitoreo de resultados y la evaluación de satisfacción del ciudadano comienza a ser un elemento clave de retroalimentación para plantear mejoras y correctivos. Hacia adentro de la organización, la calidad se expresa en niveles de mayor flexibilidad y centrada en equipos de trabajo; en estrategias de capacitación permanente y altos estándares de informatización. El rediseño de organigramas y flujogramas acompañan el desarrollo de organizaciones dinámicas y emprendedoras.

En ambos registros se producen sustanciales mejoras tanto en los entornos laborales de los agentes, como en los espacios de atención al público modificando sustancialmente el escenario de relación Estado/ vecino. Conceptos como calidad en la prestación de los servicios y eficacia dejan de ser atributo de la empresa privada para ingresar en el lenguaje y dinámica

del sector público.

2- en el “contenido” de la gestión: el gran desafío de la descentralización municipal es avanzar por un lado, en un cambio en diseño territorial de las políticas, tanto en su enfoque y abordaje como en las modalidades de asociación y co responsabilidad en las decisiones.

* Diseño territorial de las políticas

La descentralización, desde este punto de vista, habilita a pensar la particularidad de los territorios con altos niveles de especificidad. Es decir, facilita la detección de problemáticas particulares al diseño de las soluciones diferenciadas. Los procesos de cambio que se dan desde la descentralización permiten iniciar discusiones profundas en torno a la manera de analizar el territorio y a la forma de intervenir en él. Es un buen momento para cambiar radicalmente e instalar estrategias superadoras como enfoque estratégico y abordaje integral.

a. Enfoque estratégico

El énfasis de la gestión va a estar puesto en ejes estructuradores de las problemáticas para poder intervenir con planes, programas y proyectos acorde a esa problemática. Implica dar un horizonte de mediano y largo plazo a las políticas urbanas habilitando el análisis prospectivo. Es decir, diseñar escenarios para tomar decisiones pensando en el futuro probable. Además, detectar las fortalezas del territorio, potenciarlas; conocer a fondo las debilidades para intervenir en la resolución y reducirlas al máximo. Desde este lugar se construye el proyecto del territorio.

b. Abordaje integral

Los territorios y sus problemáticas sustantivas son cada vez más complejos; esta complejidad amerita un abordaje integral en la búsqueda de soluciones ya que muy difícilmente se va a encontrar en una sola dimensión de intervención. Es decir, no existen problemas (sustantivos) puramente económicos, o puramente sociales o puramente urbanísticos, en realidad son la resultante de una combinación de múltiples factores concatenados. Por lo tanto, el abordaje debe hacerse integralmente; atacando los problemas desde sus distintas dimensiones.

Un ejemplo de problemas urbanos complejos es la pobreza. Y con esa definición su multidimensionalidad amerita un tratamiento integral: desde la perspectiva económica, garantizar empleo, capacidad de empleabilidad o calidad del mismo y vivienda digna; desde el punto de vista de la accesibilidad a servicios, acceso a la salud y a la educación; y finalmente aquellas estrategias de carácter transversal derivadas del género, la edad y las diferencias étnicas.

Ahora bien, es necesario recalcar que la descentralización debe ser un elemento dinamizador y promotor de los proyectos estructurales, de las estrategias de conjunto y de la visión de ciudad que le dan coherencia y sentido colectivo al desarrollo urbano. Se trata de evitar nuevas fragmentaciones, disociaciones y tensiones a partir de la existencia del Proyecto de Ciudad como dirección estratégica colectiva.

* Coordinación de las políticas

Es otro de los componentes necesarios, especialmente cuando se trata de intervenir con políticas integrales y el objetivo central es optimizar recursos y resultados. Se pueden establecer tres dimensiones de la coordinación:

- horizontal, al interior del municipio entre las distintas áreas de gobierno
- societal, con organizaciones privadas o de la sociedad civil
- interjurisdiccional, entre jurisdicciones estatales; ya sea la coordinación con la provincia correspondiente o con el estado Nacional o con otros municipios.

Existen dos criterios básicos a la hora de coordinar políticas, compartir la información que los distintos actores poseen o generan y sincronizar las acciones que se van a llevar a cabo. La gestión coordinada presenta una serie de ventajas interesantes a considerar: aprovechar las mayores capacidades de cada uno de los actores que intervienen en la gestión, evitar la duplicación de esfuerzos, reducir los riesgos de desatención, promover el enriquecimiento de los recursos humanos a partir del trabajo interdisciplinario y de aprendizajes compartidos.

* La participación social como co-gestión

La cogestión lleva consigo la noción de descentralización y distribución de poder, y está indicando que los actores están compartiendo las decisiones. Es un proceso de aprendizaje de los participantes, donde la confianza es un requisito clave de desarrollo de la asociación, y el establecimiento de reglas y metodologías de trabajo claras se torna fundamental para su sostenibilidad.

Como se trata de un proceso, los niveles de participación y responsabilidad van aumentando conforme aumenta la confianza y se materialicen los resultados por los cuales se trabaja. La co gestión es el máximo nivel de institucionalización de la participación social, hasta llegar a esta etapa existe una gama de instancias cuyo nivel más elemental es informar a la ciudadanía sobre el desarrollo de los asuntos públicos.

Algunos conceptos próximos: desconcentración / desburocratización / modernización / democratización

Los procesos que se denominan de descentralización municipal en su gran mayoría son una combinación de estrategias que derivan en determinados resultados según los componentes prevalentes.

* **Desconcentración:** es de carácter administrativa y de servicios; se trata fundamentalmente de la posibilidad de realizar trámites, reclamos o acciones fuera del área central del municipio. Sus principios son:

- La normativa, la planificación y el control permanecen centralizados, en cambio, las decisiones de tales normas y la prestación de servicios se desconcentran, se desconcentran trámites y también funciones.

- La desconcentración permite al ciudadano obtener un servicio, cumplir sus obligaciones o ejercer sus derechos en forma cercana y eficaz.

- Se debe evitar el fraccionamiento de las dependencias que se desconcentran, para no reproducir en la unidad desconcentrada lo que ocurre en el órgano central y al multiplicarse los órganos necesariamente se dificultaría la coordinación y se perdería la unidad.

* **Desburocratización:** es un conjunto de estrategias tendientes a simplificar, flexibilizar y dinamizar las organizaciones. Fundamentalmente, se utilizan las técnicas de re ingeniería de procesos, redefinición de visones y funciones

* **Modernización:** estrategias que pretenden adecuar las estructuras a las demandas de los ciudadanos y a los nuevos desafíos de las ciudades. Se trata de incorporar tecnologías de gestión acordes a los tiempos que corren para lograr servicios más eficaces y mayores niveles de transparencia y participación social.

* **Democratización:** es el conjunto de acciones cuya dirección promueve y dinamiza la participación social, el involucramiento en los asuntos públicos y alienta la presencia de mecanismos de control para garantizar transparencia en la gestión. Generalmente se trata de políticas transversales ya que son componentes de Planes, Programas y Proyectos municipales.

Capacidades requeridas para la gestión del municipio descentralizado

Nos preguntamos cuáles son las capacidades requeridas para emprender y sostener con cierta expectativa de éxito estos procesos. Antes aclaramos que podemos decir que capacidad es asumir una responsabilidad con éxito y en forma sustentable en un contexto complejo y cambiante. De esta concepción dinámica podemos determinar algunas dimensiones que permiten comprender, detectar y ampliar las capacidades requeridas:

- la dimensión del contexto: se trata de las características del entorno político, económico y social. Lo que ocurre en el ambiente; liderazgos, legitimidad política, fortaleza y dinamismo de la sociedad civil

- la dimensión del ambiente institucional: es el componente que abarca sus leyes, reglamentaciones, presupuestos, etc.

- la dimensión de las redes: se vincula con el nivel de coordinación de las actividades. La capacidad de coordinar con otras organizaciones facilita o impide el logro de objetivos. Es muy importante en el desempeño institucional la creación y mantenimiento de redes. Estamos hablando de coordinación interjurisdiccional, o entre distintas áreas de gobierno, o en la misma área, o articulación público-privada. Estamos hablando de distintos niveles, desde un simple intercambio a una gestión mixta.

- la dimensión de la estructura organizacional y del estilo de gestión: trata de cómo son las relaciones de autoridad interna, cómo se redefinen los trabajos, cómo son los incentivos, si es que los hay. Cómo es la provisión de recursos que habilita a las personas a llevar adelante

sus deberes. Cómo se definen las metas, las rutinas de trabajo, cómo son los canales de comunicaciones. En esta dimensión, son tan importantes las estructuras formales como las informales. Muchas veces expresan más la realidad las informales por que ponen al descubierto las verdaderas debilidades y/o fortalezas de la organización

- la dimensión humana: es la relacionada con el personal. Es el capital social de la organización. Se pone atención en cómo son usados los recursos humanos.

Estas **dimensiones de capacidad** permiten analizar en que situación particular se encuentra la organización (o el municipio) a partir de la cual se pueden establecer las líneas de intervención o ajustes necesarios para emprender, o revitalizar un proyecto de gestión.

Rosario y la innovación en la gestión. ¿Por qué, qué, cómo y cuándo descentralizar? La descentralización como proceso de aprendizaje y como producto colectivo

La ciudad de Rosario inició en diciembre de 1995 un conjunto de reformas en sus modalidades de gestión, que fueron generando un cambio sustantivo en el estilo de actuación del Estado Municipal. La decisión político-ideológica de iniciar dichas transformaciones provocó un proceso de discusiones profundas acerca del papel del gobierno municipal: su estructura, su dinámica, su eficacia. Largos anuncios sobre Descentralización encontraron la punta del ovillo en el Programa de Descentralización y Modernización Municipal en la gestión del intendente Hermes Binner del Partido Socialista Popular en enero de 1996.

El perfil estratégico del Programa se evidencia en que no se trató de una decisión aislada sino que era parte de una política integral de cambios en el hacer del estado local y de su relación con la sociedad civil. El intendente Hermes Binner hablaba de la Descentralización como una verdadera **política pública transversal**¹⁴.

A pesar de no darse un marco normativo propicio, como una Constitución Provincial que refuerce las autonomías locales o una Carta Orgánica Municipal *aggiornada*, se decidió impulsar desde el ejecutivo la descentralización del aparato administrativo y operativo del municipio.

a) ¿Por qué descentralizar?

Rosario se definió como profundamente desequilibrada, por un lado, un centro “entre las avenidas y el río” muy consolidado y, por otro, barrios con serias carencias y atrasos. Además, su modelo de gestión centralizado y autoreferencial, reforzaba los desniveles existentes en el territorio, marcando las dificultades crecientes de gobernabilidad y de opacidad en la gestión.

La necesidad del rediseño del Estado local estuvo ligado a los objetivos de mejora colectiva que se planteaban desde la visión de la ciudad: "Rosario, una ciudad con

¹⁴ BINNER, Hermes (1996) “Política y democracia en el municipio: la ciudad, el barrio y las organizaciones comunitarias”. XXIII Congreso Iberoamericano de Municipios, Lisboa.

oportunidades de vida y de progreso para todos sus habitantes...". Se planteó entonces, un modelo de reforma "con orientación al ciudadano", lo que significó considerar como sus pilares a:

- La descentralización de competencias y decisiones buscando flexibilizar la organización;
- La gestión participativa donde los ciudadanos no sólo sean escuchados, sino que además puedan tomar parte en las decisiones de solución a sus propios problemas;
- La transparencia entendida como la capacidad de rendir cuentas, sobre la base de una información difundida democráticamente;
- La calidad en los servicios y procesos orientada a resolver mejor y de forma más ágil los problemas de la gente;
- La capacitación de los recursos humanos como factor movilizador, que apunte a mejorar las capacidades para llevar adelante una gestión estratégica.

La decisión de descentralizar la ciudad de Rosario tuvo su motivación en los innumerables problemas que ofrecía la modalidad centralizada para su administración, gestión y gobernabilidad. Influyeron en esta determinación el tamaño de la ciudad (extensión y número de habitantes), sus desigualdades socio-económicas y físicas, y la existencia de una centralidad muy fuerte y desequilibrante. La idea fue respetar lo que ya existía y orientar el proceso a lograr un equilibrio territorial, superando las situaciones de depresión o deterioro y consolidando aquéllas que ya estuvieran consagradas.

b) ¿Cómo descentralizar?

Desde el inicio del proceso en Rosario se impulsó un proyecto integral, que no se agotara en los aspectos administrativos. Se planteó además, una clara referencia al proyecto global. En las discusiones de la planificación estratégica local, el Proyecto de Descentralización Municipal quedó consignado como uno de los proyectos estratégicos¹⁵ por sus consecuencias en la transformación de toda la ciudad. Se proyectaban importantes cambios en la estructura física y social derivadas de la aplicación de un nuevo modelo de administración y gestión descentralizado.

La descentralización impulsó, simultáneamente, el estudio técnico, riguroso y sistemático y las tareas de sensibilización y búsqueda de consenso de los actores involucrados en el proceso. Si bien existen importantes antecedentes internacionales en descentralización municipal que fueron tomados y estudiados por la gestión, se diseñó un modelo propio, ajustado a las necesidades locales y a las características distintivas de la ciudad.

Los grandes objetivos del Programa están claramente explicitados en el **Documento**

¹⁵ El proyecto de descentralización de Rosario integra el Programa III del Plan Estratégico Rosario "Autonomía Local, modernización y descentralización" de la Línea Estratégica 2, "La Ciudad de las Oportunidades" (PER, 2000).

Base:

* Desconcentrar servicios y competencias hacia ámbitos de gestión distribuidos en distintas zonas de la ciudad.

* Modernizar la gestión haciéndola mas transparente, ágil, eficaz y con altos estándares de calidad.

* Fortalecer a la Sociedad Civil desde la participación y al propio estado desde el aprendizaje del asociativismo

Estos objetivos que funcionan como “el norte orientador del recorrido” dan lugar a acciones de diferente envergadura moldeando el carácter particular del proceso definido como focalizado (se inicia por los lugares mas sensibles), gradual (por etapas), sistemático (rigurosidad en la ejecución) y consensuado (con acuerdos internos y societales)

El cambio histórico

El plan de acciones para la efectiva puesta en marcha del proceso fue iniciado en enero de 1996, luego de la creación del programa de Descentralización y Modernización de la Municipalidad de Rosario. A partir de allí, se conformó la Unidad Ejecutora del Programa y se elaboró el Documento Base para la Descentralización de la ciudad. Durante los primeros meses de 1996, se trabajó en la delimitación de seis Distritos, de acuerdo a condicionantes históricos, físico- formativos, socio-institucionales y económicos, relevando las necesidades y prioridades para cada zona. También se pusieron en marcha experiencias piloto de desconcentración operativa en el área de Servicios Urbanos y se definieron las funciones y servicios descentralizables. Se tenía en claro, por un lado, la indispensable capacitación del personal en las nuevas formas de trabajo y de gestión y por otro, en que era necesario descentralizar gradualmente los recursos indispensables para que el sistema funcione sin sobrecargas.

El proceso completo de descentralización municipal en Rosario se organizó abarcando cuatro grandes aspectos:

a) Una **reorganización funcional u operativa**, que se dio con la creación de un Área de Servicios Urbanos (ASU) en cada distrito. Las ASU fueron indispensables para la primera y original desconcentración de las tareas municipales vinculadas a las obras y servicios públicos de pequeña y mediana escala, para lo cual se hizo necesario formalizar algunas tareas. Por un lado, la organización de una cuadrilla de personal por cada distrito y por otro, la derivación del equipamiento e infraestructura necesaria.

b) Una **reorganización administrativa**, que se desarrolla con la habilitación de los Centros Municipales de Distrito (Atención al Vecino, Mesa General de Entradas, Catastro y Obras Particulares, Registración e Inspección, Tránsito y Tribunal de Faltas, y Finanzas)

c) La **redefinición de las políticas urbanas**. En este sentido se trabajó en precisar los lineamientos que debían seguirse en cada distrito para impulsar los procesos de transformación, con la concreción de los siguientes pasos:

- Especificación de una política de localización de los Centros Municipales de Distrito, como proyectos de alto impacto en términos de transformación urbana.

- Elaboración de los Planes de Distrito formando parte del Plan Urbano y encuadrados en el Plan Estratégico de la ciudad.

d) La **definición de un nuevo modelo de gestión** asentado en dos cuestiones básicas. Por un lado, la implementación de mecanismos de información pública, para lograr una difusión constante de los distintos pasos desarrollados y de los avances alcanzados en cada etapa del proceso. Por otro lado, organizar canales reales y activos de participación ciudadana, para incorporar a la población, efectiva y directamente en los procesos de evaluación, control y toma de decisión.

Hitos en el Proceso:

a.- Delimitación de las Áreas Geográficas: esta tarea fue encomendada a un equipo interdisciplinario (economistas, arquitectos y politólogos) de la Universidad Nacional de Rosario quienes junto a un equipo técnico municipal y desde un enfoque multidimensional delimitaron la ciudad en 6 Distritos (delimitación aún vigente): Centro, Norte, Noroeste, Oeste, Sudoeste y Sur

b.- Experiencia piloto de carácter operativo: se instalaron originalmente 2 unidades operativas en el Norte y en el Sur de la ciudad, como prueba piloto de acción coordinada en el territorio. Estas unidades desarrollaban tareas de servicios urbanos de pequeña escala y en ellas se experimentaron procesos y mecanismos que luego formarían parte de las ASU (Áreas de Servicios Urbanos) y puntapié de la estandarización de trámites y formas (hoy funciona una ASU por Distrito).

c.- Definición de los servicios y funciones a descentralizar: el primer discriminador fue la informatización del trámite, luego la cantidad de ciudadanos que realizaban dicho trámite y, por último, aquellos que realizaba el ciudadano sin intermediarios (profesionales). Por otra parte, los trámites se clasificaron según el lugar de resolución del mismo en: descentralizables (se resuelven totalmente en el CMD); semi descentralizables (se inicia en el CMD pero se resuelve en el área central) y no descentralizables (por oportunidad o por imposibilidad legal o tecnológica)

d.- Diseño y desarrollo del soporte informático: fue necesario diseñar redes y programas que fueran capaces de servir eficientemente a los usuarios de los mismos (personal municipal) y que se tradujeran en celeridad y transparencia para los vecinos.

e.- Diseño e instalación de los CMD: siguiendo la estrategia de gradualidad se instaló el primer Centro de Distrito en el norte (Villa Hortensia) en 1997. A la fecha están funcionando 5 CMD, próximamente se inaugurará el CMD Sudoeste.

La estructura básica de los CMD está compuesta de cuatro áreas básicas:

- Dirección General

- Área de Servicios Administrativos y Complementarios (Oficina de Atención al Vecino,

Mesa General de Entradas, Catastro, Obras Particulares, Registración e Inspección, Tránsito y Tribunal de Faltas y Finanzas)

- Área de Desarrollo Urbano (Secretarías de Planeamiento, Obras Públicas y Servicios Públicos y Servicio Público de la Vivienda)

- Área de Servicios socio culturales y de salud (Salud, Promoción Social y Cultura).

En los CMD también tienen oficinas las empresas prestadoras de servicios públicos (gas, agua, energía eléctrica), Registro Civil y Banco Municipal Rosario.

Sus funciones no sólo son de carácter administrativo y comunitario, sino también de participación y coordinación de las políticas del Distrito.

f.- Reclutamiento y capacitación de los recursos humanos: se diseñaron dispositivos de capacitación adecuados a cada momento del proceso con la finalidad de contar con el personal mas adecuado para cada puesto de trabajo.

Se realizó una convocatoria voluntaria entre los agentes municipales interesado en ser parte de la experiencia. Una vez definidos los puestos y perfiles necesarios, se realizaron baterías de pruebas con el fin de seleccionar a los que mostraban más aptitudes y una decidida actitud proactiva a los cambios.

g.- Sustantivo avance para la realización de importante cantidad de trámites por Internet

h.- Presupuesto Participativo: como estrategia para compartir las decisiones en la administración de los recursos públicos. (tema a desarrollar en módulos sucesivos)

Descentralización y Modernización en Rosario: convicción, consenso, innovación

Tres son las claves que a nuestro entender fueron decisivas en el Programa de Descentralización: a.- convicción política; b.- construcción de consensos; c.- innovación y rigurosidad técnica.

a.- **Convicción política**, para la instalación en la agenda municipal del tema como prioritario y viabilizador de soluciones para los problemas comunitarios; es decir la existencia de la voluntad y convicción política para las transformaciones y sentido de la oportunidad en términos de saber que era la coyuntura apropiada para su lanzamiento e implementación. El liderazgo del Intendente en este tema fue categórico y movilizador. Sus discursos continuamente aludían al Programa de Descentralización y Modernización como estrategia nodal de su gestión contagiando a la ciudadanía a partir de las virtudes de la descentralización.

b.- **Construcción de consensos**, ya que todo proceso que involucre la voluntad estatal y afecte a un sector o sectores de la población tiene un componente político evidente. En el caso de la Descentralización (como herramienta para la eficacia en la gestión y el acercamiento del ciudadano/ vecino al Estado), se hace más complejo por que involucra al menos dos momentos de decisión/ consenso: uno intramunicipal y otro societal. El primero muy relacionado con el punto a.- cuando se trata de niveles de decisión; luego, las negociaciones entre los

diferentes grupos, áreas, direcciones, etc. de la Municipalidad, pues un proceso de descentralización significa “distribuir cuotas de poder” allá donde no lo había o era insuficiente para desarrollar la gestión. El segundo momento es el que está directamente relacionado a la búsqueda de consenso en la Sociedad Civil, es decir, con aquellas organizaciones, entidades, agrupaciones, etc. de vecinos ya que de su aceptación e involucramiento dependía en gran medida el éxito del proceso.

c.- **Innovación y rigurosidad técnica**, dado que la propuesta de descentralización implicó pensar una estructura y una dinámica de gestión absolutamente nueva. Se trabajó en la búsqueda de las mejores formulas para el diseño de un Estado Municipal ágil, transparente y participativo. La sistematización y aprestamiento de la información que disponía el Municipio y el diseño de lenguajes comunes fue el inicio. Luego, el componente tecnológico fue clave a la hora de la implementación del Programa, y en este esquema la red Municipal (intra net) se convirtió en una herramienta poderosa del proceso. Más tarde (1999) desde el Programa de Mejora Continua para los Centros Municipales de Distrito se garantizó estandarizar las formas de trabajo en todos ellos.

Debilidades y Fortalezas de la descentralización en Rosario a 10 años

¿Podemos decir que se trata de una política “exitosa”? Si acordamos que una definición de éxito podría ser “alcanzar los objetivos propuestos”, podemos decir entonces que efectivamente la descentralización lo es.

Ahora bien, como se dijo más arriba, no se trata sólo de un producto sino también de un proceso y desarrollo de aprendizajes; y en esos términos los objetivos difícilmente sean alcanzados, nunca concluyen. Desde ahí es interesante profundizar acerca de los retos o desafíos, analizar las ausencias, las debilidades, los problemas sin resolver pero considerando y capitalizando las fortalezas y la potencia de la experiencia.

Fortalezas:

- Centralidad en la agenda de gobierno
- Incorporación de innovación
- Impacto social positivo de los CMD en los barrios
- Instaló un estándar de gestión
- Proceso aglutinador y de contacto
- Tramite ágiles
- Socialmente instalado

Debilidades:

- Dificultades para sostener la innovación
- Cierta desconocimiento interno del proceso
- Debilidad de la coordinación inter áreas
- Desmotivación del personal

Retos / desafíos:

- Profundizar en la Planificación estratégica por distrito
- Avanzar en la co gestión de programas y proyectos
- Desarrollar la descentralización política

La gestión descentralizada del territorio en Rosario: ¿qué cambió en la ciudad?

Los cambios ocurridos en este sentido en los últimos 10 años en la ciudad no fueron pocos. Posiblemente sea el proceso que mas legitimado está socialmente. Los Centros Municipales de Distrito y las actividades que en ellos se producen ya están incorporados a la vida de la ciudad y juegan un papel estructurador en los territorios de los barrios. Son referencia de actividades públicas y expresan la presencia de un estado municipal abierto a la sociedad. El proceso de descentralización incorporó a la gestión local miradas nuevas sobre el territorio: estratégicas, integrales y multidisciplinarias. Se instaló una forma de trabajo que supera las particularidades de las áreas administrativas, analiza e interviene con sentido de defensa de lo público.

Entre las enseñanzas del proceso se puede señalar que la descentralización y modernización del estado local implican un giro de 180 grados en el modelo de gestión, que sólo puede ser sustentable con una transformación social y cultural que acompañe, desde el estilo de comportamiento de los funcionarios políticos, como de los estamentos técnicos, personal administrativo y operativo de la municipalidad, y de los propios ciudadanos. Implica un cambio de cultura que debe permear a toda la estructura municipal y a los vecinos y vecinas de la ciudad.

No es un proceso lineal, sino que implica avances y retrocesos y sobre todo está sometido a grandes resistencias, ya que los cambios profundos nunca se dan sin conflictos. Es muy importante destacar la dimensión territorial del proceso de descentralización. En Rosario se ha podido comprobar que la descentralización hace visible el territorio. Se pasó de un viejo esquema donde los funcionarios decidían las acciones de gobierno encerrados en su gabinete, a una nueva modalidad donde se observa a los funcionarios locales recorriendo el territorio. La información actualizada sobre recursos y necesidades de cada uno de los distritos y de los sectores diferenciados dentro del propio distrito, permite una toma de decisiones mucho más responsable y adecuada a la realidad y a las percepciones de quienes habitan el territorio.

Se considera que el proceso de descentralización y reforma del Estado local en Rosario no es un proceso acabado, sino un proceso en marcha. Al haberse elegido una estrategia gradual -a casi diez años de haberse iniciado el proceso- el gobierno local se encuentra completando el conjunto de centros municipales de distrito, hitos emblemáticos en la descentralización municipal, que aunque no lo definen en su totalidad le dan una materialización concreta y contundente.

Según lo anteriormente expuesto, podemos destacar tres cuestiones claves que hacen

de la descentralización un proyecto estratégico con importantes impactos territoriales:

1) Impacto en la estructura político-administrativa

El proceso de modernización del Estado a partir de la creación de unidades descentralizadas eficientes, sumado al rol de movilizador de este proyecto de transformación en los distintos sectores de la ciudad, rompió con los modos tradicionales de operar, propios de la burocracia administrativa.

La posibilidad de resolver gran parte del circuito de trámites a nivel local de cada distrito, responde también a una intención de redistribución más equitativa de los servicios y equipamientos en toda la ciudad, del mismo modo que la desconcentración operativa de servicios urbanos de la administración municipal. Unir estas dos cuestiones constituye un importante desafío para el desarrollo de una gestión descentralizada.

Por otro lado, la actuación en una escala menor, implica un acercamiento de la administración a los ciudadanos, permitiendo un diálogo más fluido con los distintos actores sociales, a los efectos de recoger las demandas específicas y asumir el compromiso de una labor conjunta para, paulatinamente, solucionar los problemas prioritarios en cada parte de la ciudad.

El diseño del modelo administrativo de los Centros Municipales de Distrito trabajó siempre sobre la premisa de idear una estructura de carácter simple con mínima especialización funcional y atenuada división jerarquizada. Se tuvo especial cuidado en no promover la creación de grandes aparatos burocráticos y de no repetir la misma estructura central en cada distrito. No se trata de crear nuevas municipalidades en cada distrito sino de acercar la Municipalidad a los vecinos. No cabe repetir errores y viejos vicios de estructuras obsoletas y paralizantes a la hora de responder a nuevos desafíos.

2) Impacto en la estructura física de la ciudad

La definición de los actuales seis distritos descentralizados constituyó un primer paso fundamental, ya que significó la determinación de una nueva organización territorial que constituiría una base común para reordenar las políticas urbanas y sustentar un nuevo modelo de administración, planificación y gestión. Esta tarea se basó en un análisis y reflexión de carácter interdisciplinario que permitió actualizar, sistematizar y clasificar la información existente.

La organización distrital del territorio urbano no fue entendida como una nueva línea más de demarcación de territorios distintos, que se sumaría a las múltiples delimitaciones ya existentes. De haber sido así, se hubiera agregado fragmentación y superposición de acciones. Por el contrario, los distritos descentralizados se plantearon como un campo de aplicación de políticas integrales, una unidad territorial que sirviera como escenario para ordenar y establecer un cuadro de prioridades, incorporando a los distintos actores sociales individualmente o en sus

diferentes formas asociativas, comprometiéndolos con un proyecto de transformación para cada sector que se integre al proyecto global de toda la ciudad.

La definición de una nueva organización territorial basada en la delimitación de distritos, implicó también ordenar las actuaciones en distintas escalas, determinando ámbitos de gestión menor, para poder redefinir las políticas públicas, estableciendo el rol que debe cumplir cada una de estas partes, en la estructura de la ciudad. Se trata no sólo de un ejercicio de conocimiento o verificación de una situación vigente, sino fundamentalmente, de la definición de objetivos proyectuales o de transformación.

Cada distrito se transforma así en una unidad de planificación, donde se pueden desarrollar proyectos que se constituyan en motor de una transformación y que sirvan de factor de cohesión.

Se realizó una intervención en el territorio a través de acciones de alto impacto, ubicando a los Centros Municipales de Distrito (CMDs) en posiciones estratégicas, generando una corona de actuaciones periféricas que se colocan en forma perimetral al centro de la ciudad. Estas actuaciones en su conjunto abren un camino de sutura con la ciudad más degradada, conformando un nuevo frente como contrapunto al desarrollo costero, restableciendo de este modo un equilibrio entre la ciudad central y consolidada (el litoral costero) y la ciudad menos consolidada y marginal (la periferia urbana)¹⁶.

Los edificios de los CMD, por su parte, son fácilmente identificables en cada distrito, por su carácter simbólico y por ser representativos de un uso público-institucional. Cada edificio tiene su particularidad. En algunos casos se trabajó con la recuperación de inmuebles de valor patrimonial (Distrito Norte y Centro). En otros distritos se destaca una fuerte apuesta a la renovación urbana del sector donde se hallan ubicados (Distrito Oeste y Sur). Se combinó además, la participación de arquitectos locales a través de la realización de concursos (Distrito Noroeste y proyecto Distrito Sudoeste) con la incorporación de arquitectura de firma (Distrito Sur-Arq. Alvaro Siza; Distrito Sudoeste- Arq. César Pelli).

3) Impactos sociales

La política de descentralización modificó la relación sociedad-Estado, produciendo un acercamiento entre la población y el gobierno municipal, a los efectos de poder fiscalizar los procedimientos y participar del proceso de toma de decisión en aquellas cuestiones que hacen al desarrollo comunitario, priorizando acciones que permitan organizar de un modo equitativo la distribución presupuestaria.

Un instrumento significativo que explicita el vínculo y el compromiso entre la gestión local y los ciudadanos es el Presupuesto Participativo, que se desarrolla en detalle en el

¹⁶ Los **CMD** incluyen en su programa, además de los servicios técnico-administrativos municipales y complementarios (Banco Municipal, Registro Civil y Empresas Prestatarias Privadas), la confluencia e integración de políticas sectoriales centros culturales, centros de Atención Primaria a la Salud y actividades recreativas.

próximo módulo.

La descentralización municipal no se entendió sólo como una reforma de carácter político-administrativo. Su implementación presentó excelentes oportunidades para comenzar a desarrollar acciones específicas tendientes a alentar algunos procesos básicos, tales como revertir los grandes desequilibrios, eliminar paulatinamente las carencias, potenciar las situaciones más favorables e impulsar nuevos desarrollos.

El proceso implica instalar un proyecto de ciudad a largo plazo, una nueva forma de gestión más eficaz, dando solución a los problemas comunitarios mediante un acercamiento del ciudadano- vecino al Estado.

Las experiencias de trabajo asociado con las organizaciones de la sociedad civil marcan un rumbo a profundizar y generalizar. La tendencia es a discutir y elaborar en conjunto las políticas para los distritos; es un proceso largo y dinámico que fundamentalmente promueve mayores compromisos ciudadanos.

La descentralización marcó el camino de la participación como instancias necesarias en la discusión de ciudad: Planes Urbanos de Distrito, Plan Estratégico Rosario, Presupuesto Participativo, Desarrollo de los Objetivos del Milenio, Bicentenario etc. La participación, aunque en algunas instancias algo desordenada, superpuesta y siempre insuficiente, es ya una marca en la forma de gestionar la ciudad.

La Experiencia de Descentralización en Córdoba

En el marco de las medidas para la Modernización del gobierno local (Ley 57/2003), se aprueba en Marzo de 2006 el Reglamento de Juntas Municipales de Distrito del Ayuntamiento de Córdoba.

Los **distritos** constituyen divisiones territoriales del municipio de Córdoba, y están dotados de órganos de gestión desconcentrada para el impulso y el desarrollo de la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio. Cada distrito se subdivide, a su vez, en barrios y barriadas.

Corresponde al Ayuntamiento Pleno modificar la división del término municipal en distritos, así como su número, límites territoriales y organización¹⁷. Los órganos constitutivos de los distritos son la Junta Municipal de Distrito y la Presidencia de la misma.

La **Junta Municipal de Distrito (JMD)** es el órgano colegiado de representación político-vecinal, que se encarga de dirigir la participación de los ciudadanos en la gestión de los servicios municipales. Es el órgano territorial para para la desconcentración de la gestión municipal, que impulsa y sirve de cauce a la participación ciudadana. Asimismo, es instrumento esencial para la aplicación de una política municipal orientada a la descentralización de

¹⁷ El término municipal de Córdoba se divide en 10 distritos administrativos: Central, Sur, Sureste, Levante, Norte-Sierra, Norte-Centro, Poniente-Norte, Poniente-Sur, Periurbano Este y Periurbano Oeste.

servicios y a la representación de los intereses de los diversos barrios del Municipio. Su actuación ha de ajustarse a los principios de unidad de gobierno, eficacia, coordinación y solidaridad.

Para asegurar una mayor cercanía a los/as ciudadanos/as de Córdoba en la gestión municipal, se desarrolla un continuado proceso de información ciudadana sobre el funcionamiento de los servicios públicos, así como la introducción de las nuevas tecnologías como mecanismo de acercamiento de la Administración municipal al territorio y a los servicios de proximidad.

En cada distrito se designa un Centro municipal que será sede de la JMD. Allí se prestan los distintos servicios municipales que se llevan a cabo de forma territorializada desde las diferentes áreas municipales.

Cada JMD está compuesta por:

- Capitular que ostente la Presidencia, por delegación de la Alcaldía
- Representantes propuestos por cada Consejo de Distrito (CD) existente en el territorio hasta un número total de seis titulares y sus suplentes, debiendo estar todos los CD representados con el mismo número de miembros. Son elegidos por cada CD garantizando la representación de la pluralidad de colectivos que lo conforman.
- Un representante y su suplente, propuesto por cada grupo municipal, que puede ser vecino del distrito.
- El/la directora/a del Distrito, que actúa como secretario/a, con voz pero sin voto.

La JMD ostenta las competencias que expresamente le atribuyan la Alcaldía o la Junta de Gobierno Local en los términos previstos por la legislación vigente, y en particular:

- Conocer y efectuar el seguimiento de la actuación municipal en el distrito
- Adoptar acuerdos para su elevación a otros órganos municipales, de las propuestas de los ciudadanos en materias de interés del distrito
- Conocer el proyecto anual de los Presupuestos Municipales, y especialmente de los proyectos y partidas que se gestionen directamente desde el distrito
- Proponer anualmente los cambios necesarios en los servicios y recursos desconcentrados, para su inclusión en los presupuestos municipales
- Aprobar la programación de actividades a realizar en el distrito con cargo a su presupuesto y efectuar un seguimiento de las mismas
- Dictaminar y proponer para su aprobación por la Junta de Gobierno, las bases de las convocatorias de subvenciones económicas a colectivos y entidades para actividades a realizar en el distrito
- Gestionar los equipamientos municipales de carácter territorial que existan en el distrito, elevando propuestas para la mejora de los centros y equipamientos del propio distrito.

En cuanto a su funcionamiento, la JMD puede celebrar sesiones ordinarias, extraordinarias y extraordinarias urgentes. Las sesiones ordinarias se celebran de acuerdo con el calendario que la propia Junta establezca, al menos una vez por bimestre. Las extraordinarias pueden convocarse por iniciativa de la Presidencia, o a petición de una cuarta parte del número legal de miembros de la Junta. Pueden ser públicas cuando así se acuerde por la mayoría de los miembros.

La **Presidencia de la JMD** es nombrada por la Alcaldía y ostenta la máxima representación del Ayuntamiento en el Distrito. Tiene como función principal ejecutar, hacer cumplir y supervisar el cumplimiento de los acuerdos adoptados por la JMD. Representa al Ayuntamiento en la demarcación del distrito, convoca y preside las sesiones de la JMD (requiere la asistencia a las sesiones de los técnicos municipales que se considere oportuno), da traslado a otros órganos municipales de las propuestas de la JMD y fomenta las relaciones del Ayuntamiento con las entidades asociativas del distrito.

Un punto de relevancia a desarrollar es el de la **desconcentración de recursos y servicios**. De acuerdo con las medidas para la Modernización del gobierno local, el porcentaje mínimo de los recursos presupuestarios que serán gestionados por los distritos se establece en el 15% del Presupuesto del Ayuntamiento. Los recursos y servicios territorializados tiene dos niveles de actuación:

a- Servicios cuya gestión está residenciada en el Distrito: Servicios de Atención Ciudadana, servicios culturales y programas de animación sociocultural, mantenimiento y funcionamiento de los centros municipales dependientes del distrito, programas de fomento de la participación ciudadana y de mejora del medio ambiente. La ejecución de estos programas cuyos servicios están desconcentrados, es gestionada íntegramente por cada JMD.

b- Servicios que constituyen programa a nivel de ciudad y que se gestionan desconcentradamente en el territorio: gestión del personal de los servicios territorializados, servicio de Policía de Barrio, Programas de promoción deportiva y de Servicios Sociales, de mantenimiento de infraestructura y Programas dirigidos a los distintos sectores de población (igualdad, juventud, tercera edad). Su ejecución en el territorio se realiza en el amrcos de la planificación general de las distintas áreas y servicios municipales atendiendo a los principios de coordinación y cooperación. La JMD puede hacer un seguimiento sobre los diferentes programas y elevar propuestas en relación a estos servicios.

En cuanto a la **organización administrativa del Distrito**, las funciones de dirección, planificación y coordinación de los recursos municipales del Distrito se lleva a cabo por el/la Directora/a, bajo la dirección del Presidente del Distrito, del que dependen los Centros municipales. En cada distrito sólo existe un director/a, con independencia del número de Centros que existan en el mismo.

SUB-MÓDULO III

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Este módulo tiene como finalidad analizar la experiencia del Presupuesto Participativo: sus orígenes históricos y principios generales, su diseño, limitaciones y logros. Se aportan algunos desarrollos teóricos ligados a la democracia participativa y a la cogestión estatal, identificando los desafíos que las políticas participativas presentan en las áreas de vinculación entre las líneas medias (tecnoburocracia) del gobierno municipal y los participantes de la sociedad civil.

El presupuesto participativo, o cuando la gente entra en la gestión

En los últimos años asistimos a la admisión teórica de las limitaciones de la democracia representativa, a la formulación de alternativas normativas -algunas orientadas a disminuir la democracia y otras a profundizarla- y a la proliferación de experiencias que constituyen diferentes formas de democracia participativa. Una de ellas, en el nivel estatal, es la experiencia del **Presupuesto Participativo**, que desde Brasil se ha ido extendiendo por Latinoamérica y el mundo. En Argentina, es en la ciudad de Rosario donde se viene implementando desde hace más tiempo y con mayor profundidad. Superado un tiempo inicial de establecimiento y consolidación como una política en general valiosa para posibilitar una participación profunda y equitativa en la formulación de políticas locales efectivas, es posible ajustar el foco para tener una ponderación más fina de los logros y debilidades. Un área que tiene particular relevancia es aquella en la que desarrollan sus tareas -y muchas veces se vinculan- el personal técnico de la Municipalidad y los participantes de la sociedad civil, en la administración central, en las áreas descentralizadas y en el “terreno”. Hay aquí mucha experiencia y saber práctico, también inercias y desconocimientos, que tanto pueden facilitar como dificultar la profundización de las políticas participativas. Apostando por la profundización, este núcleo busca combinar recursos teóricos referidos a la democracia participativa con lo que puedan decir y hacer los propios actores respecto de los desafíos que afrontan a la hora de ponerla en práctica.

Crisis de representación y experimentalismo democrático

Hace años se viene hablando de crisis de representación y déficit de la democracia. Pero en realidad no existe tal crisis, sino éxito de la representación y superávit de un tipo de democracia. En “Para ampliar el canon democrático” Leonardo Avruzer y Sousa Santos sostienen que hay una idea hegemónica de democracia en el siglo XX fundada en la elección

de representantes y en la limitación de la participación directa de los ciudadanos.

Paradigma de esta visión es la propuesta de Joseph Schumpeter, quien valora la apatía ciudadana (porque entiende que las personas comunes no tienen interés en la política, ni tampoco capacidad, y por eso es mejor que no participen políticamente) y define a la democracia como una competencia libre entre elites para conseguir el voto popular y decidir quién llega al poder. La visión hegemónica, en definitiva, sostiene tres ideas: el procedimentalismo, la contradicción entre burocracia y participación democrática, y la inevitabilidad de la representación.

Avritzer y de Sousa Santos señalan que esta visión hegemónica es disputada por visiones alternativas. Desde la teoría, autores como Castoriadis, Lefort, Habermas, Borón y Nun, entre otros, sostienen que la democracia es, además de procedimientos, una forma de vida. Desde las prácticas, los movimientos sociales muestran que la participación social instituye procedimientos, que la crítica de la razón técnica provoca la apertura de la burocracia, y que la representación no es la única manera de ejercer la democracia.

La concurrencia de teorías y prácticas de democracia participativa logra en el último cuarto del siglo XX incluir temas nuevos en las agendas políticas (por ejemplo biopolítica, ecología), redefinir identidades y vínculos (por ejemplo referidas a la sexualidad, a la familia, al género) y aumentar la participación política. Responden así a la denuncia de la crisis de representación con un fuerte experimentalismo teórico y práctico, que busca extender y profundizar la democracia tanto en el espacio estatal como en el social.

La democratización de la gestión pública: participación, equidad y efectividad

Con ese espíritu experimental, se han ido desarrollando en los últimos años en el ámbito estatal municipal reformas tendientes a incluir la participación libre de la ciudadanía en la discusión, la decisión y la implementación de políticas.

Buscando entender ese fenómeno, Archon Fung y Erik Olin Wright presentan, en *Democracia en profundidad* (2003), un esquema teórico de lo que llaman “gobierno participativo con poder de decisión” (que llamaremos de aquí en más gobierno participativo empoderado), con tres principios generales:

1 Foco en problemas específicos, para aumentar la eficacia estatal, distribuir los bienes públicos más equitativamente y posibilitar la cooperación en vez de la competencia.

2 Involucramiento de la gente común y los funcionarios cercanos a los problemas, para producir respuestas más efectivas a los problemas y para incrementar el control.

3 Desarrollo deliberativo de soluciones a los problemas, para producir decisiones colectivas equitativas, racionales y legítimas.

Fung y Wright sostienen que tres instituciones profundizan esos principios:

1 La devolución de la autoridad pública a unidades locales empoderadas.

2 La creación de ligaduras formales de responsabilidad, distribución de recursos y

comunicación, entre las unidades y entre éstas y el poder central, todo bajo coordinación centralizada.

3 La creación de nuevas instituciones estatales de soporte y guía de estos esfuerzos descentralizados de resolución de problemas.

Esos principios y diseños institucionales requieren para su concreción del cumplimiento de ciertas condiciones habilitadoras, entre las cuales se destaca la necesidad de que haya cierto balance de poder entre los participantes, que les dé más incentivos para cooperar que para confrontar.

En ese marco, según los autores, el gobierno participativo empoderado tiene tres grandes objetivos institucionales:

1 Efectividad en la solución de problemas: a) porque empodera a los que conocen los problemas locales; b) porque ellos conocen la mejor forma de resolverlos; c) porque la deliberación entre ellos puede generar mejores soluciones; d) porque la aplicación de las soluciones es mejor aceptada que si fuera impuesta; e) porque disminuye el tiempo del feedback; f) porque la proliferación de unidades de acción bajo coordinación centralizada permite al mismo tiempo múltiples estrategias y aprendizaje común.

2 Equidad: a) porque distribuye bienes a quienes no los tienen; b) porque incluye en las decisiones a quienes habitualmente están excluidos; c) porque las decisiones se toman deliberativamente.

3 Participación amplia y profunda: a) porque ofrecen un canal para participar en cuestiones importantes; b) porque ofrecen la posibilidad de ejercer poder estatal.

Fung y Wright consideran que el Presupuesto Participativo es un buen ejemplo de gobierno participativo empoderado.

Orígenes y principios del Presupuesto Participativo

En el ámbito general del experimentalismo democrático al que invitan Avritzer y de Sousa Santos, y particularmente entre las formas de gestión estatal democráticas y participativas que analizan Fung y Wright, ubicamos al Presupuesto Participativo (PP).

El PP es un mecanismo organizado por el Estado municipal que posibilita la participación directa de los ciudadanos en la elaboración del presupuesto municipal. Su primera y más reconocida experiencia es la que implementa el Partido dos Trabalhadores (PT) en la ciudad brasileña de Porto Alegre desde 1989. De ahí se fue difundiendo por otras ciudades de ese país, latinoamericanas y del mundo. Su diseño básico combina, en un proceso que se desarrolla a lo largo de todo un año, a) asambleas barriales en las que los vecinos son informados por el Estado de las obras realizadas en el ejercicio anterior y libremente presentan demandas de obras para el año siguiente y b) consejos en los que delegados electos en las asambleas barriales discuten democráticamente y priorizan proyectos de inversión viables para dar solución a esas demandas, asistidos técnicamente por el municipio y en contacto regular

con las bases barriales. Los proyectos así decididos pasan a formar parte de la propuesta presupuestaria que el poder ejecutivo envía al Concejo Deliberante para su discusión y eventual aprobación.

Este diseño general cobra diferentes formas de acuerdo a las especificidades políticas de cada ciudad. En algunas ciudades solamente se discuten obras y servicios municipales, en otras también la política salarial del Estado municipal. En algunas existen reglamentos escritos del PP aprobados por el Concejo, en otras los reglamentos son remitidos por el poder ejecutivo, en otras no hay reglamento escrito. En algunas los recursos se distribuyen en el territorio de acuerdo con criterios redistributivos, en otras la distribución de recursos es fija e igual para todo el territorio. En donde existen criterios, en algunos casos valoran más las necesidades, en otros la participación, en otros la viabilidad, en otros el impacto. En algunos casos hay un consejo participativo de toda la ciudad, en otros hay consejos participativos distritales pero no una instancia integradora. En algunos casos se trabajan sólo proyectos territoriales, en otros también se discuten proyectos temáticos que atraviesan toda la ciudad. En algunas experiencias, los proyectos definitivos son aprobados por los consejos, mientras que en otras son remitidos a una nueva ronda de asambleas distritales para su aprobación. Esto es solamente una muestra de las diferencias posibles, cada una de las cuales es una decisión política con consecuencias que hay que analizar específicamente.

En “O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico” (2003), Avritzer sostiene que el PP es una rearticulación de democracia representativa y democracia participativa basada en cuatro elementos: la cesión de soberanía del poder ejecutivo local a asambleas ciudadanas; la introducción de formas de participación asamblearia y de formas de delegación consejista; la autorregulación soberana de esas asambleas; y la intención de revertir las prioridades en la asignación de los recursos públicos en beneficio de los sectores más pobres. Para que eso pueda concretarse son necesarias cuatro cosas: voluntad política, densidad asociativa, diseño institucional y capacidad administrativa financiera para implementar la propuesta.

Subrayamos dos cosas de lo que dice Avritzer. En primer lugar, el PP **no tiene un origen exclusivamente estatal**, sino que es también producto de prácticas y reclamos de democracia directa de organizaciones de la sociedad civil de Porto Alegre, que tienen una rica historia previa a la llegada al poder del PT. En segundo lugar, el PP **no es sólo un mecanismo participativo basado en la deliberación** sino también un mecanismo de redistribución de recursos materiales de la ciudad en beneficio de los sectores más pobres.

1. El origen no estatal del PP. Avritzer señala que el PP no es un invento del PT sino el resultado de la voluntad partidaria combinada con una tradición participativa de Porto Alegre y con ideales emancipadores más amplios. Esta, comparada con otras ciudades importantes de Brasil, es una ciudad con una sociedad menos jerárquica, en una región con una importante presencia de pequeñas propiedades agrícolas y una red de pequeñas ciudades próximas entre

sí.

Estableciendo un matiz, Gianpaolo Baiocchi señala en “Participación, activismo y política: el experimento de Porto Alegre” (2003) que el éxito del PP se debe más a las cualidades de su diseño e implementación que a una excepcionalidad histórica o comunitaria de Porto Alegre. Destaca la influencia de ideales emancipadores de control popular y redistribución material promovidos por movimientos sociales y partidos socialistas, y en especial de educación popular promovidos por el Movimiento Eclesial de Base, cuya figura más reconocida es el pedagogo Paulo Freire, que impactan en los componentes didácticos del PP. Estos están orientados a facilitar la participación y la expresión de aquellos que tradicionalmente no tienen voz en los foros. Baiocchi destaca que: La lección es que las instituciones participativas deben incluir mecanismos para abordar desigualdades específicas a sus ajustes, y que debemos reenmarcar ‘el problema de la desigualdad’ como un problema de contextos antes que como un problema de personas. (Baiocchi, 2003: 67)

La potencia de esta idea radica en que el corrimiento teórico que hace del foco de las desigualdades -desde las personas hacia los contextos- hace menos imposible el problema, más factible de ser encarado. Porque no se trata de personas que en su interioridad profunda son irracionales, ignorantes o dependientes, sino de relaciones que las personas y las instituciones establecen con consecuencias injustas. Lo primero es algo natural y casi inmodificable, lo segundo es algo producido social y políticamente. El PP se ubica en el segundo término, buscando redistribución material a través de la deliberación democrática.

2. El carácter redistribuidor del PP. Vemos entonces que, al lado de la multicausalidad recién señalada, otro elemento destacable del PP es que es un instrumento de redistribución y no solamente uno de deliberación. La forma de instrumentar esta idea redistributiva fue crear un sistema de pesos para valorar las demandas surgidas en las asambleas barriales, basados en diversos criterios. Aunque a lo largo del tiempo los criterios se han ido modificando, tanto en Porto Alegre como en las diferentes ciudades donde se desarrolla el PP, básicamente tienen que ver con la cantidad de habitantes alcanzados por la demanda (para valorar impacto), la cantidad de habitantes que realizan la demanda (para valorar participación), las necesidades básicas insatisfechas de la población alcanzada por la demanda (para valorar necesidad), y la viabilidad técnica de la demanda (para valorar viabilidad).

Cuanto mayor es el peso de cada uno de estos criterios, mayor es el peso de la demanda efectuada y, por lo tanto, es prioritaria respecto de otras demandas.

La posición redistributiva es clara en lo discursivo y en lo instrumental. ¿Es tan clara en los hechos? Para responder esto necesitaríamos conocer el destino de las inversiones municipales después de años de ejecución del instrumento participativo y compararlo con lo que ocurre en ciudades similares que no tengan PP. Como por el momento no es fácil hallar ese tipo de investigaciones, vamos a mencionar un par de trabajos que destacan una tendencia.

Roberto Rocha C. Pires, en “O Orçamento Participativo em Belo Horizonte e seus

Efeitos Distributivos sobre a Exclusão Territorial” (2003), sigue el destino de las inversiones municipales vehiculizadas por el PP en Belo Horizonte entre los años 1994 y 2002. Se pregunta por los efectos redistributivos del PP y se responde analizando las reglas de distribución del dinero y la localización real de los recursos. Respecto de las reglas, señala la importancia del criterio de “impacto” para calificar las demandas, por el cual son privilegiadas aquellas con impacto sobre un mayor número de población con mayores carencias de infraestructura; la forma de medir esta carencia es en base a un Índice de Calidad de Vida asociado a Unidades de Planeamiento de base territorial, que da lugar a seis diferentes “clases sociales”. Respecto de la localización efectiva de las inversiones en infraestructura, Rocha muestra que en el PP de 2002 las dos clases más pobres de la ciudad han recibido cinco veces más recursos que las dos clases más ricas (siendo que ambas tienen aproximadamente la misma población). Además de ello, en las siete ediciones del PP entre 1994 y 2002, un promedio de 26% de las inversiones fueron destinadas a infraestructura y regularización habitacional en barrios pobres y villas miseria (que contienen el 21% de la población de la ciudad).

En el texto citado previamente, Avritzer señala que en Porto Alegre, en los más de diez años de ejercicio del PP, los planes de inversión se concentran en las zonas más pobres, apoyándose en el estudio de Adalmir Marquetti “Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre” que corrobora el efecto redistributivo del PP en base al aumento de la provisión del servicio de recolección de residuos, la iluminación pública y la inversión en asfalto en las zonas más postergadas de la ciudad. El también ya citado Gianpaolo Baiocchi confirma lo anterior y da algunas referencias significativas: en 2001 Porto Alegre tiene una cobertura del 98% de agua corriente (contra el 75% en 1988) y del 98% de cloacas (contra el 48% en 1988); entre 1992 y 1995, la ciudad ofreció asistencia habitacional a casi 30000 familias (contra 1700 en el período 1986-88), en 2001 hay 86 escuelas públicas municipales contra 29 en 1988; cada año la mayoría de los 20 a 25 km. de nuevo pavimento han ido a las periferias pobres. Pero además, el PP ayudó a crear una red de organizaciones de la sociedad civil de base territorial. En todos los casos, los distritos con más altos niveles de pobreza han recibido más altas inversiones y han profundizado más su organización.

Se le pueden anotar insuficiencias a las presentaciones citadas. Tal vez la más importante es que no comparan la distribución de los recursos públicos entre las ciudades que implementan el PP y otras que no lo hagan. Pero todos coinciden en señalar una importante tendencia redistributiva en el PP que, por otra parte, no es contradicha por otros autores. Esto parece suficiente para considerar que la idea original del PP como un instrumento no sólo participativo sino también redistributivo se puede concretar en la práctica.

Algunas críticas y una respuesta

Aunque hace poco tiempo que se implementa, el PP recibe diferentes críticas que podemos agrupar en conjuntos.

Un primer conjunto, que podríamos llamar de **críticas escépticas**, incluye que el margen de influencia de los ciudadanos es estrecho, porque en el PP se discute un porcentaje muy pequeño de los recursos municipales; y que el PP no es resolutivo sino sólo consultivo.

Un segundo conjunto, de **críticas conservadoras**, incluye que el PP es un instrumento de manipulación de la sociedad civil, a través de la participación encubierta de militantes del partido de gobierno; que el PP se transforma en un producto, con el que algunas izquierdas en el poder hacen negocios (vía consultoría por ejemplo); y que el PP pretende sustituir las instituciones de la democracia representativa por una movilización directa potencialmente totalitaria.

Un tercer conjunto, de **críticas revolucionarias**, incluye que el PP crea un clientelismo institucional de izquierda, burocratizando los movimientos populares y reprimiendo los movimientos clasistas e independientes; que el PP surge de una concepción participativista que niega el carácter clasista de la sociedad y el carácter represivo del Estado, sustituyendo la lucha revolucionaria (eventualmente violenta) por una política reformista; y que, por último, en el PP no se cuestionan la propiedad privada ni las ganancias capitalistas, más bien al contrario, se legitiman los ajustes.

Los tres conjuntos tienen bordes difusos, y así es que, por ejemplo, personas que se definen revolucionarias denuncian los negocios de consultoría, mientras que personas que se definen conservadoras señalan que en el PP no se cuestiona la propiedad privada. Por otra parte, en cada conjunto, las primeras críticas son menos definitivas que las últimas: la manipulación de participantes se puede controlar pero el totalitarismo no, solamente se lo puede derrotar; la burocratización se puede disputar con creatividad pero el modo de producción capitalista sólo admite su derogación revolucionaria. Cuando las críticas son menos definitivas, la participación en el PP se hace más posible; cuando son definitivas, la participación en el PP es inaceptable.

Olivio Dutra, otro Intendente petista de Porto Alegre y luego Gobernador del Estado de Río Grande do Sul, elabora una respuesta para algunas de esas críticas, aunque evidentemente mirando a su izquierda: Por eso, si alguien afirma -y alguno lo hace- que el PP es apenas una forma más organizada de que los pobres disputen entre sí las migajas del capitalismo o como máximo, una ligera primavera democrática, pero sin ninguna relación con el socialismo, está enteramente equivocado. Además de ser una profundización y una radicalización de la democracia, también se constituye en un vigoroso impulso socialista, si encaramos al socialismo como un proceso, para el cual la democracia directa y participativa es un elemento esencial, pues posibilita el fortalecimiento de la conciencia crítica y de los lazos solidarios entre los explotados y los oprimidos, abriendo camino para la apropiación pública del Estado y la construcción de una nueva sociedad. (Dutra, 2001) Los cuestionamientos siguen abiertos, no hay respuesta concluyente en términos políticos. Un análisis que podría ser fructífero es la comparación de los resultados efectivos del PP medidos contra sus objetivos

explícitos: ¿permite la deliberación libre?, ¿redistribuye recursos?, ¿lo hace de manera efectiva? Otro análisis potencialmente interesante sería, como se sugirió, comparar la localización de recursos públicos (o el progreso de indicadores urbanos y sociales) entre ciudades similares que desarrollan y no el PP.

La difusión del PP

Cada año, más y más ciudades de todo el mundo mencionan el PP como una política que desarrollan o van a desarrollar. En Brasil es donde están las “cuentas” más completas. Clarice Barreto Linhares (2005) muestra, en “A Disseminação dos Orçamentos Participativos: Um breve panorama das experiências no Brasil de 1989 a 2004”, que entre 1989 y 2004 las experiencias de PP crecieron de 12 a 194, más de 16 veces. Ese crecimiento fue acompañado por una difusión territorial del PP, desde el sur y sudoeste hacia el norte, nordeste y centro oeste de Brasil (aunque la mayor densidad de experiencias se sigue hallando en el sur). Finalmente, el PP que empezó siendo puesto en práctica exclusivamente por administraciones del PT, con el correr de los años fue implementado por otros partidos de izquierda y centroizquierda, habiendo hoy casos también de experiencias de partidos de centroderecha y de derecha (aunque sigue siendo incuestionable la preeminencia del PT).

Este proceso se va dando también en ciudades de distintos lugares del mundo, siendo un caso desarrollado y conocido el de Montevideo. En Argentina una consulta rápida en Internet muestra que ciudades de muchas provincias argentinas, a mediados de 2006, declaran llevar adelante el PP o estar a punto de hacerlo. Es difícil decir cuánto de democratización y cuanto de oportunismo hay en esta difusión por tan variadas geografías políticas. En tal ciudad, el PP se impone por una rica historia asociativa y la voluntad política de un partido fuertemente comprometido con ideales democráticos; en tal otra, hay un partido coyunturalmente dominado por mediocridades políticas interesadas principalmente en cierto reconocimiento internacional; en otra ciudad, una red de asociaciones es creada a través del PP a los solos efectos de brindar apoyo a un gobierno hegemónico; en muchos casos, el financiamiento de organismos internacionales da el puntapié inicial para el desarrollo del PP; en la página web de otra ciudad se menciona el PP pero nunca un vecino se enteró de nada.

Además: en algunos casos que podríamos llamar oportunistas, se vehiculizan demandas con fuertes efectos democratizadores, mientras en casos democráticos se recirculan viejas dominaciones todavía ocultas. Más aun: democratización y oportunismo no sólo cabe analizar comparando los casos sino también al interior de cada caso, en las luchas al interior del gobierno, entre los partidos, entre los movimientos sociales. Es poco informativo querer establecer una regla general para un proceso cuya principal riqueza está en los casos particulares.

Complejidades de la co-gestión desde el punto de vista de la tecnoburocracia

El PP plantea desafíos particulares a la gestión tecnoburocrática del Estado municipal. Primero, la obliga a relacionarse con sectores de la sociedad civil que previamente no estaban incluidos en las discusiones de políticas. Esto es un mundo en sí mismo. Abarca desde la adecuación del lenguaje técnico al habla común de personas interesadas pero no siempre técnicamente entendidas, hasta la aceptación realista de que las personas conocen verdaderamente los problemas por la cercanía física o motivacional. Abarca la apertura de espacios de poder técnico pero sin disminuir la efectividad de la gestión.

Esto está ligado, segundo, a la democratización de la información. Así como el PP es un formidable generador de información de abajo hacia arriba, por el cual la gestión política y técnica se informa de problemas territoriales con un gran nivel de detalle, debe serlo de arriba hacia abajo, buscando las vías de volver a la información técnica más fácilmente accesible al conocimiento popular.

Tercero, requiere de una mayor comunicación y coordinación al interior del Estado: entre secretarías, entre secretarías y áreas descentralizadas, entre funcionarios políticos y técnicos, y entre técnicos y “de terreno”. Esto implica cuestiones logísticas: ¿cómo hacer para que la información esté disponible y modificable en tiempo real para todos los integrantes de la gestión? Esto es muy político también, porque implica reconocerle un lugar más decisivo a los funcionarios técnicos en la gestión, ¿esto haría que la dirección política se debilitara o se reforzara?

Cuarto, complejiza los tiempos de acción. Los acelera o los alenta, dependiendo de quién lo mire. El punto es que una visión democrática participativa incluye como un aspecto decisivo el tiempo: la democracia tiene sus tiempos específicos, que hay que reconocer y respetar.

Quinto, abre la posibilidad de discutir los alcances de la democratización, inclusive al interior de la propia gestión municipal. Vistos los beneficios que trae la participación a nivel social ¿no es posible pensar en formas de horizontalizar los procesos de discusión, decisión e implementación de políticas aun dentro de un espacio primordialmente verticalista como es la burocracia? Este es un claro ejercicio de experimentalismo democrático que está todavía por verse.

Estos desafíos que la democracia participativa plantea a la tecnoburocracia son solamente ejemplos, quienes trabajan en la línea técnica de la gestión pueden reconocer otros. En todos los casos, los criterios de efectividad, equidad y participación que vimos antes pueden servir para pensarlos, y eventualmente darles respuesta, de manera democrática.

El diseño del Presupuesto Participativo en Rosario

Un instrumento significativo que explicita el vínculo y el compromiso entre la gestión local y los ciudadanos es el Presupuesto Participativo. Esta herramienta de gestión participativa es un novedoso sistema de planificación presupuestaria, que incorpora la participación

democrática de los ciudadanos. La ciudad de Rosario, que ya contaba con múltiples espacios participativos en diferentes áreas de la gestión, decidió avanzar a este modelo de cogestión que incorpora algunos **elementos diferenciadores en materia de participación ciudadana**:

- Comparte la toma de decisiones sobre un tema tan concreto y tangible y a la vez tan sensible como el de la administración de los recursos;
- Mejora la transparencia y la capacidad de rendición de cuentas del gobierno local;
- Contribuye a difundir entre los ciudadanos información confiable y actualizada sobre las acciones de gobierno;
- Involucra necesariamente -para ser exitoso- a todas y cada una de las áreas de la gestión municipal.

El gobierno municipal de Rosario decidió dar el paso hacia el Presupuesto Participativo a inicios del año 2002. Era una época difícil, en medio de la crisis económica, política e institucional más importante de la historia argentina reciente.

La ciudad, aunque en un momento difícil de sus relaciones sociales, contaba con un capital social importante que se puso en movimiento ante la convocatoria. Vecinos y vecinas, Asociaciones Vecinales, Centros Comunitarios y aun las recientemente formadas Asambleas Barriales respondieron a la convocatoria. Era un momento de fuerte protesta social y de agudas restricciones presupuestarias.

El hecho significativo de que la implementación del Presupuesto Participativo se inicie en un momento histórico de fuerte cuestionamiento a las instancias de gobierno en todos sus niveles no debe pasar inadvertida a la hora de llenar de contenido el proceso y replantear continuamente las prácticas.

Siguiendo las enseñanzas de las ciudades que ya habían hecho camino en la experiencia, pero analizando cuidadosamente los aspectos que debían adaptarse o cambiarse para respetar la realidad social, política y cultural de Rosario, se presentó el sistema previsto para la participación ciudadana en el presupuesto municipal. La **descentralización** sirvió de escenario privilegiado: cada uno de los distritos se constituyó en una "unidad de participación" dentro del presupuesto participativo. La experiencia generó su marco normativo: la Ordenanza n° 7326 / 02, la cual dispone que el Departamento Ejecutivo Municipal procederá a la implementación del Presupuesto Participativo respetando para ello la estructura de los seis Distritos en los que se organiza la ciudad.

El proceso se estructura en **cuatro grandes momentos**: la Primera Ronda de Asambleas Barriales, los Consejos Participativos de Distrito, la Segunda Ronda de Asambleas Distritales y la Tercera Ronda o cierre. En el desarrollo de cada uno de estos momentos que hacemos a continuación seguimos al pie de la letra documentos oficiales. Es importante contrastar esos enunciados con las prácticas reales.

La Primera Ronda de Asambleas Barriales "son reuniones por área barrial en las que se buscan dos objetivos: saber cuáles son las necesidades y problemas de cada una de las áreas;

y elegir a los delegados de los vecinos y vecinas en el Consejo Participativo de Distrito: consejeras y consejeros”. Se realizan en marzo y abril, a razón de entre 6 y diez por cada uno de los seis Distritos.

En cada asamblea hay una primera exposición del Director/a del Distrito presentando un resumen de lo ejecutado del presupuesto anterior y la modalidad de trabajo. Luego los vecinos se dividen en grupos y pasan a los talleres. Aquí trabajarán con el acompañamiento de un facilitador municipal, cuyo rol es promover la circulación de la palabra y el debate civilizado, cumpliendo con los productos requeridos: demandas de obras y servicios municipales. Se arman grupos que tendrán que conversar sobre “propuestas para mi barrio” durante una media hora, luego se discute en conjunto lo conversado para “limpiar” las propuestas que no sean atribución municipal o excedan una ejecución presupuestaria anual, y luego se invita a los asistentes a poner individualmente por escrito en un formulario las demandas o ideas de proyectos. El taller finaliza con el coordinador contando cuáles ideas quedaron y explicando las funciones de los consejeros y la forma de nominarse, invitando a quienes quieran postularse a llenar una planilla.

Finalizado el taller, los asistentes vuelven al plenario y son munidos de una papeleta de voto. El o la Director/a de Distrito conduce la elección de consejeros entre quienes se han postulado. La votación es directa, secreta y personal, debiendo cada asistente elegir un hombre y una mujer. Se eligen entre cinco y diez consejeros titulares, y otros tantos suplentes, en proporción a los asistentes a la asamblea. Luego del conteo de votos y la proclamación de los consejeros y consejeras electas, finaliza la Asamblea de Área Barrial.

Los Consejos Participativos de Distrito (CPD) tienen la tarea de “convertir las propuestas formuladas por los vecinos y vecinas de cada una de las áreas barriales en proyectos”. Como son seis Distritos en la ciudad, hay seis CPD. Están integrados por las consejeras y consejeros electos en las asambleas barriales, un/a secretario/a técnico/a y el o la Directora/a del Distrito. Se reúnen en tres comisiones: de Proyectos Sociales (incluye los temas referidos a las Secretarías de Cultura, Promoción Social, Salud Pública, Gobierno), de Proyectos Urbanos (Secretarías de Servicios Públicos, Obras Públicas, Planeamiento) y de Participación Ciudadana (cuestiones de reglamento y procesos). Aunque formalmente tienen una duración anual, el período de trabajo fuerte es desde su integración en mayo hasta la segunda ronda de asambleas distritales en septiembre, período en el cual hay una reunión por semana, cada una de entre dos y tres horas. La labor de los consejeros no es rentada.

En esta instancia, las demandas y propuestas que hicieron los vecinos en las asambleas barriales son trabajadas por los consejeros junto a equipos técnicos municipales para transformarlas en proyectos viables, que serán presentados a los vecinos para su priorización en la Segunda Ronda de Asambleas Distritales. Los organizadores remarcan que lo que se busca en los CPD es formular proyectos, es decir el “ordenamiento de un conjunto de actividades que se deben emprender, combinando la utilización de recursos financieros,

humanos y técnicos, con el propósito de conseguir un determinado objetivo en un tiempo y espacio determinado. (...) Al trabajar con la lógica de proyectos se produce un encuentro de saberes. El de las vecinas y vecinos sobre sus condiciones de vida y lo que quieren cambiar y el saber técnico de los equipos de la gestión. De este consenso surgen proyectos posibles de ejecutar que responden a necesidades sentidas por la ciudadanía” (PP06: 5).

Además, “los CPD se constituyen en foros permanentes de discusión e información sobre temas de la gestión municipal, [así como lugar de] seguimiento de la ejecución de las obras votadas en el Presupuesto Participativo anterior”.

La Segunda Ronda de Asambleas Distritales “es una reunión por Distrito en la que los vecinos y vecinas deciden qué proyectos priorizar de los elaborados por el Consejo Participativo de Distrito”. Se realizan durante el mes de septiembre. Los vecinos son convocados para conocer los proyectos elaborados por los consejeros en los meses previos en cada CPD – expuestos en paneles con un detalle de características y costos estimados para cada uno y para decidir mediante voto secreto e individual cuáles son prioritarios. Luego, los proyectos son ordenados de acuerdo a la cantidad de votos obtenidos por cada uno e incorporados a la propuesta presupuestaria hasta cubrir la suma de dinero estipulada para cada Distrito. Esa propuesta será luego enviada por el Departamento Ejecutivo Municipal al Concejo Deliberante para su discusión y eventual sanción.

La Tercera Ronda o cierre es “una reunión única para todas las consejeras y consejeros, como así también para las vecinas y vecinos, donde se realiza un balance de lo ejecutado mediante el Presupuesto Participativo del año anterior y se dan a conocer los proyectos y obras que se harán al año siguiente”. Se realiza en diciembre, en un lugar amplio, a lo largo de una tarde.

Estos cuatro grandes momentos muestran el espíritu del PP pero no son inmutables. De hecho se han ido produciendo modificaciones en sucesivas ediciones, de acuerdo con intereses de la gestión municipal y de los consejeros. Modificaciones importantes remarcadas por la propia gestión han sido la subdivisión de los distritos en áreas barriales (entre 5 y 10) “a los fines de generar una mayor cercanía de los vecinos y sus realidades, a la hora de proponer problemas y debatir soluciones”; la asignación de un monto específico por Distrito (igual para todos los Distritos) al principio del proceso, con lo cual “las vecinas y vecinos trabajan sabiendo de antemano cuántos recursos tienen disponibles para dar prioridad responsablemente a los proyectos más urgentes”; el trabajo de los consejeros en base a “proyectos” en vez de “prioridades presupuestarias”, con lo que “los participantes asumieron el desafío de transformar buenas ideas en proyectos concretos para el Distrito”; y la convocatoria periódica a “una Comisión Interdistrital para producir un intercambio de experiencias e inquietudes entre los consejeros de los diferentes distritos de la ciudad”. Modificaciones surgidas de los propios consejeros han tenido que ver fundamentalmente con las reglas de funcionamiento de cada CPD, referidas a los tiempos de exposición, las formas válidas de expresión, los días de

reunión. Propuestas más generales de los consejeros referidas al conjunto del PP -como por ejemplo la forma de someter los proyectos a votación¹⁵ en la Segunda Ronda- siguen un recorrido mucho más sinuoso porque son más políticas y se tienen que componer con los intereses de los demás actores, fundamentalmente la gestión.

Limitaciones y logros del PP en Rosario

Las posibilidades de diseño, como vemos, son muy amplias y cada diseño tiene sus implicancias. Hay dos características que adopta el PP en Rosario que pueden entenderse como **limitaciones**:

La primera es que en Rosario **no hay criterios redistributivos institucionalizados**. Ya vimos que en Porto Alegre los recursos financieros se distribuyen de acuerdo con un conjunto de criterios que aluden a cantidad de habitantes alcanzados por proyecto, participación, necesidades y factibilidad técnica.

Estos criterios impactan en la distribución de dinero entre los distritos, asignando más dinero a aquellos distritos o temas en los que esos criterios pesan más, y al interior de cada distrito, asignando más dinero a aquellos barrios o temas en los que esos criterios pesan más. La diferencia de Rosario está en que no hay institucionalización, no en que no hay criterios porque, obviamente, si se reparten recursos se lo hace con cierta direccionalidad (es decir: criterios). De hecho, tanto en las asambleas barriales como en los CPD en Rosario, los funcionarios municipales y los consejeros experimentados aluden frecuentemente a la importancia de privilegiar las demandas de quienes menos tienen (necesidades), que sean técnicamente viables (factibilidad), que incluyan a un gran número de personas (población alcanzada), que hayan sido más pedidas (participación). Pero no está escrito en ningún lado, ni tampoco se plantea como un tema a discutir, con lo que queda más librado a la buena voluntad de los participantes, a una cuestión de moralidad, y no a una toma de posición política discutida y conocida por todos los participantes, que puede modificarse año a año.

La segunda diferencia es que en Rosario **no existe una instancia de articulación de todos los distritos**, sino que cada CPD decide el destino de los recursos sin tomar explícitamente en cuenta a los otros distritos o al conjunto de la ciudad.

En Porto Alegre, el Consejo del PP -integrado por dos consejeros de cada uno de los 16 distritos de la ciudad, más consejeros temáticos, más representantes de organizaciones sociales y laborales, más funcionarios municipales- decide el destino de los recursos del PP para toda la ciudad, para cada distrito, para cada calle, en base a los criterios antes señalados. Esta diferencia impacta en la escala de las discusiones, en el tipo de redes que se establecen entre organizaciones al interior del PP y en las relaciones entre las organizaciones y el Estado municipal. En el PP de Rosario se da una fragmentación: las discusiones sobre proyectos y montos se dan a escala barrial y distrital pero se cortan a nivel interdistrital, haciendo que cada distrito “mire su propio ombligo”; las redes entre organizaciones se construyen principalmente a

nivel distrital pero no se favorecen las relaciones interdistritales (lo que por supuesto no impide que esas organizaciones se vinculen por su propio esfuerzo); y las relaciones entre las organizaciones y la gestión municipal se busca que sean “punto a punto” o agrupadas lo mínimo posible. En cuanto a los logros, es destacable que el PP es una política beneficiosa para todos los actores involucrados, rompiendo la lógica de “suma cero”, por la cual cuando uno gana otros pierden. La gestión municipal lo sostiene porque le da una imagen local e internacional de municipio moderno y participativo; porque sensibiliza y profesionaliza la gestión política y burocrática; porque “abre” la maquinaria estatal al ciudadano común; porque alimenta foros de debate público en los que la administración directa o indirectamente aparece; porque vitaliza al partido de gobierno; porque señala más precisamente problemas de la ciudad y propone soluciones muchas veces efectivas.

Los actores sostienen el PP porque les sirve para encaminar demandas, para legitimarse en algunos casos como referentes comunitarios, para sentirse reconocidos y encontrarse con otras personas interesadas en cuestiones públicas y, simplemente, para pasarla bien. El PP funciona como un mecanismo de redistribución simbólica y material. Cuando eso no ocurre así, las críticas arrecian. Esto puede verse en los últimos años del PP en que hay vecinos y representantes políticos que señalan incumplimientos en la realización de los proyectos aprobados. Tal situación ha sido reconocida por la gestión municipal y explicada en función de las dificultades financieras que trajo al municipio la atención de fenómenos naturales catastróficos (una granizada en noviembre de 2006 y una inundación por lluvias en marzo de 2007 que comprometieron seriamente a la ciudad).

En referencia a los logros, más allá de la gestión, **el PP va ganando un lugar entre los partidos de oposición** -cada vez será más raro que alguien esté en contra, a lo sumo relativizará su impacto o, como se ve últimamente, insistirá por una profundización de la política-, en los medios de comunicación, en la comunidad académica.

La gestión técnica del PP va introduciendo cambios año tras año, algunos con un oído en los consejeros y otros con un oído en la gestión. La **participación en el PP va creciendo suavemente** a lo largo del tiempo.

Cuando el PP funciona para sus actores, eso lo sostiene y lo renueva. Su principal soporte es el Estado municipal con sus recursos administrativos y políticos, sin eso es difícil imaginarlo (aunque no imposible). Pero llega un punto que la participación popular implica tal legitimación del mecanismo que es difícil pensar en su derogación, aun ante la eventualidad de un cambio de partido de gobierno.

Entre los beneficios, es muy destacable el **papel educativo** del PP. En “La dimensión educativa de la democracia local: el caso del presupuesto participativo” (2007), Josh Lerner y Daniel Schugurensky investigan mediante entrevistas la cantidad y forma de aprendizaje y cambio experimentado por individuos involucrados en el PP de Rosario, y encuentran que los consejeros reportaron en 2005 un cambio del 20% en sus indicadores de aprendizaje y cambio,

pasando de “modestos” antes de participar a “altos” después de un año de participación. Esa mejora promedio se intensifica en relación inversa con los recursos individuales, mostrando una tendencia cuantificable a la redistribución de recursos en el PP que los autores resumen en estos **hallazgos**:

1 Los consejeros que no habían participado activamente en la comunidad antes del PP aprendieron mucho más que los que ya habían participado activamente.

2 Los consejeros viviendo fuera del centro de la ciudad experimentaron casi dos veces más aprendizaje y cambio que los habitantes del centro.

3 Los consejeros sin educación universitaria aprendieron más que los que asistieron a universidad.

4 Los consejeros menores de 50 años aprendieron más que los consejeros mayores.

5 Las mujeres aprendieron un poco más que los varones.

6 Las inequidades entre grupos demográficos desaparecieron a través de la participación en el PP.

La legitimidad y la continuidad del PP como una política real y no como un mero cartel publicitario, dependen de cuánto cumple con los objetivos de efectividad, equidad y participación señalados por Fung y Wright. De acuerdo con lo observado en los últimos años y con las opiniones de los propios actores, puede decirse que el PP en Rosario cumple en general con esos objetivos. Pero en particular, no lo hace con todos en la misma medida, medida que hay que averiguar preguntándole a los propios actores y revisando datos objetivos.

Los Presupuestos Participativos en Córdoba

El Proyecto de Presupuesto Participativo desarrollado en el Ayuntamiento de Córdoba desde el año 2000, se plantea desde su inicio como un proceso flexible, abierto a modificaciones, dado su carácter ciudadano y público. Proceso que queda recogido en el (auto) Reglamento y que podrá modificarse previamente a su puesta en marcha, tarea que corresponderá al Consejo de Ciudad, pudiendo concurrir en él cambios e innovaciones con relación al proceso anterior.

Los **principios básicos** que contempla la propuesta metodológica para el desarrollo del Presupuesto Participativo en 2006 y 2007, son los siguientes:

1 Solidaridad de la ciudadanía con el conjunto de la ciudad, de manera que arbitre los mecanismos y criterios que tengan como fin el reequilibrio social y territorial.

2 Universalidad.

3 Escuela de participación.

4 Corresponsabilidad en la Gestión Pública

5 Control y seguimiento del proceso.

6 Fomento del tejido asociativo.

7 Visión global de la ciudad: articulación de los intereses territoriales y sectoriales.

Resulta interesante describir el papel de quienes integran el proceso del PP:

- Políticas y Políticos:

- * Implicación activa en todas las fases del proceso.
- * Visibilidad pública: Asambleas Sectoriales, Asambleas Territoriales, Consejo de Ciudad.
- * Rendición de cuentas: devolución de los resultados del proceso (Asamblea de Distrito, Consejo de Ciudad).

- Asociaciones y Colectivos Ciudadanos:

- * Información de las propuestas extraídas de los Planes de Barrio elaborados en el proceso anterior.
- * Dinamización del distrito durante el desarrollo del proceso.
- * Difusión del proceso en el distrito.
- * Seguimiento y control del proceso y las propuestas.

- Ciudadanía:

- * Realizan propuestas, debaten, votan y priorizan sobre el conjunto de las actuaciones propuestas.
- * Colaboran en el desarrollo y seguimiento del proceso.

- Consejeras y los Consejeros:

- * Son aquellas personas que han sido elegidas en el seno de los órganos que componen el Consejo de Ciudad y en las asambleas ciudadanas previstas en el proceso. No podrán volver a ser reelegidas y reelegidos en el proceso inmediatamente posterior, con el objeto de multiplicar la implicación de nuevas personas, en la medida que este proyecto se propugna como escuela de participación.

- Consejo de Ciudad:

- * Será presidido por el Ayuntamiento y tendrá la siguiente composición: 15 Consejeras y/o Consejeros por los Consejos de Distrito, garantizando 1 por cada Consejo; 15 por las Mesas de Distrito; 7 por los Consejos Sectoriales Municipales; 7 por las Asambleas Sectoriales; 5 por la Federación de AA.VV. "Al-Zahara"; 2 por la Federación de AMPAS, "FAPA Agora"; 2 por las Federaciones de Discapacitados, FEPAMIC y FRATER; 2 por la Coordinadora "Córdoba Solidaria".

- Técnicas y Técnicos Municipales:

- * Proporcionan el apoyo necesario en el desarrollo del proyecto: dinamización de las convocatorias de las Asambleas de Distrito y Sectoriales, coordinación para el desarrollo del proceso con las asociaciones, colectivos y órganos de participación ciudadana implicados, así como con los servicios municipales contemplados, realización de los informes de viabilidad técnica y económica previstos, seguimiento y acompañamiento del proceso, facilitando cuantas explicaciones sean necesarias a la ciudadanía, desarrollo del Plan de Comunicación e

Información.

Dinámica del PP

Las **Asambleas Sectoriales** son convocadas por el Ayuntamiento junto al Consejo Municipal correspondiente. Proponen, debaten y priorizan las propuestas de los Consejos Sectoriales-Planes Sectoriales.

Se constituye una asamblea por cada uno de los Consejos Sectoriales Municipales: Mujer, Cooperación, Medio Ambiente, Servicios Sociales, Mayores e Inmigración, además del Consejo Local de la Juventud. Participan la Concejala o Concejal correspondiente, que actúa como Presidenta o Presidente, una técnica o técnico del área competente, representantes de las asociaciones que forman parte de cada Consejo y los personas asistentes a la misma. Se desarrollará previamente a la Asamblea de Distrito.

La Asamblea Sectorial tiene carácter abierto y público y pueden asistir cuantas ciudadanas y ciudadanos, asociaciones y colectivos lo deseen; su presencia y funciones corresponden al nivel de ciudad, por lo que su radio de actuación es la ciudad y no los distritos o barrios.

La Asamblea Sectorial tiene potestad para realizar nuevas propuestas, así como debatir, priorizar y ordenar las actuaciones contempladas en los Planes Sectoriales y las propuestas de los Consejos Sectoriales, mediante la votación de 5 propuestas por las personas participantes.

Las Consejeras y Consejeros de las Asambleas Sectoriales y de los Consejos Sectoriales dinamizan la participación en las Asambleas Sectoriales y trasladan a las Asambleas de Distrito los resultados obtenidos en las mismas, recogidos en las actas correspondientes, así como procuran informar y sensibilizar en torno a las materias objeto de su especialización. Se levanta acta de las Asambleas Sectoriales por parte del personal técnico municipal.

Las **Mesas de Distrito** se componen por los Consejos de Distrito, en calidad de aglutinadores de todas las asociaciones del distrito, los Consejeras y Consejeros (personas elegidas, como representantes titular y suplente por cada distrito, entre los/as que se eligieron previamente en las Asambleas de Barrio), las Asociaciones y Colectivos del distrito y el Apoyo técnico municipal (sin voto).

La Mesa de Distrito actuará de enlace con el Consejo de Ciudad en el control y seguimiento del proceso, fijando reuniones semestrales para ello. Participará en la devolución de los resultados del proceso anterior, así como de información del nivel de ejecución de las propuestas de los procesos anteriores en la Asamblea de Distrito.

Las **Asambleas de Distrito** son convocadas por el Ayuntamiento y el Consejo de Ciudad. Tienen como función la devolución de los resultados del proceso anterior e información del nivel de ejecución de las propuestas de los procesos anteriores, así como información y ordenación de las propuestas realizadas en las Asambleas Sectoriales, a través de la

correspondiente votación.

Tienen carácter abierto y público y pueden asistir cuantas ciudadanas y ciudadanos, asociaciones y colectivos lo deseen. En el desarrollo de sus funciones participan el Gobierno Municipal, la Mesa de Distrito, los Consejos de Distrito y los Consejos Sectoriales. En las mismas se informa de las propuestas ciudadanas resultantes del proceso ya finalizado, así como del grado de ejecución de las propuestas de procesos anteriores. Las Consejeras y Consejeros elegidas/os en los Consejos Municipales y en las Asambleas Sectoriales, trasladan e informan a las Asambleas de Distrito de los resultados de dichas Asambleas, a fin de que éstas sean ordenadas mediante la correspondiente votación.

Al inicio de la Asamblea, se reparten las carpetas con la información pertinente (ficha de registro, dístico con las propuestas sectoriales, etc.), incluyendo copias del Reglamento de Presupuestos Participativos. La moderación de la misma está a cargo del/la responsable político/a y su ordenamiento es el siguiente: - presentación de la Mesa (podrá estar integrada por el/la responsable/s políticos, presidente/a del consejo de distrito, consejero/a de Asamblea territorial, consejeros sectoriales, técnico/a de Participación Ciudadana); - presentación del proceso del año en curso; - devolución del grado de ejecución de las propuestas de años anteriores; presentación de la metodología de la sesión; - presentación de las propuestas sectoriales; proceso de votación; - recuento de votos por parte de las personas integrantes de la Mesa; lectura del orden alcanzado en cada una de las Áreas.

Una vez realizada la devolución del grado de ejecución de las propuestas de procesos anteriores se da un turno de palabras. Los técnico/as levantan acta del proceso, destacando: número de asistentes, día y lugar, hora de comienzo y finalización, integrantes de la mesa, valoraciones destacables del turno de palabra, resultados del proceso de votación e incidencias (si las hubiese).

En cuanto a la **votación**, se realiza de la siguiente forma, comunicándolo (técnico/a o político/a) a las personas asistentes:

- Cada persona, individualmente, lee el dístico con las propuestas sectoriales, señalando, con una X, 2 propuestas (como máximo) por Área.

- En el caso que haya más de 2 propuestas seleccionadas en un Área, quedará anulada esta Área.

- El técnico/a, con ayuda de alguna persona integrante de la mesa, recoge los dísticos y las fichas de registro.

- La Mesa tabula los resultados, mientras las personas asistentes pueden rellenar el cuestionario del IESA o descansar fuera de la sala.

- Una vez terminado el recuento, se continúa con la Asamblea, exponiendo los resultados.

- En caso de empate, se procede a votar a mano alzada para conseguir el desempate entre propuestas.

Existen, asimismo, instancias abocadas al control y seguimiento del proceso:

El **Consejo de Ciudad** es convocado por el Ayuntamiento o por la mayoría simple de sus miembros. Tiene como función la elaboración del Reglamento del Presupuesto Participativo y de la matriz presupuestaria en el ámbito de la Ciudad. También la visita en autobús a los enclaves de las propuestas de Infraestructuras y Urbanismo para tener un mejor conocimiento de las mismas en el momento de la aplicación de criterios y la aplicación de los criterios de priorización a nivel de ciudad.

El Consejo de Ciudad funciona como órgano de control social del cumplimiento del proceso y de las concreciones presupuestarias. Además, procura activamente la incorporación de la mujer a este ámbito de representación y trabajo. Para el cumplimiento de sus funciones, podrá organizarse en cuantas comisiones de trabajo estime necesarias, además de la propia Comisión de Seguimiento.

La **Comisión de Seguimiento** se autorregulará en su funcionamiento, fijando autónomamente la periodicidad de sus reuniones. Se compone de 3 Consejeras y/o Consejeros por los Consejos de Distrito de la ciudad; 3 por las Mesas de Distrito; 2 por los Consejo Locales Municipales; 2 por las Asambleas Sectoriales; 2 por la Federación de AA.VV "Al-Zahara"; 1 por la Federación de AMPAS y ; 1 por la Federaciones de Discapacitados,; 1 por la Coordinadora "Córdoba Solidaria". Su función es la de realizar el seguimiento del nivel de ejecución de aquellas propuestas resultantes de procesos anteriores que hayan sido asumidas por el Ayuntamiento. Actuará de enlace con la Mesa de Distrito en el control y seguimiento del proceso, fijando reuniones semestrales para ello.

Una serie de datos de relevancia arrojados por la evaluación del proceso de Presupuesto Participativo del período 2006-2007 pueden ayudarnos a identificar algunas de las características de su desarrollo concreto:

- diferencia (3%) en cuanto a participación femenina sobre la masculina.
- en el distrito Centro se contabilizan los índices más elevados de asistencia a las asambleas y en Cerro Muriano los menores.
- en Trassierra se encuentra pendiente de celebrar, por segunda vez, la asamblea de los presupuestos participativos.
- el porcentaje más elevado de participación en las asambleas, diferenciando por edad, se produce en mujeres con edades comprendidas entre los 36 y 50 años, siendo éstas el 17.75%; el segundo lugar está ocupado por hombres entre 51 y 65 años con el 14.75%; y el menor porcentaje participativo se da en jóvenes hasta 20 años con un 0.25%.
- el 35.5 % de los/as participantes poseen estudios primarios, un 28% son universitarios/as, mientras que los bachilleres ocupan el tercer lugar con el 21.5%.
- en todos los niveles de estudios las mujeres ocupan un mayor porcentaje, excepto en el nivel universitario, superadas éstas por los hombres en un 3% (elevada participación de

mujeres universitarias en el distrito Centro).

- diferencia entre los participantes asociados y las personas que se acercan a los presupuestos participativos a nivel individual; entre los asociados, la diferencia por género es prácticamente imperceptible, siendo algo mayor en el grupo de los no asociados.

- de las 102 asociaciones que han participado en los presupuestos participativos, el 46% son vecinales; las juveniles ocupan el último lugar, con un 2.9%; 11 asociaciones de mujeres han intervenido en las asambleas.

- la mayoría de ciudadanos/as que han participado en los presupuestos ya lo hicieron anteriormente; es mayor el número de mujeres que se acercan por primera vez, siendo esta diferencia más significativa en Noroeste; la mayor participación masculina se produce en el distrito Levante.

Otros aspectos de la evaluación se refieren a diversos aspectos identificados como “positivos” así como a otros identificados como pasibles de mejora:

*** Aspectos positivos:**

- Aumento de la reflexión vecinal hacia nuevos temas.
- Mayor agilidad en todo el proceso.
- Carácter más global.
- Ampliación de los debates gracias a la introducción de las propuestas sectoriales, evitando así focalizar en lo urbanístico.

*** Aspectos a mejorar:**

- Adaptación al horario laboral de tarde.
- Mantener durante un mayor período de tiempo el mismo modelo para evitar confusiones.
- Mejorar canales de información hacia los vecinos a nivel individual.
- Aumentar la adaptación de la metodología general a la desarrollada en el territorio en particular.
- Favorecer el acoplamiento entre la parte sectorial y territorial.
- Implicar en mayor medida a otros departamentos en las asambleas de distrito.