

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1421
1° de agosto de 1994

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

GESTION URBANA DESCENTRALIZADA: PROPUESTAS SISTEMICAS PARA LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LA CIUDAD DE CORDOBA, ARGENTINA

Este documento fue preparado por la consultora señora Petra Guercke para la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, en el marco del proyecto "Gestión urbana en ciudades medianas seleccionadas de América Latina", realizado por la CEPAL con el apoyo del Gobierno de los Países Bajos. Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

94-8-985

INDICE

Página

Presentación	v
PARTE I: ELEMENTOS CONCEPTUALES DE LA INCORPORACION DE LA PLANIFICACION ESTRATEGICA Y PARTICIPATIVA EN LA GESTION LOCAL DE LA MUNICIPALIDAD DE CORDOBA, ARGENTINA	1
PARTE II: ELEMENTOS METODOLOGICOS QUE FACILITAN LA GESTION PARTICIPATIVA DEL MUNICIPIO DE CORDOBA	15
PARTE III: DIAGNOSTICO SOBRE EL ESTADO DE LA PROMOCION DE LA PARTICIPACION CIUDADANA DE LA MUNICIPALIDAD DE CORDOBA	33
PARTE IV: PROGRAMA DE PROMOCION DE LA PARTICIPACION CIUDADANA DE LA MUNICIPALIDAD DE CORDOBA	83
PARTE V: PROYECTO DE PUESTA EN MARCHA DEL PROGRAMA DE PROMOCION DE LA PARTICIPACION CIUDADANA DE LA MUNICIPALIDAD DE CORDOBA	105
ANEXO 1: MATRIZ DE PLANIFICACION DEL PROYECTO	119
ANEXO 2: PLAN OPERATIVO DE ACTIVIDADES	127

Presentación

En Latinoamérica, los cambios recientes en dimensiones tales como el proceso de urbanización, las transformaciones y ajustes en las políticas de desarrollo —especialmente en relación con los modelos de desarrollo y crecimiento económico—, la modernización del Estado y de los sistemas de gobierno, y el retorno a la democracia como régimen político dominante, hacen necesario dar atención a los procesos de gestión urbana, toda vez que es en el sistema de asentamientos humanos y sus modalidades de administración y gestión en donde impactan directa o indirectamente los efectos de los cambios y procesos antes mencionados.

La ciudad y su proceso de gobierno tienen en el nuevo escenario roles determinantes en tanto espacio privilegiado de crecimiento económico, de aplicación de políticas e instrumentos de atención a la pobreza, y ciertamente de importancia capital en la aplicación de estrategias de desarrollo que consideren prioritaria la sustentabilidad ambiental.

Las cambiantes condiciones políticas y económicas, los nuevos paradigmas de desarrollo, y los procesos sociales e institucionales de cada caso, han puesto el acento en la necesidad de enfocar los esfuerzos de cooperación y asistencia, más que hacia el mejoramiento de procesos puntuales administrativos, hacia la conceptualización de los municipios como gobiernos locales, en donde la gestión es consecuentemente expresión de la voluntad de traducir orientaciones de gobierno en acciones de desarrollo espacial, social y económico en las ciudades.

La CEPAL, mediante el apoyo del Gobierno de los Países Bajos, ha venido desarrollando en la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, una línea de trabajo en gestión urbana, enfocada especialmente a los asentamientos o ciudades de rango medio. Para ello el proyecto "Gestión urbana en ciudades medianas seleccionadas de América Latina" se abocó a la investigación aplicada en cinco ciudades^{2/} buscando caracterizar los umbrales de desarrollo y de cambio institucional en cada una de ellas,

^{2/} Las ciudades que han formado parte de este proyecto son: San Pedro Sula, Honduras; Ibagué, Colombia; Trujillo, Perú; Córdoba, Argentina; y Temuco, Chile.

con miras a precisar temas específicos en los cuales brindar asistencia técnica a los gobiernos municipales. Posteriormente el proyecto llevó a cabo el proceso de asistencia técnica en la preparación de modelos y sistemas de gestión urbana en tres de las ciudades anteriormente estudiadas.

De este modo el proyecto, por medio de una estrategia de trabajo articulado cercanamente con los beneficiarios, persiguió el doble propósito de contribuir a la solución de los principales cuellos de botella en la institución de gobierno local o municipalidad respectiva, y reflexionar conceptual y empíricamente en torno al proceso de fortalecimiento institucional de los gobiernos urbanos de América Latina.

En este contexto, los productos se orientaron a la preparación de modelos y sistemas mejorados de gestión urbana, que junto con responder a los requerimientos precisos de cada localidad sirvieran de referencia instrumental para otros casos en la región.

En enfoque principal del proyecto, en tanto promoción de estilos y formas modernas de gestión urbana en el marco de los procesos de descentralización, se recoge en este documento a través del ejemplo que para otros municipios y ciudades en la región pueda constituir el presente caso.

De esta manera, los productos del proyecto constituyen una batería de propuestas que cubren los elementos considerados como más críticos en el tema de la gestión urbana en este tipo de asentamiento: modelos generales de gestión, modelos y sistemas de planificación, de toma de decisiones, de información para la gestión, de participación ciudadana, y de gestión ambiental urbana, además de aportes técnico-metodológicos particulares.

En este documento se presenta uno de los resultados de la cooperación, al cual se agregan aspectos de investigación del caso de estudio, la reflexión conceptual en torno al sistema propuesto, y las recomendaciones específicas de concreción en el caso.

La coordinación del proyecto y la CEPAL agradecen formalmente la colaboración y apoyo prestados por el Gobierno de los Países Bajos, por las autoridades nacionales y municipales, así como por los funcionarios de cada uno de los países y ciudades que han formado parte de este esfuerzo.

PARTE I

**ELEMENTOS CONCEPTUALES DE LA INCORPORACION DE LA PLANIFICACION
ESTRATEGICA Y PARTICIPATIVA EN LA GESTION LOCAL DE LA
MUNICIPALIDAD DE CORDOBA, ARGENTINA**

INTRODUCCION

Este documento es uno de los productos de la consultoría realizada en el contexto del Acuerdo de Cooperación suscrito con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)/Naciones Unidas cuyo objetivo fue asesorar a la Municipalidad de Córdoba en fomentar la participación ciudadana en la gestión del desarrollo de la Ciudad. El mismo fue preparado y redactado por la consultora. Su contenido fue transferido a los funcionarios municipales que integran el llamado Grupo Operativo constituido a efectos de elaborar, bajo la conducción y con el apoyo técnico de la consultora, los demás productos de esta asesoría.

El objetivo de este documento es explicitar el marco teórico en el cual se inscribe la propuesta del Grupo Operativo de modificar a fondo la metodología de trabajo de la Municipalidad de Córdoba, en el sentido de establecer un sistema de planificación estratégica con participación de la comunidad que opere a escala local y debe ser incorporado en la estructura funcional de toda la institución municipal. Dicha propuesta constituye el eje fundamental del "Programa de Promoción de la Participación Ciudadana de La Municipalidad de Córdoba" que fue elaborado por el Grupo Operativo, en el marco de la misma consultoría. El contenido se basa, por una parte, en los resultados del "Diagnóstico sobre el Estado Actual de la Promoción de la Participación Ciudadana, al 30 de marzo de 1993" que el Grupo Operativo realizó como primer producto en este mismo contexto, y, por otra, en las reflexiones conceptuales que se desarrollan a continuación.

A. EL ROL DEL ESTADO MUNICIPAL MODERNO

La mayoría de los países de América Latina está experimentando, actualmente, procesos de modernización del aparato estatal que implican cambios profundos en la definición del rol del sector público. El Estado moderno ya no se concibe como mero administrador de recursos públicos y proveedor de servicios, sino como cogestor activo y propositivo del desarrollo económico-social cuya función principal es gerenciar la interacción de los distintos sectores de la sociedad apuntando a erradicar la pobreza y promover el crecimiento económico a fin de garantizar mayores niveles de equidad y bienestar. Asumiendo el reto de su modernización, el gobierno municipal actual debe transformarse en un eficaz y eficiente gerente y promotor del desarrollo económico-social a nivel de su territorio.

1. Instancia clave para promover el desarrollo sustentable

La importancia de la administración municipal como gestor y promotor del desarrollo local va aumentando en la medida que avancen efectivamente los distintos esfuerzos de descentralización político-administrativa que se están emprendiendo a lo largo de toda la región. La promoción del desarrollo local se está perfilando cada vez más como una estrategia clave para erradicar la pobreza y compatibilizar el crecimiento económico con la preservación del medio-ambiente. Una institucionalidad local fuerte ofrece las mejores condiciones para poder fomentar y supervisar el aprovechamiento óptimo de los recursos existentes y enfrentar la lucha contra la pobreza integrando a los sectores marginados en el proceso del desarrollo. En este sentido, el rol del gobierno local es fundamental para poder generar y promover procesos de desarrollo sustentables que estén basados en mayores niveles de equidad y el uso racional de los recursos naturales.

2. Promotor de la participación e interacción de distintos actores en beneficio del adelanto local

Siendo la instancia de Gobierno más cercana a la ciudadanía, la administración municipal reúne las condiciones más favorables de todo el sector público para llevar a cabo una gestión participativa dirigida a incorporar a la comunidad tanto en la definición, como en la implementación de los proyectos y acciones del desarrollo local. Articulándose con todos los

distintos sectores de la comunidad y facilitando su interacción, el gobierno municipal puede dar impulsos decisivos para lograr la movilización de todos los recursos disponibles, locales y externos, públicos y privadas, en beneficio del desarrollo de la localidad. De esta manera, no sólo contribuye a generar mayores niveles de equidad y bienestar en la comunidad, sino que cumple también una función esencial para democratizar la gestión del sector público.

3. Mediador entre la comunidad y los demás niveles del sector público

En el contexto general de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, el gobierno municipal asume un papel de mediador entre la comunidad con sus necesidades y demandas, y el sistema nacional y provincial de la administración pública con sus reglamentos, recursos de operación e inversión, instituciones, marco jurídico-político, etc.. Debido a su mayor cercanía y accesibilidad, le corresponde sobre todo facilitar la articulación de los otros niveles del Estado con la ciudadanía, canalizando información y recursos, como asimismo coordinando las acciones de distintos sectores públicos y privados. A medida que la descentralización de la administración pública vaya tomando cuerpo, el municipio debe fortalecerse, por una parte, para hacerse cargo de funciones que se derivan de los niveles superiores de Gobierno y, por otra, debe operar cambios en su estructura para estar en condiciones de delegar responsabilidades y recursos a la comunidad organizada.

B. PARTICIPACION Y PLANIFICACION ESTRATEGICA A ESCALA LOCAL COMO INSTRUMENTOS PARA UNA NUEVA FORMA DE GESTION DEL MUNICIPIO

Para poder transformarse en un eficaz promotor del desarrollo comunal en el sentido antes señalado, la administración municipal necesita nuevas herramientas de trabajo que le permitan acercarse efectivamente a la comunidad y articularse en conjunto con ella. La aplicación combinada de tres instrumentos es fundamental para facilitar que se establezcan vínculos de cooperación eficientes y dinámicos entre la administración municipal y la sociedad civil. Ellos son: la participación social, la planificación estratégica y el trabajo a escala local.

1. Participación social

Mediante la utilización de metodologías participativas es posible integrar a los vecinos tanto en el relevamiento de la información, como en la priorización de las necesidades, como asimismo en la búsqueda y definición de las soluciones. La plena incorporación de la comunidad a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones es la manera más eficaz para lograr que la Municipalidad conozca cabalmente la realidad que viven los ciudadanos en los distintos sectores de la comuna y esté en condiciones no sólo de tomar en cuenta las inquietudes y propuestas de los vecinos, sino de aprovechar también sus recursos tanto humanos (capacidades profesionales y técnicas, de organización, etc.) como materiales, a fin de mejorar las condiciones de vida en la comuna.

La participación social en los términos planteados, no interfiere en la función y estructura representativa del gobierno municipal sino que la complementa. Ella constituye un instrumento para apoyar y mejorar la gestión de los representantes del gobierno local, dentro del respectivo marco normativo vigente el cual sigue siendo establecido por las instancias democráticamente legitimadas.

2. Planificación estratégica

La planificación estratégica es el instrumento que permite sistematizar la acción municipal dándole coherencia y proyección hacia el futuro. Se trata de una metodología que facilita identificar en el interior de la organización municipal los recursos disponibles, sus fortalezas y debilidades, y en su contexto (la sociedad civil) las oportunidades y dificultades que se presentan.

Su objetivo es establecer marcos operativos comunes que sirvan, por una parte, para asegurar la homogeneidad de la acción de los distintos sectores de la Municipalidad, como asimismo para orientar la acción conjunta de distintos actores, públicos y privados, y que sean, al mismo tiempo, suficientemente flexibles y dinámicos para poder ajustar las medidas a la realidad cambiante en cada localidad (zona, barrio, etc.) de la comuna.

A efectos de definir estrategias de acción viables y eficaces, se debe incorporar a la comunidad en el proceso de planificación combinando la aplicación de ambos instrumentos mencionados.

3. Trabajo a escala local

Para que sea factible que la Municipalidad planifique sus acciones en forma participativa, es necesario introducir la escala local en su metodología de trabajo. Sólo a partir de unidades de territoriales de planificación que sean suficientemente pequeños y homogéneas, de acuerdo a distintas variables demográficas, socio-económicas, superficie, vías de acceso y comunicación, etc., es posible generar una efectiva participación de la comunidad en la definición de los proyectos y acciones de desarrollo y adecuar estos mismos a las particularidades distintas de cada localidad (zona, barrio, etc.).

Estas unidades de planificación local deben ser consideradas en los sistemas de planificación e información generales que orientan la acción municipal y expresadas en los presupuestos de los distintos sectores de la Municipalidad, a fin de poder establecer un sistema de planificación estratégica y participativa a escala local e incorporarlo como un instrumento de gestión obligatorio a nivel de toda la institución.

Mediante la aplicación complementaria y sistemática de los instrumentos de la participación social, la planificación estratégica y la escala local en el sentido señalado, el Municipio dispone de una herramienta eficaz que le ayuda poder asumir su nuevo rol como gerente y promotor del desarrollo comunal.

C. POTENCIALIDADES DE LA PLANIFICACION PARTICIPATIVA A ESCALA LOCAL

Al plantear la promoción de la participación comunitaria en el proceso de la gestión del desarrollo local, se presupone que el hábitat urbano (o comunal) es determinante para las oportunidades de crecimiento personal y colectivo. Hemos visto como deben combinarse los diferentes instrumentos de gestión para conformar un sistema de planificación estratégica y participativa a escala local que permita aprovechar esas oportunidades. ¿Cuáles son las potencialidades específicas que tiene la aplicación de tal sistema? - ¿En qué sentido ella será capaz de mejorar la gestión municipal y, consecuentemente, la calidad de vida en la comuna?

Debido sobre todo a su cercanía a los problemas de la comunidad, tanto en términos físicos como en cuanto a la facilidad de comunicación con los vecinos, la planificación participativa a escala local permite aumentar la eficacia y eficiencia de la gestión municipal en múltiples aspectos. Los principales de ellos se mencionan a continuación.

1. Más y mejores oportunidades de desarrollo

La nueva metodología facilita, en primer lugar, encontrar mejores alternativas de solución, no sólo en el sentido de que las mismas se pueden adecuar mejor a los entornos sociales específicos de cada unidad territorial, sino también por lograr una mayor diversidad y riqueza conceptual, basadas en el conocimiento detallado de cada localidad como asimismo en las experiencias y propuestas de los distintos actores involucrados.

Favoreciendo esfuerzos de coordinación y convergencia de recursos de distinta proveniencia (pública y privada) en torno a acciones y proyectos de desarrollo local, esta metodología sirve, además, para ampliar la capacidad de generar iniciativas locales. De esta manera, promueve el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles y la movilización de recursos adicionales, en beneficio del crecimiento y desarrollo de la comuna.

2. Mayores niveles de equidad y menor costo de los servicios públicos

Mediante la incorporación de los vecinos en la planificación de los proyectos del desarrollo local, se logra una más equitativa distribución de los gastos e inversiones municipales. Esta metodología es particularmente apta para integrar a grupos poblacionales marginados en el proceso de desarrollo.

Involucrando la comunidad directamente en la ejecución de las acciones, se logra bajar los costos tanto de la operación de los servicios como asimismo de la mantención de los espacios públicos. Mediante la participación directa de los vecinos, es factible mejorar también la calidad de la mantención.

3. Creciente democratización de la sociedad

La planificación conjunta de las acciones del desarrollo local aumenta la identificación de la administración municipal con su comunidad, lo cual se traduce en mejores relaciones entre la ciudadanía y el gobierno municipal. Los vecinos, por su parte, toman mayor conciencia de los problemas que enfrenta la gestión municipal y están más dispuestos a cooperar a favor del adelanto local. Vía Municipalidad, se produce un acercamiento entre todo el sector público y la comunidad, a nivel local. De esta manera, mejoran también las relaciones entre el Municipio y las administraciones provincial y nacional, y se logra mayores niveles de democracia en la gestión pública.

Al facilitar acuerdos entre distintos actores (públicos y privados) en torno a la solución de los problemas locales, permitir un control ciudadano más eficaz sobre las acciones de la administración municipal y aumentar la conciencia civil respecto de los problemas de la ciudad (o comuna), se logra ampliar el compromiso de los vecinos con su entorno comunitario y mejorar la interacción entre la sociedad civil y el sector público. Por lo tanto, la aplicación de esta metodología por parte del gobierno local, abre paso a una convivencia más democrática a nivel de toda la sociedad.

D. REQUISITOS PARA INCORPORAR LA PLANIFICACION PARTICIPATIVA A ESCALA LOCAL EN LA MUNICIPALIDAD DE CORDOBA

Respecto del marco conceptual que se explicitó en los capítulos anteriores, cabe preguntarse ahora hasta que punto el aparato administrativo de la Municipalidad de Córdoba está en condiciones para asumir el desafío de incorporar a la comunidad en la definición e implementación de las acciones y proyectos del desarrollo local. ¿Cuales son las principales dificultades que habrá que enfrentar para poder incorporar en la estructura institucional del Municipio un sistema de planificación estratégica y participativa a escala local.? - ¿Qué requisitos básicos tendrán que cumplirse para que tal sistema pueda funcionar efectivamente?

1. Incorporación de la escala local

El mayor obstáculo que se presenta en este contexto, constituye, sin duda, la fuerte centralización de la administración municipal. Tomando en cuenta que el Municipio de Córdoba tiene casi 1.200.000 habitantes y se extiende por un territorio de 562 km² sin contar, actualmente, con ningún tipo de sucursales descentralizadas, resulta indispensable que realice cambios importantes en sus estructuras internas a fin de poder alcanzar una articulación fluida y eficaz con toda la comunidad. La zonificación de la ciudad destinada a desconcentrar su administración hacia diez Centros de Participación Comunitaria (CPC), constituye un primer paso en esa dirección. Sin embargo, no es suficiente. Para poder integrar a los vecinos efectivamente en el proceso de la gestión del desarrollo local, hace falta, tal como hemos visto anteriormente (ver arriba: Capítulo B.), organizar la acción municipal con referencia a áreas territoriales más pequeñas las cuales, a efectos de ser apropiadas para la planificación participativa, pueden abarcar tanto un barrio completo o una parte de un barrio de grandes dimensiones, algunas porciones de barrios aledaños o en su caso la unión de dos o tres barrios.

Será necesario, entonces, que la Municipalidad de Córdoba subdivida la ciudad en unidades aptas para planificación local, y que incorpore las mismas en su metodología de trabajo, tanto a nivel de los CPC, cuando éstos empiezan a funcionar, como a nivel general de las distintas direcciones del Departamento Ejecutivo del Municipio, a efectos de poder establecer un sistema de planificación participativa a escala local.

2. Articulación con organizaciones vecinales representativas

Otra circunstancia que dificulta fuertemente una adecuada comunicación y cooperación con los ciudadanos es el bajo nivel de organización de los últimos. La mayoría de los barrios de Córdoba no dispone todavía de centros vecinales. Muchos de los centros vecinales existentes no cumplen su rol teniendo dirigentes que no representan efectivamente los intereses de su comunidad. Las otras organizaciones vecinales que trabajan a nivel comunitario, suelen representar sólo intereses parciales, ya sea por el tipo de problemas que ellas tratan de solucionar o por el número de vecinos que representan. Para la aplicación sistemática de la planificación participativa es fundamental que existan organizaciones vecinales en las unidades de

planificación local, a lo largo de toda la ciudad, que posean funciones y objetivos claros y sean conducidos por dirigentes efectivamente reconocidos por la totalidad o por lo menos un grupo importante de los habitantes de un territorio determinado. En caso contrario existirán infinidad de voluntades haciendo imposible el consenso y el diálogo con la Municipalidad.

El propio gobierno municipal debe preocuparse, en la medida posible, a fortalecer la estructura organizacional de los vecinos, facilitando la creación y sobre todo el funcionamiento de las distintas organizaciones comunitarias (centros vecinales y otras), como asimismo cooperando con ellas. Por lo demás, es factible, que la Municipalidad establezca, integre y/o promueva redes de apoyo destinados a aumentar la capacidad de organización de la ciudadanía, tanto a nivel local como intermedio, para permitir que la misma esté en condiciones de asumir un rol activo en la gestión del desarrollo local.

3. Disposición a compartir decisiones con la comunidad

Si bien es cierto que las autoridades locales, entendiéndose por ellas al personal político de la Municipalidad de Córdoba, tienen como objetivo común conseguir mayores niveles de participación social, no es menos real que existen entre ellas distintas percepciones sobre cómo se debe plasmar la participación y hasta dónde debe llegar. La implementación de un sistema de planificación participativa del desarrollo urbano local requiere, sobre todo, que las autoridades municipales tengan la voluntad política de compartir las decisiones sobre las acciones y proyectos locales con los vecinos. Es decir, debe existir consenso pleno sobre la necesidad de delegar responsabilidades y recursos tanto a las estructuras desconcentradas de la Municipalidad (por ejemplo, a los CPC) como también directamente a la comunidad organizada, a fin de abrir espacios para acciones de mejoramiento concertadas o entregar espacios públicos en administración a organizaciones comunitarias.

Desde esta perspectiva, cabe señalar que el hecho de que no esté previsto delegar poder de decisión a los futuros Centros de Participación Comunal limita su utilidad como instancias facilitadoras de la participación ciudadana convirtiéndolos en costosas mesas de entrada para que en definitiva los cuadros jerárquicos centrales tomen las decisiones y realicen las autorizaciones correspondientes.

4. Superación de actitudes autoritarias y paternalistas

A fin de poder aplicar un estilo de gestión nuevo que sea participativo y propositivo, hace falta conseguir que los funcionarios y empleados municipales estén dispuestos y capacitados para vincularse en forma directa y horizontal con la comunidad. Debe asegurarse a tal efecto, que todo el personal municipal aprenda a compartir decisiones con los ciudadanos y asuma actitudes amables y responsables frente a ellos. El estilo autoritario y paternalista que predomina todavía en la administración municipal de Córdoba, no favorece este cambio de actitudes. No será fácil superarlo en todos los niveles.

Otra dificultad importante para implementar una gestión participativa, resulta del hecho que la gran mayoría de los habitantes de Córdoba tiene internalizado una visión paternalista del Estado pensando que su única obligación es pagar sus tributos como contraprestación de exigir que el Municipio le solucione por sí sólo todos sus problemas.

El mismo hecho de trabajar a escala local permitirá establecer una comunicación más directa y fluida con los vecinos y facilitará a comprometerlos con el mejoramiento de su entorno urbano. De esta manera, no sólo se logrará que el personal municipal se comprometa más con los problemas de los vecinos, sino que se ayudará también a superar la actitud pasiva e individualista que predomina todavía en la comunidad cordobesa.

5. Claridad sobre objetivos y alcance del nuevo sistema

Para poder aplicar con éxito un sistema de planificación participativa a escala local, es necesario que todos los actores involucrados conozcan exactamente los objetivos y el alcance de esta nueva forma de gestionar el desarrollo urbano local. A tal efecto, debe elaborarse un marco programático que fundamente u oficialice esa política, y que permita, al mismo tiempo darla a conocer, tanto al interior de la Municipalidad y a otras entidades públicas que operan a nivel del Municipio, como a la ciudadanía de Córdoba. Difundiéndolo ampliamente en todos los niveles, ese marco programático permitirá, por una parte, homogeneizar la acción de los distintos sectores de la Municipalidad, y servirá, por otra parte, de plataforma que oriente la articulación del gobierno municipal con los distintos actores de la sociedad civil y con otros niveles de la administración pública.

6. Institucionalización de la planificación participativa a escala local

Finalmente, hace falta asegurar que se aplique la planificación participativa, en forma coherente y consecuente, a lo largo de toda la institución municipal.

En términos operativos, es necesario, como ya hemos visto anteriormente, que el Municipio adecue sus estructuras a las necesidades del trabajo a escala local (ver arriba: Capítulo B.3.). Esto requiere, en primer lugar, que se unifiquen las metodologías de planificación y recolección de información que se aplican en los distintos sectores de la Municipalidad estableciendo sistemas de planificación e información generales que sean implementados, en forma homogénea, a nivel de toda la institución.

Luego, debe asegurarse que la planificación a escala local esté interconectado con el sistema de planificación general y tenga, una expresión presupuestaria adecuada, tanto en los CPC como en los distintos sectores involucrados de la Municipalidad. A tal efecto, deben conformarse, al interior de cada zona de influencia de los CPC, unidades geográficas de micro-planificación e incorporarlas en la metodología presupuestaria.

De la misma manera, deben contemplarse las unidades de planificación local en la estructura orgánica de cada Dirección del Departamento Ejecutivo, en el sistema de información que alimenta la acción municipal, etc., incorporando la dimensión local en todo el sistema de la administración municipal.

Al asumir el desafío de introducir una nueva escala de trabajo modificando las estructuras de toda la institución municipal en los términos planteados, resulta indispensable que el Municipio de Córdoba establezca una instancia de coordinación que tenga como tarea específica y exclusiva asegurar y facilitar que se lleven adelante los procesos de cambio necesarios para poder llegar a gestionar el desarrollo urbano local en conjunto con la ciudadanía de Córdoba.

PARTE II

**ELEMENTOS METODOLOGICOS QUE FACILITAN LA GESTION PARTICIPATIVA
DEL MUNICIPIO DE CORDOBA**

INTRODUCCION

El presente documento es quinto y último producto de la asesoría que la consultora realizó en Córdoba/Argentina, entre marzo y agosto de 1993, como parte del Acuerdo de Cooperación que la CEPAL suscribió con la Municipalidad de Córdoba en el marco del proyecto "Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de América Latina". Esta consultoría apuntaba específicamente a asesorar a la Municipalidad de Córdoba en promover la participación ciudadana en la gestión de acciones y proyectos de desarrollo urbano local.

El objetivo de este documento es indicar los principales elementos metodológicos que se aplicaron y aprendieron en el curso de los trabajos de la consultoría, destacando tanto su utilidad específica como instrumentos o técnicas para una gestión participativa, como también los requisitos y dificultades que se presentan para su aplicación por parte de la Municipalidad de Córdoba.

Para elaborar los productos de esta asesoría en conjunto con la consultora, se constituyó un grupo de trabajo integrado por 10 funcionarios provenientes de distintos sectores de la Municipalidad. Este mismo Grupo Operativo analizó los principales elementos metodológicos aprendidos durante la consultoría destacando como los más importantes la Microplanificación que está destinada específicamente a la planificación participativa a nivel local (ver: Sección A.), y los diferentes procedimientos y técnicas que facilitan una gestión participativa en términos generales, tales como el método ZOPP, para la planificación de proyectos de acción, y los diferentes elementos metodológicos que se aplicaron en el proceso de la misma consultoría (ver: Sección B.). Finalmente, se especificó la utilidad de todos estos elementos para que la Municipalidad de Córdoba pueda transformarse en un gestor activo y propositivo del desarrollo comunal (ver: Sección C.). En base a los resultados del análisis colectivo, la consultora redactó el documento.

A. LA MICROPLANIFICACION COMO INSTRUMENTO PARA LA GESTION LOCAL DEL MUNICIPIO DE CORDOBA

La Microplanificación es un método que facilita la planificación a escala local con participación de la comunidad. El Grupo Operativo seleccionó este instrumento entre varias opciones metodológicas presentadas por la consultora, considerándolo el más idóneo para incorporar a los vecinos de Córdoba en la definición de las acciones a nivel local. Esta decisión se basa sobre todo en el hecho que su aplicación permite vincular el relevamiento de las necesidades directamente con la planificación de las acciones, e incorporar a los vecinos, dentro de un sólo proceso de planificación por pasos sucesivos, tanto en la identificación de los problemas como en su priorización, como asimismo en la búsqueda y definición de las soluciones.

La totalidad de los aprox. 35 funcionarios y profesionales municipales que que conocieron esta metodología en el curso de la consultoría, participando en, por lo menos, uno de los dos Talleres experimentales de Microplanificación realizados, la evaluó como un instrumento apropiado para gestionar el desarrollo local de la ciudad de Córdoba, y se pronunció a favor de tratar de incorporarlo en la metodología de trabajo de la Municipalidad.

La utilidad efectiva de la Microplanificación y su aplicabilidad en el Municipio de Córdoba serán puestas a prueba, mediante la realización de experiencias piloto, en el curso del Proyecto de "Puesta en Marcha del Programa de Promoción de la Participación Ciudadana de la Municipalidad de Córdoba", el cual fue planificado por un equipo compuesto de 19 de los funcionarios mencionados.

Una descripción detallada de la metodología y su funcionamiento contiene el Manual correspondiente que fue entregado a la Municipalidad de Córdoba. A continuación, se señalan, por una parte, las principales utilidades que los funcionarios municipales involucrados atribuyen a la Microplanificación (ver: punto 1.) y, por otra, los requisitos y dificultades para aplicarla en el Municipio de Córdoba (ver: punto 2.).

1. Utilidad de la Microplanificación para la Municipalidad de Córdoba

De acuerdo a los resultados de las evaluaciones que se realizaron al final de los dos Talleres experimentales y el análisis colectivo efectuado por el Grupo Operativo al final de la consultoría, los funcionarios involucrados estiman que la aplicación de la Microplanificación mejorará la gestión municipal en múltiples aspectos. Los principales de ellos se indican a continuación.

a) Más y mejores soluciones de problemas locales de la ciudad

La Microplanificación implica trabajar a nivel de unidades locales pequeñas y relativamente homogéneas, en términos de superficie, vías de acceso, población, problemas socio-económicos, etc., lo cual permitirá a la Municipalidad conocer mejor las distintas realidades de la ciudad. Al incorporar a los vecinos en la búsqueda de las soluciones, se podrán definir acciones más adecuadas a las particularidades de cada localidad y actuar sobre la base de los problemas que más afectan a la comunidad.

El ejercicio de la planificación conjunta estimula y moviliza la creatividad, de manera que potenciará el recurso humano que existe en el Municipio, tanto a nivel del personal municipal como por parte de los vecinos. El mismo ayudará, específicamente, a canalizar las energías del vecindario hacia la solución de sus problemas antes que en la protesta. Aprovechando tanto el conocimiento detallado del lugar y las experiencias de los vecinos, como el propio ingenio popular, se logrará una mayor diversidad de propuestas y conceptos.

El proceso de elaboración de microplanes favorece esfuerzos de coordinación y convergencia de recursos de distinta proveniencia, públicos y privados, locales y externos, en beneficio del adelanto local. De esta manera, se logrará aprovechar mejor todos los recursos disponibles, como asimismo movilizar recursos adicionales ampliando, en consecuencia, la capacidad de generar iniciativas locales y abriendo mayores oportunidades de desarrollo a nivel local.

b) Mayores niveles de equidad en la asignación de los recursos

La participación de los vecinos en la planificación de las acciones locales ayudará a distribuir los gastos e inversiones municipales en forma más equitativa y justa. El método de la Microplanificación se presta

particularmente para ser aplicada en sectores de menores recursos que presenten una amplia gama de problemas básicos sin solucionar. Iniciando las acciones de planificación local en barrios con estas características, se podrá lograr una atención preferencial e integral a sectores con mayores necesidades.

c) Mayor eficiencia de los servicios públicos a nivel local

Consensuando los resultados de la planificación, se crean vínculos de compromisos entre vecinos, por una parte, y entre vecinos y Municipalidad, por otra. En la medida que la comunidad se identifique con las soluciones y las asuma como suyas, ella tendrá también una mayor disposición a asumir responsabilidades tanto respecto de la provisión de los servicios, como de la mantención de los espacios públicos. De esta manera, será posible mejorar la calidad y bajar los costos de la acción municipal, en ambos aspectos mencionados.

d) Mejores relaciones entre la comunidad y la Municipalidad

Acercándose a la comunidad, la Municipalidad adquiere un rostro para los vecinos. Se abrirá la posibilidad de una comunicación entre el personal municipal y los vecinos basada en un real intercambio de informaciones. Al conocer mejor la realidad de los vecinos, los funcionarios y empleados municipales se motivarán y asumirán mayores compromisos frente a la comunidad. Los vecinos, por su parte, llegarán a aceptar mejor la acción municipal conociendo las causas por las que se demoran las soluciones, como asimismo los verdaderos costos de las obras. De esta manera, se construirá la base para establecer una relación de cooperación entre la Municipalidad y los vecinos de Córdoba.

e) Mayor control ciudadano de la gestión municipal

Mediante la planificación conjunta de las acciones locales, la gestión municipal se volverá más transparente y, por ende, más controlable por la comunidad. Los resultados de la Microplanificación son concretos, determinando claramente las acciones a emprender con responsables, fechas, costos estimados, etc., como también sus fundamentos, de manera que los vecinos tendrán todos los elementos necesarios para controlar la implementación y evaluar el seguimiento de las medidas acordadas.

f) Beneficios para la gestión central del Municipio

La aplicación de la Microplanificación requiere que el personal municipal involucrado trabaje en forma interdisciplinaria e multisectorial. Esta experiencia se traducirá en beneficios no sólo para el trabajo local, sino a nivel de toda la institución municipal.

El proceso de planificación a nivel local permitirá extraer datos que son de importancia para la planificación general de la ciudad. El mismo abrirá un canal de comunicación con los vecinos que revelará no sólo los problemas locales sino también aquellos que trascienden el nivel local y requieren ser gestionados en forma más generalizada.

Cabe destacar, finalmente, que el propio ejercicio de la Microplanificación enseñará al personal municipal involucrado, como es posible relacionarse con la comunidad en forma horizontal y pragmática, dejando de lado las actitudes autoritarias, paternalistas y burocráticas que caracterizan todavía gran parte de la administración municipal. En este sentido, la aplicación sistemática de la Microplanificación a escala local, constituirá un mecanismo fundamental para promover los cambios de actitudes que son necesarios para poder llegar a aplicar un estilo de gestión participativo y propositivo, en todos los niveles de la administración municipal.

2. Requisitos y dificultades para insertar la Microplanificación en la Municipalidad de Córdoba

Los principales requerimientos para incorporar un sistema de planificación participativa a escala local en la Municipalidad de Córdoba están expuestas en el documento sobre elementos conceptuales.

Los mismos constituyeron la base para definir el contenido del Proyecto de Puesta en Marcha del Programa de Promoción de la Participación Ciudadana cuyo objetivo es establecer un sistema de planificación local con participación de la comunidad, utilizando el método de la microplanificación. En dicho Proyecto se especifican detalladamente los pasos a seguir para insertar la microplanificación en la Municipalidad de Córdoba.

En el presente contexto, se resumen brevemente los principales cambios estructurales y demás elementos operativos necesarios para poder aplicar la Microplanificación en forma sistemática y, se destacan las dificultades más importantes para su implementación que fueron identificados en el curso de la consultoría.

a) Creación y selección de unidades de microplanificación

A nivel operativo, hace falta, en primer lugar, que la Municipalidad subdivida el territorio del Municipio de Córdoba en unidades geográficas que estén apropiadas para poder planificar las acciones locales en conjunto con la comunidad. Además, deben establecerse criterios para definir dónde será útil microplanificar y dónde no hará falta o no será conveniente aplicar este método. Actualmente, la Municipalidad no dispone de la información necesaria para determinar y cuantificar zonas potenciales a microplanificar.

b) Sistema general de información con referencia a la realidad local

Es necesario crear un sistema de información que homogeneice la acción municipal y alimente la planificación a escala local con datos actualizados sobre la realidad en las distintas unidades de planificación local. No es factible relevar dentro del Taller de Microplanificación toda la información necesaria para elaborar los microplanes. Tampoco será practicable efectuar un relevamiento especial de cada unidad de planificación local, antes de realizar el Taller correspondiente, tal como se ha hecho para realizar los Talleres experimentales.

Para que ese sistema sea útil, no será suficiente juntar toda la información que existe en los distintos sectores de la administración municipal y desagregarla incorporando la variable local. Hará falta, además, unificar los criterios para el relevamiento y actualizar la información existente. El propio sistema general de información debe contemplar un mecanismo que asegure su permanente retroalimentación con los datos relevados mediante la planificación a escala local.

c) Asignación presupuestaria para implementar los microplanes

Antes de empezar a elaborar un microplan con una comunidad, debe asegurarse que existan fondos disponibles que permitan implementar todas las medidas acordadas sin tardanzas innecesarias. En caso contrario, el

proceso de microplanificación puede despertar falsas esperanzas y resultar contraproducente. Para evitar que se tengan que tramitar para cada tipo de acción distintas partidas presupuestarias en los diferentes sectores de la administración municipal, hace falta incorporar en el actual sistema de presupuestación asignaciones especiales destinadas a la implementación de los microplanes en las unidades de microplanificación.

d) Complementación con el sistema general de planificación

La microplanificación en las unidades locales debe estar interconectada con el sistema de planificación general de tal manera que ambos sistemas se complementen. Es necesario diseñar una propuesta para crear un sistema de planificación a nivel general, y ponerlo en marcha. Ese sistema debe incorporar la planificación local como un mecanismo regular para definir acciones locales, determinar oportunamente las áreas de competencia exclusiva del nivel central, y contemplar, sobre todo, mecanismos de coordinación y retroalimentación entre los planificadores centrales y locales.

Para empezar, hace falta establecer una metodología que facilite que el personal municipal involucrado en la planificación local conozca las medidas planificadas a nivel general, p.ej. mediante un registro adecuado de todos los proyectos municipales en el sistema de información.

e) Adecuación de estructuras centrales y desconcentradas

Todas las distintas Direcciones municipales involucradas deben reorganizarse adecuando sus estructuras a las necesidades del trabajo a escala local. Para posibilitar el contacto con la comunidad, deben aprovecharse las estructuras desconcentradas existentes, tales como los centros periféricos de salud, los centros culturales y los centros vecinales donde existen y representen efectivamente a la comunidad. Desde ya, se deben estructurar a los CPC de tal manera que ellos puedan constituir, en la medida que empiecen a funcionar, ejes zonales a partir de los cuales se organizará la microplanificación en las unidades locales.

f) Disposición y capacidad para una relación horizontal con los vecinos

La utilización de la Microplanificación implica compartir decisiones y responsabilidades con los vecinos. Es decir, los funcionarios y empleados municipales deben estar dispuestos y capacitados para buscar a integrar

puntos de vistas distintos y negociar las soluciones, en lugar de confrontar a los vecinos con decisiones tomadas. Muchos de ellos tienen miedo a relacionarse en forma tan directa con la comunidad. La misma se contrapone a la mentalidad paternalista y las actitudes autoritarias que todavía predominan en la administración municipal cordobesa. No será fácil superarlas, en todos los niveles, y concientizar a todo el personal municipal para que apoyen y alimenten a la microplanificación.

Otro factor de resistencia puede resultar del hecho que el personal de planta no tenga suficiente confianza en la permanencia del nuevo sistema.

g) Articulación con representantes vecinales efectivamente reconocidos

La planificación conjunta de las acciones locales requiere que la Municipalidad tenga interlocutores válidos a nivel de la comunidad. De hecho, la composición del grupo de vecinos que participe en el Taller de Microplanificación es decisiva para el grado de satisfacción que producirán sus resultados en la comunidad, como también para el compromiso real con que los vecinos apoyarán la implementación del microplan. Por lo mismo, la metodología pone mucho énfasis en la preparación cuidadosa del Taller, tanto en el sentido de aclarar bien sus objetivos a la comunidad, como respecto de la necesidad de seleccionar a los participantes vecinales de una manera que todas las fuerzas vivas importantes de la comunidad estén representadas en el Taller.

La poca articulación de la Municipalidad con los vecinos a nivel local y el bajo nivel organizacional de la comunidad cordobesa, son factores que dificultan, actualmente, la realización de Talleres de Microplanificación tanto respecto de la convocatoria necesaria a nivel comunitario como de la selección adecuada de los representantes vecinales en el Taller. Entre la ciudadanía de Córdoba prevalece también una mentalidad paternalista. Hará falta un esfuerzo considerable, para convencer a los vecinos que la Municipalidad quiere cambiar realmente y lograr que ellos estén dispuestos a comprometerse efectivamente con el desarrollo de su localidad.

h) Sistema de capacitación permanente

Para echar andar un sistema de microplanificación, la Municipalidad debe producir cambios profundos de estructuras y actitudes. Su realización requiere ser acompañada por actividades de capacitación correspondientes,

dirigidas no sólo al personal municipal, sino también a dirigentes vecinales seleccionados. A fin de poder extender la implementación de la nueva metodología progresivamente, hace falta diseñar y poner en marcha un sistema de capacitación permanente.

i) Unidad especial para coordinar la aplicación del nuevo sistema

La aplicación del nuevo sistema debe ser obligatoria y homogénea, a nivel de toda la Municipalidad. A tal efecto, es necesario incorporar a la estructura orgánica de la institución una unidad administrativa que se haga cargo de facilitar la implementación del Programa de Promoción de la Participación Ciudadana en general, y que tenga como tarea específica coordinar y promover la inserción de la microplanificación con el fin de abrir el camino para su aplicación sistemática.

B. TECNICAS E INSTRUMENTOS QUE FACILITAN LA GESTION PARTICIPATIVA EN GENERAL

Aparte de la Microplanificación que se refiere específicamente a la gestión participativa del desarrollo urbano local, se aplicaron, en el curso de la consultoría, una serie de otras técnicas e instrumentos con el fin de entregar a la Municipalidad de Córdoba algunas herramientas útiles para aplicar, en forma general, un nuevo estilo de gestión que sea participativo y propositivo. Se trata, por un lado, del método ZOPP (Planificación Participativa de Proyectos orientada en Objetivos) que se aplicó, parcialmente, en la Jornada del 20 de marzo de 1993 para definir objetivos y estrategias generales de la promoción de la participación ciudadana, y luego, en el Taller del 12 al 14 de agosto de 1993 destinado a planificar el Proyecto de Puesta en Marcha (ver: punto 1.). Por el otro lado, cabe destacar en este mismo contexto, diferentes elementos metodológicos que se utilizaron para realizar los trabajos de la propia consultoría (ver: punto 2.).

1. Planificación Participativa de Proyectos orientada en Objetivos (ZOPP)

El método ZOPP fue desarrollado por la Agencia de Cooperación Técnica del Gobierno Alemán (GTZ) específicamente para las necesidades de proyectos de cooperación para el desarrollo. Se trata de un instrumento que facilita tanto la planificación estratégica de programas o proyectos de acción como también la implementación y evaluación de los mismos.

Los principales elementos de la metodología ZOPP y su implementación están descritas en el cuaderno titulado "Introducción al Método ZOPP" y los Cuadros de Presentación de los distintos pasos del ZOPP, documentos que fueron entregados a la Municipalidad de Córdoba.

El proceso de planificación de un proyecto según ZOPP requiere ser facilitado por un moderador externo que maneje perfectamente bien la metodología. Su desarrollo implica una inversión considerable de tiempo y recursos. Debido a ello, su aplicación se justifica sólo para planificar programas o proyecto de cierta importancia o complejidad, ya sea por la cantidad de recursos implicados, o sea por que se trata de definir una gran variedad de acciones que involucran a múltiples sectores y/o instituciones.

No obstante, varios elementos del método ZOPP son aplicables para facilitar una gestión participativa y propositiva, en forma general, fuera del contexto de la planificación de un proyecto concreto. Estos elementos formaron parte de la metodología de trabajo que se usó para realizar la consultoría y se mencionan en ese contexto (ver: punto 2., incisos a.-e.).

La Matriz de Planificación del Proyecto en la cual se resumen y ordenan los resultados de un Taller ZOPP sirve para estructurar cualquier proceso de planificación de acciones y organizar sus resultados de una forma que ayuda, por una parte, a orientar y dar coherencia a procesos de trabajo colectivo y multisectoriales, y facilita, por otra, el monitoreo y la evaluación de la implementación de los mismos.

2. Metodología de trabajo de la consultoría

Tal como se ha mencionado al principio, los productos de la consultoría fueron elaborados, en forma colectiva, por un grupo de funcionarios y profesionales provenientes de distintas reparticiones de la Municipalidad

que fue constituido a tal efecto y trabajó, coordinado y asesorado por la consultora externa. De esta manera, se pretendió facilitar la apropiación de los nuevos conocimientos, por parte de la administración municipal en su conjunto, como también el seguimiento de las acciones definidas. La participación directa y colectiva de distintos sectores municipales en la elaboración de las propuestas promovió, además, un óptimo ajuste de las medidas recomendadas a la realidad del Municipio de Córdoba.

Tratándose del tema de la promoción de la participación ciudadana, se dió especial énfasis en combinar la transferencia de contenidos y conceptos con la enseñanza y demostración de metodologías, técnicas e instrumentos que permiten generar productos (estrategias, programas, acciones, etc.) en forma participativa. Cada paso del proceso de la consultoría fue concebido de tal manera que constituyera para los funcionarios y empleados municipales involucrados no sólo una fuente para aprender nuevos conceptos y conocer otras experiencias, sino al mismo tiempo un ejercicio práctico de elaboración participativa de un producto determinado. Es decir, se aprendieron las herramientas metodológicas aplicándolas, lo cual es supuestamente la forma más eficaz para conocerlas y capacitarse para utilizarlas por su propio cuenta.

De los nuevos elementos metodológicos que se aprendieron en la forma señalada, destacan los siguientes, de acuerdo al análisis efectuado por el Grupo Operativo:

a) Trabajo interdisciplinario y multisectorial:

Tanto el Grupo Operativo como los otros grupos de planificación que se constituyeron para realizar los diferentes Talleres (aplicando la Microplanificación y el método ZOPP) fueron compuestos por profesionales y técnicos de diferentes disciplinas, provenientes de distintos sectores de la Municipalidad. De este modo, se logró integrar diferentes puntos de vista y se favoreció la elaboración de conceptos y soluciones integrales, aprovechando una máxima gama de conocimientos, experiencias y especialidades que existen a nivel de la institución.

b) Participación de los sectores y actores importantes

El concepto participativo implica incorporar en la definición de una medida, en lo posible, a todos los sectores y actores a quienes corresponderá un papel importante en su implementación. Al juntar todos

ellos a la hora determinar las acciones, se alcanza, por una parte, una mayor riqueza conceptual integrando el máximo de conocimientos y propuestas distintas, y se amplía, sobre todo, la base de aceptación de las soluciones definidas. Mediante el contacto de los diferentes sectores y actores en el ejercicio de la planificación conjunta, se facilita, además, la implementación coordinada de las mismas.

En los trabajos de la consultoría se incorporaron prácticamente todos los distintos sectores de la Municipalidad que tendrán que interferir directamente en la realización de los programas y proyectos definidos. Sin embargo, no se logró todavía integrar también a sectores importantes de la comunidad, tales como organizaciones comunitarias, organismos de apoyo u otro tipo de expertos en los temas tratados. Si por lo menos algunos de ellos hubieron participado directamente en la planificación del Programa de Promoción de la Participación Ciudadana, su implementación contaría, desde ya, con el apoyo concreto de partes relevantes de la sociedad civil.

c) Enfoque de equipo

El trabajo participativo, interdisciplinario y multisectorial implica trabajar en grupos. Estos grupos deben constituir equipos, en el sentido de asumir en su conjunto la responsabilidad por los productos del esfuerzo colectivo. Para ello es necesario asegurar que todos los integrantes del equipo se puedan identificar con los resultados. Esto se logra definiendo objetivos y metas concretos, trabajando sobre la base de pautas y conceptos claros y buscando consensos al concluir cada paso.

Tanto el Grupo Operativo como los grupos de planificación que se constituyeron para realizar los distintos Talleres, conformaron equipos en los términos señalados; es decir, cada uno de sus integrantes comparte la responsabilidad por el o los productos en cuya elaboración participó.

d) Avance gradual en la elaboración de los productos

Realizando el trabajo colectivo por pasos sucesivos y complementarios, de modo que cada paso constituya un producto coherente en si mismo y, al mismo tiempo, la base para elaborar el paso siguiente, se facilita la búsqueda de consensos en equipo y la identificación colectiva con el producto final.

El avance gradual por distintos pasos ofrece, además, una mayor flexibilidad respecto de la programación del tiempo, al permitir que se realice las distintas partes del proceso colectivo en diferentes períodos. De esta manera, se abre también la posibilidad de buscar la aprobación de un resultado parcial por parte de las autoridades correspondientes, antes de proceder a elaborar el siguiente paso.

e) Visualización y documentación permanente

Una forma muy eficaz de apoyar procesos de reflexión colectiva que se utilizó a lo largo de todo el proceso de la consultoría, es la visualización permanente de todos los puntos que se están tratando y la documentación continua de los resultados de cada paso realizado. Ambos instrumentos mencionados refuerzan la concentración de los participantes, facilitan procesos creativos en forma grupal y ayudan a concretar los resultados. La técnica específica de visualización de las ideas mediante tarjetas estimula, en forma muy particular, la confluencia de diferentes ideas favoreciendo, de esta manera, la superación de divergencias y la generación de conceptos integrales y novedosos. Asimismo, ella permite estructurar el proceso de análisis colectivo de modo que se facilita y agiliza la búsqueda de consensos en grupos heterogéneos.

f) Retroalimentación continua con los tomadores de decisión

Al tratar problemas complejos que afectan a distintos niveles y sectores de la institución y su entorno, y cuya solución implica cambios estructurales profundos, tal como ocurrió en esta consultoría, es particularmente importante consensuar los resultados constantemente con las distintas autoridades pertinentes, a fin de asegurar en cada momento el apoyo de los sectores involucrados al esfuerzo participativo de los equipos correspondientes.

g) Aplicación coherente y consecuente del trabajo programado

Para que un trabajo participativo en equipos heterogéneos pueda arrojar resultados concretos, es fundamental que sus integrantes establezcan, al principio, objetivos y metas claros, como asimismo que fijen la metodología y los plazos para efectuarlo. La mejor forma de mantener los equipos unidos y trabajando progresivamente en torno a los objetivos establecidos, es aplicar el programa acordado en forma coherente y consecuente, tanto respecto de los contenidos como de los

plazos fijados. En caso que se produzcan cambios imprevistos, es necesario consensuar los ajustes del programa de trabajo con todos los integrantes del equipo.

C. UTILIDAD DE LOS ELEMENTOS METODOLOGICOS APRENDIDOS PARA UNA GESTION MODERNA DEL MUNICIPIO DE CORDOBA

En el marco conceptual (ver: Productos Finales, Documento Nº2), hemos visto los cambios estructurales fundamentales que deben enfrentar los gobiernos locales en el contexto de los procesos de modernización del Estado que se están viviendo, actualmente, en la mayoría de los países latinoamericanos. En ese contexto, se destacaron tanto las razones más importantes que exigen al gobierno municipal actual superar su papel como mero administrador de recursos a nivel local y transformarse progresivamente en un gestor activo y propositivo del desarrollo comunal (ver: idem Sección A.), como asimismo los principales instrumentos de gestión que ellos necesitan para asumir su nuevo rol (ver: idem, Sección B.). Para concluir, cabe señalar en qué sentido los elementos metodológicos que se aprendieron en el curso de la consultoría, facilitarán a la Municipalidad de Córdoba empezar a cambiar su estilo de gestión en los términos planteados.

El método de la Microplanificación (ver arriba: Sección A.) abarca los tres elementos que son fundamentales para una gestión municipal moderna: la participación social, la planificación estratégica y el trabajo a escala local. Mediante la elaboración e implementación de microplanes con participación de la comunidad, se fomenta la convergencia de esfuerzos y recursos de distinta proveniencia, pública y privada, en beneficio del desarrollo local. De modo que la aplicación sistemática de este instrumento permitirá a la Municipalidad de Córdoba funcionar como promotor y coordinador del desarrollo urbano, a nivel local.

La metodología ZOPP (ver arriba: Sección B.1.) es otro instrumento de planificación estratégica que la Municipalidad puede aplicar en cualquier contexto, tanto a nivel local como general de la ciudad. Contrario a la Microplanificación, la aplicación del ZOPP es compleja y requiere de la intervención de un moderador especializado en el tema. La utilización del método ZOPP es particularmente indicada, cuando se trata de planificar acciones muy complejas en cuya implementación deben intervenir actores e instituciones heterogéneos y confluir recursos de distinta proveniencia.

Los distintos elementos metodológicos que se aplicaron al realizar la consultoría (ver arriba: Sección B.,2.), finalmente, son técnicas e instrumentos que facilitan una gestión participativa y propositiva en términos generales. La mayoría de ellos, se utilizan también al aplicar la Microplanificación o el método ZOPP. Fuera de ese contexto, estos elementos sirven tanto para mejorar la gestión interna de la administración municipal, como también para gestionar acciones que requieren la coordinación con otros actores, de la sociedad civil o del sector público. En ambos niveles, su principal utilidad consiste en facilitar el aprovechamiento de distintos recursos, humanos y materiales en torno a objetivos comunes, mediante el trabajo en equipos interdisciplinarios, multisectoriales y/o suprainstitucionales.

PARTE III

**DIAGNOSTICO SOBRE EL ESTADO DE LA PROMOCION DE LA PARTICIPACION
CIUDADANA DE LA MUNICIPALIDAD DE CORDOBA**

DIAGNOSTICO SOBRE EL ESTADO DE LA PROMOCION DE LA
PARTICIPACION CIUDADANA EN LA MUNICIPALIDAD DE CORDOBA
MARZO 1993

INTRODUCCION Y OBJETIVOS DEL DIAGNOSTICO:

El presente Documento constituye el primer producto de la Asistencia Técnica brindada por la CEPAL/CNUAH de las Naciones Unidas a la Municipalidad de Córdoba, denominada "Acciones para Promover la Participación Ciudadana en la Gestión de Proyectos de Desarrollo Urbano Local". Dicho Proyecto se enmarca en la implementación de Programas de Modernización del Aparato Municipal, los que se vienen llevando a cabo en la Municipalidad de Córdoba a través de su Area de Reforma Administrativa.

Este Diagnóstico fue elaborado por un Grupo Operativo creado a este efecto y compuesto por los funcionarios que se citan más abajo, conforme a una metodología propuesta por la Consultora de CEPAL, Dra. Petra GUERCKE.

Este es un producto colectivo de los miembros de Grupo Operativo, ya que fue desarrollado a través de una metodología participativa que así lo asegura, ajustado a las realidades del Municipio y su contexto.

El objetivo principal del diagnóstico es el de establecer una base informativa que opere como un panorama general del estado actual de la promoción de la Participación Ciudadana, impulsada por parte de la Municipalidad de Córdoba.

También pueden citarse como objetivos del Diagnóstico el de constituirse en un medio para socializar esta base informativa en el interior de la institución y el de unificar los criterios para definir cambios deseables y alcanzables referidos a esta temática.

Cabe destacar que no han sido relevados los aspectos atinentes a las actitudes y comportamientos de los funcionarios y empleados de la Municipalidad que pudieran obstaculizar o favorecer la participación ciudadana.

La Estructura del presente Documento guarda idénticas características a la utilizada para elaborar el referido Diagnóstico, es decir que en cada Línea de Promoción de la Participación detectada en la Municipalidad se pueden observar: A.1) las instancias o mecanismos en aplicación; A.2) su alcance actual y proyección a corto y mediano plazo; A.3) tipo de participación; B) actores sociales involucrados y C) demandas y propuestas de Solución.

En lo referido a los Tipos de Participación observados en las acciones del Municipio de la Ciudad de Córdoba, el Grupo Operativo los agrupó en los siguientes:

- Consulta a la comunidad o recepción de Información.
- Ejecución de actividades por parte de los vecinos.
- Toma de decisión por parte de la comunidad.
- Aportes Adicionales (materiales y humanos) de la ciudadanía.
- Control de la acción Municipal por parte de los vecinos.
- Otros.

Merece adelantarse en este Apartado que se identificaron 7 Líneas principales de Promoción de participación en aplicación a la fecha del Diagnóstico (2da Quincena de marzo de 1993). Ellas son:

- 1) Relevamientos de necesidades y opiniones.
- 2) Ejecución de Obras Públicas.
- 3) Prestación de Servicios.
- 4) Mantenimiento de Obras y Espacios Públicos por parte de la Comunidad.
- 5) Promoción de la autogestión.
- 6) Participación del Sector Privado en el diseño de alternativas de solución a problemas urbanos.
- 7) Otros incentivos para la promoción de la participación en la acción Municipal.

El Grupo Operativo autor del Diagnóstico estuvo conformado por Marcelo Castillo, Marcelo Chammás, Mariano De Juan, Jorge Escudero, Gabriela Faustinelli, Carlos Gatti, Rosa Harari, Alberto Ligaluppi, Guillermo Marianacci, Roberto Melo y Mercedes Sánchez.

El presente documento está organizado en 7 capítulos conforme a cada una de las Líneas principales de Promoción de Participación detectadas que se citan más arriba, los que se suceden a continuación.

I. RELEVAMIENTOS DE NECESIDADES Y OPINIONES

Hasta hace poco tiempo los problemas de la Ciudad eran considerados por la mayoría de los ciudadanos como cuestiones que debía el Estado Municipal relevar y solucionar por sí solo.

Las dificultades para participar con las que se topaba el vecino en algunos casos y su propia idiosincracia en otros, hizo que se mantuviera aislado de la solución de los problemas y se sintiera que no formaba parte de la misma.

Este concepto paternalista del estado llevó a fracasos, generación de problemas urbanísticos no resueltos, impactos ambientales no discutidos, relevamientos de problemas sin soluciones técnicas apropiadas generándose conductas disociales, inseguridades por parte del vecino, represiones y críticas no constructivas.

Frente a esta realidad se tornó necesario encarar los problemas de la Ciudad con un enfoque diferente, global, con participación comunitaria, abriendo canales de información recíproca vecino-Municipio.

A través del análisis de esta línea de promoción de la participación han surgido las acciones siguientes desarrolladas en el Municipio:

- I.1.- Relevamientos Puntuales.
- I.2.- Centros de Salud.
- I.3.- Consejo de Prevención Ciudadana.
- I.4.- Oficina de Protección al Consumidor.
- I.5.- Oficina de Atención al Vecino.
- I.6.- Atención de Proyectos Vecinales
- I.7.- Foros y Cuerpos Consultivos.

I.1.- RELEVAMIENTOS PUNTUALES

Esta línea de promoción de la Participación se realiza a través de consultas no vinculantes referidas a temas específicos de interés comunitario.

Los actores involucrados son principalmente los vecinos de los sectores afectados por el problema particular que se releva.

Durante el año 1992 se realizaron dos consultas a los vecinos, a saber:

- Construcción de un Edificio Puente sobre Río Suquia.
- Construcción Area Peatonal en calle 9 de julio.

La primera de ellas se llevó a cabo con el objeto de definir el grado de adhesión de los vecinos respecto a la construcción de un edificio administrativo sobre el Río Suquia, variable a ser tomada en cuenta en la evaluación del impacto ambiental de la obra. La misma se desarrolló un día domingo y consistió en que los vecinos de la ciudad de Córdoba fueran a votar voluntariamente, en cuartos oscuros destacados en una Escuela vecina al lugar donde se realizaría la obra, por dos alternativas: Edificio sobre el Río vs. Edificio sobre Terreno.

Se receptaron 2.523 votos de vecinos mayores de 16 años a la fecha de la consulta. Cabe destacar que la mayor participación en esta consulta, se polarizó en los vecinos de 16 a 18 años y en los vecinos de mayor edad, ya que las mesas de votación de dichos agrupamientos etarios fueron las que mayor cantidad de votos receptaron. Debe destacarse que la legislación electoral fija edad mínima de 18 años y generalmente es usada esta edad en las encuestas de opinión.

Con respecto a la segunda de las consultas citadas, la misma persiguió medir el grado de consenso sobre la peatonalización de una cuadra de la calle 9 de Julio y para ello se relevó a los vecinos frentistas de dicha calle a través de una entrevista con cada uno de ellos, encuestándose a 23 propietarios.

Como puede apreciarse el tipo de participación lograda es la de Consulta o relevamiento de información a los vecinos para luego el Municipio tomar la decisión.

Es necesario que la Municipalidad defina claramente el sector de población "afectada" o "involucrada" en el problema a resolver. Este método de consulta demuestra su fortaleza al facilitar la comunicación directa entre el municipio y los vecinos, sin embargo la falta de una estructura para lograr agilidad operativa conlleva a la no utilización más frecuente de esta metodología de consulta.

Otra acción que también puede citarse dentro de este punto, es la del relevamiento que viene dándose a través de la Comisión de Vivienda de la Municipalidad, conformada por las Secretarías de Participación Vecinal y Desarrollo Humano, Desarrollo Urbano, Economía y Finanzas, Salud Pública y por el responsable del Comité de Emergencia. Este relevamiento está dirigido a las Cooperativas y Mutuales de vivienda y a Organizaciones No Gubernamentales y refiere a las necesidades y recursos con que cuentan.

Antes de terminar el tratamiento de este punto, debe mencionarse la formalización de un mecanismo de consulta a través de la Ordenanza N° 8882 de fecha 18/02/93, hecho que refuerza la potencialidad de esta línea de promoción de la participación y la necesidad de crear una estructura que se ocupe de ella.

Dicho dispositivo refiere a la posibilidad que poseen los vecinos de solicitar la realización de audiencias públicas con el Intendente y su gabinete, en las que se informe el accionar de la Municipalidad y recepten propuestas e inquietudes concretas.

No pueden evaluarse las potencialidades de la Ordenanza debido a que por su reciente promulgación no ha sido aplicada a la fecha del presente Diagnóstico.

I.2.- CENTROS DE SALUD

Los Centros de Salud de la Dirección General de Atención Médica Periférica dependientes de la Secretaría de Salud Pública, presentan un ejemplo de descentralización de la atención de salud dentro de un municipio a través de 61 efectores, que están distribuidos en forma radiada hacia la periferia de la ciudad.

Esta estructura, que en algunas circunstancias llevan más de 30 años de actividad barrial, han ido desarrollando distintas formas de participación social.

El volumen de atención de los mismos se los puede dimensionar si tenemos en cuenta que se realizan 720.000 consultas médicas por año y 515.000 prestaciones de enfermería anuales.

En general la demanda de atención proviene de los sectores más carenciados socioeconómicamente, de todas maneras en los últimos años está demandando el subsector de obras sociales ante la crisis del sector salud y alto costo que tiene la atención.

Desde los centros de Salud se desarrollan principalmente programas de prevención que implican un fuerte compromiso social para poder implementarse en forma efectiva y eficaz. Estos programas son Control de Crecimiento y Desarrollo que incluye la atención del desnutrido, con el que se forman los grupos de madres que se encargan del seguimiento y búsqueda de los que abandonan el programa.

Control de cáncer citoginecológico: búsqueda activa para atención precoz.

Control de embarazo y puerperio: búsqueda y seguimiento de los embarazadas. Grupos de adolescentes embarazadas y madres adolescentes.

Control de T.B.C.: búsqueda activa con participación de comunidad de los posibles tuberculosos y control de foco.

Programa de inmunizaciones: con trabajo de seguimiento de los sectores de riesgo.

Programas locales: Los Centros de Salud desarrollan programas de implementación local con distintos grados de participación de la comunidad, con un proceso cada vez más significativo en cuanto a la asunción de responsabilidad de los sectores sociales involucrados, apoyados por una política de participación diseñada desde el Municipio e instrumentada desde la Secretaría de Salud Pública. En este proceso de programación y participación es notoria también la coordinación y articulación con actores extrasectoriales como educación, obras públicas y acción social.

Red S.E.PA.: (Salud, Educación y Participación). Este programa está orientado a desarrollar programas de Educación para la Salud desde el nivel local con la participación de la comunidad y con los recursos educativos al alcance en la zona (cartilla, Radio F.M., diarios, murales, charlas educativas, etc.)

Una interesante propuesta de participación está dada en el desarrollo de las U.P.A.S. (Unidades primarias de atención de salud) que se implementan a partir de las necesidades de atención de salud barriales en las cuales los vecinos hacen la propuesta de ubicación y los técnicos de factibilidad. Lograda la viabilidad, la comunidad se hace cargo de la infraestructura edilicia y la Municipalidad aporta los recursos humanos y el equipamiento.

Estas U.P.A.S. están enmarcadas dentro del PRO.MU.SA. (Programa Municipal de Salud) que acuerda con los principios de la O.P.S. de "acercar la atención de salud donde vive y trabaja la gente". Estas U.P.A.S. están dentro del área programática de un Centro de Salud.

Por otra parte es digno de mencionar la capacitación de vecinos para desempeñarse como Agentes Comunitarios de Salud, que mediante la citada capacitación realizan el seguimiento de personas que viven alejadas del Centro de Salud (control de hipertensos) o monitorean la zona para prevención de enfermedades (cólera) o realizan búsqueda activa de personas que deberían incorporarse a los programas.

La primera camada de Agentes Comunitarios de Salud egresó en diciembre /92 con un total de 20 agentes de B° Mirizzi.

En 1993 se están desarrollando dos cursos, uno en B° Yapeyú y otro en B° 16 de Noviembre, con un total de 50 participantes aproximadamente.

También se realiza el adiestramiento de alumnos primarios como agentes de salud, en Centro de Salud N° 46 de B° Santa Isabel.

A partir de la implementación de PRO.MU.SA. se está llevando a cabo un cambio en la significación del registro de la actividad del Centro, dejando de estar basado en el profesional para tener

como eje la persona que acude a estas reparticiones o las actividades comunitarias que el mismo realice, lo que permitirá una vez generalizado el sistema, cualificar la información y poder operar en la comunidad de acuerdo a necesidades.

Todo lo descripto es un proceso que se va afianzando cada día más, que tiene una potencialidad que tal vez no alcancemos a dimensionar, si pensamos que en el futuro se planea organizar los Consejos Locales de Salud y Consejos Regionales de Salud que permitirán detectar necesidades no sólo de salud sino también de otras áreas, la formulación de propuestas y la definición de prioridades, orientados a mejorar integralmente la calidad de vida que supera al sector salud.

I.3.- CONSEJO DE PREVENCION CIUDADANA

Este Consejo se creó para proveer a la mayor seguridad ciudadana, requiriendo para ello del diseño y desarrollo de estrategias y políticas integrales y coordinadas de prevención delictiva. El desarrollo de estas políticas debía necesariamente contemplar aspectos relativos a la marginalidad, educación, justicia, salud, policía, vivienda, urbanismo, desocupación laboral, entre otros, priorizando las actuaciones en el campo de la infancia y la juventud.

Era necesario canalizar y articular las demandas con otros sectores y jurisdicciones, promoviendo la organización comunitaria. Se destaca la importancia del rol del Municipio en la vida y seguridad del ciudadano, aconsejándose la instauración y progreso de políticas de prevención en los barrios, en la planificación urbana, en el mejoramiento y coordinación en la prestación de los servicios y en el favorecimiento de canales de comunicación para la participación comunitaria.

Uno de los propósitos fundamentales fue crear un ámbito que permitiera discutir los problemas y buscar soluciones posibles a los mismos, promoviendo acciones para la participación ciudadana a través de la promoción social, favoreciendo el compromiso, la responsabilidad y la solidaridad incrementando la seguridad de los ciudadanos y con posibilidad de lograr una mejor calidad de vida a partir de prevenir los factores asociados a la criminalidad.

Entre los objetivos podemos citar:

- Creación de un ámbito municipal de interrelaciones que promueva la seguridad ciudadana con estrategias preventivas.

- Relevamiento y actualización periódica de información acerca de programas preventivos y necesidades ciudadanas.

- Detectar y transformar las demandas y problemas sociales en estrategias de prevención.
- Recuperar la credibilidad y la confianza ciudadana.
- Canalizar las inquietudes y necesidades individuales, traducirlas y reformularlas como demandas colectivas.
- Formular pequeños proyectos atendiendo a las estrategias trazadas y realizar evaluación y difusión permanente de los alcances y resultados logrados.

Las Potencialidades de esta línea de promoción de la participación son las siguientes:

- Facilitar la apertura institucional.
- Permite concretar actividades independientemente del apoyo municipal.
- Permite la detección y definición de nudos problemáticos.
- Realizar la consulta autodiagnóstica.
- Lograr una paulatina consolidación de comisiones multisectoriales que promueven la participación.
- Favorecer la integración y participación comunitaria de los grupos familiares como protagonistas de actividades preventivas.
- Lograr reuniones y asambleas de acercamiento, información y sensibilización con representantes institucionales y la comunidad.
- Lograr atender necesidades colectivas y no individuales.

Como Debilidades pueden citarse los aspectos que siguen:

- Dificultad por parte de los vecinos en asumir compromisos en actividades comunitarias.
- Dificultad para convocar a las instituciones barriales.
- Resistencia a la incorporación de vecinos en las diversas actividades que se organizaron.
- Falta de seguimiento y evaluación de proyectos implementados.
- No se logró una relación ciudadano-administración fluida con reciprocidad informativa.

En general las soluciones propuestas contribuyeron a disminuir los problemas detectados no siendo definitivas; pero evaluando cada una de las siete pruebas piloto implementadas durante el año 1992 se observa que existe un acentuado interés en participar solidariamente, excepto en barrio Remedios de Escalada donde la respuesta fue heterogénea y con gran dificultad de convocatoria por parte del Centro Vecinal.

Durante el año 1992 se concretaron emprendimientos en: YAPEYU, ROSEDAL, VILLA URQUIZA y PARQUE CAPITAL; en estos barrios se realizaron consultas autodiagnósticas y se desarrolló el proyecto

de promoción comunitaria en VILLA URQUIZA, GRAL. MOSCONI, LAS VIOLETAS, MARCOS SASTRE, PARQUE LICEO, REMEDIOS DE ESCALADA y VILLA BELGRANO.

I.4.- PROTECCION AL CONSUMIDOR

A través de la Ordenanza 8852/92 se crea la Oficina de Protección al Consumidor cuya misión, relacionada con el relevamiento de necesidades, es la de receptor quejas con aporte de pruebas contra comerciantes o prestatarios de servicios sean estatales o privados.

Este relevamiento, es procesado a través de un Sistema de Computación diseñado a los efectos de contar con información válida para la toma de decisiones, referida a la prevención de conductas erróneas por parte de los comerciantes y a la educación del consumidor.

Luego de receptada la denuncia se suceden las siguientes etapas destinadas fundamentalmente al avenimiento de las partes involucradas: 1) Citación al comerciante. 2) Etapa de conciliación. 3) Remisión a Los Tribunales Municipales de Faltas. 4) Juzgamiento. 5) Sanción o exhimición del comerciante.

En lo referido a su alcance actual y en función de que la Oficina comenzó a trabajar a principios de Marzo de 1993, resulta difícil evaluar su actividad por lo exiguo del tiempo en que está funcionando.

En lo atinente al tipo de Participación del vecino en este Servicio Municipal, podemos catalogarlo como de solicitud de soluciones respecto a problemas comerciales y al procesarse los datos de las denuncias receptadas, se obtiene información para que funcionarios municipales fijen políticas.

Los actores sociales involucrados en esta Forma de Participación son del tipo individual.

Las potencialidades de esta acción como instrumento de relevamiento de información no sólo es aprovechada por el Municipio sino que debido al convenio suscripto con la Subsecretaría de Comercio de la Provincia, los datos que se procesen también serán evaluados por este orden de Gobierno.

I.5.- OFICINA DE ATENCION AL VECINO

La Oficina de Atención al Vecino fue creada el 27/06/92 y sus funciones principales son:

- Asesorar al vecino sobre los distintos tipos de trámites municipales (requisitos, lugar de atención, horarios, responsables, etc.)

- Receptar y tramitar quejas y Denuncias que presenten los vecinos sobre la atención al público y sobre servicios que presta la Municipalidad.

De esta forma la oficina actúa como receptora de denuncias y quejas y por lo tanto el Tipo de Participación sería el de Consulta o recepción de Información ya que al ser procesadas se puede inferir cuáles servicios del Municipio están siendo prestados con menor efectividad.

Como POTENCIALIDAD de esta línea de Promoción de la Participación podemos citar que la misma, al igual que la Oficina de Protección al Consumidor, se constituye en una herramienta de Relevamiento de Información sobre necesidades de los vecinos.

Antes de finalizar este punto es necesario destacar como limitación que no todas las Direcciones dan pronta respuesta a los requerimientos receptados por la Oficina. Este problema está basado en que la metodología aplicada no vincula directamente los requerimientos de los vecinos con quienes al interior del Municipio deben dar la solución, favoreciendo las acciones individuales y no contribuyendo a que la comunidad se organice en búsqueda de las mismas.

De esta manera no es factible esta relación directa, lo que impide que exista un planeamiento conjunto de las soluciones, ni se aproveche la oportunidad para que los vecinos realicen aportes adicionales de recursos.

I.6.- ATENCION DE PROYECTOS VECINALES

La Secretaría de Servicios Públicos crea en los primeros meses del año 1992, una oficina de atención a centros vecinales para receptar propuestas e inquietudes respecto a temas relacionados con el transporte y tránsito.

Los actores involucrados resultan evidentemente los vecinos agrupados a través de Centros Vecinales o por Barrios o Sectores geográficos, que presentan propuestas para la optimización de los servicios y/o cambios en los recorridos o incrementos en las frecuencias y relocalización de paradas y/o refugios.

Los indicadores a considerar serían:

Cantidad de proyectos aprobados
Cantidad de proyectos presentados

Cantidad de proyectos ejecutados
Cantidad de proyectos aprobados

Estos indicadores tuvieron los siguientes valores durante el año 1992: 15/21 y 13/15 respectivamente.

Considerando que de 21 proyectos presentados, 15 fueron aprobados, es decir el 71,43%, de los cuales el 86,67% fueron ejecutados y teniendo en cuenta que muchos de los proyectos no se pudieron llevar a cabo por requerir intervención de otros organismos municipales, concluimos que los resultados obtenidos fueron satisfactorios.

Evidentemente, existe una dependencia intersectorial en la solución de problemas, aspecto éste que no es tenido en cuenta por los vecinos al presentar sus propuestas y las áreas comprometidas en el tema específico -transporte y tránsito- ven imposibilitado su accionar al requerir para la solución del problema, la afectación de medios que pertenecen a otras dependencias operativas.

Es decir, que la fluidez que se pudiere lograr con esta oficina se ve entorpecida cuando la solución no depende solamente de la Dirección de Transporte y/o Tránsito.

En lo que refiere a las POTENCIALIDADES de esta línea de Promoción de la Participación, podemos afirmar que se creó un nuevo canal de participación más directo entre el vecino y la Municipalidad. La propuesta del vecino es tratada y estudiada.

Con respecto a sus DEBILIDADES, las presentaciones suelen ser solamente quejas sin propuestas de solución. No siempre es viable la solución (p.e.: no se puede cambiar el recorrido de una línea hasta tanto no se pavimente el sector sin servicio) pues no depende sólo del área de transporte y/o tránsito.

El tipo de participación correspondiente a esta línea de Promoción de la Participación podría clasificársela como de Consulta e Información, aunque también debe mencionarse que los vecinos presentan proyectos de mejoramiento.

I.7.- FOROS Y CUERPOS CONSULTIVOS

Desde el inicio de la gestión se conformaron una serie de organismos con representantes extramunicipales con el objetivo principal de constituirse en cuerpos asesores del Depto. Ejecutivo y a la vez recabar la opinión de distintos sectores sobre la problemática urbana.

En la sala de cuerpos consultivos del Cabildo de la Ciudad y dependiendo de la Secretaría de Gobierno se constituyeron: el Consejo Económico y Social Municipal con la participación de representantes de Cámaras empresarias y sindicales, el Foro de Ex-Intendentes y el Foro de Ex-Concejales.

Dentro de esta línea de participación también se incluye la Comisión Asesora para el dictado de la Carta Orgánica Municipal. La Constitución Provincial de 1987 y la Ley Orgánica Municipal otorgan a los Municipios la facultad de dictar a través de elecciones constituyentes su propia Carta Orgánica. Es así que el Depto. Ejecutivo creó una Comisión de Juristas notables de la ciudad para generar grandes lineamientos que faciliten la tarea de los constituyentes municipales cuando sean elegidos.

Otro cuerpo conformado con la participación de representantes no municipales es el Taller Ambiental "Córdoba nuestra casa". Este ámbito se creó con el objetivo de que en su interior se desarrollaran propuestas de mejoramiento del medio ambiente urbano y para ejecutar acciones conjuntas Municipio y comunidad. De esta manera se involucra a la Sociedad Civil en la problemática ambiental y se facilita la concientización de la población.

Como puede apreciarse el tipo de participación es el de consulta o relevamiento de opiniones.

II. EJECUCION DE OBRAS PUBLICAS

La presente línea de Promoción de la Participación Ciudadana se refiere a la construcción de Obras Públicas por parte de la comunidad.

La ejecución de obras públicas en forma directa por parte de los vecinos, está legislada a través de las Ordenanzas 8546/90, 7992/84 y 8004/84.

El tipo de obras a ejecutar son Redes colectoras de cloacas, Redes de gas natural y Pavimentación y construcción de cordón cuneta.

Los actores sociales involucrados conforme a las normativas legales citadas y con el fin de construir las obras, se constituyen en vecinos agrupados, en centros vecinales o cooperativas.

Estos tres tipos de agrupamientos pueden conformar los entes promotores para la construcción de alguna de las obras mencionadas.

La metodología de trabajo prescripta por las Ordenanzas se inicia con la presentación por parte de los entes promotores ya constituidos ante la Municipalidad para solicitar la factibilidad de obra. En caso de corresponder, la Municipalidad autoriza la misma y los entes promotores deben conseguir el 70% de las firmas de los propietarios de inmuebles que abarcará la obra.

Realizado dicho trámite El Municipio declara la obra de utilidad pública, y de pago obligatorio para la totalidad de vecinos . Seguidamente se presentan los Proyectos de ingeniería necesarios y en algunos casos la propia Municipalidad desarrolla los mismos.

Otro aspecto que debe aprobar el Municipio a través de las direcciones correspondientes es el monto total y las cuotas que deberán abonar los beneficiarios. Dichas cuotas son cobradas directamente por el Ente y es éste quien contrata a una empresa para su construcción.

La Municipalidad realiza tareas de inspección hasta la finalización de la obra, posteriormente los entes transfieren la obra al Municipio, si es de cordón cuneta o red cloacal. Y a la ex empresa Gas del Estado si se tratara de obra de red de gas.

II.1 OBRAS DE RED COLECTORA DE CLOACAS CON PARTICIPACION DE LOS VECINOS

De acuerdo al relevamiento realizado en la Dirección de Redes Sanitarias y Gas podemos determinar lo siguiente:

- 1) Que hasta el año 1.983 la red cloacal de Córdoba servía aproximadamente al 25% de la población concentrado especialmente en el área de Nueva Córdoba y barrios aledaños.
- 2) Con el advenimiento de la democracia se trató de mejorar los servicios a la población, mediante la participación de Centros Vecinales, Entes Promotores y Cooperativas mediante Ordenanza N°8546/90.

A partir del año 1.990 con la transferencia producida desde la provincia a la Municipalidad, del área recolectora de efluentes cloacales se trató de incrementar este servicio, beneficiando de esta forma a un vasto sector de la Ciudad de Córdoba.

Si se toma como base para realizar un cuadro comparativo, el número de habitantes del Censo 1.991, podemos ponderar las obras ejecutadas por la Municipalidad desde el año 1991 hasta marzo de 1993.

TOTAL DE HABITANTES	1.109.659	100%
Habitantes beneficiados por obras de red cloacal ejecutada por la Municipalidad	5.560	0,50%
Habitantes beneficiados por obras de red cloacal ejecutada por entes promotores	56.803	5,12%
Habitantes beneficiados por obras de red cloacal ejecutada por cooperativas	9.040	0,81%
		6,43%

Como potencialidad de esta línea de Promoción de la Participación se puede decir que:

- 1) En varias décadas este servicio estuvo dirigido a un sector privilegiado de la ciudad de Córdoba ya que mantuvo las redes cloacales históricas.
- 2) Si comparamos la red cloacal que se instaló hasta 1990 que servía al 25% de la población con la construída desde 1991 a 1993 la que benefició a un 6,43%, podemos afirmar que el resultado es más que satisfactorio.

3) Consecuentemente, la participación ciudadana actúa como un reaseguro de la equidad y demuestra ser un eficaz instrumento de gestión.

Por otra parte pueden manifestarse como limitación para esta línea de promoción de la participación, que la realización de este tipo de obra a través de la metodología explicitada más arriba esta condicionada a la capacidad de la actual planta de tratamiento de líquidos cloacales

II.2 EJECUCION DE RED DE GAS NATURAL EN LA CIUDAD DE CORDOBA

Las primeras obras de red de gas natural fueron ejecutadas en el año 1.962 y comprendieron el área central de la ciudad de Córdoba.

Posteriormente y con la promulgación de la Ordenanza N°5.143/66 se extendió el servicio a Nueva Córdoba y barrios aledaños.

La totalidad de las redes domiciliarias hasta 1.983 incluidos gasoductos suman la cifra aproximada de 1.400.000 metros lineales.

Estas obras fueron realizadas por la ex-empresa de Gas del Estado y la Municipalidad de Córdoba sin ninguna participación de los vecinos.

Con la promulgación de la Ord. N° 7.992/84 los vecinos participaron activamente en la ejecución de las obras de la siguiente forma:

1. Impulsando una campaña de concientización en los barrios interesados , contando con el apoyo técnico de parte del Municipio y de la ex Empresa Gas del Estado.
2. Recolectando firmas de los vecinos involucrados para completar los requisitos de adhesión que exige la ordenanza.
3. Tramitación ante la Municipalidad de Córdoba y la ex empresa Gas del Estado para que la obra sea declarada de utilidad pública y pago obligatorio.

Como potencialidad de esta línea de Promoción de la Participación podemos afirmar que:

Con la promulgación de esta ordenanza se ha logrado la participación de gran parte de los vecinos de la ciudad de Córdoba, no solamente solicitando de servicios, sino también en la toma de decisiones de parte de los mismos.

Desde 1.962 hasta 1.983 se ejecutaron 1.400.000 mts lineales de red de gas lo que significa un 39,47% del total existente. Y desde 1983 a marzo de 1.993 se ejecutaron 2.147.330 mts lineales de cañerías, significando un 60,53%

II.3 PAVIMENTACION Y CORDON CUNETETA

La ordenanza que prevé la ejecución de cordon cuneta y carpeta asfáltica ha permitido la promoción de la participación activa de los vecinos mejorando a un vasto sector de la ciudad de Córdoba.

A través de la Ord. N° 8.004/84 se han ejecutado 216.248 m² de carpeta asfáltica y cordón cuneta y 89.416. m² de cordón cuneta beneficiando a 57.000 habitantes aproximadamente. Cabe destacar que se encuentran más de 20 proyectos en estudio, lo que permite asegurar que existe una tendencia positiva respecto a la metodología de ejecución de este tipo de obra. La participación de los vecinos agrupados en Entes Promotores y Cooperativas es importante ya que no solamente realizan tareas administrativas sino que ejecutan o contratan las obras, responsabilizándose en el cobro y el pago de ellas, lo que significa que el vecino tiene poder de decisión. Esto garantiza la equidad y potencializa el sistema. La limitación para la aplicación de esta metodología es que existen zonas en la Ciudad con problemas de infraestructura que no pueden acceder a este sistema por no contar sus habitantes con posibilidades económicas para realizar dichas obras.

La conclusión sobre esta línea de promoción de la participación resulta en que es una de las más avanzadas con respecto a las demás , ya que no solo se refiere a acciones de consulta a la comunidad o provisión de información por parte de ellas, sino que también los vecinos realizan obras de servicios públicos, toman decisiones, aportan material y recursos humanos para la concreción de los objetivos propuestos.

III. PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS

III.1 Cooperadoras de Escuelas

Con la Ordenanza N° 8235 del año 1986 y que rigió hasta 1992 se impulsó la Comisión escolar de vecinos formada por padres, alumnos y docentes.

La promoción de la participación de acuerdo a la evaluación realizada por la Dirección de Educación fue positiva.

Se realizaron diferentes tipos de eventos con autorización y colaboración de docentes. El importe que los padres aportaban a esta Comisión (contribución no obligatoria) se utilizó para compras de material didáctico y reparaciones pequeñas.

La colaboración de los padres fue fundamental en el inicio de las huertas comunitarias, comedores escolares y la copa de leche. Dicha colaboración -de acuerdo al relevamiento efectuado- se puede decir que cumplió con los objetivos y el alcance que la Ordenanza N°8235/86 establecía ya que no existieron problemas en las comisiones formadas en las 38 escuelas municipales.

Tomando como base el buen manejo que estas comisiones realizaron se impulsaron los proyectos de Ordenanzas N°s.8819 y 8820 que fueron aprobadas en octubre de 1992.

Las mencionadas Ordenanzas promueven convenios de descentralización de las acciones de mejoramiento de las escuelas municipales con las asociaciones municipales.

Los puntos más salientes de las mismas son:

- 1.- Transferencias de recursos del Ejecutivo Municipal a las Cooperadoras para reparación o mejoramiento de los establecimientos municipales.
- 2.- Fijar mecanismos de control para verificación de gastos por parte del municipio.
- 3.- Supervisión y asistencia técnica de la Municipalidad en los casos que sean necesarios.

En los Artículos 1° y 2° de la Ordenanza N°8820 se establece que las Cooperadoras escolares son asociaciones integradas por padres o tutores de alumnos del establecimiento y por vecinos de su radio de influencia, con el fin de contribuir a la conservación y al mejoramiento de los edificios escolares, del mobiliario y de los espacios destinados a recreación.

No podrán intervenir en el gobierno del establecimiento ni en los aspectos pedagógicos ni docentes, aspectos éstos reservados a la autoridad municipal.

En la actualidad se han realizado asambleas en 34 de las 38 escuelas con el objetivo de conformar las Cooperadoras escolares. El grado de promoción de la participación ciudadana de acuerdo a la Dirección de Educación ha sido muy importante.

III. 2 Clubes de Padres de Centros Infantiles

La problemática social es amplia y compleja ya que se pretende dar una respuesta integral. Para ello se trabaja en coordinación con otras instituciones barriales, gubernamentales, O.N.G., etc., teniendo en cuenta que existen obstáculos estructurales que no pueden resolverse por sí mismos, pero sí es posible intentar algunos cambios a través de proyectos que apuntan a disminuir la incidencia de algunos factores de riesgo.

En los Centros Infantiles se promueve la discusión sobre las características de los sectores populares con los que se trabaja a fin de adecuar la prestación del servicio de acuerdo a las necesidades que se plantean:

- * Atención de demanda espontánea y derivación correspondiente de acuerdo a la problemática específica.
- * Contacto con familias de niños de asistencia irregular.
- * A nivel comunitario, se concreta en la ejecución de proyectos específicos.
- * Grupo de mujeres: Como espacio de reflexión y comunicación, revalorizando el rol protagónico de la mujer, fortaleciendo su autoestima a través de la experiencia compartida.
- * Con familias de niños desnutridos en coordinación con el Centro de Salud.
- * Integración barrial, convocatoria a instituciones y vecinos del barrio, para la ejecución de acciones que favorezcan el mejoramiento de la calidad de vida de la población.
- * Se organizarán debates con preadolescentes (por medio de talleres de títeres y cerámica) sobre los derechos del niño.

METODOLOGIA:

Los proyectos se llevan a cabo a través de una metodología participativa, poniendo énfasis en el proceso de transformación y reflexión teniendo en cuenta una comunicación democrática.

La dinámica es de facilitar este proceso, ayudando al grupo a que se exprese y aportando información y asesoramiento para que avance en un proceso de cambio, considerando las oportunidades de afirmación y profundización del protagonismo de la gente.

En todos los Centros Infantiles existen "Clubes de padres" que perciben dinero a través de aportes voluntarios o de eventos. Lo recaudado se utiliza para la compra de material didáctico y para realizar pequeñas reparaciones, llevada a cabo en la mayoría de los casos por los padres (mano de obra).

Tres Centros Infantiles cuentan con el padrinazgo de las empresas Minetti, Shonko y Artegraf quienes se encargan del mantenimiento edilicio y la provisión de materiales didácticos.

Cabe destacar que está a la firma un convenio con el colegio Alejandro Carbó para que los estudiantes del profesorado de Educación Pre-escolar puedan concurrir a los Centros Infantiles a realizar sus prácticas, a cambio de que este colegio coordine cursos de capacitación para el personal municipal afectado a los mismos. Existe también una política de coordinación con el Instituto Cabret, Hellen Keller y ALPI entre otros.

III. 3- COOPERADORAS DE HOGARES DE DIA Y HOGAR DE ANCIANOS

La tercera edad en Córdoba representa un 12% de la población en general, no encontrando siempre esta franja una respuesta social a sus demandas económicas, personales y sico-sociales.

Frente a esta realidad la Municipalidad de Córdoba a través de la Dirección de Desarrollo Humano y de su Area Ancianidad, ha venido realizando nuevos y constantes aportes, como por ejemplo creando instituciones destinadas a mejorar la calidad de vida de este sector social. Son ellos: Centros Integrales, Pequeña Residencia y Hogar de Ancianos Padre La Mónaca.

Se crearon también otras alternativas:

- Hogar de Día "Tucumán 252".
- Hogar de Día "La casa de Don Gaspar" B° Gral Bustos.
- Centro Integral "Paseo de las Artes".
- Centro Integral "Rincón de los Amigos B° Pueyrredón".
- Centro Integral "Yapeyú".
- Centro Integral "Villa Cabrera".

Estos son centros de día en los cuales el anciano participa con sus pares en las actividades socio-recreativas, creativas e instrumentales, las que facilitan la interacción social y posibilitan su sostén y apoyo interpersonal. Además pueden contar, si así lo requieren con una comida diaria (almuerzo), a los fines de paliar las necesidades de los ancianos más carenciados.

La "Pequeña Residencia" (P.R.) y el Hogar de Ancianos (H.A.) son ofertas sociales destinadas a ancianos autoválidos en la primera y autoválidos semidependientes y dependientes en el Hogar de Ancianos. Ambas instituciones son abiertas con la permanencia de los ancianos al centro.

CANTIDAD Y DIVERSIDAD DE LA POBLACION ASISTIDA

Total de ancianos asistidos en HDD-CI-PR Y HA -----	1.186
Asisten a los 6 Centros de Día el 86%-----	1.017
Internados en Hogar de Ancianos Padre La Mónaca-----	169
Pequeña Residencia-----	20

Un total del 23% (275) son hombres y un 79% (911) son mujeres.

Aportes por Cooperadoras:

En todos los H.D.D. y en el Hogar de Ancianos se aporta un monto mínimo de cuota mensual que se destina usualmente a pequeñas refacciones, compras de materiales para las actividades, mejoras y mantenimiento edilicio, etc.

Estos fondos son aportados por todos los miembros de los Centros que estén en condiciones de efectuarlo; no es una exigencia arancelaria.

De acuerdo al análisis realizado y como síntesis podemos determinar que existe co-gestión, ya que la coordinación de actividades se realiza de común acuerdo. (miembros usuarios-municipio).

Como potencialidad de esta línea de Promoción de la Participación Ciudadana, se puede decir que con relación al clima social en los Centros de Día existe un ambiente humano que los gerontólogos ven como deseable. Estos centros juegan actualmente un papel fundamental en la mejora de la calidad de vida de sus usuarios, y cubren un inmenso vacío en lo que se refiere a ofertas sociales para la vejez.

Puede manifestarse como limitación para esta línea de Promoción de la Participación, la capacidad y la cantidad de estos centros, pudiéndose desarrollar como acción futura la generación de este tipo de actividad en ámbitos comunitarios existentes, a los efectos de reducir costos de equipamiento y personal.

En cuanto a la organización administrativa de estos centros sería de fundamental importancia unificar toda la información de la población (legajos, fichas de ingresos) e informatizarla, contando con estos datos constantemente actualizados, ésto facilitará las actividades de participación de este sector de la población de la ciudad.

IV. MANTENIMIENTO DE OBRAS Y ESPACIOS PUBLICOS

IV.1 Limpieza de Espacios Públicos

Este tipo de servicio es desarrollado por parte de algunas empresas privadas o grupos de vecinos, tratando de mejorar su imagen institucional en el caso de las primeras o la calidad de vida en el segundo caso.

Algunos de estos ejemplos fueron institucionalizados a través de la Ordenanza 715/92, denominada de "Padrinazgo de Espacios Verdes".

El tipo de participación de esta Forma es de Ejecución y Toma de decisión.

Como ya se manifestó más arriba pueden identificarse dos clases de actores sociales involucrados: la empresa privada y los vecinos individuales o agrupados informalmente que se dedican al mantenimiento de espacios públicos o privados que no poseen otro uso.

Para el último caso, el de los vecinos que mantienen espacios públicos, se destaca que los mismos no han recibido ningún tipo de impulso para desarrollar tal actividad, respondiendo sólo a su propia iniciativa.

Esto puede convertirse en una importante potencialidad, si se explota el interés de los vecinos, motivándolos con efectiva difusión de las instancias y mecanismos concretos e institucionalizados.

Como limitación a este tipo de emprendimiento podemos manifestar la necesidad de efectuar una medición que discrimine las motivaciones de realizar el mantenimiento de los espacios públicos, entre los que los llevan a cabo por una cuestión de "imagen", de aquellos que lo realizan por un verdadero compromiso con las necesidades del sector o barrio.

Una organización que podría tener injerencia en este tema sería el centro vecinal del Barrio.

IV. 2 MANTENIMIENTO Y MEJORAMIENTO DE RIBERAS

Este tipo de actividad nació a partir de la intención del Municipio de unir ambos márgenes del río Suquía con el edificio puente.

Discusiones a favor y en contra del emprendimiento desnudaron falencias con respecto al cuidado de los vecinos y del municipio referidas a las márgenes de este curso de agua que atraviesa la ciudad de Oeste a Este. Surgió así la intencionalidad de los vecinos de dicho sector geográfico de agruparse en pos de mantener y forestar aproximadamente 5.000 m² de ribera, hecho que se llevó a cabo muy parcialmente.

En este sentido, el municipio no supo aprovechar la motivación de los vecinos, al no proponerles ningún mecanismo de organización que pudiera explotar esta potencialidad.

IV. 3 PADRINAZGO DE ESPACIOS VERDES (Referidos a su mantenimiento)

La Ordenanza del Padrinazgo de Espacios Verdes prevé el mantenimiento y cuidado de una superficie propuesta por los futuros padrinos. En contraprestación el Municipio le otorga la posibilidad de colocar en este espacio publicidad normada a través de cartelera de un tipo determinado por el Municipio.

En este caso la instancia utilizada es la establecida a través de la Ordenanza 0715/92.

Actualmente están apradinados 42 espacios verdes entre los que se cuentan plazoletas, espacios centrales de boulevares y plazas con un total de 10 Has (100.000 m²).

Los padrinos oficializados son 3 particulares, 6 empresas y 7 entidades (Fundaciones, Asociaciones, Sindicatos, Cooperativas, etc).

Los tipos de participación utilizados son en primera instancia la de información, luego de decisión y por último ejecución.

Cabe destacar que el municipio controla el cumplimiento de lo pactado en la formalización del padrinazgo.

En lo que se refiere a los actores sociales involucrados pueden distinguirse empresas privadas cuyas actividades son: la limpieza, un banco, una empresa constructora, una heladería, una panadería y una dedicada al racionamiento en cocido y demás servicios gastronómicos entre otras. Por otra parte aparecen entidades sin fines de lucro y se destacan también 3 vecinos independientes.

Podría afirmarse que no se han explotado al máximo las potencialidades de esta forma de participación por falta de difusión y conocimiento sobre el tema a pesar que en algunos casos los resultados fueron negativos.

IV.4 LIMPIEZA DE TERRENOS BALDIOS

La Municipalidad de Córdoba el 25/03/92 dictó el Decreto N°37 Serie "H" por el que se autorizaba la limpieza de los terrenos baldíos de propiedad privada que no respetaran las normas establecidas sobre salubridad e higiene.

El procedimiento fijado por el citado dispositivo legal consistía en el relevamiento de los terrenos baldíos en malas condiciones de higiene llevado a cabo por Centros Vecinales, Cooperativas, y otras entidades sin fines de lucro.

Este relevamiento era entregado a la Dirección de Servicios y Limpieza, quien realizaba luego una inspección de los terrenos detectados, labrándose acta de infracción y una orden de trabajo para el Centro Vecinal o la asociación sin fines de lucro en su caso.

De esta manera, el Centro Vecinal procedía a cumplimentar la orden de trabajo, higienizando, nivelando, rastrillando, etc., conforme a lo en ella estipulado.

Luego la Dirección de Servicios y Limpieza volvía a inspeccionar y remitía un informe a la Dirección de Asuntos Vecinales que liquidaba a favor del Centro Vecinal u otro organismo que hubiera realizado el trabajo en reconocimiento de gastos a modo de subsidio.

Con esta operatoria en tan sólo 2 meses se trabajó sobre 299.940.m², a un costo menor que si se hubiera contratado a una empresa privada y en una superficie que por administración no se hubiera logrado, con los beneficios adicionales de conseguir un cierto grado de concientización de los vecinos respecto a la limpieza de los terrenos y dando ocupación a jóvenes del barrio que se encontraban sin trabajo.

Con respecto a la eficacia y eficiencia de esta metodología de trabajo puede asegurarse que fue muy positiva. Sin embargo, no pudo continuarse debido a que no se contaron con recursos financieros, habiéndose invertido en el período mencionado más de \$300.000.- El problema consistió en que la Secretaría de Economía no pudo recuperar lo invertido al no recaudar el costo del servicio de limpieza a los propietarios de los terrenos.

Como potencialidad de esta forma de participación surge la demostración que la comunidad sabe organizarse con apoyo del Municipio, pudiéndose extender este tipo de instrumentos a otras actividades propias del gobierno local consiguiéndose una descentralización efectiva.

Como ya se manifestó, los actores sociales intervinientes fueron los Centros Vecinales y en menor medida entes cooperativos, ambos de diversos barrios de bajo nivel socioeconómico de la Ciudad.

El Tipo de Participación consistió en la Ejecución del servicio de limpieza.

V - PROMOCION DE LA AUTOGESTION

V.1. CENTROS CULTURALES

Estos dependen de la Dirección de Cultura de la Municipalidad y tienen por misión principal ser promotores culturales de las distintas zonas que abarcan y servir de ámbito para las manifestaciones artísticas de distintos tipos que se generan en los barrios.

En la actualidad existen 3 Centros ubicados en los barrios Alta Córdoba, General Paz y San Vicente.

En todos ellos existen Comisiones de Apoyo cuyas principales funciones son las de: organizar talleres matriculados de las más diversas actividades, ya sean artísticas u ocupacionales; efectuar el control de gestión a cada Centro; administrar los fondos que se generan, apuntando al autofinanciamiento de los Centros y propiciar padrinazgos con instituciones que financien algunas actividades.

Actualmente, se coordinan 80 talleres, que en su totalidad completan su capacidad, beneficiándose 2.500 personas.

No existe posibilidad de crear más talleres debido a las limitaciones de espacio físico, lo que ha obligado a que la Comisión diversifique su accionar, como por ejemplo: Organización de una muestra provincial de cerámica, de una muestra sobre la Historia del Barrio y una subcomisión de Plástica.

Los tipos de Participación en los Centros de San Vicente y General Paz van desde la consulta y relevamiento de información hasta la ejecución, pasando por la de aportes financieros y de materiales, en tanto que el Centro de Alta Córdoba se le agrega la toma de decisión por parte de la Comisión de Apoyo.

En lo referido a los actores sociales involucrados se identifican dos grupos: los vecinos de los barrios incluidos en la zona de influencia de cada centro y por otra parte agrupaciones artísticas. Existen también en menor grado instituciones intermedias que funcionan en los Centros Culturales.

Las relaciones de las Comisiones de Apoyo con la Municipalidad refieren a la reglamentación de su funcionamiento por parte de esta última y la generación de políticas conjuntas a través de la Dirección de Cultura.

Con respecto a la relación con otros actores sociales se generan actividades con organizaciones intermedias (con los medios de comunicación barriales, clubes, policía, etc.) y organismos culturales (Alianza Francesa, Instituto Goethe y Asociación Argentina de Actores).

Esta forma de participación cuenta con las potencialidades propias de una política de gestión y descentralización generada por la Dirección de Cultura y como limitación podemos citar la falta de concientización de los comerciantes y/o empresarios, para subsidiar el desarrollo autogestionario del accionar cultural del Barrio ("La cultura no es negocio").

Cabe destacar que la Municipalidad tiene decidida la creación de otros Centros Culturales en el Paseo de las Artes y en cada uno de los Centros de Participación Comunal.

V. 2 FOMENTO DE CENTROS VECINALES

Según la Ordenanza N° 8125 del 30/09/85 la ciudad de Córdoba se dividía en 126 zonas en las que podían constituirse Centros Vecinales por Zona.

En diciembre de 1991 a más de 6 años de vigencia de la Ordenanza había 61 Centros Vecinales con Comisiones Directivas constituídas. La normalización alcanzó a menos de un 50% del total de las Zonas establecidas por la citada Ordenanza.

Esta normativa por la cual se regía la vida de los Centros Vecinales, no permitió el agrupamiento espontáneo, sino que forzó las conductas asociativas y por ende, violentó el sentimiento participativo del vecino.

A partir de la actual gestión municipal se priorizó la participación vecinal, habiéndose normalizado 10 Centros Vecinales más y se reconocieron 26 comisiones organizadoras.

Cabe destacar que además la Municipalidad incorporó 16 Centros Vecinales con personería jurídica provincial en marzo de 1992.

En setiembre de 1992 por disposición del Honorable Concejo Deliberante se suspende la normalización institucional de las zonas, dado que era inminente el dictado de una Ordenanza de Centros Vecinales, en la cuál se posibilitaría a los vecinos conformar un Centro Vecinal por barrio con un máximo de dos barrios. Este punto fue el más deseado por los vecinos durante los últimos siete años.

El 26 de Noviembre de 1992 se aprueba la nueva Ordenanza N°8851/92, quedando pendiente su reglamentación para los meses de Abril/Mayo de 1993, en la que se fija también la metodología de elecciones abiertas.

La Dirección de Asuntos Vecinales vino trabajando con las diferentes comisiones vecinales reconocidas de hecho (en espera de la nueva ordenanza), permitiendo de esta manera una mayor actividad vecinal cuya demanda iba incrementándose. En Marzo de

1993 la totalidad de las Comisiones Vecinales activas suman 104 y se encuentran 82 grupos de vecinos organizándose para adecuarse a la nueva Ordenanza.

De los datos ofrecidos podemos deducir que en estos últimos 15 meses (Dic. del 91 a Marzo del 93), se registra un incremento significativo de la actividad vecinal, hechos que reflejan el cambio de actitud de la Municipalidad y los deseos participativos de los vecinos.

El Tipo de Participación que se presenta en los Centros Vecinales cuenta de: generación de información y consulta general, ejecución de actividades vecinales en conjunto con el municipio, Ej: Actividades deportivas, culturales, asistenciales, desmalezamientos, etc.

Las relaciones de los centros vecinales con el Municipio se refieren fundamentalmente al contacto con la Dirección de Asuntos Vecinales en la que se efectúan: control y fiscalización del Centro Vecinal, relevamiento de necesidades, recepción de pedidos y quejas varias, planificación y acompañamiento de obras a encarar.

Existen actores sociales que trabajan en coordinación con los centros vecinales tales como: Escuelas, cooperativas, mutuales, centros de jubilados, centros de salud, policía, iglesias y clubes.

Dentro de las actividades de co-gestión realizadas por las comisiones de vecinos podemos mencionar obras o emprendimientos como: Pavimento, red de agua, cloacas, señalización, cordón cuneta y alumbrado público a través de las Ordenanzas de Entes Promotores. Además pueden citarse la compra de terrenos y construcción de sedes, postas policiales y de salud.

Tanto la Dirección de Asuntos Vecinales como la Secretaría de Participación Vecinal se acercaron a los vecinos para conocer en profundidad sus necesidades y canalizarlas por las direcciones operativas. Los coordinadores visitan permanentemente los barrios, llevan invitaciones para diferentes actos, dando a conocer a las comisiones vecinales sobre actuales y futuras tareas de las direcciones de: Asuntos Vecinales, Desarrollo Humano y Deportes. Se realizaron cursos de capacitación para dirigentes vecinales en dos oportunidades, con inscripciones que superaron el cupo previsto, y se realizó un Congreso Vecinal en 1992.

Idénticas tareas son para 1993, más la realización de una reunión mensual con todos los dirigentes vecinales en el Palacio 6 de Julio para informar las actividades que se van desarrollando más otros proyectos que se encuentran en estudio, todo en pos de una mayor participación entre el Municipio y los vecinos de la ciudad.

Como limitaciones de esta línea de promoción de la participación podemos decir que la sola normalización de los Centros Vecinales no garantiza el desarrollo local, sino que es necesario abrir canales fluidos entre estos y todos los sectores operativos de la Municipalidad, como así también posibilidades de planificación conjunta.

Para ello resulta indispensable continuar con las actividades de capacitación a dirigentes vecinales, pero fundamentalmente encarada hacia la visualización de los beneficios de la participación comunitaria.

Otra necesidad que puede convertirse en limitación es la falta de una adecuada difusión respecto de las potencialidades de las organizaciones vecinales como también de las acciones municipales.

Respecto de las potencialidades de esta línea de promoción podemos afirmar que los Centros Vecinales al convertirse en verdaderos interlocutores válidos y representativos de los vecinos, pueden contribuir en una gran medida al uso más eficiente de los recursos municipales al priorizarse más precisamente las necesidades, contándose con aportes adicionales de la comunidad.

V. 3 DEPORTE Y RECREACION EN LOS BARRIOS

Esta actividad es realizada por la Dirección de Deportes y Recreación de la Municipalidad y tiene como misión principal la promoción, difusión y apoyo de las prácticas deportivo-recreativas y de Vida en la Naturaleza; desarrolladas en playones o lugares aptos para tal fin, donde se ejecuta básicamente: a) Escuela de Iniciación Deportiva, para niños de ambos sexos de 06 a 12 años; b) Escuela Deportiva de Basquet, Voley y Fútbol barrial, para jóvenes de 13 a 25 años y c) Jornadas Recreativas, para toda la comunidad barrial.

Además existe una gran cantidad de actividades Deportivo-Recreativas programadas y organizadas en los barrios por instituciones intermedias, donde el apoyo de esta Dirección se limita a un asesoramiento o entrega de premios, elementos o material de difusión.

Este mismo sistema de trabajo se aplica a los programas de : Torneo de los Barrios, Canchitas Barriales y Kermeses.

En la actualidad se están desarrollando estos programas en 35 barrios de nuestra Ciudad, teniéndose previsto elevarse el número a 60 en los próximos meses.

En lo referido a los actores sociales involucrados se identifican los vecinos de los barrios incluida la zona de

influencia donde se desarrolla el programa. Estos programas se realizan con la participación de los vecinos, conformándose las actividades de la siguiente forma:

1) Teniendo el barrio la responsabilidad de:

- *Realizar y mantener la convocatoria.
- *Mantener un diálogo permanente con el profesor y/o Monitor y cuando sea necesario con los profesores a cargo del programa y/o la Dirección.
- *Brindar total apoyo a la actividad.
- *Designar un encargado de deportes barrial; determinar en caso de enfermedad, ausencia o renuncia, el reemplazante.
- *Certificar las planillas de Asistencia del becario, con su firma y sello de la Institución barrial que representa.
- *Mantener la higiene del área destinada a la realización de la actividad.
- *Mantener en condiciones el lugar de trabajo y los elementos deportivos.
- *Respetar y hacer respetar los horarios determinados para la ejecución de la actividad.

2) Teniendo la Dirección de Deportes la responsabilidad de:

- *Determinar lugares aptos para la implementación del programa.
- *Seleccionar y distribuir profesor y/o monitores para el dictado de la actividad.
- *Reemplazar a este becario en caso de negligencia o incumplimiento de sus obligaciones, o cuando lo estime necesario.
- *Coordinar y controlar el desarrollo del Programa.
- *Proveer de los elementos deportivos mínimos para el funcionamiento del Plan.
- *Becar mensualmente a profesores y/o monitores.

De lo explicitado se desprende, que el éxito del programa se basa en la activa participación y compromiso por parte del vecino, ya que esta Dirección tiene como objetivo fundamental la Promoción del Deporte y "no el asistencialismo deportivo".

Los programas se encuentran en la etapa de "COGESTION", siendo intención llegar a que se "AUTOGESTIONE", como se da en un mayor grado con las "Jornadas Recreativas", donde al barrio se le facilitan los juegos y teniendo la responsabilidad de realizar: la convocatoria, armado y manejo de los juegos, premios, sorteos, etc.

Debiendo recalcar, la activa participación en este proceso de cogestión, de instituciones intermedias: Parroquias, Ligas de Madres, Consorcios, Cooperativas de Viviendas, Asociaciones de Padres, Centros Vecinales, Clubes Infantiles, etc..

Como limitación de este tipo de promoción de la participación puede decirse que esta metodología no es aplicable a instituciones educativas y clubes deportivos institucionalizados de mediana y gran envergadura debido a que las mismas están abocadas a otro tipo de promoción deportiva.

Como potencialidad de esta línea de promoción de la participación iniciada a través de la Dirección de Deportes, puede manifestarse que podría llegarse a lograr la AUTOGESTION de actividades deportivas siempre que las organizaciones intermedias puedan tener mayor independencia organizativa y económica.

A modo de conclusión, podemos afirmar que toda la propuesta de trabajo de la Dirección de Deportes y Recreación tiende a la creación de acciones para promover la participación ciudadana no sólo en la gestión de los proyectos sino en la ejecución de los mismos, ya que para que los programas puedan llevarse a cabo es necesario el protagonismo (Pasivo-Activo) del vecino, por eso en este período nos encontramos abocados a una tarea de concientización y educación.

VI. PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO EN EL DISEÑO DE ALTERNATIVAS DE SOLUCION A PROBLEMAS URBANOS

Esta forma de participación se enmarca en una política mayor implementada en estos tiempos prácticamente en todos los países latinoamericanos.

Nos referimos a la política privatizadora, que ante la caída del Estado de bienestar o paternalista, ha comenzado a ser aplicada a nivel de Gobiernos locales.

La participación del Sector Privado en el diseño de soluciones a problemas de la ciudad de Córdoba, debe ser visualizada como producto de diversos lineamientos políticos que ha encarado el actual Gobierno Municipal.

Dichos lineamientos políticos corresponden a objetivos implícitos en la política del Departamento Ejecutivo, a planes explícitos del Municipio y a nuevos roles que pretende asumir, los que sin poseer el mismo grado de importancia, promueven la participación del Sector Privado no sólo en el "hacerse cargo de funciones" del Gobierno local, sino que avanzan e invitan a la planificación de su intervención en dichas funciones.

Uno de los lineamientos en los que se fomenta este tipo de acción, es la promoción del desarrollo económico-social .

Otro de los lineamientos refiere a la Política Modernizadora que ha encarado el Departamento Ejecutivo, la cual incluye un programa específico de "Participación Ciudadana, Concesiones y Privatizaciones".

Un último aspecto que tiende a promover la participación del Sector Privado, es la propia forma de actuación que el Gobierno Municipal se ha dado para sí, dando énfasis a la Gestión y coordinación frente a la tradicional forma de administración. La cual implica que el municipio se visualiza como un actor más dentro de la Sociedad.

Para precisar la metodología adoptada para la propuesta de alternativas de solución por parte del Sector Privado, es necesario describir el procedimiento fijado por los art. 22 y 23 de la Ley Provincial 7850 de Reforma del Estado. Este cuerpo legal ha sido adoptado por la Municipalidad de Córdoba a través de la Ordenanza 8519 (prorrogada por Ord. 8674) y reglamentada por Decreto N° 139/92 Serie "C".

La Convocatoria a la iniciativa privada, consiste en un llamado a Concurso Público y a sobre cerrado para presentar propuestas referidas a la prestación por parte del sector privado de funciones, servicios y obras propias de la Municipalidad de Córdoba.

Además de la convocatoria a la iniciativa privada, las empresas pueden directamente presentar iniciativas sin que exista una convocatoria municipal.

De esta manera se pretende que el Sector Privado proponga soluciones atinentes a su intervención en contratos de locación de servicios u obras, de administración o de concesión, licencia o permiso y en este último caso la privatización puede otorgarse bajo el régimen de exclusividad o no.

Consecuentemente, la Municipalidad llama a la presentación de proyectos y fija una fecha de apertura de los mismos. Dichos proyectos deben contener por lo menos:

- Identificación de la función, servicio u obra y su naturaleza: Síntesis del Proyecto.
- Bases de factibilidad económica y técnica: Estudio de demanda y oferta del servicio.
- Antecedentes completos del oferente.
- Capacidad registrada de contratación en el caso de ser empresas nacionales.
- Condiciones contractuales, técnicas y económicas, incluyendo la estructura económico-financiera.
- Anteproyectos constructivos necesarios y/o localizaciones propuestas.
- Presupuestos generales y Particulares de costos e Inversiones a realizar, con sus respectivos calendarios.
- Garantías de prestación ofrecidas.
- Cronogramas de puesta en marcha.
- Canon ofrecido y Sistema arancelario propuesto.

Luego de abiertas las propuestas se seleccionan uno o varios proyectos ganadores y a posteriori se hace un llamado a licitación para la prestación concreta del servicio, en base a los proyectos seleccionados.

VI. 1 PRESENTACION DE PROYECTOS DE INICIATIVA PRIVADA:

En el marco explicitado precedentemente y con miras a la transformación de los servicios públicos particularmente en lo referido a transporte, higiene urbana, tránsito y cementerio, la Municipalidad de Córdoba convocó a la Iniciativa Privada concursando los siguientes proyectos:

a) Servicios Urbanos Diferenciales: entiéndase por ellos a los que ofrezcan características especiales de confort, frecuencia, recorridos, velocidad comercial, y otros que lo distingan de los servicios de transporte público regular.

Los objetivos de este proyecto son:

- Ampliar la oferta y modalidades de servicios, permitiendo a los usuarios acceder a una mayor gama de opciones.
- Disponer de opciones tecnológicas y operativas para el transporte masivo de pasajeros.
- Incentivar la participación del capital privado de riesgo en la provisión de servicios de transporte, motivando al empresario a detectar las necesidades de los usuarios potenciales e imaginar alternativas creativas en un mercado competitivo.

Se han receptado 4 proyectos y se licitan los 4.

b) Transporte urbano de pasajeros puerta a puerta: entendiéndose por él aquellos servicios prestados con minibuses que transporten al pasajero con origen y destino a su elección ofreciendo características especiales de confort, tiempo de viaje y servicios complementarios.

Los objetivos de este proyecto son:

- Mejorar las condiciones de tránsito en la ciudad, disminuyendo la circulación de automóviles particulares.
- Mejorar la calidad de vida de los vecinos de la ciudad, disminuyendo la contaminación ambiental.
- Ampliar la oferta de servicios de transporte, permitiendo a los usuarios acceder a una mayor gama de opciones.
- Disminuir el nivel de consumo de combustible de la sociedad.
- Incentivar la participación del capital privado de riesgo.

Se receptaron 3 proyectos; se licita uno.

c) Reformulación del Estacionamiento: en proyectos integrales destinados a ampliar y/o reconvertir el estacionamiento controlado en la vía pública, ampliar la oferta de estacionamiento fuera de la vía pública, la ejecución y mantenimiento del señalamiento horizontal y vertical en el Area del Proyecto, el control y sanción del estacionamiento indebido y servicios complementarios al estacionamiento (transporte especial, servicio telefónico, etc.).

Algunos objetivos de estos proyectos integrales son:

- Conseguir un adecuado ordenamiento del estacionamiento vehicular en el área central y zonas contiguas.
- Hacer más eficiente el uso de capacidades disponibles.
- Evitar obstaculizaciones del tránsito.
- Disminuir las infracciones de todo tipo y el estacionamiento en transgresión.
- Dotar a la ciudad de un sistema de estacionamiento moderno, etc.

Se receptaron 18 proyectos, los que están en evaluación.

d) Facilidades para la concentración y transferencia de cargas: entendiéndose por estación de carga al predio especialmente preparado para facilitar las tareas de transferencia de carga desde vehículos de gran porte a vehículos pequeños y viceversa.

También debe ofrecer facilidades para el acopio o depósito de mercaderías y proveer de los servicios complementarios necesarios para un desarrollo ordenado de la actividad.

Este proyecto persigue los siguientes objetivos.

- Mejorar las condiciones de tránsito en la ciudad minimizando la circulación de vehículos de gran porte en zonas urbanizadas.
- Disminuir el deterioro de la red vial y su mantenimiento.
- Disminución de la polución ambiental, etc.

Se receiptó 1 proyecto, se licita uno.

e) También puede citarse la iniciativa privada para proyectos de ómnibus de turismo en la ciudad.

Se receiptaron 2 proyectos.

f) Servicio público de cementerios, servicios funerarios y complementarios, persiguiendo los siguiente objetivos:

- Lograr la ampliación de áreas aptas para la inhumación de difuntos, que no alteren el equilibrio ecológico del medio ambiente.
- Racionalizar el uso de los cementerios existentes y ampliar los terrenos disponibles, construcción de obras de infraestructura y complementarias.
- Mantener dentro del dominio público los cementerios, controlando el municipio su funcionamiento en forma directa, permitiéndose concesionar el servicio.
- Mejorar la calidad de vida urbana, garantizando la posibilidad de servicios funerarios dignos a toda la población.

Se receiptaron 5 proyectos

Para terminar con este apartado, es necesario especificar el Tipo de Participación que esta metodología propone, pudiendo destacarse que la misma contempla la integración de la sociedad civil en una primera etapa, a la vez sienta las bases para su integración en la ejecución, promoviendo el compromiso de esta última en el planeamiento de soluciones urbanas.

Puede decirse que en función de la calidad y la cantidad de las propuestas receiptadas, esta metodología se augura como un mecanismo idóneo para promover la participación, por lo menos de un sector de la sociedad, como lo es el empresariado.

Esto debe destacarse, ya que como objetivo de todos los llamados a Iniciativa Privada figura el de incentivar la participación de capital privado de riesgo, motivando al empresariado a detectar las necesidades de los usuarios potenciales e imaginar alternativas creativas en un mercado competitivo.

Con respecto a los actores sociales involucrados, sin lugar a dudas el tipo de actor predominante en esta forma de participación ha sido el sector empresario, fundamentalmente por el tipo de iniciativas llamadas.

Sin embargo, además de la empresa privada, en algunas iniciativas han participado otro tipo de organizaciones como por ejemplo cooperativas de servicios públicos o de empleados de empresas privadas.

Debe destacarse que las empresas seguramente han debido contratar los servicios de profesionales del medio para el desarrollo de los proyectos, lo que ha generado ocupación de mano de obra adicional.

Debido a que la aplicación de esta metodología es muy reciente, no pueden evaluarse las limitaciones de la misma, pero si puede asegurarse que el mecanismo de la iniciativa privada no necesariamente está destinado al sector empresario, sino que la participación de otro tipo de organización o inclusive de vecinos en forma individual también puede darse. Esto se debe a que no es necesario que el ganador de la iniciativa se presente a la licitación para prestar el servicio, ya que éste también tiene una rentabilidad al asegurársele hasta un 5% de los montos licitados.

Esta retribución abre una oportunidad para grupos estudiosos de la problemática urbana, organizaciones no gubernamentales de investigación o incluso las universidades y otras casas de estudio.

No se detectan demandas por parte de los actores de la sociedad civil, quizás por lo nuevo de la metodología.

Este tipo de instrumento puede ser utilizado por la Municipalidad, no sólo en actuales funciones sino también en algunas que no han sido llevadas a cabo con anterioridad por parte del municipio.

El éxito de este mecanismo depende de las posibilidades que la Municipalidad tenga de detectar proyectos motivadores y, por otra parte, de comunicar los llamados a la sociedad poniendo mayor énfasis en la invitación a aquellos otros actores adicionales al empresariado que cuenten con facilidades para imaginar alternativas creativas en un mercado competitivo y para medir las necesidades de los vecinos.

VI.2 CONCERTACION EN LA FORMULACION Y APLICACION DE NORMAS

La participación del sector privado en la formulación de normas es un tipo de acción aún de escasa inserción en la gestión municipal.

En ese sentido merece destacarse la experiencia llevada a cabo por iniciativa de la Dirección de Control Alimentario y Ambiental, consistente en la convocatoria a las Cámaras de la Alimentación a efectos de la elaboración de una normativa que regule la actividad que las involucra. El procedimiento adoptado consistió sintéticamente en:

1- Una serie de reuniones con 18 Cámaras de la Alimentación donde se abordó la problemática desde diversos ángulos, con un rico intercambio de información referida a las características y modo de operar de cada actividad, dificultades, riesgos, carácter del control, rol de cada actor, etc.

2- Se solicita a cada Cámara que elabore un proyecto de ordenanza, en tanto que la Municipalidad formula el propio.

3- Se confronta entre las distintas propuestas de donde surge un documento único consensuado.

4- Se elabora el proyecto de ordenanza que regula la actividad de la industria panadera, elevado ya al Honorable Consejo Deliberante para su aprobación

5- Se elaboran proyectos de ordenanza con la participación de la Cámara de Soderos, Cámara de Sandwicheros, así como aquellos referidos al control de plagas urbanas y tratamiento de residuos patológicos entre otras.

Los citados proyectos de ordenanza se encuentran según el caso, en diferentes instancias ya sea en discusión, para su remisión al Departamento Ejecutivo o ya elevados al Honorable Consejo Deliberante.

Los resultados de la experiencia trascienden el objetivo específico ya que se registran efectos secundarios como:

- mayor fluidez en la relación entre los actores sociales involucrados, en este caso, 18 organizaciones representando a los diversos rubros de la actividad.

- mejoramiento de la imagen de la gestión municipal.

- repercusión en Municipios del Interior y de otras provincias.

- suscripción de convenio entre Cámara de Panaderos y Municipalidad - Area de Educación y Cultura- para impartir cursos de capacitación en relación a dicha actividad.

- constitución de una Mesa Asesora de la Dirección de Control Alimentario y Ambiental conformada por las diversas Cámaras, que facilita y agiliza el accionar de la Municipalidad en el medio, operando como una eficaz red de comunicación y control, asumiendo que el problema general a atacar es la clandestinidad.

- constitución de la Coordinadora de las Cámaras de la Alimentación, entidad con personería jurídica, de reciente formación, que canaliza orgánicamente inquietudes, preocupaciones y propuestas a la Municipalidad para una búsqueda conjunta de soluciones alternativas.

En lo referido al alcance actual de este tipo de acción, si bien no es susceptible de cuantificarlo con exactitud se considera que es significativo, ya que están involucradas las Cámaras más representativas de la Industria de la Alimentación, previéndose extender la convocatoria en el corto plazo a todos los actores, estén o no agrupados en Cámaras, ya sea de la Alimentación como de otras actividades que se encuentren bajo la órbita de la Dirección de Control Alimentario y Ambiental.

El tipo de participación que predomina es a nivel de consulta e información ; en menor medida de ejecución. Como resultado del proceso se está gestando un fenómeno de complementación de la acción municipal en tareas de control, desde las mismas Cámaras hacia las industrias del rubro, colaborando de este modo con la Repartición ad hoc en su función específica.

- Entre los actores predominantes figuran las Cámaras de la Alimentación, la Mesa Asesora de la Industria de la Alimentación e Industriales no adheridos a las citadas entidades.

Se están generando relaciones relevantes con otras entidades afines del medio a partir de la convocatoria Municipal.

Como POTENCIALIDAD de esta Forma de Participación puede manifestarse que se hará extensiva a otras Cámaras y entidades representativas. Cabe destacar que se están sumando nuevos adherentes a las mismas a partir de la experiencia descripta.

- Otro tipo de acción que está involucrando al sector privado en la aplicación de normas es la que apunta a la preservación de elementos de valor patrimonial.

Ante la realidad presupuestaria que restringe la intervención directa del municipio en aspectos de esa índole, se celebra un convenio que compromete al propietario de un inmueble integrante del patrimonio a su preservación y puesta en valor (Ordenanza N° 8242/87).

El convenio se constituye en el instrumento previo que permite declarar el inmueble de interés municipal, quedando claramente restringidas las facultades del propietario sobre el mismo en lo referente a acciones que impliquen modificación del volumen edificado, de la corriente estilística en la cual se inscribe, del espacio exterior o de la estructura parcelaria actual, que requerirán autorización previa de la Municipalidad.

La Municipalidad por su parte se compromete a la eximición de la contribución que incide sobre el inmueble de que se trate, quedando automáticamente sin efecto esta cláusula en caso de incumplimiento de las condiciones estipuladas.

El alcance de esta Forma de Participación actualmente muy limitado, se reduce a un caso, estando otros en proceso de concertación.

Se prevé extender y reforzar este mecanismo en el corto y mediano plazo estimando que de los 268 "componentes del patrimonio arquitectónico y urbanístico" (conforme al Art. 3° de la norma citada) entre un 15% y un 20% justificaría la aplicación del convenio.

Se visualiza como una alternativa apta para contribuir a la preservación y puesta en valor del patrimonio arquitectónico y urbanístico de la ciudad.

Los tipos de participación en esta forma de participación están referidas a la información y consulta, como asimismo a la ejecución.

El actor principal es el propietario de inmuebles declarados componentes del Patrimonio Arquitectónico y Urbanístico de la ciudad.

La relación municipalidad-propietario es directa.

Se considera una instancia de participación del sector privado potencialmente apta para ser extendida a los restantes propietarios de inmuebles que lo justifiquen.

- Otras experiencias relevadas en este tipo de acciones tienen que ver con la formulación de normas urbanísticas que regulan el fraccionamiento y la ocupación del suelo, puestas a consideración de entidades como Sociedad de Arquitectos, Universidad Nacional y Católica, una vez acabada la formulación de las mismas.

El alcance es significativo, ya que fueron consultadas las dos Universidades del medio y la Sociedad de Arquitectos.

El tipo de Participación es la consulta e información.

En esa dirección y en el marco de la decisión del Departamento Ejecutivo tendiente a generar ámbitos de participación ciudadana, se tiene claro que el diseño de una política de planeamiento y desarrollo de la Ciudad, con trascendente implicancia respecto al futuro de la misma, impone la necesidad de su discusión y análisis.

En respuesta a ello se crea, en los primeros meses del año en curso, una Comisión Asesora de Planeamiento y Desarrollo Urbano. La citada Comisión integra además de funcionarios de las áreas involucradas en la temática, delegados de las actividades profesionales atinentes a la misma. Se genera así un espacio propicio para el intercambio de opinión e información técnica, a los fines de que la Administración adopte las decisiones que corresponden, con el mayor grado posible de consenso.

La Comisión está integrada por: un delegado del Departamento Ejecutivo, quien ejerce la Presidencia de la misma, dos delegados de la Dirección de Control de Obras Privadas y Uso del suelo, dos delegados de la Dirección de Planeamiento Urbano y un delegado de Asesoría Letrada, todos ellos en representación de la Municipalidad; en tanto que el sector profesional se encuentra representado a través de delegados de los Colegios de Arquitectos, de Ingenieros, de Ingenieros Especialistas, así como de la Sociedad de Arquitectos.

Actualmente la Comisión se encuentra abocada al análisis y discusión del Anteproyecto de Código de Edificación para la ciudad.

El tipo de participación que se promueve entonces, es la consulta, quedando la toma de decisiones en manos de la Municipalidad.

VI. 3 PARTICIPACION PRIVADA EN LA CONSTRUCCION Y FUNCIONAMIENTO DE OBRAS PUBLICAS

Esta forma refiere a la concreción de obras de tipo vial y de desagüe que benefician a amplios sectores urbanos, a cargo de empresas constructoras, como condición para la localización de emprendimientos de impacto.

Los casos específicos son los Shopping Nuevocentro y Córdoba Shopping Center.

Su alcance actual se limita a dos casos puntuales, habiéndose iniciado negociaciones en dos casos más (Centro de Compras Libertad y Molino Centenario).

Otra instancia en que la participación del sector privado contribuye a la concreción de la obra pública, consiste en la donación de superficies afectadas tanto a las obras viales de impacto como a la resolución de conexiones interbarriales.

La transferencia al dominio municipal de parte de los inmuebles afectados, evita expropiaciones a cambio de la eximición de la contribución que incide sobre la superficie restante de los mismos y contribuye a generar por una vía más expedita las condiciones para la materialización de obras públicas de alta prioridad.

El alcance actual es muy limitado, sólo se detectan casos puntuales, siendo un ejemplo ilustrativo el de algunos propietarios de lotes afectados por la traza de Av. Duarte Quirós (entre Av. Colón y Sauce Grande), entendiéndose como un mecanismo adecuado para promover la participación de los particulares en la solución de problemas urbanos.

El tipo de Participación dominante es de A partes adicionales, ya que a partir de la consulta en una primera instancia, hay aportes materiales (terreno).

En síntesis, el área de la formulación y aplicación de normas, se entiende que se está en el inicio de la búsqueda de soluciones a partir de reconocer la existencia de problemas. Se abre un panorama nuevo, interdisciplinario y multisectorial.

Como consecuencia del proceso descrito se potencia la actividad de las cámaras, las que se transforman en "colaboradores" de la Municipalidad, actuando como "auditores" de sus propios asociados. Se genera un canal más adecuado ya que se plantean estructuralmente inquietudes a la comuna a través de las cámaras, con los beneficios de toda índole que ésto implica para las partes.

- Se está proponiendo la instrumentación del Centro Comercial como actor social fundamental, quien ofrece colaboración a partir de la emisión y recepción de sugerencias acerca de problemas tales como control de plagas urbanas, clandestinidad, etc..

- En el caso de la preservación y puesta en valor de elementos del patrimonio, desde la municipalidad se pretende extender la celebración de convenios similares a todos los casos susceptibles de ser resueltos por este tipo de acuerdos.

Atento a lo expuesto, se puede concluir que la participación del sector privado en el diseño de alternativas de solución es una experiencia de reciente implementación y por ende de alcance limitado.

De allí que la cuantificación intentada refleja que en esta modalidad de participación estuvo involucrada hasta hoy un volumen muy reducido de ciudadanos, siendo los actores fundamentales empresas constructoras, organizaciones empresarias, profesionales aislados, colegios, cámaras y asociaciones profesionales diversas, universidades y tratándose en términos generales, de emprendimientos de fuerte impacto.

Se entiende que este tipo de acción ofrece un potencial que se cree conveniente promover, no obstante las limitaciones derivadas fundamentalmente de la dificultad de conciliar intereses sectoriales enfrentados.

VII. OTROS INCENTIVOS PARA PARTICIPAR EN LA ACCION MUNICIPAL:

VII. 1.- SELECCION DE RESIDUOS EN ORIGEN

Teniendo en cuenta que en nuestra ciudad alrededor de un 70% de los residuos corresponde a orgánicos e inorgánicos degradables, y considerando que el conocimiento de la calidad de los mismos facilita la evaluación de cambios en la técnica de tratamiento de ellos tendientes a optimizar la conservación de los recursos renovables, la Municipalidad lanzó en julio de 1992 la primera campaña de selección en origen con el fin de ajustar la información disponible que permitiera analizar la posibilidad de implementación en el mediano o largo plazo de cambios positivos en el tratamiento de los residuos. Esto se realizó en barrios Yofre y Los Olmos.

Los objetivos fueron:

- Crear conciencia comunitaria sobre aspectos referidos al medio ambiente.
- Hacer conocer la importancia que reviste la reutilización de los bienes desechados, como insumos para la fabricación de otros bienes útiles a la sociedad, generando valor agregado a partir de los desperdicios.
- Disminuir los costos directos e indirectos producidos por los procesos de enterramientos: costos de traslado, disposición y contaminación del suelo.
- Generar actitudes de participación para el logro de beneficios comunitarios.
- Propiciar cambios culturales respecto al manejo y tratamiento de los residuos.
- Despertar efectos emulativos en el resto de la sociedad.
- Demostrar que el reciclado de materiales no sólo es privativo de los países ricos, y que cualquier sociedad independiente de sus niveles de ingreso es capaz de entender la importancia que reviste la conservación de los recursos como medio para lograr mejoras en la calidad de vida.
- Evaluar los resultados económicos y el grado de participación, con el objeto de analizar la factibilidad de su extensión.

El proyecto implicó desechar la adquisición de una tecnología costosa para trabajar junto a los vecinos buscando resultados concretos a partir de la participación. Razón por la cual se difundió los alcances del plan a través de los centros educativos, de salud, las parroquias, otras organizaciones intermedias y los medios de difusión.

Los actores involucrados fueron: los vecinos de ambos barrios en general y particularmente la familia educativa del Colegio Antonio Nores, Escuela Mateo Luque, Colegio Sor M. Antonia y Escuela Esquiú, todos establecimientos de Yofre, y los Centros Vecinales de ambos barrios.

La Dirección de Servicios y Limpieza distribuyó gratuitamente bolsas de diferentes colores y folletos explicativos a todos los vecinos de los barrios (casa por casa). El vecino participaba colocando cada elemento reciclable en la bolsa que correspondía y la depositaba en la vía pública los días específicos, según el material, por la mañana, para que la Empresa de recolección realizara la misma.

El tipo de participación lograda fue del tipo de Ejecución de Servicios Públicos.

La Dirección de Servicios y Limpieza realizó la puesta en marcha del plan, seguimiento, control y una vez finalizado el mismo, al cabo de 6 meses, realizó una encuesta con resultados positivos.

Podríamos fijar como indicadores:

Cant. de vecinos que participan en la prueba piloto
Cant. total de vecinos involucrados en la prueba

Cant. de vecinos dispuestos a participar nuevamente
Cant. de vecinos encuestados

Cant. de bolsas entregadas
Cant. de bolsas recolectadas

Los resultados de estos indicadores para el plan fueron:

Aproximadamente el 70% para el primer indicador y en ambos barrios, el 90,23% en Yofre Norte y el 95,83% en Los Robles para el segundo indicador y un 17,38% para el último.

Como potencialidades de esta Forma de Participación podemos concluir que el vecino participa activamente y es actor principal en esta campaña.

Dentro de las debilidades podemos citar que necesariamente existen factores externos (por ejemplo el cirujeo) de muy complicado control y frecuentemente no están dispuestos todos los medios pertinentes durante toda la campaña (por ejemplo difusión clara y permanente durante los seis meses) pero son problemas que pueden mejorarse y aún algunos corregir.

VII. 2.- PARQUE DE LA VIDA

A partir de setiembre de 1992 la Municipalidad de Córdoba consciente de la necesidad de mejorar la calidad de vida de los vecinos y con el objeto de proteger el ambiente, implementa el Parque de la Vida donde cada papá planta un árbol con el nombre de su hijo que acaba de nacer.

A la fecha del presente diagnóstico se han plantado más de 1.800 árboles.

Las potencialidades de esta línea de promoción de la Participación son:

- Iniciativa personal -motivación-.
- Concientización sobre protección del medio ambiente y mejora de la calidad de vida de la población.

Podemos citar como limitaciones las siguientes:

- Se necesita permanente difusión para lograr motivación perdurable.
- Insuficiente comunicación Registro Civil y Dirección de Espacios Verdes.

VIII. CONCLUSIONES GENERALES DEL DIAGNOSTICO:

En función de la información procesada en los capítulos anteriores puede visualizarse claramente la voluntad del Municipio respecto a producir una efectiva apertura hacia la comunidad, existiendo múltiples ejemplos de promoción de la participación ciudadana.

Sin embargo, puede afirmarse que de la gran cantidad de acciones emprendidas pocas se encuentran interrelacionadas, presentándose las mismas como esfuerzos de cada dirección del Dpto. Ejecutivo, sin una instancia de coordinación e integración de las mismas.

Asimismo, ha podido observarse que al interior de la Municipalidad las acciones de promoción de la participación son sólo conocidas por los sectores que las ejecutan, salvo algunas excepciones que, por haber sido difundidas a través de medios masivos, han sido percibidas por todas las áreas del Municipio.

A los efectos de caracterizar el estado de la promoción de la participación ciudadana, podemos decir que la misma presenta una tendencia creciente y que la Municipalidad de Córdoba se visualiza como campo fértil para aplicar cambios de fondo que concreten un incremento real de la participación. No obstante, es indispensable la confección de un Programa que sepa explotar estas potencialidades, ya que sin el mismo se corren serios riesgos de continuar con esfuerzos aislados que en la globalidad de la Ciudad pueden pasar desapercibidos.

Resulta difícil cuantificar exhaustivamente el impacto o ALCANCE DE LAS ACCIONES que la Municipalidad ha emprendido para promover la participación, en virtud de que no se tuvo en cuenta este aspecto cuando se iniciaron dichas acciones. Es precisamente esta falencia una de las variables a ser tenidas en cuenta en la elaboración de un futuro Programa, con el objeto de poder realizar evaluaciones de los emprendimientos que en esta materia se implementen.

De las 22 actividades detectadas a Marzo de 1993 que promueven la participación ciudadana, más de la mitad han sido valoradas como relevantes y sólo 4 se han evaluado como de escaso impacto. Estas últimas refieren a la limpieza de espacios públicos, mantenimiento de la ribera del Suquía, concertación en la formulación de normas y participación de la empresa privada en la construcción de Obras Públicas. Cabe destacar que este punto no se refiere al papel de las empresas en su rol de contratista del Estado, sino a la construcción de Obras Públicas que, sin percibir retribución son emprendidas no sólo para favorecer su actividad sino que también implican un mejoramiento de la Ciudad en general.

En lo atinente a los TIPOS DE PARTICIPACION que predominan, sobresalen la ejecución de actividades por parte de los vecinos y la consulta a la comunidad en el relevamiento de información y en menor grado el aporte de recursos adicionales.

Merece aclararse que la metodología utilizada para el relevamiento de información, se refiere a la mera recepción de una demanda de solución o una queja individual. Salvo el caso de la Oficina de Atención de Proyectos Vecinales sobre el servicio de transporte, no se fomenta la consulta colectiva a un grupo de vecinos o a una organización comunitaria.

Consecuentemente no se consulta a la comunidad, preguntándosele claramente qué es lo que necesita, cómo prioriza sus problemas y qué soluciones propone.

De esta manera, la Municipalidad entra en un círculo vicioso fomentando una actitud paternalista y otorgando un rol pasivo a los vecinos. Esto provoca que los vecinos sólo reclamen y piensen que el único actor responsable de solucionar sus problemas es el Estado Municipal.

Se encuentran ausentes los tipos de participación relacionados con la toma de decisión por parte de la comunidad y el control de la acción municipal.

Con respecto a los ACTORES de la sociedad civil que predominan, puede afirmarse que las actividades con participación se reparten por mitades entre la intervención de los vecinos considerados individualmente y los agrupados en algún tipo de organización. En lo referido a estas últimas se distinguen los Centros Vecinales, entes promotores para la construcción de infraestructura de servicios públicos, cooperativas, cooperadoras y comisiones de apoyo y empresas privadas.

La participación de la empresa privada se refiere fundamentalmente a la presentación de proyectos bajo el régimen de iniciativa privada y al patrocinio de plazas y espacios verdes.

Una característica notable de las acciones estudiadas a través del diagnóstico, es que la casi totalidad de las mismas siempre se encarar sin tener en cuenta una organización territorial de escala local. Es decir sin la definición de unidades territoriales de planificación homogéneas en su interior, abordándose la gestión de la ciudad considerada globalmente.

Cabe destacar que en función del diagnóstico, el grupo operativo que lo elaboró concluye que por el tamaño de Córdoba (en extensión y población), la ciudad ya no puede ser administrada considerándola integralmente. Si se planifica la gestión del gobierno municipal a escala total de la ciudad, se producen

errores en la definición de sus intervenciones porque se desconocen las realidades específicas de cada lugar. Asimismo, se dificulta una relación entre las demandas de la población y las soluciones que debe brindar la Municipalidad.

En lo referido a las LIMITACIONES de las acciones detectadas en cada línea de promoción de la participación, puede afirmarse que la más destacada es la falta de una estructura que la favorezca. Por estructura entendemos a la estructura orgánica, a los procedimientos, y metodologías y a las actitudes y aptitudes de los funcionarios y empleados municipales.

Una consecuencia de esta carencia de estructura, es la falta de continuidad en la aplicación de las acciones.

Otra limitación detectada refiere a que el relevamiento de las necesidades de los vecinos se lleva a cabo de una manera que fomenta la demanda individual, no favoreciendo la organización de la comunidad en la priorización de los problemas. Esto tampoco permite aprovechar aportes adicionales que la comunidad estaría dispuesta a invertir y por otra parte no promueve el compromiso solidario de la población.

También se detectó como limitación la falta de difusión adecuada dirigida a los vecinos, fundamentalmente dedicada a hacerles visualizar los beneficios de la participación.

También merece destacarse que no existen canales fluidos de comunicación entre las organizaciones comunitarias y los distintos sectores operativos de la Municipalidad.

Esto, como ya se manifestó, se debe a que el vecino visualiza al Municipio como una entidad ajena y lejana dado que presenta una gran centralización y su gestión es encarada desde la totalidad del ejido urbano.

Con respecto a las POTENCIALIDADES, podemos citar que existe una apertura institucional hacia la comunidad y además se ha generado legislación que promueve la participación, algunas de ellas se encuentran en ejecución como el caso de la referida a entes promotores, habiéndose logrado uno de los tipos más avanzados sobre promoción de la participación ciudadana debido a que no sólo se releva información, sino que los vecinos ejecutan las obras, toman decisiones y aportan recursos adicionales.

Además merecen citarse la Ordenanza de Audiencia Pública y la nueva Ordenanza de Centros Vecinales, las que al implementarse operarán como un fuerte impulso a la participación.

También algunas acciones demuestran que si se recurre a la comunidad con metodologías idóneas y con objetivos claros, los vecinos se comprometen y concientizan. Sin embargo, ésto se

produce generalmente cuando las actividades que se le proponen son muy acotadas y específicas. Se observan dificultades en el cumplimiento de los deberes cotidianos por parte de los vecinos, como por ejemplo el mantenimiento de la limpieza y el respeto por la propiedad pública (equipamiento urbano y de servicios).

De lo manifestado en el presente Diagnóstico se presentan como RECOMENDACIONES, la elaboración de un Programa que coordine y sistematice las acciones de promoción de la participación ciudadana. Este Programa deberá fundamentarse en el trabajo a escala local y deberá incluir también líneas de acción que apunten a conseguir una adecuada difusión de las políticas fijadas sobre esta temática. Además deberá promover la toma de decisión por parte de la comunidad y el control de las acciones del Municipio. Con ésto se logrará conformar una estructura que integre todos los esfuerzos, con objetivos claros y que aporte continuidad a las acciones.

Asimismo, deberá generarse una adecuada relación del Municipio con los otros órdenes de Gobierno y con las empresas privadas de Servicios Públicos.

Por último, se destaca que la confección e implementación de un Programa de Promoción de la Participación, potenciará la Política de Desconcentración que está desarrollando el Municipio a través de los Centros de Participación Comunal (CPC). Desde este punto de vista resulta indispensable dotar a los CPC de una metodología que saque ventaja de los beneficios de la participación respecto a la gestión de las distintas zonas de la Ciudad. Para ello, será necesario abrir líneas de cooperación con las Organizaciones Comunitarias y aprovechar también a los CPC como facilitantes de la participación.

PARTE IV

**PROGRAMA DE PROMOCION DE LA PARTICIPACION CIUDADANA
DE LA MUNICIPALIDAD DE CORDOBA**

INTRODUCCION

El "Programa de Promoción de la Participación Ciudadana de la Municipalidad de Córdoba" que se presenta a continuación, constituye el producto principal de la asesoría que la consultora realizó, durante el período de marzo a agosto de 1993, como parte del Acuerdo de Cooperación sobre "Asistencia técnica en sistemas de gestión urbana municipal" que la CEPAL ha suscrito con la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba/Argentina en el marco del proyecto "Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de América Latina". Esta asesoría tenía como objetivo específico apoyar a la Municipalidad de Córdoba en promover la participación ciudadana en la gestión de proyectos de desarrollo urbano local.

Ese Programa es el resultado de un trabajo colectivo que fue realizado por el llamado Grupo Operativo compuesto por 10 altos funcionarios y profesionales de distintos sectores de la Municipalidad, bajo la conducción y con la asesoría técnica de la consultora. La formación del Grupo Operativo constituyó la parte medular de la metodología aplicada para realizar esta consultoría. Mediante la participación de sus integrantes en la elaboración de los productos de la asesoría, se pretendía facilitar, en primer lugar, que la Municipalidad se apropiara efectivamente del contenido de los mismos. Se supone, además, que los integrantes del grupo operativo quedaron capacitados, en el curso de la asesoría, para dar, cada uno desde su lugar en la Municipalidad, los impulsos necesarios para apoyar la implementación del Programa de Promoción de la Participación Ciudadana y del Proyecto que se planificó para ponerlo en marcha.

El contenido del Programa se basa, por una parte, en los resultados del diagnóstico sobre el estado actual de la promoción de la participación ciudadana que el Grupo Operativo elaboró como primer producto de la consultoría (ver: Productos finales); y, por otra, en el marco conceptual que está expuesto en el documento sobre elementos conceptuales de la incorporación de la planificación estratégica y participativa en la gestión local de la Municipalidad de Córdoba.

Utilizando diferentes técnicas que facilitan la reflexión conjunta y la búsqueda de consensos en grupos heterogéneos, el Grupo Operativo elaboró en conjunto un esquema detallado que determinó tanto la estructura, como todas las líneas específicas de acción contenidas en el Programa. Sobre la base de este esquema, la contraparte redactó una primera versión, y la consultora asumió la revisión y redacción final del Programa.

Mediante la elaboración del Programa, el Grupo Operativo cumplió con su mandato de concretar las principales líneas de acción para promover la participación ciudadana las cuales habían sido definidas previamente, como resultados de la Jornada del 20 de marzo de 1993 que se realizó, en el contexto de la misma consultoría, con la participación de los integrantes de la Comisión de la Reforma del Estado Municipal conformada por todos los Sub-Secretarios y algunos Directores del Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de Córdoba.

Capítulo I.

INTRODUCCION Y FUNDAMENTACIONES DEL PROGRAMA

El actual Gobierno Municipal presenta como una de sus políticas principales a la promoción de la participación ciudadana en el convencimiento de que no sólo es un medio útil para perfeccionar la democracia, sino fundamentalmente por constituir un instrumento que facilita la gestión del desarrollo de la Ciudad y aumenta la eficiencia y justicia en la inversión de los recursos que la comunidad le confía al Municipio.

La participación solidaria y responsable del vecino produce efectos favorables para el crecimiento de la Ciudad y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Ella puede contribuir a mejorar la gestión municipal en muchos sentidos, como p.ej.: disminuir los costos, aumentar su eficacia, y, sobre todo, lograr un mejor ajuste de las políticas y acciones a las demandas ciudadanas y la realidad específica de cada barrio.

El presente Programa ha sido diseñado en el marco del Acuerdo de Cooperación suscrito con la CEPAL - Naciones Unidas, por un Grupo Operativo de funcionarios municipales conformado a tal efecto, el cual fue conducido y asesorado técnicamente por una consultora externa.

Para desarrollar el Programa, se tomó como punto de partida los resultados de un Diagnóstico sobre el Estado de la Promoción de la Participación Ciudadana en la Municipalidad de Córdoba a marzo de 1993, el cual fue el primer producto de la asistencia técnica mencionada.

Asimismo, se consideraron como un importante antecedente, los resultados de la Jornada de Definición de Objetivos y Estrategias de la Promoción de la Participación Ciudadana, realizada como parte de la misma consultoría en el mes de marzo de este año, con la presencia de los Subsecretarios y Directores del Departamento Ejecutivo Municipal.

A. PRINCIPALES LINEAS DE ACCION DEL PROGRAMA

Para lograr la participación ciudadana resulta indispensable que el Municipio busque a crear CANALES EFICIENTES DE PARTICIPACION. Estos deben cumplir con los siguientes requisitos básicos:

- Los objetivos y el funcionamiento de los programas y mecanismos de participación deben estar claros, tanto al interior del Municipio como para la comunidad.
- El Municipio debe implementarlos en forma consecuyente, es decir, asegurando tanto la equidad en la prestación de servicios, como la eficiente penalización de los infractores.
- Su puesta en ejercicio debe estar plenamente transparente, incluyendo también una eficiente rendición de cuentas a la comunidad.
- Los funcionarios y empleados municipales deben asumir actitudes responsables y amables frente a los vecinos.
- El Municipio debe responder a las demandas y propuestas de los vecinos con soluciones concretas y expeditas.

En función a lo manifestado, el Programa de Promoción de la Participación Ciudadana contempla cuatro LINEAS DE ACCION principales:

- a) Vinculación de las demandas y propuestas vecinales con soluciones concretas y expeditas por parte del Municipio (ver: Capítulo II.)
- b) Difusión de la política de promoción de la participación (ver: Capítulo III., Sección A.)
- c) Mejoramiento del control vecinal al Municipio (ver: Capítulo III., Sección B.)
- d) Acciones para fomentar una actitud responsable y amable del personal municipal (ver: Capítulo III., Sección C.)

Asimismo, para poder implementar estas líneas de acción será necesario realizar diferentes ACTIVIDADES DE CAPACITACION dirigidas no sólo al personal de la Municipalidad, sino también a dirigentes vecinales. Las mismas están mencionadas en cada una de las líneas de acción, y resumidas en el último capítulo a fin de entregar una visión global de los requerimientos de capacitación que implica el Programa (ver: Capítulo IV.).

Sin lugar a dudas, la línea de acción de mayor importancia de las enumeradas es la primera, dado que el Diagnóstico arrojó como mayores falencias de la gestión actual, por una parte, la insuficiente comunicación con los vecinos acerca de los problemas particulares de cada barrio y sus posibles soluciones, como asimismo la falta de una relación directa y flúida entre las necesidades detectadas con las respuestas que dan los diversos sectores operativos de la Municipalidad. Por lo mismo, el principal acento del Programa está puesto en el acercamiento de la Municipalidad a la comunidad, basándolo en tres ejes fundamentales: el trabajo a escala local, la planificación estratégica de las acciones locales con participación de la comunidad, y la cooperación con organizaciones vecinales representativas, en el sentido de que éstas sean efectivamente reconocidas por la comunidad (ver: Capítulo II.).

B. LA INCORPORACION DE LA ESCALA LOCAL EN LA GESTION MUNICIPAL

El trabajo a escala local es el aspecto más novedoso del Programa, dado que la Municipalidad de Córdoba visualizada integralmente a través de sus sucesivas administraciones, no ha encarado con anterioridad su accionar utilizando esta dimensión. Se entiende por escala local al espacio geográfico en que puede ser subdividida la ciudad conforme a variables demográficas, socio-económicas, vías de acceso y comunicación, superficie, accidentes geográficos naturales y artificiales e idiosincracia de la población, entre otras, a fin de conformar unidades territoriales apropiadas para la gestión participativa de la acción municipal. Estas áreas geográficas pueden abarcar tanto un barrio completo, algunas porciones de barrios aledaños o en su caso la unión de dos barrios o una parte de un barrio de grandes dimensiones.

En este sentido, el cambio de escala que propone el Programa, significa modificar sustancialmente la metodología de trabajo de los diferentes sectores de la administración pública municipal. No obstante, dado el tamaño poblacional y de superficie, como asimismo la diversidad y complejidad de problemas con que cuenta actualmente la Ciudad, es indispensable incorporar esta nueva dimensión a fin de poder obtener un cabal conocimiento de cada sector urbano y aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión municipal.

Al definirse las nuevas unidades de planificación local, se permitirá y/o facilitará:

- la planificación estratégica de políticas y acciones de desarrollo apropiadas para cada unidad local;

- la incorporación de la ciudadanía en la planificación de las acciones a emprender en las mismas;
- el control de la gestión municipal, por parte de los vecinos;
- la recolección y el manejo de la información; pudiéndose segregarla y tener indicadores comunes para las diferentes Direcciones del Departamento Ejecutivo;
- el control interno de la gestión y el cumplimiento de planes, programas y proyectos; y
- la implementación de una efectiva desconcentración; como primer paso del proceso de descentralización político-administrativa cuyo avance determina, a su vez, las posibilidades reales para lograr una efectiva participación de la ciudadanía en la gestión del desarrollo urbano local.

Capítulo II.

VINCULACION DE LAS DEMANDAS Y PROPUESTAS VECINALES CON SOLUCIONES CONCRETAS Y EXPEDITAS

En este contexto, el Programa plantea como principal estrategia para promover la participación ciudadana, la necesidad que el Municipio acerque su gestión efectivamente a la comunidad.

La Municipalidad viene dando muestras de su voluntad respecto de producir este acortamiento de las distancias, ya sea desde la fijación de sus políticas (el programa en el que se enmarca el presente Programa es prueba de ello), como en acciones concretas. Como ejemplo de estas últimas podemos citar algunas detectadas en el diagnóstico sobre la promoción de la participación que se realizó en marzo de 1993:

- Acciones de ejecución de servicios por parte de los vecinos apuntando a la cogestión teniendo como base los Centros de Salud.
- Creación de las Oficinas de Atención al Vecino y de Atención de Proyectos Vecinales (dependiente de la Secretaría de Servicios Públicos), como también del Consejo de Prevención Ciudadana.
- Las tareas emprendidas a través de las Cooperadoras de Escuelas Municipales.
- Las experiencias incipientes del mantenimiento de obras y espacios públicos por parte de la sociedad civil (empresas privadas, grupos de vecinos, centros vecinales, cooperativas, etc.).
- El inicio de la redemocratización de los centros vecinales y las acciones de capacitación a dirigentes comunitarios.
- La ejecución de proyectos por parte del sector privado, en el marco de la legislación de la iniciativa privada.

Sin embargo, es necesario integrar todas estas acciones y organizarlas al interior del Municipio como también en su contexto, complementándolas con objetivos y metodologías comunes para todas las áreas, a fin de superar sus limitaciones y aprovechar las potencialidades que pueden ser observadas en el documento "Diagnóstico sobre el Estado de la Promoción de la Participación Ciudadana en la Municipalidad de Córdoba - Marzo de 1993 -".

Si el Municipio quiere estar en condiciones de vincular las demandas y propuestas vecinales efectivamente con soluciones concretas y expeditas, debe aplicar una metodología de trabajo que le permita no sólo conocer cabalmente las particularidades de cada barrio, sino además incorporar, tanto en la búsqueda como en la ejecución de las soluciones, también los conocimientos, experiencias y capacidades de los vecinos mismos. Esto requiere, por una parte, que el Municipio tenga una adecuada articulación con la comunidad. Para ello debe intensificar sus esfuerzos por cooperar con organizaciones y dirigentes vecinales activos y auténticos (ver: Sección A.). Más allá de ello es necesario, como ya se destacó con anterioridad, cambiar a fondo la actual forma de gestión incorporando en ella la dimensión local, a fin de poder planificar las acciones en conjunto con los vecinos (ver: Sección B.).

A. COOPERACION CON ORGANIZACIONES VECINALES REPRESENTATIVAS

Esta sección se refiere a las líneas de acción destinadas a mejorar la forma de relación del Municipio con la comunidad organizada, estableciendo, por una parte, las actividades que el Municipio debe emprender para incentivar la creación de organizaciones comunitarias y facilitar su funcionamiento (ver: Punto 1.); y, por otra, la principales estrategias para promover la cooperación con las organizaciones vecinales existentes, tanto a nivel local como también en general (ver: Punto 2.).

1. Fomento y facilitación de la constitución y el funcionamiento de organizaciones comunitarias

Se entiende como organización comunitaria todas agrupaciones de vecinos, formales e informales, que realizan actividades destinadas a mejorar, de alguna manera, la calidad de vida de un grupo de personas que viven en la misma comunidad. En el Diagnóstico se han identificado, por ejemplo, a las siguientes: Cooperadoras y Comisiones de apoyo de Hogares de Día, Centros Infantiles y Escuelas; Entes promotores; Centros Vecinales; Cooperativas de

mejoramiento barrial; Grupos informales de vecinos; Centros de Jubilados; Clubes Deportivos y Culturales; Grupos parroquiales y religiosos; Organizaciones políticas de base; periódicos o gacetas barriales.

En relación a aquellas organizaciones comunitarias que están reglementadas por el Municipio, tales como las Cooperadoras o Comisiones de apoyo (de Hogares de Día, Centros Infantiles, Escuelas, etc.), las Entes Promotoras y los Centros Vecinales, es preciso promover que puedan obtener personería jurídica propia, a fin de facilitar su funcionamiento. Respecto de los Centros Vecinales, la Municipalidad debe promover, además, la creación del mayor número posible de los mismos conforme a la nueva legislación (la Ordenanza Nº 8651), como también realizar campañas de información, a través de entidades reconocidas, a fin de lograr que los vecinos participen en la formación de los nuevos Centros Vecinales, de tal manera que estos sean representativos y puedan realizar un trabajo efectivo en su territorio.

En cuanto a los grupos informales de vecinos que trabajan en beneficio de su comunidad, es necesario que la Municipalidad los reconozca, en el sentido de considerarlos dentro de sus planes y acciones. También debe facilitar que puedan obtener personalidad jurídica, de tal manera que sea posible delegar efectivamente recursos y responsabilidades en ellos.

A parte de las mencionadas anteriormente, no es conveniente que la Municipalidad realice otras acciones en el presente contexto, precisamente para no interferir indebidamente en la autonomía de la representación vecinal. La creación de organizaciones de diferentes tipos destinados a mejorar el entorno local y promover sus intereses comunes, corresponde a los vecinos mismos y debe emanar de su propia iniciativa.

2. Líneas de cooperación con organizaciones existentes

A fin de mejorar la cooperación con las organizaciones vecinales existentes, la Municipalidad debe desarrollar actividades en dos planos distintos, a nivel del trabajo en las comunidades (inciso a.) y en forma general (inciso b.).

a) Trabajo con las organizaciones vecinales, a nivel comunitario

Respecto de la cooperación con las organizaciones que ya vienen trabajando en las comunidades, es necesario que el Municipio realice las siguientes actividades:

i) En primer lugar, hace falta efectuar un relevamiento de las organizaciones comunitarias existentes en cada barrio, que aborde los aspectos cuantitativos y cualitativos tanto de su funcionamiento como de sus actividades.

Simultáneamente, deben relevarse también las Organizaciones de Apoyo al trabajo vecinal que funcionan en cada localidad. Como tales se entienden por ejemplo, las siguientes: Organizaciones no gubernamentales (ONG); Organizaciones intermedias (vecinales, empresariales, etc.); Emisoras radiales vecinales; Organizaciones eclásticas y gremiales; Partidos políticos; Institutos de estudios y de investigación; Cooperativas de obras y servicios (u otras).

Para ambos relevamientos se podrían aprovechar las estructuras descentralizadas del Municipio, tales como los Centros Periféricos de Salud, y los C.P.C.'s cuando estos empiecen a funcionar.

ii) Luego, será importante que la Municipalidad refuerze la cooperación con las organizaciones comunitarias que realmente trabajen, a manera de premiar y estimular a los vecinos que más se preocupan.

Para ello, es necesario definir claramente el posible alcance de las acciones a emprender en conjunto. Resulta útil, por lo demás, promover y coordinar acciones conjuntas de distintas organizaciones que estén reconocidas por los vecinos.

Asimismo, el Municipio debe delegar responsabilidades y recursos para acciones puntuales, asegurando que su implementación sea debidamente monitoreada y evaluada.

Otras actividades muy importantes a encarar en este contexto, se refieren al desarrollo de un plan de capacitación a funcionarios municipales sobre formación de dirigentes vecinales y, finalmente, a la capacitación misma de estos últimos.

iii) Resulta conveniente tratar de incorporar a las Organizaciones de Apoyo mencionadas anteriormente, en el trabajo que la Municipalidad realiza con la comunidad.

iv) Finalmente, el Municipio debe desarrollar un programa de difusión sobre los beneficios de la participación. Una alternativa interesante sería difundir entre las organizaciones representativas, acciones exitosas de otros grupos en otros barrios.

b) Trabajo con las organizaciones vecinales, en general

Las posibilidades del trabajo conjunto a nivel comunitario mejorarán sustancialmente, en la medida que la Municipalidad extienda sus esfuerzos de cooperación y logre establecer o promover redes de intercambio y/o apoyo mutuo más allá del ámbito local.

A tal efecto es preciso, por ejemplo, que el Municipio integre, incentive y/o coordine acciones concertadas de mejoramiento urbano con organizaciones de apoyo y/u otras entidades públicas. Además, deben difundirse a todas las organizaciones vecinales en general, las políticas de participación y sus beneficios, para motivar a los vecinos a participar en el mejoramiento de su entorno local (ver: Capítulo III. A.).

B. PLANIFICACION PARTICIPATIVA A ESCALA LOCAL

En la introducción al Programa, ya se definió lo que se entiende por escala local (ver: Capítulo I. B.). La planificación participativa a este nivel puede tener distintos matices de avance. Es posible limitarla a consultar los vecinos para relevar sus problemas y necesidades; o ir un poco más allá y definir incluso las prioridades en conjunto con ellos; o bien se puede incorporar a los vecinos en la planificación misma de las propuestas de solución y involucrarlos, en la medida posible, también en la implementación de las mismas.

Para aplicar un Sistema de Planificación Participativa a Escala Local que permita integrar a los vecinos en la definición y ejecución de las acciones, resulta indispensable que la Municipalidad cuente con mecanismos adecuados de articulación con la comunidad, a través de organizaciones que representen efectivamente a los vecinos (ver arriba: Sección A.). A efecto de poner en marcha tal sistema, es necesario, además, presentar y probar la metodología por parte de la comunidad y la Municipalidad, mediante la realización de experiencias piloto (ver: Punto 1.). Luego, hace falta institucionalizar su aplicación tanto a nivel de los Centros de Participación Comunitaria (CPC) aprovechando a estos como estructuras facilitantes del trabajo a escala local (ver: Punto 2.), como a nivel general del Municipio (ver: Punto 3.).

1. Realización de experiencias piloto de planificación participativa a escala local

Las experiencias piloto se deben llevar a cabo en las zonas que poseerán Centros de Participación Comunal (CPC) en 1993, o cuanto antes. Las tareas a emprender serán las siguientes:

- a) Definir las variables a tener en cuenta para seleccionar las áreas donde se realizarán las experiencias piloto.
- b) Definir las unidades de planificación en una o dos zonas que poseerán CPC en 1993 en las que se aplicarán las experiencias piloto.
- c) Definir la metodología a aplicar para invitar a la comunidad a participar en las experiencias piloto.
- d) Seleccionar y capacitar al personal que intervendrá en las experiencias piloto.
- e) Definir las necesidades presupuestarias a aplicar en las experiencias piloto.
- f) Definir la metodología de evaluación de las experiencias piloto.
- g) Evaluar las experiencias piloto.
- h) Reformular y ajustar la aplicación de la metodología de planificación a escala local.
- i) Definir la metodología necesaria para la implementación generalizada y sistemática.

Como metodología a ser puesta a prueba y, si resulta necesario, ajustada a las condiciones específicas de Córdoba, el Grupo Operativo aprendió y seleccionó la Microplanificación. La misma fue desarrollada por distintos organismos internacionales de cooperación para el desarrollo, como un instrumento destinado a facilitar la planificación conjunta entre comunidades de escasos recursos y organismos del Estado. Originalmente, ha sido aplicada en Sri Lanka y Egipto, y, posteriormente, en Chile y otros países de América Latina.

2. Los Centros de Participación Comunitaria como facilitantes de la gestión participativa

En la medida que se vayan poniendo en función los Centros de Participación Comunitaria, estos deben utilizarse para facilitar la participación ciudadana en general y, específicamente, la planificación participativa a escala local.

a) Institucionalización de la planificación participativa a escala local

Los CPC deben servir, en primer lugar, como base institucional para el trabajo a escala local. Para incorporar en los CPC la planificación participativa a escala local, se requiere:

- definir la metodología a aplicar e incluirla en el proceso de presupuestación;
- evaluar y diseñar la estructura orgánica necesaria en los CPC para aplicar la metodología;
- definir los procedimientos para incluir la planificación participativa;
- promover cambio de aptitudes y actitudes del personal de los CPC para incluir la gestión participativa.

b) Utilización del espacio físico de los CPC para actividades comunitarias

A efectos de facilitar la participación ciudadana, es factible dedicar los espacios físicos de los CPC a la realización de actividades culturales y recreativas y talleres de capacitación con salida laboral, como asimismo para hogares de día y la promoción de actividades deportivas y acciones de educación en salud.

c) Los CPC como instancias de coordinación de políticas sociales

En cada CPC debe crearse una instancia destinada a la coordinación de las políticas de salud, deportes, educación, asuntos vecinales, etc., a fin de poder dar respuestas más adecuadas a los problemas de los vecinos, integrando las acciones de los distintos sectores. Para ello es necesario implementar un plan de capacitación que apunte a la facilitación de la coordinación (ver: Capítulo IV.: Resumen de actividades de capacitación).

3. Adecuación de las estructuras administrativas generales a las necesidades del trabajo local

La institucionalización de la planificación participativa a escala local quedaría incompleta incorporándola solamente en los CPC. Hace falta adecuar también las estructuras a nivel general de la institución (considerando a la administración pública municipal de la ciudad de Córdoba como un todo) a los requerimientos del trabajo local. De otra manera, el éxito de las actividades a nivel local correría serio riesgo. Las principales tareas a emprender son:

- a) En primer lugar, se debe considerar la escala local en el Sistema General de Planificación, dividiendo las zonas de los CPC en unidades geográficas más pequeñas a fin de que las mismas sean aptas para la planificación participativa a escala microlocal. Al inicio del Programa, ya se enfatizó la necesidad de subdividir el territorio de la Ciudad en unidades que permitan incorporar a los vecinos en la planificación de las acciones de mejoramiento urbano local (ver Capítulo I. B.).
- b) Además, hace falta incluir en el Sistema General de Presupuestación la variable geográfica. Para ello es necesario definir las variables que fijarán la asignación de recursos, asignar un presupuesto a cada unidad a microplanificar, y definir el porcentaje del presupuesto general que se destinará a la implementación de las políticas de participación a nivel local.
- c) Se requiere adecuar la estructura orgánica de cada Dirección del Departamento Ejecutivo, sectorializándolas en función de las zonas de los CPC y de las unidades territoriales de microplanificación.
- d) El Sistema de Información debe sectorializarse, relevando información por cada territorio a microplanificar. A tal efecto es necesario implementar un plan de capacitación destinado a funcionarios seleccionados que se base en la realización de talleres de microplanificación (ver: Capítulo IV.).
- e) Asimismo, se requiere iniciar planes de capacitación para desarrollar los cambios de aptitudes y actitudes del personal municipal necesarios para el éxito de la gestión participativa (ver más adelante: Capítulo III. C.).
- f) Finalmente, es necesario coordinar la acción municipal referida al desarrollo urbano local, con otras entidades públicas (del gobierno nacional y provincial) y empresas privadas prestadoras de servicios públicos.

Capítulo III.

REQUERIMIENTOS GENERALES DE LA PROMOCION DE LA PARTICIPACION

El acercamiento a la comunidad en el sentido de incorporar a los vecinos directamente en la definición de los proyectos de desarrollo urbano local, tal como se planteó en el capítulo anterior, debe ser apoyado y complementado por tres otras líneas de acción que se refieren a: la difusión adecuada de las políticas de promoción de la participación ciudadana, (ver: Sección A.), el mejoramiento de los mecanismos que permiten al vecino controlar la gestión municipal (ver: Sección B.) y la promoción de un cambio de aptitudes y actitudes por parte del personal de la Municipalidad, que facilite la gestión participativa (ver: Sección C.).

A. DIFUSION DE LA POLITICA DE PROMOCION DE LA PARTICIPACION

Las posibilidades de éxito de la gestión participativa están determinadas, en gran parte, por el grado de claridad que tengan el personal municipal y la comunidad misma sobre los objetivos de la política de participación y la manera de operar de los mecanismos definidos. Debido a ello, es fundamental difundir las políticas de participación adecuadamente, tanto al interior del Municipio (ver: Punto 1.) como a la ciudadanía en general (ver: Punto 2.).

1. Difusión de la política de participación al interior de la Municipalidad

En este ámbito, debe presentarse a las autoridades del municipio un plan de difusión para su aprobación. Este plan estará destinado a incrementar la información sobre el Programa de Promoción de la Participación Ciudadana, desde el Grupo Operativo que lo generó, hacia los funcionarios de alto rango y luego hacia los empleados. Las tareas a realizar son:

- a) Capacitar a funcionarios y/o empleados seleccionados en función de su tarea específica y la posibilidad de que ellos asuman responsabilidades en la implementación del Programa (ver: Capítulo IV.).
- b) Promover que los funcionarios de cada área bajen información sobre la política de promoción de la participación a sus empleados.
- c) Utilizar distintos medios internos para la difusión como, por ejemplo, circulares informativas entregadas con los sobres de sueldos, informes en el diario municipal, afiches, correo de lectores en el diario municipal, etc..
- d) Otorgar premios estímulos a los empleados que presenten propuestas sobre el mejoramiento de la participación.
- e) Realizar encuestas a los empleados sobre el tema de la gestión participativa, aprovechándolas para explicitar la política.
- f) Coordinar reuniones con funcionarios y empleados para discutir la política de promoción de la participación.

2. Difusión de la política de participación en la comunidad

Esta actividad apunta a informar y sensibilizar a la opinión pública sobre los contenidos de las líneas de acción existentes. Es preciso desarrollarla de manera tal que se establezcan mecanismos de intercambio continuo. Las acciones de difusión deben estar dirigidas a:

- a) La comunidad en general, utilizando tanto los medios masivos de comunicación (tales como los diarios y periódicos, la televisión, la radio) como también los cedulones de contribuciones y tasas municipales.
- b) Las organizaciones comunitarias reconocidas por los vecinos, líderes informales y organizaciones de apoyo al trabajo vecinal, a través de reuniones informativas con la comunidad, distribución de periódicos y gacetillas y de las instancias informativas al interior de la Municipalidad.

B. MEJORAMIENTO DE LOS MECANISMOS DE CONTROL VECINAL AL MUNICIPIO

Esta línea de acción refiere a la necesidad que el Municipio se abra a la comunidad también en el sentido de facilitar que su gestión pueda ser controlada efectivamente por los vecinos. Para ello, se plantean las siguientes acciones:

- 1) Difundir todo tipo de información que posibilite el control, utilizando un lenguaje entendible por el vecino.
- 2) Rendir cuentas periódicamente sobre la ejecución presupuestaria.
- 3) Realizar audiencias públicas con los vecinos y/u organizaciones comunitarias.
- 4) Receptar quejas y denuncias, y dar siempre una respuesta, a efectos de no desalentar al vecino manteniéndolo informado sobre el estado de su caso.

C. PROMOCION DE ACTITUDES DEL PERSONAL MUNICIPAL QUE FAVOREZCAN LA GESTION PARTICIPATIVA

El trato que reciben los vecinos, por parte del personal de la Municipalidad, repercute importantemente en el éxito de la promoción de la participación. Para poder incorporar a la comunidad en la gestión del desarrollo urbano, es fundamental que los funcionarios y empleados, en todos los niveles de la institución, actúen en forma responsable y amable y traten a todos los ciudadanos equitativamente. De lo contrario, se generan barreras a la participación.

Las tareas a desarrollar son:

- 1) Capacitar al personal municipal para posibilitar la aplicación del Programa. Los temas principales a tocar en la capacitación serán los siguientes: Atención al Público, conducción de personal, relación del inspector del poder de policía municipal con el presunto infractor.

- 2) Facilitar al personal los medios para realizar los distintos trabajos y proveer el equipamiento y el material necesarios para el normal desarrollo de sus funciones.
- 3) Simplificar los procedimientos administrativos y mejorar la información sobre los trámites que debe realizar el vecino.
- 4) Aplicar sistemas de motivación y reconocimiento al buen desempeño.

Capítulo IV.

RESUMEN DE ACTIVIDADES DE CAPACITACION NECESARIAS PARA DESARROLLAR EL PROGRAMA

La implementación del Programa de Promoción de la Participación Ciudadana requiere, como hemos visto al desarrollar cada una de las líneas de acción principales, la realización de múltiples actividades de capacitación. Las mismas se resumen en este capítulo, a efecto de obtener una visión global que permita desarrollar planes de capacitación que integren los distintos contenidos adecuadamente.

Las actividades de capacitación deben ser dirigidas, por una parte, a funcionarios y/o empleados municipales (ver: Sección A.) y, por otra, a dirigentes vecinales (ver: Sección B.)

A. LINEAS DE CAPACITACION DIRIGIDAS AL PERSONAL MUNICIPAL

Al interior del Municipio, hace falta desarrollar actividades de capacitación a funcionarios y empleados seleccionados, sobre las siguientes temáticas:

- 1) Formación de dirigentes vecinales, incluyendo actividades de monitoreo y evaluación.
- 2) Talleres de microplanificación para su aplicación en las experiencias piloto.
- 3) Sobre los beneficios que genera el ejercicio de la participación ciudadana.
- 4) Para desarrollar actitudes responsables y amables por parte de los empleados.

- 5) Para la difusión adecuada del Programa.
- 6) Para la inclusión de la Planificación Participativa a Escala Local en los Centros de Participación Comunitaria.
- 7) Para la coordinación de las políticas sociales en los Centros de Participación Comunitaria.

B. LINEAS DE CAPACITACION DESTINADAS A DIRIGENTES VECINALES

En relación a la comunidad misma, se deben realizar líneas de capacitación destinadas a dirigentes vecinales seleccionados sobre los siguientes temas:

- 1) Liderazgo de organizaciones comunitarias.
- 2) Talleres de microplanificación para incorporarlos en las experiencias piloto y en su posterior evaluación.
- 3) Sobre los beneficios que genera la participación.

PARTE V

**PROYECTO DE PUESTA EN MARCHA DEL PROGRAMA DE PROMOCION DE LA
PARTICIPACION CIUDADANA DE LA MUNICIPALIDAD DE CORDOBA**

INTRODUCCION

El presente documento resume el contenido del Proyecto de "Puesta en Marcha del Programa de Promoción de la Participación Ciudadana". Este Proyecto fue planificado durante la última de las tres misiones que la consultora realizó en Córdoba, con el fin de asesorar a la Municipalidad de esa ciudad en gestionar el desarrollo urbano local con la participación de la comunidad cordobesa. Esta asesoría formó parte del Acuerdo de Cooperación que la CEPAL ha suscrito con la Municipalidad de Córdoba en el marco del proyecto "Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de América Latina".

En las misiones anteriores, el llamado Grupo Operativo integrado por 10 funcionarios y profesionales de distintos sectores de la Municipalidad, había elaborado, con la asesoría técnica de la consultora, el "Programa de Promoción de la Participación Ciudadana de la Municipalidad de Córdoba" como principal producto de la consultoría.

Mediante el diseño del "Proyecto de Puesta en Marcha", se pretendió fijar metas concretas, en términos de resultados, acciones, plazos y responsables, para asegurar que las estrategias planteadas en el Programa sean llevadas a la práctica, cuanto antes, de manera que se puedan obtener resultados concretos, antes del término de la gestión del actual gobierno municipal.

A. PROCESO DE PLANIFICACION DEL PROYECTO

La planificación del Proyecto se realizó en dos pasos. Primero, se definió su contenido elaborando una matriz que especifica los objetivos y resultados que se quieren obtener mediante su implementación, las actividades necesarias para alcanzarlos, como asimismo los principales factores de riesgo para lograr el éxito del proyecto (ver: puntos 1. y 2.). Posteriormente, se programó, en forma detallada, la ejecución de las líneas de acción definidas, concretando su contenido y fijando plazos y responsables para cada actividad o sub-actividad, como asimismo estimando los insumos y costos necesarios (ver: punto 3.).

1. Taller de Planificación del Proyecto

Para definir el contenido del Proyecto, se realizó un Taller de Planificación, durante 2,5 días completos, en el cual participaron 19 funcionarios y profesionales provenientes de 11 distintas Direcciones de la Municipalidad, entre ellos 7 miembros del Grupo Operativo. Con excepción de uno, todos ellos habían conocido previamente, la metodología de la Microplanificación mediante su participación en por lo menos uno de los 2 ejercicios de Talleres de Microplanificación que se realizaron en el curso de la consultoría. El Programa de Promoción de la Participación Ciudadana, plantea la realización de experiencias piloto de Microplanificación para poner a prueba su utilidad como instrumento facilitador de la planificación participativa a escala local, y ajustarlo, si resulta necesario, a las condiciones específicas de la Ciudad de Córdoba.

En el Taller de Planificación del Proyecto se trabajó utilizando elementos del método llamado ZOPP (Planificación Participativa de Proyectos orientada en Objetivos) que fue desarrollado por la Agencia de Cooperación Técnica del Gobierno Alemán (GTZ) para los efectos específicos de proyectos de cooperación para el desarrollo. Este método facilita el desarrollo de procesos de reflexión colectiva y la búsqueda de consensos en grupos heterogéneos, y ayuda a estructurar los resultados de una manera que facilita la implementación y la evaluación de un proyecto. La moderación del proceso de planificación conjunta fue asumida por la consultora.

Al principio del Taller se explicó sumariamente el contenido del Programa de Promoción de la Participación Ciudadana. Luego, se efectuó un extenso análisis de la situación que dió origen al Programa, en relación con los problemas existentes, estructurándola en torno a un problema central que fue definido como: *El Municipio no está en condiciones de implementar una gestión participativa*. La jerarquización de los problemas identificados en relaciones de causas a efectos en la forma de un árbol de problemas constituyó la base para elaborar la Matriz de Planificación del Proyecto (ver: Anexo 1, y punto 2.).

2. La lógica de la Matriz de Planificación del Proyecto

Dicha matriz resume en un formato:

- ¿Por qué se quiere realizar el Proyecto ? (Objetivo superior)
- ¿Qué se quiere lograr con el proyecto
(Objetivo del proyecto y resultados)
- ¿Cómo se logrará los objetivos y resultados propuestos?
(Actividades)
- ¿Qué factores externos deben ocurrir para que el proyecto pueda tener éxito? (Supuestos importantes)
- ¿Cómo se puede medir el alcance de las metas propuestas?
(Indicadores)
- ¿Dónde se encuentran los datos necesarios para verificar el éxito del proyecto (Fuentes de verificación)
- ¿Cuánto cuesta el proyecto? (Insumos y costos).

Sus coordinadas están relacionadas por distintas lógicas, en forma vertical y horizontal:

La primera columna vertical de la Matriz (ver: Resúmen de Objetivos/ Actividades) contiene una descripción integral del Proyecto. Ella indica, desde abajo hacia arriba, las actividades que se deben realizar para alcanzar cada uno de los resultados planificados que están señalados en el nivel inmediatamente superior de la Matriz. Al lograr todos los resultados, se alcanzará, al final del período de planificación, el objetivo del Proyecto (OP). Mediante el logro del objetivo del Proyecto se hará una contribución importante al objetivo superior (OS) que establece la meta de desarrollo del Proyecto.

Para cada uno de los objetivos y resultados se fijaron indicadores que concretan su contenido y establecen los plazos y metas a lograr, a fin de poder medir y evaluar el éxito del Proyecto (ver 2a. columna de la Matriz: Indicadores verificables objetivamente). Al lado de cada indicador se señala la(s) fuente(s) dónde se encontrarán los datos para verificarlo (ver 3a. columna: Fuentes de verificación).

Finalmente, se establecieron tanto a nivel de las actividades, como para los resultados y objetivos, los principales factores externos que deben ocurrir para poder lograrlos y que el Proyecto debe monitorear (ver 4a. columna: Supuestos importantes).

3. Programación de la ejecución del Proyecto

Sobre la base de los resultados del Taller ZOPP establecidos en la Matriz antes mencionada, el Grupo Operativo procedió a programar la ejecución del Proyecto elaborando el Plan Operativo de Actividades.

En ese Plan se especifican, en relación a cada uno de los nueve resultados planificados, las actividades y sub-actividades que son necesarias para alcanzarlos, y se fijan las fechas para la realización de cada una de ellas, como también los responsables, observaciones especiales y, en algunos casos, también los insumos necesarios (personal interno o externo, equipo, financiamiento).

B. CONTENIDO DEL PROYECTO

Tal como hemos visto anteriormente, el contenido del Proyecto de Puesta en Marcha está especificado en la Matriz de Planificación del mismo y concretado más aún en el Plan Operativo de Actividades (ver: Anexos 1 y 2). Ambos instrumentos facilitarán, por una parte, la implementación y, por otra, la evaluación del Proyecto. La lógica de la Matriz ya se explicó más arriba (ver: punto A. 2.). El formato del Plan Operativo es autoexplicativo.

1. Plazos y duración del Proyecto

Tomando en cuenta que el período de gestión del actual Gobierno Municipal termina en octubre de 1995, se estimó conveniente fijar un plazo de un año y medio para la implementación del Proyecto, a contar del 1º de noviembre de 1993 hasta el 30 de abril de 1995.

2. Objetivos, resultados y actividades del Proyecto

El objetivo del Proyecto se definió como: **La Municipalidad de Córdoba ha empezado a aplicar un sistema de planificación participativa a escala local.** Este estado se pretende haber logrado al final del Proyecto, es decir hasta el 30 abril de 1995.

Al lograr este objetivo, el Proyecto hará una contribución importante para conseguir que: **La Municipalidad y la comunidad trabajen coordinadamente en pos del desarrollo local** (Objetivo superior).

Para alcanzar el objetivo del Proyecto, deben producirse los nueve resultados que están señalados a continuación. Respecto de cada uno de ellos, se planificaron las actividades necesarias para lograrlos, y se establecieron metas concretas mediante indicadores.

R1: Los distintos sectores han modificado sus estructuras adecuándola al trabajo local.

A tal efecto, es necesario que se designen responsables para la implementación del Programa de Promoción de Participación Ciudadana en cada Secretaría, y que se definan las distintas reparticiones involucradas en la planificación participativa a escala local nombrando responsables en cada una de ellas. Además, deben definirse las modificaciones estructurales necesarias y convencer, mediante charlas y actividades de capacitación, tanto a los funcionarios como los empleados de la bondad del Proyecto. El Proyecto debe monitorear los cambios estructurales, en forma permanente.

En este contexto, se han fijado las siguientes metas concretas (indicadores):

Hasta febrero de 1994, los organigramas de las Direcciones deben estar adecuados a las necesidades del trabajo local y cada repartición involucrada debe contar con responsables o equipos que focalizan su tarea en la planificación participativa a escala local. Además, deben crearse los instrumentos formales para la aplicación del sistema de Planificación participativa a escala local, y debe estar funcionando un sistema de datos adecuados al trabajo local. Al final del proyecto, debe poder establecerse, mediante encuestas y evaluaciones de cursos realizados, que por lo menos un 60 % del personal municipal involucrado en actividades del proyecto, ha asumido y impulsa la planificación participativa a escala local.

R2: Funciona un área oficializada que coordina los distintos sectores implicados en la planificación participativa a escala local.

Para lograr este resultado, se estableció, en primer lugar, la necesidad de conformar el equipo que se hará cargo de la implementación del Proyecto, de tal manera que el mismo se podrá transformarse hasta el final del proyecto en un área oficialmente incorporada a la estructura orgánica de la Municipalidad cuya función será coordinar la promoción de la participación ciudadana, en general, y específicamente el funcionamiento del sistema de planificación participativa a escala local.

Se estimó que será necesario y suficiente, para empezar, que este equipo sea integrado por dos profesionales de alto nivel (1 coordinador y 1 asistente) y una secretaria ejecutiva que constituya efectivamente un apoyo operativo para los profesionales. Para poder funcionar, el equipo debe disponer de oficinas propias adecuadamente equipadas con teléfono propio y 1 computador, como asimismo un presupuesto para gastos operativos (materiales de oficina, sobre todo fotocopias, movilización, comunicación, etc.). Hasta su oficialización, se ubicará este equipo informalmente, dentro del Área de la Reforma Administrativa.

El propio Equipo del Proyecto debe elaborar, en cooperación con el Grupo Operativo y otros funcionarios pertinentes, el proyecto de ordenanza para crear el nuevo área, y promover su creación a nivel del Departamento Ejecutivo y, sobre todo, entre los concejales puesto que la ordenanza requerirá la aprobación del Concejo Deliberante. Se estimó necesario institucionalizar el nuevo área mediante una ley municipal propiamente tal, a fin de asegurar al máximo su permanencia en el futuro.

La propia existencia de la ordenanza que institucionaliza el nuevo área al final del Proyecto (04/1995) indicará el logro de este resultado, como también el hecho que el área exista y funcione en esa fecha.

R3: La presupuestación municipal incluye la variable geográfica para facilitar la planificación participativa a escala local.

En este contexto, será necesario establecer las unidades de planificación local hasta marzo de 1994, a más tardar, a fin de poder considerar a las mismas en la elaboración del presupuesto para el año 1995. Al respecto, ya está trabajando un consultor externo en el marco del Acuerdo de Cooperación entre la Municipalidad y la CEPAL. La propuesta que

ese consultor presentará, debe ser evaluada y ajustada específicamente a las necesidades de una aplicación sistemática de la Microplanificación destinada a gestionar las acciones del desarrollo urbano local.

Este resultado será alcanzado en la medida que se pueda constatar, a más tardar al final del Proyecto, que exista la subdivisión de la ciudad en unidades de planificación local y que el presupuesto de 1995 prevea partidas específicas para la planificación participativa a escala local.

R4: La ciudadanía y el personal municipal conocen el Programa de Promoción de la Participación Ciudadana.

Al respecto, hará falta difundir el contenido del Programa de Promoción de Participación Ciudadana y de este Proyecto, en forma masiva, tanto al interior de la Municipalidad como entre la comunidad cordobesa. Para ello, será necesario incluir la tarea de difusión dentro de la estructura municipal y realizar una labor sistemática de difusión, a nivel local.

El grado de conocimiento del Programa alcanzado, por parte de la ciudadanía y del personal municipal, se establecerá mediante una encuesta que se realizará al final del Proyecto. En forma indirecta, lo indicarán también la importancia que se dará a este tema en los medios masivos de comunicación, es decir, en espacios televisivos, artículos explicativos en diarios y revistas, etc..

R5: Se aplica un sistema de información que permite conocer la realidad urbana a escala local.

En primer lugar, se debe establecer un sistema de información general con el fin de alimentar la acción de todos los distintos sectores de la Municipalidad con información homogénea y actualizada sobre la realidad de la ciudad. En el marco del Acuerdo de Cooperación entre la Municipalidad de Córdoba y la CEPAL está previsto elaborar una propuesta para crearlo.

En este sistema de información general habrá que incorporar la dimensión local de tal manera que el mismo sea capaz de proveer a los equipos de microplanificadores con informaciones útiles y vigentes sobre la realidad urbana en las unidades de planificación local y que sea, a su vez, retroalimentado con las informaciones que la Municipalidad obtiene en el curso de la elaboración de los microplanes.

Este resultado se habrá logrado cuando funcione (en abril de 1995) un sistema general de información que organiza los datos de acuerdo a las unidades de planificación local.

R6: Se está implementando un sistema de capacitación permanente en función de las necesidades de la gestión a escala local.

Al plantear la necesidad de crear un sistema de capacitación permanente, se parte de la idea que la introducción de la planificación participativa a escala local será un proceso gradual que irá aumentando continuamente lo cual implicará la necesidad de realizar sistemáticamente las actividades de capacitación pertinentes. Las mismas deben ser dirigidas tanto al personal municipal como a la comunidad misma.

Para establecer tal sistema de capacitación hará falta, primero, elaborar un diagnóstico sobre el nivel actual de las capacidades de los vecinos y del personal municipal al respecto. Luego, habrá que relevar la oferta existente de cursos, etc., dentro y fuera de la Municipalidad. Será necesario definir un sistema de selección del personal a ser incorporado en las actividades de capacitación, como asimismo desarrollar una forma eficaz para convocar a los vecinos a participar en proyectos de capacitación en este contexto. En base a los resultados del diagnóstico, de la oferta de capacitación existente y los temas de capacitación que plantea el Programa de Promoción de Participación Ciudadana, habrá que elaborar, finalmente, un programa de capacitación incluyendo un sistema de evaluación periódica de las actividades que se desarrollarán en el marco del mismo.

Como indicador se estableció el impacto de la capacitación realizada en el personal y los vecinos que participaron en actividades del programa, de acuerdo a: Nº de cursos dictados, Nº de asistentes, grado de deserción en los cursos y el grado de satisfacción de los participantes, su desempeño y el nivel de capacitación que ellos alcanzaron, medidos por encuestas anónimas que se harán a los participantes al final de cada curso o taller.

R7: Se ha generado una propuesta de generalización de la metodología de Microplanificación.

A fin de crear dicha propuesta, se deben programar la realización de por lo menos 4 experiencias piloto de Microplanificación, definir los criterios de selección de las unidades de planificación local que se

incluirán en ellas, efectuar un relevamiento previo de los problemas que existen en estas unidades, y asignar el personal capacitado por dirección que participará en su realización. Además, es necesario asegurar que haya partidas presupuestarias para implementar los microplanes. Los resultados de las experiencias piloto deben ser debidamente evaluados a fin de poder ajustar la metodología de la Microplanificación a la realidad de Córdoba.

El indicador principal para el logro de este resultado será la aprobación de un proyecto de extensión progresiva de la Microplanificación (en abril 1993). Para que esto ocurra, deben haberse realizado los 4 talleres de Microplanificación e implementado con éxito los microplanes. Lo último estará indicado, por una parte, por un alto nivel de cumplimiento de las obras, acciones y plazos planificados, y, sobre todo, por el grado de satisfacción de los vecinos que participaron en las experiencias piloto, medido por encuestas que se realizarán a lo largo del 2º semestre de 1994.

R8: La Municipalidad ha incorporado a organizaciones comunitarias representativas de vecinos en las acciones para el desarrollo local.

Este resultado se refiere al hecho que la Municipalidad necesita tener interlocutores válidos a nivel de la comunidad, para poder gestionar el desarrollo local en conjunto con los vecinos. Dado el bajo nivel de organización de los vecinos de Córdoba, no es factible establecer el sistema de planificación participativa basándose exclusivamente en los Centros Vecinales que tengan dirigentes efectivamente reconocidas por los vecinos. Hace falta que la Municipalidad se relacione con todas las organizaciones comunitarias que trabajan en beneficio del desarrollo de las distintas unidades locales y están efectivamente reconocidos por sus habitantes.

La Municipalidad debe relevar a esas organizaciones y convocarlas para trabajar en acciones para el desarrollo local. Cuando ellas presenten propuestas aptas para promover mejoramientos en la localidad, deben ser apoyadas. La Municipalidad debe colaborar, además, en la formalización de esas organizaciones, en la medida que ellas la pretendan obtener. Dónde haya organizaciones externas que apoyen efectivamente a la comunidad, deben ser incorporadas también a las acciones municipales.

La meta propuesta en este contexto es incorporar, mediante las actividades del Proyecto, a por lo menos 40 organizaciones comunitarias por primera vez al trabajo con la Municipalidad.

R9: Se ha avanzado en la consolidación de centros vecinales con dirigentes representativos.

Este resultado está estrechamente relacionado con el anterior. Dado que los Centros Vecinales constituyen la representación vecinal "oficial" de la Municipalidad, en el sentido que su creación y funcionamiento están reglamentados por normas municipales, se decidió establecer un resultado aparte.

Para avanzar en la consolidación de los centros vecinales hay que aplicar la ordenanza Nº 8.851, sobre todo en términos de promover la creación de centros vecinales democráticamente elegidos en todos los barrios de Córdoba. Es necesario difundir las acciones y propuestas de la Municipalidad para promover la participación ciudadana, en los centros vecinales, y capacitar a dirigentes vecinales en temas referidos al desarrollo local. A fin de alentar la creación de centros vecinales, hay que apoyar la gestión de centros vecinales consolidados y representativos, y difundir sus acciones en aquellos Centros Vecinales que se están consolidando. En barrios donde funcionan Centros Vecinales cuyos dirigentes no estén reconocidos por los vecinos, se puede estimular su democratización mediante el apoyo a la gestión de otras organizaciones vecinales que trabajen efectivamente en beneficio de la comunidad (ver: Resultado 8).

Al respecto, se fijó la meta que 70% de los barrios de Córdoba tengan Centros Vecinales normalizados, al término del Proyecto en abril de 1993. El grado de legitimación de los dirigentes de los Centros Vecinales será medida por una encuesta.

3. Supuestos importantes

El éxito del Proyecto depende de una serie de factores externos que escapan del control directo del mismo, y cuyo desarrollo debe ser observado por el Proyecto, a fin de tratar de ajustar su estrategia cuando sea necesario. Estos factores de riesgo se definieron tanto para las actividades como para los resultados y objetivos.

La realización de varias actividades dependerá del hecho que la comunidad o parte de ella (organizaciones comunitarias, medios de comunicación, organizaciones de apoyo, etc.) participen o colaboren efectivamente con la Municipalidad. Será necesario observar la respuesta

de la ciudadanía y reaccionar a tiempo para conseguir la cooperación deseada. Lo mismo vale para obtener una respuesta favorable por parte del Concejo Deliberante. A nivel de los resultados, se identificaron los mismos supuestos importantes.

Para lograr el objetivo del Proyecto, no sólo es necesario conseguir la participación de la comunidad, sino también la cooperación de otras entidades públicas con el sistema de planificación participativa a escala local. El alcance del objetivo superior, finalmente, depende sobre todo del hecho que se vaya incorporando la participación en las plataformas políticas futuras y requiere, además, que la sociedad entera internalice el trabajo coordinado en beneficio del desarrollo local.

4. Insumos y costos

La implementación del Proyecto requiere, por una parte, un equipo responsable que asuma la tarea de coordinar la realización de todas las actividades necesarias para lograr los resultados y objetivos del Proyecto.

Este equipo debe estar conformado por 2 profesionales (1 coordinador y 1 asistente) y una persona capaz de prestar un eficaz apoyo secretarial y administrativo, y disponer de los recursos necesarios para poder realizar su tareas (ver arriba punto 2.: Resultado 2).

Aparte de una oficina adecuadamente equipada (con mobiliario, teléfono y 1 PC), el equipo del Proyecto debe tener a su disposición un presupuesto que cubra los costos adicionales que implica la ejecución del Proyecto para la Municipalidad. Los mismos consistirán fundamentalmente en: gastos operativos (materiales de oficina, fotocopias, teléfono, movilización, etc.), pagos de horas extraordinarias al personal municipal involucrados en la realización de talleres de microplanificación durante fines de semana, honorarios y viáticos para personal externo (docentes, consultores). Según una primera estimación sumaria, el presupuesto del Proyecto ascenderá a un monto máximo de 140.000,- Pesos argentinos para el período total del Proyecto (11/1993-04/1995).

ANEXO 1:

Matriz de Planificación del Proyecto

MATRIZ DE PLANIFICACION DE PROYECTO		TITULO DEL PROYECTO: PUESTA EN MARCHA DEL PROGRAMA DE PROMOCION DE LA PARTICIPACION CIUDADANA DE LA CIUDAD DE CORDOBA		Duración Prevista: 11/93 - 04/1995	
Resumen de Objetivos/Actividades		Indicadores verificables objetivamente (IVO)		Fuentes de verificación	
OBJETIVO SUPERIOR		Indicadores verificables objetivamente (IVO)		Supuestos importantes	
05 La Municipalidad y la comunidad trabajan coordinadamente en pos del desarrollo local.		01 Organismos gubernamentales incorporados		01 La participación se incorpora a las plataformas políticas futuras. 02 La sociedad local internaliza el trabajo coordinado para el desarrollo local	
OBJETIVO DEL PROYECTO					
0P La Municipalidad de Córdoba ha esperado a aplicar un sistema de planificación participativa a escala local.		01 Grado de satisfacción de los vecinos afectados por el sistema. Grado de satisfacción de los funcionarios y tomadores de decisión sobre los resultados del sistema. Medido mediante encuestas representativas realizadas por entidades externas por encargo del proyecto desde el 12/94 al 04/95		01 Resultado de las encuestas. 02 Otras entidades gubernamentales cooperan con el sistema.	
		02 Mínimo 4 experiencias piloto de microplanificación realizadas hasta el 11/94		01 Microplanes. 02 Informes de avance de microplanes.	
		03 Instrumentos: Ordenanzas, Reglamentos, resoluciones, normas, informes orientadas a la P.P.L.			
Resultado					
R 01 Los distintos sectores han modificado sus estructuras adecuándolas al trabajo local		01.01 Cada repartición involucrada cuenta con responsables o equipos que focalizan su tarea en la P.P.L.		01.01 Resoluciones de designación del personal.	
		01.02 El 60% de los funcionarios y empleados involucrados en actividades del proyecto las impulsan y las asumen.		01.02 Contenido de encuestas y sus resultados a funcionarios y empresas. Evaluación final del curso de perfeccionamiento. Control de asistencia, informe.	
		01.03 Esta funcionando sistema de datos adecuado al trabajo local.		01.03 El sistema de datos.	
		01.04 Organigramas adaptados a las necesidades del trabajo local.		01.04 Organigramas.	
		01.05 Se han creado los instrumentos formales para la aplicación del sistema de P.P.L.		01.05 Los instrumentos mismos	

MATRIZ DE PLANIFICACION DE PROYECTO		Título del proyecto: PUESTA EN MARCHA DEL PROGRAMA DE PROMOCION DE LA PARTICIPACION CIUDADANA DE LA CIUDAD DE CORDOBA	
Resumen de Objetivos/Actividades		Duración Prevista: 11/93 - 01/1995 Fecha de Elaboración: 12-11 de Agosto de 1993 Pág: 2	
Indicadores verificables objetivamente (IVO)	Puentes de verificación	Supuestos importantes	
R 02 Funciona un área oficializada que coordina los distintos sectores implicados en la planificación participativa a escala local	02.01 Ordenanza aprobada por Concejo Deliberante y promulgada por el Departamento Ejecutivo 02.02 Está estructurada y en actividad el área	02.01 Ordenanza para creación del área 02.02 Organigrama. Informe de actividades	02 El Concejo Deliberante aprueba la ordenanza para institucionalizar el área
R 03 La presupuestación municipal incluye la variable geográfica para facilitar la planificación participativa a escala local	03.01 Se ha subdividido la ciudad en unidades de planificación local. 03.02 En el presupuesto para 1995 se prevén partidas para el P.P.L.	03.01 Cartografía archivada en Placamiento Urbano y en todas las instituciones involucradas. 03.02 El presupuesto aprobado.	03 El Concejo Deliberante aprueba el presupuesto
R 04 La ciudadanía y el personal municipal conocen el Programa de Promoción de la Participación Ciudadana	04.01 Una encuesta representativa reconoce que la ciudadanía y el personal municipal conocen el programa. 04.02 Espacios de televisión que se ocupan del programa 04.03 Artículos explicativos en diarios y revistas locales.	04.01 Resultados de la encuesta. 04.02 Archivo de prensa y difusión. 04.03 Archivo de prensa y difusión	
R 05 Se aplica un sistema de información que permite conocer la realidad urbana a escala local.	05.01 El sistema de información organiza los datos de acuerdo a las unidades de planificación local	05.01 Sistema de datos general. (C.I.P.P.)	
R 06 Se está implementando un sistema de capacitación permanente en función de las necesidades de la gestión a escala local	06.01 Impacto del proceso de capacitación en el personal municipal y vecinos involucrados en el programa: - N° de cursos dictados. - N° de asistentes. - Grado de desgranamiento (interés despertado) - Grado de satisfacción de los participantes. - Desempeño de los capacitados. - Nivel de capacitación alcanzados. Medida por encuesta anónima a los participantes a los cursos, desde 11/93 a 03/94.	06.01 Informes de los responsables de la capacitación. Formularios de evaluación de los cursos.	06 Los vecinos están dispuestos a participar.
R 07 Se ha generado una propuesta de generalización de la metodología de Microplanificación	07.01 Aprobación de un proyecto de extensión progresiva de la M.P. (a abril 1995). 07.02 Concreción de los 4 talleres de microplanificación proyectados. Dos en abril/94 y dos en junio/94.	07.01 Documento de decreto de proyecto aprobado. 07.02 Microplanes.	

MATRIZ DE PLANIFICACION DE PROYECTO	Título del proyecto: PUESTA EN MARCHA DEL PROGRAMA DE PROMOCION DE LA PARTICIPACION CIUDADANA DE LA CIUDAD DE CORDOBA	Duración Prevista: 11/93 - 04/1995 Fecha de Elaboración: 12-14 de Agosto de 1993 Pág: 3
Resumen de Objetivos/Actividades	Indicadores verificables objetivamente (IVO)	Supuestos importantes
R 08 La Municipalidad ha incorporado a organizaciones comunitarias representativas de vecinos en las acciones para el desarrollo local.	07.03 Por porcentaje de obra y acciones planificadas y terminadas hasta el 12/94. 07.04 Cumplimiento del 90% de las acciones microplanificadas en la implementación de los planes. 07.05 Monto en \$ de los recursos adicionales de los vecinos. Grado de satisfacción de los vecinos que participaron en las experiencias piloto de microplanificación. A través de encuestas, la 1ª desde julio '94 a Nov. de '94 y la 2ª de Sep. '94 a Dic. '94.	07.03 Libros de las obras. 07.04 Informes de equipos técnicos del microplan. Rendición de cuenta a los vecinos. 07.05 Permanencia de los vecinos en todo el proceso. Resultado de la encuesta
R 09 Se ha avanzado en la consolidación de centros vecinales con dirigentes representativos.	08.01 Incorporar un mínimo de 40 organizaciones comunitarias por primera vez al trabajo con la Municipalidad. 09.01 El 70% de los barrios disponen de centros vecinales normalizados. 09.02 Grado de legitimación de los dirigentes vecinales medido por encuesta.	08.01 Registro de actividades del proyecto. 09.01 Registro de la Dirección de Asuntos Vecinales. 09.02 Resultados de encuesta.
Actividades para Resultado I:	Espec. de insumos/costos	
01.01 Resignar en cada secretaria los responsables de la implementación del programa.		01 El Honorable Concejo Deliberante aprueba la partida presupuestaria para la P.L. del presupuesto '95 (actividad 3.5)
01.02 Definir la dirección, subdirección o departamentos involucrados en el programa		02 Los vecinos participan activamente en las actividades a nivel local de difusión. (actividad 4.3)
01.03 Incorporar a nivel de direcciones/areas responsables de la P.P.L.		03 Los Medios de comunicación colaboran con la difusión del programa. (actividad 4.4)
01.04 Concientizar a los funcionarios y empleados de la bondad del programa.		04 Los vecinos responden a la convocatoria (actividades 6.2 y 6.6)
01.05 Decidir la magnitud de modificaciones y compromiso para adecuar las áreas al trabajo local.		05 Los vecinos participan en las microplanificaciones (actividad 7.6.1)
01.06 Monitorear interdisciplinariamente las experiencias tratando de mejorar		06 Las organizaciones de apoyo colaboran con la Municipalidad. (actividad 8.1.)
02.01 Conformar el equipo responsable de la implementación del proyecto.		07 Los vecinos cooperan con la aplicación de la ordenanza n° 8.851. (actividad 9.1.1)
02.02 Elaboración del proyecto de ordenanza		08 Las organizaciones comunitarias están dispuestas a recibir apoyo municipal. (actividad 9.5.1)
02.03 Concientizar a los concejales para la ordenanza		
02.04 Elevar proyecto de ordenanza formulada por prog.		

MATRIZ DE PLANIFICACION DE PROYECTO	Titulo del proyecto: PUESTA EN MARCHA DEL PROGRAMA DE PROMOCION DE LA PARTICIPACION CIUDADANA DE LA CIUDAD DE CORDOBA	Duración Previsita: 11/93 - 01/1995 Fecha de Elaboración: 12-11 de agosto de 1993	Pág: 4
Resumen de Objetivos/Actividades	Espec. de insumos/costos	Supuestos importantes	
Actividades para resultado 3:			
03.01 Establecer unidades de planificación local hasta marzo de 1994.			
03.02 Evaluar la metodología propuesta para la definición de unidades de P.L.			
03.03 Probar y ajustar los resultados de la metodología diseñada en cuanto: Microplanificación, y ajuste a los sistemas de presupuestación, planificación general, formación y capacitación.			
03.04 Definir metodología de participación a escala local.			
03.05 Prever las partidas presupuestarias para el año 1.995 en base a las unidades locales definidas.			
Actividades para resultado 4:			
04.01 Incluir dentro de la estructura municipal (Prensa y difusión) la tarea de difusión intra-extra			
04.02 Difusión masiva hacia los empleados municipales.			
04.03 Crear un sistema de difusión del programa a escalas locales. Ej: Realizar asambleas vecinales informativas.			
04.04 Difusión masiva a la comunidad de las bondades del programa de P.L.			
Actividades para el resultado 5:			
05.01 Establecer un sistema general de información.			
05.02 Incorporar el sistema informático base del P.P.L.			
05.03 Incorporar en los C.P.C. la base de datos del P.P.L. para alimentar las micro-planificaciones			
05.04 Alimentar, por áreas, datos locales que se utilizarán en el programa de participación.			
05.05 Ordenar almacenamiento de datos adecuados al trabajo local.			

<p>MATRIZ DE PLANIFICACION DE PROYECTO</p>	<p>Título del proyecto: PUESTA EN MARCHA DEL PROGRAMA DE PROMOCION DE LA PARTICIPACION CIUDADANA DE LA CIUDAD DE CORDOBA</p>	<p>Duración Prevista: 11/93 - 04/1995 Fecha de Elaboración: 12-11 de Agosto de 1993</p>
<p>Resumen de Objetivos/Actividades</p>	<p>Espec. de insumos/costos</p>	<p>Suguestos importantes</p>
<p>Actividades para el resultado 6:</p>		
<p>06.01 Elaborar un diagnóstico de la situación del estado y del nivel de capacitación de vecinos y personal</p>		
<p>06.02 Elaborar un programa de capacitación con objetivos comunes que contemple ejes temáticos relacionados con la planificación local participativa.</p>		
<p>06.03 Releva los cursos de capacitación implementados ya en la Municipalidad y que se integran a un programa general.</p>		
<p>06.04 Definir los contenidos de cada proyecto de capacitación. Ej: Para mejorar la amabilidad y cordialidad en el trato.</p>		
<p>06.05 Implementar un procedimiento de selección de personal para su capacitación en función de la P. P. L.</p>		
<p>06.06 Convocar en forma efectiva a los vecinos a participar en proyectos de capacitación sobre P. P. L.</p>		
<p>06.07 Evaluar metodológicamente el programa de capacitación permanente.</p>		
<p>Actividades para Resultado 7:</p>		
<p>07.01 Elaborar un programa de experiencias piloto de microplanificación hasta el 03/95</p>		
<p>07.02 Definir los criterios de selección de las unidades de planificación local para las experiencias pilotos.</p>		
<p>07.03 Asegurar el presupuesto necesario para los microplanes</p>		
<p>07.04 Relevamiento de los problemas existentes en las unidades seleccionadas en forma previa a las experiencias piloto.</p>		
<p>07.05 Asignar personal capacitado por dirección para realizar cada experiencia piloto, en función de sus requerimientos.</p>		
<p>07.06 Realizar por lo menos cuatro experiencias piloto de microplanificación.</p>		
<p>07.07 Evaluar los resultados de las experiencias de microplanificación.</p>		
<p>07.08 Ajustar la metodología de microplanificación a la realidad de la Ciudad de Córdoba.</p>		

<p>MATRIZ DE PLANIFICACION DE PROYECTO</p>	<p>Título del proyecto: PUESTA EN MARCHA DEL PROGRAMA DE PROMOCION DE LA PARTICIPACION CIUDADANA DE LA CIUDAD DE CORDOBA</p>	<p>Duración Prevista: 11/93 - 01/1995 Fecha de Elaboración: 12-14 de Agosto de 1993 Pág: 6</p>
<p>Resumen de Objetivos/Actividades</p>	<p>Espec. de insumos/costos</p>	<p>Supuestos importantes</p>
<p>Actividades para Resultado 8:</p>		
<p>08.01 Relevar las organizaciones comunitarias existentes reconocidas por los vecinos</p>		
<p>08.02 Convocar a las organizaciones comunitarias reconocidas para trabajar en acciones para el desarrollo local.</p>		
<p>08.03 Apoyar propuestas que las organizaciones reconocidas presenten en tanto promuevan el desarrollo local.</p>		
<p>08.04 Incorporar en las acciones del trabajo local a las organizaciones de apoyo.</p>		
<p>08.05 Colaborar en la formalización de organizaciones comunitarias informales.</p>		
<p>08.06 Relevar las organizaciones con quien está trabajando activamente la Municipalidad.</p>		
<p>08.07 Encargar encuestas sobre legitimación de dirigentes vecinales a organismo externo.</p>		
<p>Actividades para Resultado 9:</p>		
<p>09.01 Aplicar la Ord. n° 8.051</p>		
<p>09.02 Difundir las acciones y propuestas de la Municipalidad en los centros vecinales.</p>		
<p>09.03 Capacitar a dirigentes vecinales en temas referidos al desarrollo local.</p>		
<p>09.04 Apoyar la gestión de los centro vecinales consolidados y representativos.</p>		
<p>09.05 Difundir las acciones exitosas de otros C.V. en aquellos que se están consolidando.</p>		
<p>09.06 Apoyar la gestión de otras organizaciones comunitarias reconocidas por los vecinos en barrios donde los C.V. no son representativos.</p>		

ANEXO 2:

Plan Operativo de Actividades

Plan Operativo de Actividades (P.O.A.)

RESULTADO: Funciona un area oficializ. que coordina los dist. sec. implicados en la P.P.L.	CRONOGRAMA												RESPUNS.	OBSERV.	INSUMOS		CUSTOS						
	1993		1994												PERS		EQUIP		AP.				
	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10			11	12	1	2	3	4	IN	EX	INT.
2.1 Conformar el equipo de trabajo de proyecto																							
2.1.1 Definir perfil de equipo de proyecto																							
2.1.2 Agregar equipo finalizado y (le. + pto. + etc)																							
2.1.3 Designar los integrantes del equipo																							
2.2 Elaborar proyecto de ordenanza en funcion de los resultados del proyecto																							
2.3 Concientizar a los concejales para la ordenanza.																							
2.3.1 Charlas con los concejales																							
2.3.2 Exposición del avance de los resultados del proyecto al Concejo Deliberante.																							
2.4 Elevar proyecto de ordenanza formulada por programa.																							
2.4.1 Mantener al tanto sobre los avances del proyecto.																							
2.4.2 Elevar proyecto de ordenanza a consideración del intendente.																							
2.4.3 Seguimiento del trámite de aprobación por parte del concejo deliberante.																							

LEYENDA: EP= Equipo de proyecto CP= Coordinador de proyecto

Plan Operativo de Actividades (P.O.A.)

RESULTADO: La presupuesto municipal incluye la variable geografica para facilitar la P.P.L.	CRONOGRAMA												INSUMOS		COSTOS									
	1993			1994						1995			OBSERV.	RESPONS.	PERS	EQUIP	AP.	INT.	EXTER					
	11	12	=	1	2	3	4	5	6	7	8	9								10	11	12	1	2
3.1 Efectivo en unidades de marzo de 1994																								
3.1.1 Aprobación metodológica de plan piloto (2 zonas modelo)																								
3.2 Evaluar la metodología propuesta para la P.L.																								
3.2.1 Conformar equipo para evaluar.																								
3.2.2 Evaluar metodología en la P.L.																								
3.3 Probar y ajustar metodología en el terreno de la P.L.																								
3.3.1 Verificar en una unidad que el método de muestreo y selección de zonas de estudio sean adecuados para la P.L.																								
3.3.2 Controlar el avance de los trabajos de campo.																								
3.3.3 Solicitar la colaboración de las autoridades locales para la realización de la P.L.																								
3.3.4 Establecer la metodología de trabajo para la P.L.																								

LEYENDA: EP= Equipo de proyecto CP= Coordinador de proyecto

Plan Operativo de Actividades (P.O.A.)

RESULTADO: Le presupuestación municipal incluye la variable geográfica para facilitar la P.P.L.	CRONOGRAMA												INSUMOS			COSTOS		
	1993						1994						PERS		EQUIP	AP.	INT.	EXTER
	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12				
3.4 Definir metodología de participación a escala local.																		
3.4.1 Conformar equipo con las características y tipos de trabajo de identificación de temas de presupuesto a escala local e integración de datos y salida de información																		
3.4.2 Diseñar el nuevo sistema de presupuestación																		
3.5 Prover las partidas para los gastos por unidades locales definidas.																		
3.5.1 Definir indicadores de ejecución regional y municipal para el año de inversión.																		
3.5.2 Elevar al Opto. Ejes de trabajo de distribución de recursos.																		
3.5.3 Proyectar y aplicar el presupuesto del sistema y los costos.																		

LEYENDA: EP= Equipo de proyecto CP= Coordinador de proyecto

Plan Operativo de Actividades (P.O.A.)

RESULTADO:	CRONOGRAMA												RESPONS.	OBSERV.	INSUMOS		COSTOS					
	1993						1994								PERS		EQUIP O FIN	AP. INT.	AP. EXTER			
	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10			11	12				1	2	3
6.0																						
6.0.1. Diseñar modelo de evaluación.																						
6.0.2. Implementar modelo por edificaciones.																						
6.0.3. Efectuar evaluación final.																						
6.2 Promover la capacitación de equipos capacitados.																						

LEYENDA: EP= Equipo de proyecto CP= Coordinador de proyecto

Plan Operativo de Actividades (P.O.A.)

DESCRIPCIÓN	CROMBIA												RECURSOS	OBSERV.	GASTOS				
	1993														INT.	EXTER.			
	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10					11	12	
9.5 El fundip. acciones en... los de otros C. con un que dando.																			
9.5.1 Crear un sistema de difusión de acciones exito- sas de centros vacinales consolidados.																			
9.5.2 Organizar campañas ma- sivas de difusión.																			
9.6 Organizar la recolección de muestras para los centros vacinales de la comunidad.																			
9.6.1 Relevar grupos de ve- cunales por la co- munidad																			
9.6.2 Alentar y organizar la recolección de muestras va- cinales.																			

LEGENDA: EP= Equipo de proyecto CP= Coordinador de proyecto