

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1650
24 de junio de 1996

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

GESTIÓN URBANA EN CIUDADES INTERMEDIAS

AVANCES Y PERSPECTIVAS DE LA GESTIÓN URBANA EL CASO DEL MUNICIPIO DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA

Este documento fue preparado por el consultor señor Carlos La Serna en el marco del proyecto "Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de América Latina y el Caribe" (ITA/92/S71), que realiza la Unidad de Asentamientos Humanos de la División de Medio Ambiente y Desarrollo de la CEPAL, con el apoyo del Gobierno de Italia. Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
Resumen	v
Presentación	vii
Introducción	1
I. EL PLAN DE MODERNIZACIÓN DE LA MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA: DESCRIPCIÓN GENERAL	3
A. PRIMERA ETAPA: DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN, EJES ORDENADORES DEL PLAN DE MODERNIZACIÓN	3
1. Las perspectivas de modernización presentes	3
2. Las tareas de la primera etapa	5
B. SEGUNDA ETAPA: COMPLEJIZACIÓN, CENTRALIDAD OPERATIVA Y APOYO TÉCNICO	7
1. Preimplementación de los CPC	7
2. Convenio de cooperación con CEPAL	8
3. Tercera etapa: puesta en marcha	9
II. PRODUCTOS E IMPLEMENTACIÓN DEL CONVENIO DE COOPERACIÓN	10
A. SISTEMA DE PLANIFICACION: EL PLAN ESTRATÉGICO CÓRDOBA (PEC)	10
1. Objetivos y características del sistema	10
2. Definición de prioridades y líneas de trabajo	11
3. La implementación del sistema de planificación	12
B. SISTEMA DE INFORMACION MUNICIPAL (SIM)	19
1. Objetivos y características del sistema	19
2. Definición de prioridades	20
3. Proceso de implementación	20

C.	PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA (PPL)	21
1.	Objetivos y características del Programa	21
2.	Definición de prioridades	22
3.	Proceso de implementación	23
III.	EVALUACIÓN DE RESULTADOS	25
A.	ELEMENTOS CONCEPTUALES	25
B.	EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE PLANIFICACION LOCAL (PEC)	27
1.	La perspectiva de planificación adoptada	27
2.	La organización para la implementación	29
3.	Planificación y gerenciamiento	30
4.	La participación	34
5.	Planificación urbana	37
6.	Relevancia político-administrativa	40
C.	EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE INFORMACION MUNICIPAL	44
1.	Resultados específicos	44
2.	La participación social	45
3.	Gestión local	45
D.	EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA (PPL)	47
1.	Resultados específicos	48
2.	La participación social	49
3.	La gestión local	52
IV.	RECOMENDACIONES	57
A.	SISTEMA DE PLANIFICACION ESTRATÉGICA PARA LA CIUDAD DE CÓRDOBA	57
1.	Metodología aplicada	57
2.	Institucionalización	58
3.	Participación social	60
4.	Etapas de ejecución	61
B.	SISTEMA DE INFORMACION MUNICIPAL (SIM)	62
C.	PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	63
D.	NUEVOS CAMPOS DE ACTUACIÓN	65
Notas	67
Glosario	73

Resumen

El Municipio de Córdoba (Argentina) inició en los primeros meses de 1992 un proceso destinado al desarrollo de acciones para la implementación de la gestión local mediante un plan de modernización del aparato administrativo. Este trabajo, realizado con la cooperación de la CEPAL, ha tenido dos direcciones fundamentales: la cooperación del Municipio con las organizaciones vecinales y la planificación participativa a escala local.

El presente trabajo, elaborado a 4 años de distancia, analiza paso por paso el paquete de reformas con sus diferentes componentes, que fue puesto en marcha en el marco de dicha colaboración: i) un sistema de planificación participativa (microplanificación), con la introducción de actores externos y el propósito de inscribir la planificación en una perspectiva integral y de largo plazo; ii) un sistema de información municipal, orientado a la producción de los insumos informativos necesarios para favorecer la evaluación y priorización de planes, programas y proyectos; y iii) un programa de promoción de la participación ciudadana, concibiendo la descentralización no solamente como trasferencia de servicios, sino como un mayor protagonismo de los vecinos en la gestión pública a escala local.

El análisis de los impactos de las reformas al interior de la administración municipal, en lo que concierne a la organización y coordinación institucional, y los resultados específicos logrados en el aumento de la participación ciudadana y de los sectores privados en la gestión local, permiten hacer una evaluación de las potencialidades de este sistema de planificación estratégica como un instrumento adecuado para la modernización de la gestión local.

Presentación

Este informe marca la conclusión de la primera fase del proyecto "Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de América Latina y el Caribe", desarrollado en esta ciudad por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con el auspicio del Gobierno de Italia.

El proyecto tiene sus antecedentes en un proceso de estudio sobre las actuales características del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe y el papel que los gobiernos locales están llamados a asumir en este contexto.

A partir de los años 1986 y 1987 se han venido realizando investigaciones sobre el tema de las ciudades intermedias de América Latina, a fin de producir información específica sobre el papel de los gobiernos locales en la gestión y construcción de la ciudad latinoamericana.

Estos trabajos han tenido el doble propósito de dar una visión global acerca de las capacidades, atribuciones, limitaciones y necesidades de asistencia técnica en la administración por parte de los gobiernos locales de las ciudades intermedias, y responder a las necesidades de sus habitantes, en particular los de menores recursos.

Estas inquietudes derivaron del hecho que el proceso de urbanización y concentración espacial de la población latinoamericana en el decenio de los ochenta había ido poniendo en evidencia el papel cada vez más importante de las ciudades intermedias.

Los resultados de estos trabajos demuestran que el desafío de reforzar los procesos de gestión urbana en la región tiene que ser considerado en el marco de los procesos de descentralización, por ser éstos los que permiten a los gobiernos locales asumir un papel protagónico en los procesos de desarrollo urbano.

Tres son los objetivos que se persiguen con el mejoramiento de las formas y procedimientos de gestión urbana: incrementar la productividad y eficiencia urbana, promover el desarrollo económico y social, y asegurar la sustentabilidad del desarrollo urbano.

El proyecto tiene por finalidad acompañar y asesorar a los gobiernos locales de las ciudades intermedias de América Latina y el Caribe en la implementación de los procesos de gestión urbana, mediante la formulación y aplicación de propuestas tendientes a reforzar los modelos, sistemas e instrumentos necesarios para el correcto cumplimiento de estas actividades. Para dar cumplimiento a lo anterior, sus actividades se han estructurado en torno a dos componentes: el primero se refiere a un análisis de la evolución de las prácticas de la gestión urbana en la región, y el segundo, y más

importante, se refiere a la ejecución de actividades de asistencia técnica en algunas ciudades intermedias seleccionadas de América Latina y el Caribe.

Dichos objetivos se alcanzarán tanto mediante la formulación de propuestas y directrices para elaborar procedimientos e instrumentos de gestión urbana adecuados para las necesidades específicas de las ciudades intermedias de la región, como por medio de la delineación e implementación de sistemas y modelos de gestión urbana en seis ciudades de América Latina y el Caribe, que fueron seleccionadas como casos de estudio. Estas ciudades son: Córdoba (Argentina), Cusco (Perú), Manizales (Colombia), Ouro Preto (Brasil), Puerto España (Trinidad y Tabago) y Valdivia (Chile).

En cuanto a la primera fase del proyecto, los estudios relativos a cada una de las ciudades mencionadas fueron realizados por consultores nacionales, procurándose involucrar también ya en esta fase a las autoridades locales de cada ciudad. Mediante la evaluación de los informes producidos se ha podido hacer un diagnóstico de las condiciones actuales de la gestión urbana. Éste constituye la primera etapa en el proceso de definición de las estrategias de gestión en cada caso de estudio, y en la elaboración de instrumentos estratégicos que puedan ser utilizados por las autoridades locales al definir las prioridades para reforzar y orientar los procedimientos de gestión en las ciudades.

La segunda fase del proyecto contempla las actividades siguientes:

- i) Elaboración de instrumentos y procedimientos de gestión urbana de aplicación general, en forma de manuales, panfletos o algún tipo de software;
- ii) Apoyo técnico directo a los consultores nacionales e internacionales en la introducción y aplicación de cada instrumento previsto por las autoridades locales participantes en el proyecto;
- iii) Apoyo técnico directo a las autoridades locales en la aplicación de los mecanismos de gestión urbana, por intermedio de consultores u otros canales; y
- iv) Asistencia técnica en la elaboración de demandas tendientes a reforzar la puesta en práctica de los procedimientos de gestión.

Los resultados de estas experiencias serán difundidos en los países de América Latina y el Caribe interesados en las políticas y estrategias de gestión urbana tendientes a la promoción de las ciudades intermedias.

Introducción

El presente documento constituye el informe final de la consultoría encargada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), destinada a la evaluación del convenio de cooperación establecido con la Municipalidad de la ciudad de Córdoba, Argentina, en el marco del proyecto "Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de América Latina", que abarcó el período 1991-1994. En este contexto, se pretende que este trabajo proporcione elementos que ayuden a caracterizar la experiencia de la Municipalidad en el desarrollo de políticas de modernización de la gestión local.

La cooperación mencionada tuvo dos fases principales. La primera de ellas consistió en un conjunto de estudios destinados al análisis de la experiencia de la gestión de la ciudad, que fueron realizados en el año 1991. La segunda fase se dirigió al desarrollo de sistemas e instrumentos destinados al mejoramiento de la gestión local, y comprende el período 1992-1994.

Para el desarrollo del informe se recurrió al análisis del conjunto de los trabajos elaborados en el marco de las consultorías realizadas con la CEPAL; a la documentación de distinto tipo producida por el Municipio de la ciudad en los procesos de implementación de los sistemas; y a entrevistas con funcionarios políticos y profesionales, y con diversos actores sociales que formaron parte de las distintas experiencias.

Asimismo, y como producto de las actividades antes descritas, se elaboró un informe preliminar, el que fue presentado por los consultores en un seminario realizado en la Municipalidad de Córdoba el día 3 de abril de 1996. Dicho seminario contó con la presencia del coordinador del proyecto, y con la participación de autoridades, profesionales y técnicos del Municipio, así como también con la presencia de actores sociales extramunicipales vinculados a los programas de reforma evaluados. En el transcurso del encuentro los participantes hicieron aportes y observaciones que fueron recogidos en este informe final.

El documento se inicia con una descripción del Plan de Modernización del Municipio en el capítulo I. En el capítulo II se identifican los rasgos más relevantes de los productos generados por la cooperación con la CEPAL, así como las prioridades definidas en cada uno de estos campos por el Municipio, y el proceso de implementación de estos sistemas. El documento transcribe asimismo, en el capítulo III, la evaluación de los resultados obtenidos durante el período de referencia. Dicha evaluación se apoya en los elementos empíricos señalados más arriba y en distintos desarrollos conceptuales, especialmente en la identificación de estrategias de implementación alternativas, como elemento que permite explicar más sistemáticamente la experiencia llevada adelante. Finalmente, en el capítulo IV se desagregan algunos lineamientos que entendemos pueden contribuir al fortalecimiento del esfuerzo de reforma llevado adelante por el Municipio de la Ciudad de Córdoba.

Cabe destacar particularmente la importante cooperación prestada por funcionarios políticos, por personal profesional del equipo técnico, y por la coordinación del Plan, que pusieron a disposición de esta consultoría toda su información y experiencia. El apoyo brindado por CEPAL fue asimismo central para la orientación y consecución del presente trabajo.

Asimismo agradecemos a CEPAL la oportunidad de haber participado en este programa, que entendemos contribuye especialmente a los esfuerzos por lograr mayores niveles de equidad, participación y democracia en los sistemas políticos de la región.

El documento fue realizado con la colaboración de Claudio Tecco en el análisis de los sistemas de Información Municipal y de Promoción de la Participación Ciudadana. El análisis general del Plan de Modernización de la Municipalidad y del Sistema de Planificación Estratégica fue efectuado por el consultor Carlos La Serna.

I. EL PLAN DE MODERNIZACIÓN DE LA MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA: DESCRIPCIÓN GENERAL^{1/}

El Plan de Modernización aplicado en la Municipalidad de Córdoba, tiene como antecedentes más inmediatos los estudios desarrollados durante la primera fase de la cooperación desarrollada por CEPAL.

La circunstancia de que la finalización de dicho trabajo de consultoría coincidiera con el inicio de un nuevo período de gobierno, permitió a las autoridades entrantes disponer de un diagnóstico amplio y pormenorizado y de la identificación de un conjunto de desafíos y recomendaciones que fortalecieron sus propias políticas en la materia.

El documento resultado de dicha cooperación, ha constituido en tal sentido una fuente analítica y propositiva general para el conjunto de acciones que en materia de mejoramiento de la gestión encarara el Municipio durante el gobierno que asumió sus responsabilidades en diciembre de 1991.

Las autoridades municipales dieron amplia acogida a dichos primeros estudios, organizando sesiones de trabajo para su exposición y discusión y promoviendo su difusión hacia la sociedad local y hacia el interior de la institución municipal.

Con tales antecedentes, el Municipio inicia en los primeros meses de 1992 un proceso destinado al desarrollo de acciones de modernización de la gestión local, que transcurre por diversas etapas y que constituye un marco fundamental a los propósitos del presente trabajo.

A. PRIMERA ETAPA: DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN, EJES ORDENADORES DEL PLAN DE MODERNIZACIÓN

1. Las perspectivas de modernización presentes

Esta etapa se sitúa temporalmente entre la finalización de la primera fase del convenio con la Comisión para América Latina y el Caribe (febrero de 1992) y el comienzo de su segunda fase (julio de 1992). Institucionalmente, se inicia con la creación de la Subsecretaría para la Reforma Administrativa del Municipio.

Dicha unidad es ubicada dentro del Programa Presupuestario N° 100, destinado a programar la actividad de las oficinas del titular del ejecutivo municipal, la Intendencia. Esta creación constituyó la primera modificación de la estructura orgánica derivada de la aplicación del Plan, modificación que colocó a la Subsecretaría por fuera de la estructura de "línea" del Municipio, en una posición de tipo "asesora".

El Plan para la Modernización del Aparato Administrativo de la Municipalidad de Córdoba, elaborado en el mes de marzo de 1992, constituye el documento inicial del programa de reforma que llevaría adelante el gobierno municipal.

En dicho trabajo se encuentran claras referencias a la cooperación desarrollada hasta dicho momento por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (en adelante CEPAL). En efecto el documento parte de asumir la concepción general acerca de la problemática de la gestión urbana, el análisis de situación allí expuesto y algunos de sus fundamentales lineamientos de transformación.^{2/}

Una cuestión que resulta de interés a los objetivos del presente trabajo, tiene que ver con la existencia en el seno del aparato municipal, de dos orientaciones iniciales que contribuyeron diferencialmente al desarrollo del plan.^{3/} Definimos a las mismas como espacialista y reformista.^{4/}

En la primera de ellas primaría una concepción que parte de la idea de una ciudad descentralizada, en la que se generan "referentes políticos y lugares administrativos, sociales y culturales, una suerte de minimunicipios barriales o centros comunitarios". Se valora aquí lo estético-constructivo y su significación en el espacio social y material urbano, como herramienta fundamental de construcción de dicha idea de ciudad.^{5/}

Por la segunda entendemos una orientación centrada en la búsqueda de estilos de gestión local descentralizados y participativos, que se valen para lograrlo del impulso a transformaciones en las modalidades de organización y gestión, entendiéndose por este último término a las acciones del conjunto social e institucional urbano. Se valoran aquí los arreglos institucionales que viabilicen tanto la eficacia/eficiencia organizacional, como la presencia ciudadana —de distintos sectores socioeconómicos— en la determinación de los objetivos, políticas y acciones urbanas.

Entendemos a esta última perspectiva como reformista, en tanto se inscribe conceptualmente en la idea de una nueva institucionalidad orientada por un replanteo de los presupuestos político-administrativos y sociales que organizan tradicionalmente la gestión urbana.

Estas orientaciones compartieron el escenario en el que se desarrolla inicialmente el plan de modernización. En forma casi paralela a la decisión de construir los ámbitos edilicios, se crea la mencionada Subsecretaría para la Reforma Administrativa. Hay aquí una relación no exenta de tensiones entre medios y fines. En efecto la construcción de los Centros de Participación Comunal, fue decidida en forma previa a la definición de el tipo y modalidad de gestión y en particular de descentralización a aplicar. Las actividades orientadas a esto último implicaron por ello un esfuerzo de adaptación de zonas de servicio que habían sido previamente demarcadas y de espacios funcionales internos.

Quizás la observación de que es posible la secuencia señalada, tiene que ver con prescripciones o postulaciones de racionalidad al interior de procesos político-administrativos. En

efecto, una construcción edilicia constituye desde tal ángulo un instrumento, que puede adoptar y de hecho adopta un valor simbólico al interior de la vida y el espacio urbano, pero que representa paralelamente un medio destinado a albergar ciertas funciones y servicios, o en otros términos a obtener ciertos objetivos y viabilizar determinadas políticas municipales. Habría pues una cierta secuencia medios-fines deseable que el proceso que analizamos no presenta.

Esta tensión no parece sin embargo haber constituido un problema irresoluble, sino más bien una circunstancia del proceso que fue correctamente aprovechada por los responsables políticos y ejecutivos del plan.

En efecto, para el coordinador del plan, su viabilidad estaba construida. Se estaban haciendo los edificios de los CPC y había que cubrir las expectativas sociales generadas alrededor de la inversión que ello implicaba: "El inicio del edificio fue al fin y al cabo positivo". Los problemas de adecuación del proyecto arquitectónico a las necesidades funcionales de la descentralización fueron posibles de solucionar. "El término de construcción (1 año) permitió planificar la descentralización. Sino hubiera sido así, hubiéramos perdido un año".^{6/}

2. Las tareas de la primera etapa

El Plan^{7/}, adoptando tal perspectiva reformista, toma a la descentralización hacia unidades territoriales del espacio urbano, como eje central del proceso de reforma. Alrededor de tal eje se eslabonan objetivos y acciones referidos a simplificación administrativa, sistemas de información, participación ciudadana y relaciones interjurisdiccionales. "La descentralización constituyó la idea fuerza de la reforma y la modalidad operativa más adecuada para llevar adelante los propósitos de modernización".^{8/}

La formulación inicial del referido programa sufre un proceso de consultas con los distintos Secretarios del Municipio, recibiendo distintas sugerencias que derivan en su aprobación por el Intendente, en acuerdo de Secretarios (Decreto 659 de abril de 1992).^{9/}

El documento base citado, dio origen a una primera forma de organización para la ejecución del plan, de acuerdo con lo siguiente:

- Se otorga a la Subsecretaría el rol de Coordinación General del Plan.
- Se crea una Comisión de subsecretarios y directores, que actúa en el ámbito de dicha coordinación general.
- Se crean Subcomisiones, coordinadas por Subsecretarios o Directores de las distintas Secretarías del Gobierno Municipal. Estas comisiones expresaban temáticamente los lineamientos del programa de modernización: Descentralización/Desconcentración; Simplificación Administrativa; Concesiones y Participación Ciudadana; Relaciones Intergubernamentales.
- Se crea un equipo técnico en dependencia directa de la Coordinación General. Cada miembro asistía técnicamente a una subcomisión. Los miembros originales que integraron este equipo provinieron de otras reparticiones del Municipio.^{10/}

La Comisión fue considerada como un ámbito de discusión y consenso acerca de la importancia y necesidad del programa; permitía por otro lado contar con una base operativa, destinada a "organizarse para el desarrollo del plan". En su seno se generó, por ejemplo, el armado de las subcomisiones, lo que implicaba un acuerdo entre sus integrantes alrededor de las temáticas que pudieran considerarse prioritarias y, logrado dicho acuerdo, la distribución de tareas entre las mismas.

Un segundo momento de esta primera etapa consistió en el avance de trabajo de las Comisiones, básicamente alrededor del programa eje: la desconcentración. Por ejemplo, el equipo técnico desarrolló tareas de relevamiento de los trámites que se hacían centralizadamente en cada dirección del Municipio (número de DNI otorgadas, número de autorizaciones, etc.) y elaboró estadísticas al respecto.

En un tercer momento, el equipo técnico desarrolló proyectos que fueron sometidos al análisis y aprobación de las Comisiones. Las actividades se fueron así trasladando —centralizando— en tal equipo a medida que los problemas asumían un carácter más específico.

Paralelamente la Subsecretaría estableció un convenio con el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) de la Universidad Nacional de Córdoba, destinado, con base en la consulta a las áreas operativas del Municipio (Direcciones), a identificar aquellas funciones que se consideraran potencialmente desconcentrables, así como a proponer lineamientos tendientes a reorientar la organización municipal en vistas al proceso de reforma desatado. Ello dio como resultado un conjunto de lineamientos de desconcentración y una descripción tipo de la organización, funciones y cantidad de recursos humanos de los CPC.

Dicho estudio sirvió de base a la Coordinación General, en la tarea de acordar con cada uno de los Directores de la Municipalidad, las funciones a desconcentrar y la cantidad de personas que permitirían operar las mismas, así como las modalidades por las que se producirían tales traspasos.

El avance del programa hasta ahora descrito, generó en el nivel de Secretarios del Municipio, un debate alrededor del grado de desconcentración que resultaba aconsejable adoptar, es decir de la cantidad de funciones y de la capacidad de operación a transferir a los CPC. Uno de los ejes de este debate fueron, por ejemplo, los servicios de mantenimiento urbano, en función a las dificultades que, para el logro de economías de escala, supondría su operación desconcentrada.^{11/}

La etapa concluye con la presentación del Documento Técnico N° 2, en el que la Coordinación General del Plan de Acción para la Modernización eleva, para aprobación del Intendente, el informe de tareas realizadas por cada Comisión y el programa a desarrollar para la puesta en marcha del plan de desconcentración-descentralización. El Documento es aprobado en acuerdo general de secretarios, mediante el decreto N° 2336 de diciembre de 1993.

Como trasfondo de este proceso de carácter marcadamente político-organizativo, se producía paralelamente, en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Municipio, un importante avance en los procesos constructivos de los dos primeros Centros de Participación Comunal (CPC).

B. SEGUNDA ETAPA: COMPLEJIZACIÓN, CENTRALIDAD OPERATIVA Y APOYO TÉCNICO

Durante esta etapa se produce una mayor institucionalización^{12/} del Plan en marcha. En efecto, se cambia la inserción organizacional del Plan, el que pasa a la órbita de la Secretaría General, mientras que el Coordinador General es designado Subsecretario General de la Municipalidad.

Lo anterior significa que se da al funcionario a cargo de las acciones que describimos, una posición de "línea" y, por otro lado, que se adjudican al mismo las funciones de administración de Personal y de Organización y Control de Gestión, propias del señalado cargo.

Por otro lado, se asignan también a la Subsecretaría las actividades tendientes a la puesta en marcha de aquellos CPC cuyo proceso constructivo concluía.

Una de las notas de esta etapa es que, fruto de tales cambios, se registra una complejización de las responsabilidades y del proceso mismo de implementación del Plan, cuestión que llevaría a la necesidad de ampliar el equipo técnico. La Coordinación General contrata así a un conjunto de profesionales, cuya característica común es la de su especialización en el campo de la gestión pública.

Dos son las líneas de trabajo que tienen lugar en esta etapa: la puesta en marcha de los CPC y la elaboración de documentación técnica destinada al desarrollo de sistemas para la creación y aplicación de instrumentos de modernización de la gestión.

1. Preimplementación de los CPC

En el Documento N° 2 antes citado se encuentra una descripción del conjunto de actividades a llevar a cabo en esta etapa definida por el Coordinador General como de preimplementación.

Tales tareas referían básicamente a la necesidad de cumplir tres índoles de actividades:

a) Caracterización de la zona de servicio de los CPC

- Servicios e Infraestructura Públicos existentes: Recolección de residuos, Provisión de agua, servicios de cloacas y/o de atmosféricos, redes de gas, tipo de calles, espacios verdes.
- Perfil social de la zona: Población, Viviendas, Instituciones deportivas, Centros Vecinales, etc.
- Servicios Sociales prestados: Centros Infantiles, Hogares de Ancianos, Escuelas Municipales.
- Determinación de los límites espaciales de las zonas 1, 3 y 10.

b) Desarrollo de sistemas de organización y procedimientos

- Estructura de Organización de los CPC.
- Procedimientos Administrativos.
- Definición de los perfiles de los distintos cargos de la organización adoptada.

c) Aprestamiento de recursos humanos, materiales y técnicos:

- Mecanismos de selección de personal.^{13/}
- Capacitación del Personal.
- Definición del equipamiento y mobiliario necesario y pliego de especificaciones para su adquisición

2. Convenio de cooperación con CEPAL

Esta etapa alberga junto a lo descrito previamente, el desarrollo a pleno de las actividades de consultoría derivadas de la segunda fase del convenio de cooperación con CEPAL.

Dicho acuerdo buscaba construir, en colaboración con el Municipio, un conjunto de tecnologías destinadas a reorientar los procesos de toma de decisiones. Tres son los planos en que esta asistencia se expresa: Planificación, Información y Participación Ciudadana.^{14/} Los dos primeros recogían los requerimientos de racionalización de la gestión municipal, esto es la búsqueda de instrumentos que permitieran una gestión con arreglo a objetivos y políticas racionalmente definidas, apoyadas en información sistemática y en procesos estratégicos de diagnóstico, ejecución, evaluación.

El apoyo al desarrollo de formas de participación ciudadana constituye por otro lado una respuesta a uno de los ejes políticos del gobierno del Municipio, que se vincularía estrechamente, es decir que orientaría el sistema mismo de planificación y la desconcentración del municipio.

Las actividades desarrolladas en esta fase permiten caracterizar los objetivos y el alcance que se pretendió otorgar al plan de modernización. En efecto, los sistemas aludidos trascienden la mera desconcentración de funciones, en un intento de crear bases sistemáticas que permitieran la progresiva transformación de la modalidad general de gestión del Municipio.

Las tareas de cooperación derivadas del convenio con CEPAL tienen vigencia centralmente en los siguientes campos y con los sistemas que en cada caso se detallan:

- a) Planificación: Sistema de Toma de Decisiones y Sistema de Planificación.
- b) Participación: Programa de Promoción de la Participación Ciudadana y Unidades Territoriales de Gestión.
- c) Información: Sistema de Información

Esta etapa muestra una marcada centralización en la Coordinación General, la que a través de la recientemente creada Unidad de Planificación (UPLA), se hace cargo de la interacción del Municipio con el conjunto de tareas de consultoría antes mencionado.

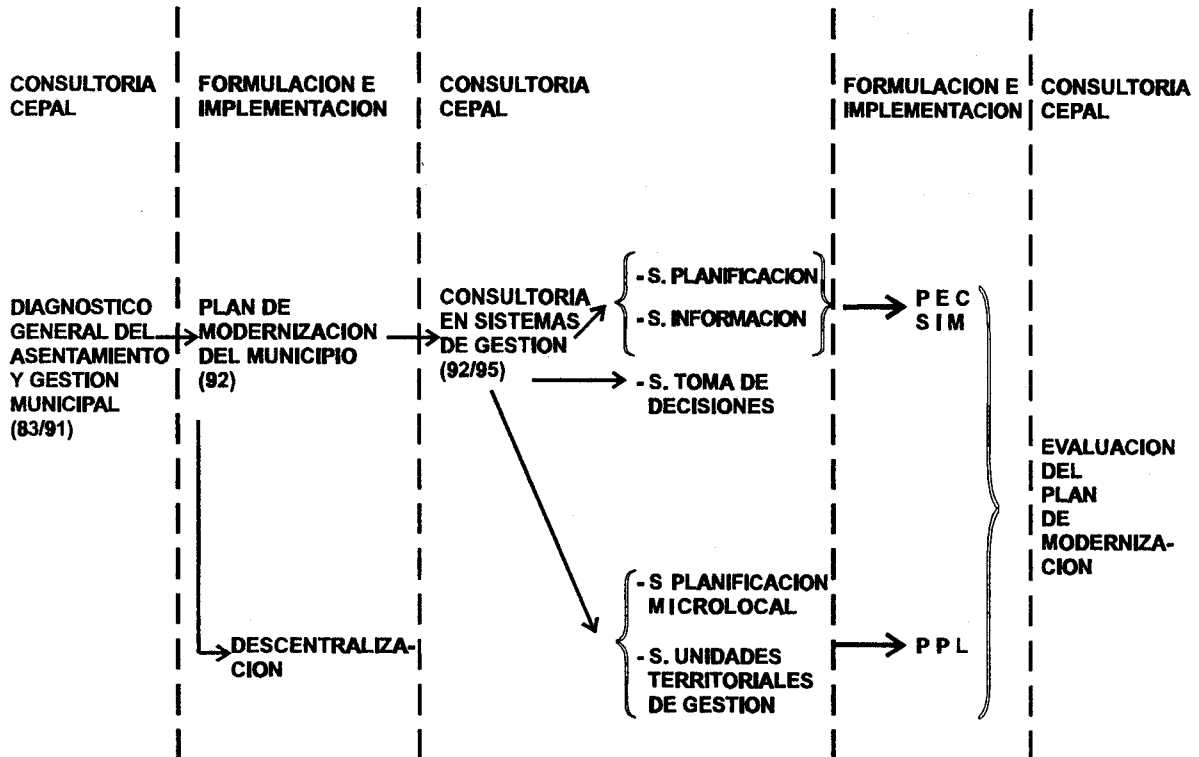
Como resultado de lo anterior, la Comisión y las Subcomisiones antes descritas dejan de funcionar y tiene lugar una organización que se ajusta a las necesidades de implementación de las distintas líneas de acción. Veremos sus características en el siguiente apartado.

3. Tercera etapa: puesta en marcha

Los ejes sobre los que se desarrolla este tramo del Plan son: el avance del programa de desconcentración, consistente en la apertura progresiva de Centros de Participación Comunal, como culminación de las líneas de trabajo descritas en la sección B, apartado 1. y, paralelamente, la aplicación de los resultados del convenio en los campos antes señalados (apartado 2). Veamos más de cerca el desarrollo de cada uno de estos planos de la cooperación y el modo en que incidieron en el curso del plan de modernización del Municipio.

Con el objetivo de facilitar la lectura del presente documento, la siguiente gráfica esquematiza el desarrollo del proceso antes descrito.

ETAPAS DE COOPERACIÓN
CEPAL-MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA



II. PRODUCTOS E IMPLEMENTACIÓN DEL CONVENIO DE COOPERACIÓN

A. SISTEMA DE PLANIFICACION: EL PLAN ESTRATÉGICO CÓRDOBA (PEC)

1. Objetivos y características del sistema

La Consultoría desarrollada por CEPAL constituyó un instrumento diagnóstico y propositivo que, enrolándose en una perspectiva estratégica de planificación, hace énfasis en la metodología y en el papel de las distintas instancias internas del Municipio en la generación de sucesivos productos de un sistema de planificación local.^{15/}

En su capítulo III, el documento describe los objetivos y funciones de tal sistema, la estructura del mismo, sus insumos y productos por nivel de la organización. Caracteriza asimismo la Unidad de Planificación (UPLA), sus funciones y las condiciones necesarias para su puesta en marcha.

En el capítulo IV, el citado documento define una serie de actividades e instrumentos para la implementación del Sistema de Planificación (SP). Estos son centralmente los siguientes:

- i) Sistema de Información Municipal^{16/}
- ii) Programa de Fortalecimiento Institucional dirigido a:
 - La capacitación y sensibilización del nivel político y técnico profesional del Municipio respecto al plan de modernización; y
 - La priorización de planes y programas y la focalización de inversiones, a lo que denomina "área preinversional".
- iii) Taller de Planificación Estratégica Municipal, según los siguientes objetivos y características:
 - Definición de los grandes lineamientos estratégicos del Municipio.
 - Inclusión de actores institucionales y sociales representativos.
 - Estimación de su periodicidad e intensidad.
 - Necesidad del asesoramiento de expertos para su realización
- iv) Banco de Proyectos, dirigido a ampliar el menú de posibilidades de acción municipal, al interior de los lineamientos estratégicos previamente definidos.

- v) Programa de Evaluación y Priorización de Proyectos. Su objetivo es mejorar las capacidades del Municipio para detectar las necesidades más urgentes de la población y para priorizar sus respuestas. Describe a este respecto, los siguientes elementos:
 - Procedimiento a seguir para la priorización de proyectos; y
 - Cuestionario preliminar de elegibilidad de proyectos.
- vi) Programas orientados a incrementar la eficiencia en la ejecución presupuestaria, la gestión y la focalización de los recursos.

Finalmente el documento describe un instructivo de operación del sistema de planificación que consta de dieciocho actividades calendarizadas.

2. Definición de prioridades y líneas de trabajo

La Coordinación del Plan, con base en el sistema reseñado, centró sus esfuerzos en ligar la planificación de la gestión -como función del aparato municipal- con el desarrollo de la Ciudad. Para ello "...resultaba necesario instalar en los actores internos, en la organización municipal, la idea de la planificación como algo superior, que trascendía a su propia acción de administración e involucraba a diversos sectores ciudadanos".^{17/}

La orientación estratégica propuesta por la consultoría para el Sistema de Planificación resultaba coherente con tales propósitos y legitimaba las iniciativas de la Coordinación del Plan en este sentido.

Lo anterior permitió que el Municipio otorgara un importante lugar y relevantes esfuerzos al desarrollo de un sistema de planificación local, el que fue estructurado en dos carriles fundamentales: el Plan Estratégico para la Ciudad de Córdoba y el Sistema de Promoción de la Participación Ciudadana (véase al respecto la sección C de este capítulo).

De acuerdo con lo que veremos enseguida, puede adelantarse que el Municipio adoptó básicamente aquellas recomendaciones de la consultoría referidas a la necesidad de desarrollo de Talleres de Planificación Estratégica y dio a ello el lugar central en la implementación de un sistema de planificación, apoyado en mecanismos de Microplanificación.

Por otro lado la actividad general de implementación del PEC fue orientada según tres grandes líneas de trabajo:

- Formulación del Plan, lo que refiere al conjunto de actividades destinadas a implementar el PEC y cubrir las fases de trabajo necesarias a su etapa de formulación.
- Política de Difusión, con lo que se buscó dar respuesta a las necesidades de análisis y síntesis sobre lo actuado en cada fase de la implementación; de proyección hacia el futuro de la marcha del Plan y de difusión.
- Obtención de financiamiento y apoyo técnico externo.^{18/}

En adelante describiremos el proceso de implementación de estas líneas de trabajo.

3. La implementación del sistema de planificación^{19/}

a) Organización para la implementación

La conversión de la Dirección de Organización, Sistemas y Control de Gestión (DOSyCG) en UPLA, permitió a la Coordinación General del Plan contar con un área de apoyo técnico a la que asignar entre otras tareas, las de programación general e implementación del Plan Estratégico Córdoba (PEC).

Sin embargo, la envergadura e índole de la tarea propuesta, requería de la conformación de una organización ad-hoc, que pudiera dar respuesta a distintos tipos de requerimientos. Según se puede deducir de lo señalado, el PEC se desenvuelve alrededor de una estructura que, ordenada jerárquicamente, se constituiría por:

- Comité Ejecutivo: constituido por las instituciones participantes de mayor representatividad, incluida la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba.
- Coordinación General: asumida por la Subsecretaría General de la Municipalidad.
- Coordinaciones Técnicas: derivadas de los equipos técnico-profesionales de las DOSyCG (UPLA) y la Dirección de Planeamiento Urbano.
- Equipo Técnico: integrado por personal profesional y técnico de la DOS y CG y coordinado por un experto contratado para los efectos de la aplicación del PEC.
- Comisiones de Ejes Estratégicos: integradas por representantes de los organismos participantes, con conocimiento en la materia del sector estratégico a tratar. La convocatoria a estos miembros podía ser efectuada por el Comité Ejecutivo o por la Municipalidad. (Véase el Documento N° 2, p. 27 y el Documento N° 3, p. 9).

La organización descrita pretendió satisfacer uno de los requisitos de la modalidad de planificación adoptada, esto es albergar la representación y protagonismo de las organizaciones sociales en las decisiones y procesos derivados de la aplicación del PEC y, por otro lado, crear un soporte general (apoyos, logística, etc.) a este proceso.

El conjunto de instancias creadas se desenvolvería sobre la base de la labor central de las Comisiones de Ejes Estratégicos. Alrededor de ello, se desarrollan dos funciones diferenciadas: las de apoyo técnico, proveyendo de insumos analíticos y de información a dichas Comisiones, tareas que desempeña el señalado equipo técnico y una actividad de articulación entre el Comité Ejecutivo y tales Comisiones, desempeñada por la Coordinación General y el Director de la UPLA.

Las funciones otorgadas a las comisiones de ejes estratégicos fueron el análisis y formulación de los diagnósticos a que se arribaría en los talleres de planificación, la interpelación crítica de ejes

y objetivos, el estudio de los escenarios y la elaboración de propuestas y proyectos que derivarían del proceso de formulación de la estrategia.

Este arreglo organizacional se desempeñaba finalmente bajo el control global y político del Comité Ejecutivo y la Coordinación General.

El desarrollo y aplicación del PEC demandó de un gran esfuerzo organizativo a la Municipalidad. Sin embargo y tal como se deduce de lo anterior, ello fue encarado con una medida y limitada expansión de sus recursos.

b) Proceso de implementación

El proceso de implementación del PEC constituyó quizás el principal desafío del Plan de Modernización encarado por el Municipio. Actividades y compromisos de diversa índole fueron necesarios al efecto. Veamos en primera instancia una descripción de tal proceso.

Fase de diseño y lanzamiento. La tarea inicial (abril/mayo de 1994) consistió en el diseño de las líneas fundamentales que caracterizarían el desarrollo del PEC. Sus principales objetivos, la metodología de trabajo y los procedimientos generales de ejecución, la identificación de las áreas sustantivas sobre las que se habría de trabajar, y de los apoyos técnicos que se requerirían, constituyeron las preocupaciones iniciales. Interesa en este sentido describir brevemente algunos de estos aspectos.

- **Conceptualización del PEC:** Para la Municipalidad de Córdoba el PEC representa un espacio de acuerdos y movilización de la sociedad en torno al desarrollo de un proyecto colectivo y global de la ciudad y su gestión, con objetivos intersectoriales dirigidos al desarrollo. El PEC constituye un marco evaluador y propositivo de mediano y largo plazo, que es acompañado por mecanismos de microplanificación para el corto plazo.

- **Metodología:** Se asienta en la participación social, entendida como la de aquellos actores relevantes, que toman decisiones alrededor de la vida urbana. Se define genéricamente como un instrumento sistémico y procesal, que estimula la búsqueda del consenso a partir de la participación de grupos sociales y disciplinariamente heterogéneos. Se busca recoger las potencialidades -saberes, experiencias, responsabilidades- de cada participante, sus expectativas futuras o "ambiciones" y los conjuntos de problemas que ellos identifican. Con ello se pretende construir un proyecto y un conjunto de responsabilidades compartidas acerca del desarrollo de la Ciudad.

- **Apoyo técnico:** La señalada orientación era sostenida mediante la creación de una sólida capacidad técnica, destinada a la producción de diversos estudios y diagnósticos y a la elaboración de la documentación a que daría lugar la implementación del PEC. Se pretendió con ello otorgar una base técnica sistemática a su desarrollo. Esta actividades estuvieron a cargo del equipo especializado de profesionales (Coordinaciones Técnicas), con sede en la Unidad de Planificación a que hemos referido más arriba.

En dicho marco, las tareas preparatorias a que referimos siguieron aproximadamente el siguiente curso:

- El equipo técnico de la UPLA preparó una serie de estudios preliminares (Prediagnósticos por Áreas Temáticas) destinados a proponer temas críticos o estratégicos.
- Se pretendía que estos documentos fueran discutidos y analizados con las distintas áreas del gobierno municipal, bajo el objetivo de consensuar una perspectiva interna frente a estos problemas. Dicha documentación tenía por objetivo además el de constituir una base analítica que dotara a los participantes de un nivel de información básica.
- Fruto de dicho proceso, el Municipio seleccionó, para el desarrollo inicial del PEC ocho temáticas consideradas relevantes: Pobreza y Políticas Sociales; Desarrollo Urbano y Planificación; Medio Ambiente; Reforma del Estado Municipal; Desarrollo Económico de la Ciudad; Salud; Cultura y Servicios Públicos.
- La Coordinación del Plan identificó y contrató apoyos externos destinados a permitir una coordinación especializada de los talleres de planificación proyectados, coordinación que debía realizarse bajo una perspectiva que llamaremos "estratégico-participativa", coherente con la conceptualización y metodología antes reseñada. El carácter "externo" de esta coordinación constituía asimismo un requisito, en tanto la metodología exige una rigurosa neutralidad valorativa en la conducción de los mencionados talleres.
- Se realizó un proceso de capacitación en servicio del Equipo Técnico en la coordinación de talleres, mediante un trabajo de tipo conceptual y metodológico. Ello permitió que los miembros del equipo pudieran luego constituir un elemento de apoyo a la realización de estos talleres.

Paralelamente se pone en marcha una política de difusión del proyecto. Ello se estructura básicamente a partir de:

- El desarrollo de una importante folletería a la que se dio una muy amplia distribución.
- El logro de un espacio periodístico que se materializó en la realización de entrevistas a responsables del PEC y en la producción de editoriales por parte de los diversos medios gráficos de la Ciudad. Esta tarea tuvo su principal desarrollo entre los meses de agosto y diciembre de 1994.
- La dedicación del N° 1 de la Revista Ciudad y Desarrollo a la temática de la planificación estratégica de la Ciudad.
- La realización de un seminario abierto al público alrededor de la problemática de la "Gestión urbana en ciudades intermedias", con participación de expertos. Se pretendió con esta actividad producir una labor de revisión de las tareas concluidas, así como de presentación y ajustes de los pasos futuros del proceso de implementación.

Fase de diagnóstico y fijación de objetivos. La Coordinación organizó entre el 19 de setiembre y el 8 de octubre de 1994 un conjunto de jornadas, denominadas Talleres de Diagnóstico y Fijación de Objetivos, a partir de la formación de ocho comisiones de trabajo para el tratamiento de la temática antes aludida.^{20/}

Participaron en ellas noventa instituciones gubernamentales y no gubernamentales, a través de ciento veintisiete personas. El compromiso de participación de estos actores externos en las Jornadas de Septiembre (Inaugurales del PEC) se logró a través de la UPLA y de listados elaborados por algunas de las Secretarías del Municipio.

El desarrollo de estas Jornadas se materializó en:

- Documento N° 1: "Transcripción de Talleres PEC, Diagnósticos y Prioridades", ordenados por cada una de las comisiones actuantes. Este documento y los siguientes que se describen fueron el resultado de un trabajo interno realizado por las Comisiones Técnicas de la Municipalidad y puestos luego a consideración de las demás instancias del PEC.
- Documento N° 2: Síntesis Final del Diagnóstico Integrado y Propuesta de Ejes y Objetivos Estratégicos, de noviembre de 1994. En este documento se proponen cuatro ejes que tienden a integrar la problemática analizada durante el desarrollo de los talleres: la Estructuración Espacial-Territorial de la Ciudad, el Desarrollo Económico, la Calidad Ambiental y la Integración Social.

En el mes de noviembre se constituyeron las Comisiones por Ejes Estratégicos, las que se integraron con los participantes de los talleres y un número adicional de representantes de organismos sociales y estatales. Estas comisiones dieron tratamiento al Documento N° 2, realizando diversos aportes a la problemática y objetivos allí expuestos.

Durante el mes de diciembre de 1994 se inician las tratativas tendientes a obtener recursos financieros para la etapa de ejecución del PEC. Tales tratativas residieron básicamente en una tarea tendiente a transmitir a los organismos multilaterales, la especificidad de requerimientos de ciudades con dimensiones y problemáticas como las de Córdoba y en obtener una respuesta que fuese coherente con los propósitos de integralidad que asumía el sistema de planificación puesto en marcha.

Posteriormente se elaboró un Anexo al Documento N° 2 en el que se construyen dos escenarios en base a supuestos sobre Tendencias a Escala Mundial y procesos de adaptación a Escala Subregional y Nacional. Se pretendió a partir de ello identificar los riesgos y oportunidades que el contexto presentaba en vinculación con los ejes y objetivos del PEC.

Se integró el Comité Ejecutivo del PEC, cuyas funciones son las de aprobar los documentos producidos y guiar la formulación del plan.

En lo que se consideró una actividad dentro de la política de difusión, se organizó el "Seminario Internacional: Desarrollo y Estrategias en la Ciudad de los Noventa". Los diversos expertos internacionales invitados al mismo desarrollaron una doble tarea. Disertaron en las jornadas públicas de dicho evento y sostuvieron, adicionalmente, un trabajo de discusión con los equipos técnicos alrededor de la marcha del PEC. Estas actividades tuvieron lugar durante el mes de abril de 1995.

Como una tarea conclusiva de esta fase, se elabora el Documento N° 3 (de julio de 1995) en el que se sintetiza la problemática por cada eje estratégico y se describen el objetivo general y los objetivos particulares relacionados con tales ejes. Se incorpora asimismo el Análisis de Tendencias del Entorno y Escenarios. En este documento se difunde además la constitución del Comité

Ejecutivo, integrado por veintiún instituciones de diversa índole (públicas, universitarias, económicas, comerciales, etc.).

Al interior de esta fase debe asimismo ubicarse un importante avance en el desarrollo de las negociaciones de financiamiento. Con fecha 1º de agosto se logra la redacción de un documento preliminar de trabajo, elaborado conjuntamente con la Municipalidad de la Ciudad de Rosario (Provincia de Santa Fe) y la cooperación de la Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (organismo del Gobierno Nacional). Este documento caracteriza la problemática de este tipo de aglomeraciones urbanas, los nuevos roles de los gobiernos locales y la particularidad de los apoyos requeridos. Por otro lado, identifica los objetivos, el alcance y los componentes de un Programa para el Desarrollo Integral de Aglomeraciones Urbanas del Interior.

Fase de identificación y preformulación de proyectos. Esta fase permite concluir con la etapa de formulación del PEC. Puede entenderse como un puente destinado a formular los proyectos para poner en marcha el modelo de ciudad definido en los momentos anteriores. Constituye un esfuerzo que requiere de una gestión con alto grado de concertación entre los distintos niveles del estado, los actores privados actuantes en la Ciudad y los organismos internacionales de financiamiento con los que se venía interactuando.

El Municipio produce, como parte de las tareas iniciales, el Documento N° 4: "Estrategias para un Proyecto Global y Compartido", en el que, además de sintetizar el avance logrado, efectúa una propuesta de líneas de acción que es resultado de una labor de priorización consensuada con los actores participantes y la Municipalidad. En el documento se propone finalmente una secuencia metodológica para la etapa de definición y elaboración de proyectos del PEC.

Por ser ilustrativo respecto a la medida de los propósitos que el Plan Estratégico pretende lograr para el desarrollo de la Ciudad, describimos el conjunto de líneas de acción propuestas en dicho documento:

- Eje Estructuración Espacial Territorial
 - . Mejoramiento y optimización de la red vial primaria urbana.
 - . Proyecto programático de transformación de la periferia y su integración a la ciudad.
 - . Diseñar la política de la municipalidad para la ejecución de planes, programas y proyectos de urbanización, vivienda y equipamientos urbanos.
 - . Infraestructura y equipamiento para el desarrollo económico.
 - . Adecuación y reformulación de las normativas urbanas del uso del suelo generalizado e industrial/comercial.
 - . Plan director de infraestructuras a nivel urbano.
 - . Revitalización del área central.

- . Gestión para el aérea metropolitana.
- Eje Desarrollo Económico
 - . Creación de la agencia para el desarrollo económico de la ciudad.
 - . Áreas de desarrollo empresarial.
 - . Desarrollo sustentable del cinturón verde de la ciudad.
 - . Incubadora de empresas.
 - . Desarrollo del turismo recreativo, cultural y de negocios en la Ciudad de Córdoba.
 - . Centro de información de la ciudad.
 - . Tecnoparque.
 - . Obras múltiples de infraestructura, promoción y formación de recursos humanos para la localización de la zona franca de Córdoba.
- Eje Calidad Ambiental
 - . Manejo integrado de cursos de aguas superficiales naturales de la Ciudad de Córdoba.
 - . Formación de ciudadanos en la problemática ambiental en circuitos de educación formal, no formal e informal.
 - . Gestión integral de residuos industriales y/o peligrosos.
 - . Evaluación y control de la contaminación de recursos aire, suelo y agua de la ciudad.
 - . Recuperación ambiental de la ciudad universitaria y su inserción en un sistema ambiental y paisajístico de la ciudad, potenciando el rol de la extensión universitaria.
- Eje Integración Social
 - . Localización adecuada y eficiente de los servicios educativos.
 - . La informática como medio de información y renovación educativa.
 - . Organización de consejos zonales de salud.
 - . Aplicación de la epidemiología en la administración de los servicios de salud.

- . Mejoramiento de la atención de la emergencia sanitaria.
- . Transformación del abordaje de la problemática alimentaria en comunidades urbanas.
- . Promin: programa materno infantil y nutrición.
- . Promoción y defensa de los derechos de la infancia, la adolescencia y la mujer.
- . Información y capacitación al ciudadano en el ejercicio de sus derechos y obligaciones relacionados al ámbito del municipio de la ciudad de Córdoba.
- . Creación de un centro interdisciplinario para la promoción y defensa de los derechos de los ancianos, tendiente al logro de una calidad de vida sustentable.
- . Centro integral de promoción social, (C.I.P.S.) Para personas de ambos sexos y franja etárea múltiple, en condiciones de marginación o exclusión social extrema, total o parcial, de la Ciudad de Córdoba.
- . Centro de acceso a la red social.

Estas líneas de acción se desagregan en muchos casos en proyectos específicos, muchos de los cuales responden a su vez a objetivos polivalentes en términos de las distintas dimensiones de la gestión urbana.

En relación a la metodología de trabajo para esta fase del PEC, en el Documento N° 4 se proponen tres fases de desarrollo:

- Convocatoria a reuniones de los equipos técnicos y coordinadores de las comisiones del Plan a efectos de consensuar el contenido del documento mismo y sus modalidades de tratamiento por las Comisiones por Eje.
- Para la segunda fase se propone el desarrollo de dicho tratamiento y la definición de los requerimientos iniciales para la presentación de proyectos. Toma como base para ello la idea de "ciclo de vida de los proyectos". Las comisiones aludidas deberán iniciar un proceso de selección de las ideas de proyectos y establecer aquellas instituciones y actores cuya inclusión sea necesaria a los fines de su concreción.
- La tercera fase tiene por objeto continuar con las tareas de evaluación de los proyectos, considerando sus costos-beneficios e identificando sus fuentes de financiamiento. Esta fase concluiría con la redacción de un quinto documento por el que se elevarían a aprobación del Comité Ejecutivo el conjunto de proyectos y acciones que se recomienden desarrollar.

Como parte de las actividades de difusión se realiza un evento de cierre de la etapa de formulación del PEC. El Seminario Internacional denominado "Córdoba, Ciudad y Desarrollo", tiene

como objetivo adicional presentar a los organismos que apoyarán financiera y técnicamente la etapa de ejecución del plan elaborado. El Seminario, se desarrolla en este sentido a partir de exposiciones de los resultados alcanzados en cada Eje Estratégico y de exposiciones de representantes de la Corporación para el Desarrollo de Santiago de Chile, del Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas (Gobierno Nacional), del Instituto de Cooperación Iberoamericana del Gobierno de España, de la Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica y finalmente del organismo que viene impulsando este programa de modernización, es decir de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

B. SISTEMA DE INFORMACION MUNICIPAL (SIM)

1. Objetivos y características del sistema

El Sistema de Información Municipal (SIM) que generó la consultoría de CEPAL^{21/} se orienta a la producción de los insumos informativos necesarios para favorecer la evaluación y priorización de planes, programas y proyectos, mejorar la coordinación intersectorial e interinstitucional y apoyar la toma de decisiones y el control de gestión. Por lo tanto, requiere de información que organice datos referidos a:

- El entorno socio-económico próximo y general.
- La ciudad y su territorio.
- Las actividades que desarrollan cada uno de los sectores de la administración de los diferentes niveles del estado.

El objetivo del SIM es la descripción global y de detalle de situaciones reales a través de datos cualicuantitativos, numéricos, conceptuales, relacionales, de manera que posibilite ajustar los contenidos de la acción política en el marco de un contexto cambiante.

Los subsistemas que la consultoría de CEPAL propuso desarrollar son los siguientes:

- Información sobre la ciudad y el territorio:
 - . Economía
 - . Hábitat
 - . Sociodemográfica
- Interfaz municipio-ciudad:
 - . Relaciones del ciudadano con la ciudad.
 - . Relaciones del ciudadano con la administración municipal.
 - . Redes, vías, equipamientos, etc.
- Información sobre el municipio como organización:
 - . Gestión de recursos (humanos, materiales y financieros).
 - . Sectorial: Secretaría de Desarrollo Urbano (obras viales, señalización, redes, etc.); Secretaría de Salud (APS, alta complejidad, odontología, etc.); Secretaría de Gobierno (educación, cultura, turismo, etc.).
 - . Gestión documental y administrativa.

- Apoyo a la toma de decisiones en los distintos niveles.
- Estrategias de formación de personal y adaptación de nuevas tecnologías.

2. Definición de prioridades

El SIM, en su formulación original, establecía como finalidad principal "proporcionar datos para tomar decisiones y facilitar la coordinación de los componentes de la organización a través de canales formales e informales".^{22/} El proyecto asignaba prioridad a la función política del municipio, por lo cual se proponía suministrar a los decisores información sobre el entorno próximo y general, sobre la ciudad y su territorio y sobre las actividades de cada uno de los sectores de la administración, conformando los subsistemas a que nos referimos en el apartado anterior. El diseño del SIM debía igualmente ajustarse a las recomendaciones efectuadas por CEPAL en materia de planificación, esto es, dar cuenta de la modalidad de gestión preexistente, rescatando los elementos que han mostrado eficiencia funcional y reforzando los deficitarios. Entre las debilidades detectadas en ambos sistemas (información y planificación) estaba su carácter sectorizado, fragmentario. Por lo tanto, en materia de información "el proyecto se propuso la elaboración de productos de mayor calidad y homogeneidad que contribuyeran a cumplir con los objetivos de planificación".^{23/}

En síntesis, las prioridades al SIM fueron la sistematización de información para la toma de decisiones por parte del Sr. Intendente y para la máxima instancia de planificación del municipio, el gabinete municipal.

Como habremos de tratarlo al referirnos a la estrategia de implementación adoptada, si bien se respetaron las prioridades generales, se presentaron restricciones para desarrollar el subsistema de información sobre la gestión. Asimismo, el gabinete municipal no estaría desempeñando el rol que se le asignaba en el proyecto de Sistema de Planificación, lo cual habría disminuido la importancia del SIM en función de los objetivos fijados.

3. Proceso de implementación

La responsabilidad de implementación del SIM recayó en la Dirección de Organización, Sistemas y Control de Gestión (DOSyCG), la cual fue reestructurada, designándose un experto en informática como Subdirector de la misma. Sobre este funcionario recayó la responsabilidad de implementar el sistema, tarea que inició con el asesoramiento del Consultor contratado por CEPAL.

Definidas ya las características del sistema, en una primera etapa, se procedió a adquirir los equipamientos mínimos para la puesta en marcha y el software necesario a tales efectos. La implementación del sistema se inicia en la propia DOSyCG. En materia de software se adquirió un Sistema de Información Georreferenciado desarrollado por un consultor local —de bajo costo y gran versatilidad— y se contrataron servicios externos para la digitalización de la cartografía y la construcción de bases de datos con información sobre la ciudad.

Con posterioridad, se capacitó como usuarios del SIG a un reducido grupo de personal perteneciente a la propia Dirección y a la Secretaría de Desarrollo Urbano.

El siguiente paso fue la organización de un show room, en mayo de 1994, consistente en una demostración del funcionamiento del sistema, realizada ante el Intendente y todos los Secretarios del Gabinete Municipal.

Las posteriores etapas de implementación requirieron de esfuerzos organizacionales tendientes a demostrar la efectividad de su utilización. El camino elegido por la unidad ejecutora para ello ha sido gradual, tratando de demostrar las ventajas que supone el contar con una información de mayor calidad a la que habitualmente disponían las distintas unidades de la municipalidad. En la parte "C", al evaluar los resultados alcanzados hasta el presente, analizaremos la estrategia seguida para la ejecución gradual del proyecto.

C. PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA (PPL)

1. Objetivos y características del Programa

El proceso de descentralización iniciado en 1992 por el municipio de Córdoba requería se desarrollen nuevas formas de gestión en los Centros de Participación Comunal. En los fundamentos de la descentralización se contemplaba no sólo la transferencia de servicios a los nuevos centros, sino también un mayor protagonismo de los vecinos en la gestión pública a escala local.

Asimismo, las innovaciones diseñadas para la planificación del conjunto de la ciudad, a partir del lanzamiento del PEC, incluían la dimensión microlocal como componente de la estrategia general. Es por ello que la descentralización y la planificación estratégica de la ciudad fueron los principales sustentos del Programa de Participación Ciudadana.

El PPL fue aprobado por el Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de Córdoba, en acuerdo general de Secretarios, mediante Decr. Nro. 1975 -serie A- del año 1993.

Su objetivo más general es el incorporar la participación en el desarrollo de la ciudad. En el informe producido por la consultoría de CEPAL^{24/} esto se expresa en los siguientes términos:

- Objetivo Superior: "La Municipalidad y la Comunidad trabajan coordinadamente en pos del desarrollo local".
- Objetivo del Programa: "La Municipalidad aplica un Sistema de Planificación Participativa a Escala Local (PPL)".

Se procura establecer un sistema de planificación estratégica con participación de la comunidad, que opere a escala (micro) local y sea incorporado a toda la estructura funcional de la Municipalidad.

En marzo de 1993, como parte del asesoramiento realizado por CEPAL, se efectuó un diagnóstico sobre el estado de la participación ciudadana en la Municipalidad de Córdoba, que estuvo a cargo de un Grupo Operativo conformado por funcionarios de distintas áreas de la administración. En este diagnóstico se pudo constatar que el municipio desarrollaba un conjunto de acciones orientadas a promover la participación ciudadana, destacándose las siguientes:

- Creación de Oficinas de Atención al Vecino.
- Regulación mediante Ordenanza del sistema de "Iniciativa Privada", para la formulación y ejecución de proyectos.
- Consejo de Prevención Ciudadana.
- Normalización de Centros Vecinales (Ord. 8851).
- Ejecución de obras a través de Entes Promotores (redes domiciliarias de gas y cloacas, cordón cuneta) conformados por vecinos.
- Promoción de las Cooperadoras Escolares, de Centros Infantiles Municipales y Hogares de Día.
- Padrinazgos para atender el mantenimiento de espacios públicos por parte de empresas y grupos de vecinos.
- Promoción de la autogestión en los Centros Culturales.

Sin embargo, se comprobó que estas acciones, pese a orientarse todas en el sentido de una mayor cooperación entre el gobierno y la sociedad local, se realizaban de manera inconexa, sin una integración programática ni organizacional. En efecto, se trataba de proyectos sectoriales de diferentes áreas de la administración, sin articulación alguna entre ellas.

Se constató asimismo que la participación tenía un peso preponderante en la ejecución de obras.

En otro orden, el relevamiento realizado arrojó luz sobre la inexistencia de una metodología de consulta a los vecinos que permitiese conocer fehacientemente sus necesidades, las prioridades que otorgan a las mismas y las soluciones que proponen.

La planificación de las acciones de promoción, además de encararse de forma sectorial y desarticulada, carecían de referencias territoriales, abordándose la gestión de la ciudad en forma global.

Asimismo, se observó la falta de canales de comunicación entre los sectores operativos de la administración y las organizaciones sociales que operan a escala micro-local.

2. Definición de prioridades

El eje estructurante del P.P.L.^{25/} fue el desarrollo de cuatro experiencias piloto de microplanificación en zonas homogéneas de la periferia urbana, denominadas Unidades Territoriales de Gestión (UTG) y definidas de acuerdo a la metodología propuesta por una consultoría complementaria de CEPAL.^{26/}

La ausencia de prácticas previas de planificación participativa, la heterogeneidad en el perfil de las organizaciones vecinales existentes y la necesidad de generar mecanismos de planificación a escala local que se adecuaran a una nueva modalidad de gestión descentralizada del municipio, fueron los factores determinantes para otorgar prioridad a la microplanificación por sobre otros componentes del Programa, tales como la reorganización de los Centros Vecinales y la capacitación de sus dirigentes.

3. Proceso de implementación

A fin de implementar el PPL, el Área de Reforma del Municipio encomendó a un miembro del equipo técnico de la UPLA (que había participado desde el comienzo en los talleres y reuniones preparatorias realizadas en el marco de la consultoría de CEPAL) la organización de las cuatro experiencias piloto contempladas en el Proyecto.

En razón de la orientación definida, que procuraba vincular la microplanificación con el proceso de desconcentración a los CPC, se decidió realizar las primeras experiencias en la zona de Argüello, correspondiente al primer Centro que fuera puesto en función.

Un segundo momento del proceso consistió en definir y analizar las Unidades Territoriales de Gestión (UTG) correspondientes a la zona del CPC de Argüello, seleccionándose cinco (5) casos que, potencialmente, podían ser sujetos de tales experiencias.

Posteriormente, se realizaron relevamientos en terreno a fin de completar y corregir la información, lo cual permitió lograr mayores precisiones sobre las características socio-demográficas y de hábitat urbano en cada una de las UTG. En una evaluación final se determinaron las UTG en que habrían de desarrollarse estos mecanismos experimentales.

Las tres primeras experiencias tuvieron entonces lugar en la zona del CPC de Argüello y la cuarta en el de Centroamérica, que fue el segundo Centro puesto en operación.^{27/}

De acuerdo a lo manifestado por los entrevistados, el proceso de preparación de cada una de las primeras experiencias demandó un tiempo superior a los dos meses, comprendiendo los siguientes pasos:

- Definición y análisis de las Unidades Territoriales de Gestión (UTG).
- Selección de las UTG (5 o más) que reúnan condiciones de elegibles.
- Difusión de los objetivos del Programa en las zonas seleccionadas (distribución de hojas informativas y reuniones en el CPC con actores del medio).
- Estudio de campo: relevamiento de información en las UTG seleccionadas (situación de los servicios, estado de la infraestructura y equipamiento, organizaciones formales e informales existentes, nivel y tipo de conflictividad entre actores locales y/o de éstos con el municipio, etc.).
- Con la información anterior, se realizan ajustes en la definición de las UTG.
- Adopción de la decisión final sobre la UTG en la que se efectuará el taller.
- Convocatoria mediante invitaciones a Centros Vecinales, Cooperativas, Escuelas, etc. y difusión masiva puerta a puerta con volantes explicativos.
- Primera reunión con los vecinos, en locales de Centros Vecinales o en una escuela municipal, si existiera en la zona, para facilitar la integración comunidad-escuela. Esta primera reunión es de carácter explicativo.
- Segunda reunión, con carácter de asamblea, en la que los vecinos eligen a sus representantes.

Posteriormente, se realizan los talleres de microplanificación, en los que participan los técnicos urbanos y sociales del municipio y los representantes de los vecinos que fueron electos en asamblea. Esta actividad abarca tres jornadas de trabajo.

Finalizados los talleres de microplanificación, los técnicos de la UPLA y del CPC mantienen reuniones quincenales con los representantes vecinales, a fin de evaluar la marcha de la ejecución de las obras y/o las tareas que fueran acordadas por las partes en los talleres y suscritas en un protocolo. Esta actividad de seguimiento implica también un importante esfuerzo organizacional, ya que los representantes de la municipalidad deben garantizar el cumplimiento en tiempo y forma de lo acordado, para lo cual deben de manera continua movilizar a diversos sectores de la administración, que no tienen relación jerárquica ni funcional con las unidades organizacionales que participaron en las experiencias.

Ejecutadas las cuatro experiencias piloto previstas en el Programa, se ha interrumpido la continuidad del mismo. Si bien en el año 1995 estaba previsto presupuestariamente la continuidad, las dificultades financieras del municipio hicieron que fuera, al menos transitoriamente, suspendida la actividad. Al analizar los resultados alcanzados (capítulo III), consideraremos otros factores que habrían incidido en tal sentido.

III. EVALUACIÓN DE RESULTADOS

A. ELEMENTOS CONCEPTUALES

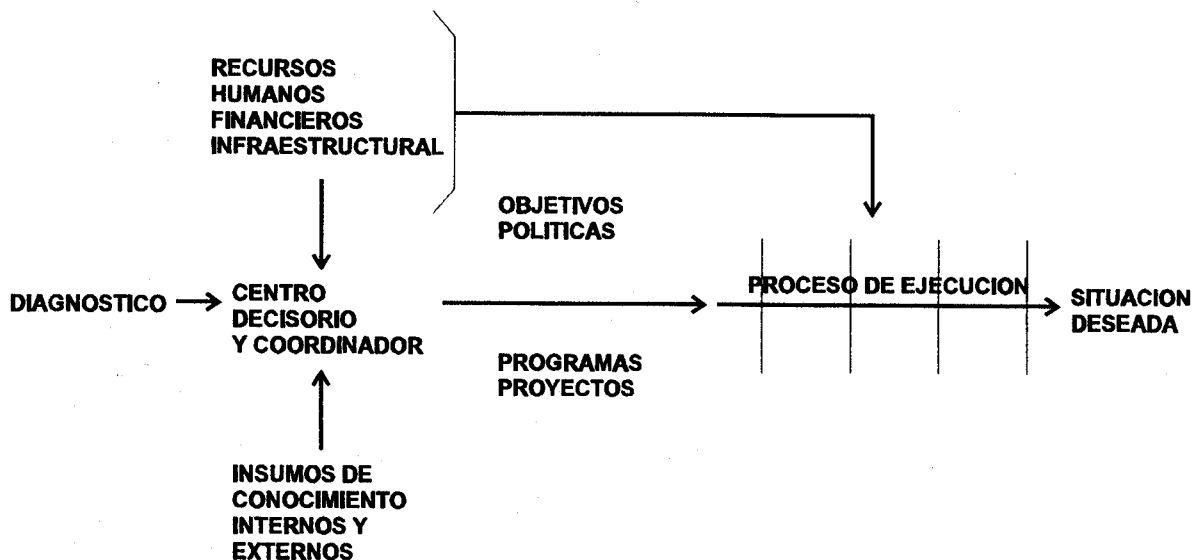
La implementación de un programa de cambio institucional de la complejidad del que analizamos requiere de la adopción de una clara estrategia destinada a hacer viable la obtención de los objetivos pretendidos. En este sentido, transcribiremos lo que conceptualmente puede entenderse como alternativas de estrategias de implementación. Plantearemos esta descripción al estilo de tipos ideales, en tanto ello constituye un punto de partida útil al análisis que pretendemos. Pueden distinguirse en general dos extremos en estas estrategias, veamos sus rasgos generales.

a) Perspectiva ingenieril o racional total

- Énfasis en la necesidad de racionalizar los procesos de decisión y coordinación, mediante la incorporación de componentes técnicos y una modalidad de conducción centralizada.
- Utilización de insumos de conocimiento e información producidos mediante procesos analíticos internos y externos, los que concurren ordenadamente a los centros de decisión.
- Basamento en la definición de políticas y programas como medio de orientar y coordinar homogéneamente un sistema complejo. Se intenta de este modo elevar la racionalidad estratégica-instrumental del conjunto, resolviendo problemas de funcionamiento y otorgando un horizonte claro a los procesos.
- Se valora el papel que juegan los órganos decisores de la institución de que se trate y de otros entes públicos relacionados.

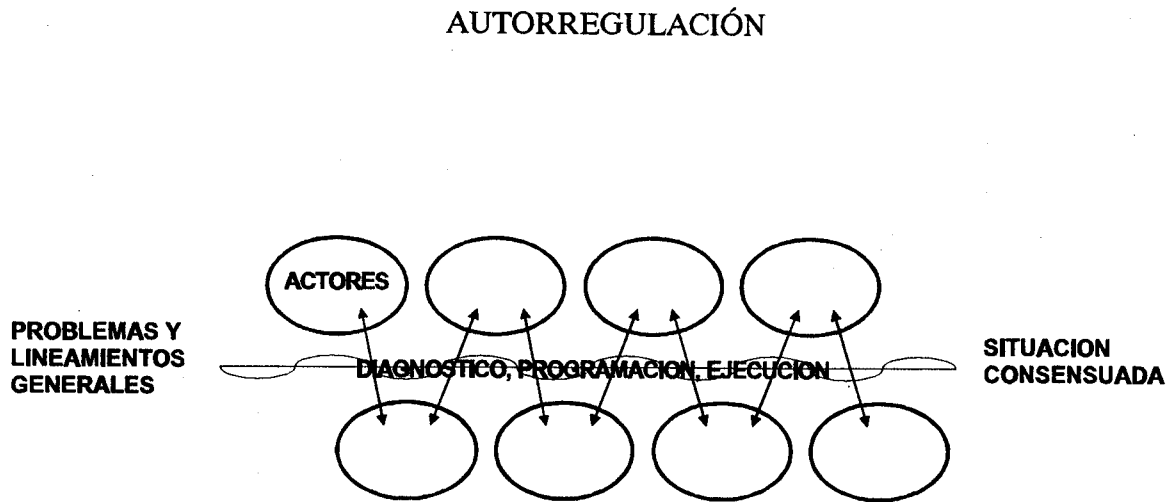
Las notas anteriores pueden ser visualizadas en la siguiente gráfica:

RACIONAL TOTAL

b) Perspectiva incremental o de autorregulación

- Se tiene confianza en procesos de decisión producidos en contextos interactivos, donde participan diversos agentes con información y conocimiento locales o parciales.
- No se busca racionalizar, sino permitir que los agentes participantes indaguen por su propia cuenta.
- Los procesos son abiertos con mutuos y constantes ajustes y cambios no previstos. Se admite a la posibilidad de cambios no buscados.
- Se favorece por lo mismo la generación de contextos, subunidades, etc. relativamente autónomos (con estrategias particulares frente a los problemas), como medio para coordinar sistemas complejos. Los procesos son por lo tanto "embarrados" y tienden a una autoconducción negociada.
- Se valoran las capacidades de autoaprendizaje de los actores comprometidos y se trabaja con el supuesto de soluciones parciales e incompletas, de ensayo-error, concibiendo a las políticas como una esfera de gravitación sólo orientativa.
- Los conocimientos e informaciones penetran en las distintas "arenas" que se conforman, produciendo un intercambio de diagnósticos y respuestas. Estos conocimientos se "tamizan" desde las estrategias y perspectivas de cada arena.

Esta perspectiva puede ser esquematizada gráficamente de la siguiente forma:



B. EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE PLANIFICACION LOCAL (PEC)

1. La perspectiva de planificación adoptada

Una primera dimensión que interesa a los efectos de la evaluación de los resultados del PEC se relaciona, en vinculación a los elementos conceptuales sintéticamente expuestos, con la modalidad a través de la cual se pretendió implementar un sistema de planificación en el Municipio de la Ciudad de Córdoba.

Los extremos o "tipos ideales" señalados anteriormente en este capítulo, los supuestos procedimentales —metodologías y cursos de acción— que de allí se derivan, así como la descripción realizada (capítulo II, sección A), nos brindan un marco para la caracterización de la metodología y de su significación político administrativa en la gestión del municipio.

Un primer elemento tiene que ver con la evaluación de los funcionarios que lideraron este proceso, acerca de la eficacia de los métodos de planificación tradicional, como instrumentos dirigidos a racionalizar la toma de decisiones:

"La planificación estricta no ha dado resultados. Se trata más bien de ajustes secuenciales. La estructura política va tomando decisiones y a medida que se observan desviaciones respecto de grandes etapas o de lineamientos generales, se va racionalizando el proceso, es decir ajustando los medios a distintos fines".^{28/}

Esta afirmación se enrola en la crítica ya generalizada acerca de lo que constituyeron los sistemas centralizados de planificación institucional. Sólo a modo de contraste con la perspectiva adoptada, recordemos que esta crítica se sitúa entre otros aspectos en lo siguiente:

- La ineficacia histórica que el sistema tradicional (que aquí denominamos racional total o ingenieril) ha demostrado en países como el nuestro, como instrumento racionalizador de la acción institucional.
- Su incapacidad para combatir los estilos fragmentarios de gestión en el sector público.
- Su rigidez y falta de capacidad de adaptación a situaciones cambiantes.
- Su carácter centralizado y excluyente respecto de los intereses y capacidades de actores externos e, incluso, de actores internos ajenos al "centro planificador".

Un segundo elemento, deducible de la cita anterior, se relaciona con el concepto de toma de decisiones o planificación que se sostiene, entendiéndoselo como un "proceso de ajustes continuos", idea que se emparenta con el carácter "embarrado", no previsible, que algunos autores adjudican a la perspectiva pluralista o incremental.

En este contexto, la modalidad estratégico-participativa adoptada, constituye una suerte de perspectiva equidistante entre ambos tipos, que da cuenta de las críticas que el equipo asume respecto al sistema tradicional, pero que paralelamente tiende a ordenar, "desembarrar" la perspectiva pluralista.

Para plantearlo en otros términos, la metodología adoptada registra las siguientes características:

- Adopta el precepto de que la "ciudad es construida socialmente", esto es que existen distintas perspectivas, quizás tantas como actores participan en la Ciudad y que estas son valorables pero parciales, esto es no atienden a la integralidad de la problemática.
- A partir de ello, institucionaliza la participación, como un modo de "reunir" estas perspectivas parciales y lograr que el tratamiento de las cuestiones se efectúe desde una perspectiva de conjunto. Este intento tiene lugar como hemos señalado, primero en las Comisiones, luego en los Ejes, finalmente en el Comité Ejecutivo e incluye a un conjunto amplio de actores.
- Hace previsible el curso del proceso, en tanto las tareas de diagnóstico como las de elaboración de políticas y proyectos se desarrollan a través de un método de intercambio que, incorporando actores naturalmente disidentes, prioriza el consenso. En este sentido es que "desembarra" el modelo pluralístico, conservando el valor de pluralidad.
- Dota al proceso de planificación de un fuerte sistema de apoyo técnico que se desempeña de manera centralizada, es decir en vinculación directa con la Coordinación del Plan y en apoyo a las comisiones. En este sentido adopta un

presupuesto propio del modelo racionalista. Este carácter ha sido señalado, al describir el papel de la Comisión Técnica (capítulo II, sección A).

Hasta aquí hemos tratado de caracterizar la metodología empleada. Veamos ahora cual habría sido su efectivo funcionamiento.

El rasgo funcionalmente centralizado del equipo de apoyo técnico, habría llevado a que las Comisiones por temas y por Ejes, durante el proceso de implementación del Plan, hayan constituido, más que un espacio de desarrollo y construcción de objetivos, políticas y proyectos, un ámbito de cotejo y consenso respecto a propuestas cuyo origen principal devino de la Comisión Técnica y a través de ella de los distintos sectores —Secretarías, Subsecretarías, Direcciones— del Municipio.

Lo señalado nos estaría indicando que, más allá de los propósitos de la metodología, su correcto funcionamiento, es decir, el arribo a resultados relevantes a la gestión y desarrollo de la ciudad, estaría dependiendo de la existencia y disposición de aportes sistemáticamente elaborados (diagnósticos, información, propuestas de políticas, etc.).

Si se acepta lo anterior, podría aseverarse adicionalmente que, no obstante el acierto general de la metodología y de sus objetivos, ningún actor es "un actor más", sino que existen presencias más relevantes que devienen básicamente de la complejidad de los problemas, lo que requiere de un tipo de información y análisis profesionalizado.

Los supuestos anteriores parecieran haberse verificado durante la implementación, con actores municipales y no municipales. Las siguientes afirmaciones abonarían este punto de vista:

"La metodología es correcta. Una crítica: el peso del Municipio en las comisiones tendió a sesgar el tratamiento de los problemas, dándole una dinámica derivada de las necesidades del municipio, más que de las de acompañamiento".^{29/}

"La presencia de Organizaciones No Gubernamentales en el tema tenencia de la tierra y vivienda, parece haber producido una dinámica en que la capacidad de las mismas llevó a un funcionamiento sesgado por sus aportes y puntos de vista".^{30/}

2. La organización para la implementación

En el capítulo II hemos descrito lo que podríamos denominar como la morfología y la dinámica planificada para la implementación del PEC. Interesa ahora, a la luz de la caracterización realizada (anterior apartado 1), analizar su efectiva modalidad de organización y funcionamiento.

De las entrevistas efectuadas se deduce que el funcionamiento del PEC se ha desarrollado alrededor de lo que podríamos denominar tres esferas:

- Por un lado, la Coordinación General con el apoyo del Equipo Técnico conformado por miembros de la UPLA y de la Dirección de Planeamiento Urbano. El llamado "equipo base" que de allí se desprendiera desarrolló tareas centradas en: actividades auxiliares de coordinación del proceso, asesoramiento técnico y producción de

documentación. Este equipo base estuvo dirigido por quien desempeñara la titularidad de la UPLA.

- Por otro lado, las Comisiones de Ejes Estratégicos que albergaban a los distintos representantes, centradas en el análisis y revisión de la documentación diagnóstica y de fijación de objetivos y ejes estratégicos y en la elaboración de propuestas para el PEC.
- Finalmente el Comité Ejecutivo, tendiente a aprobar las líneas de trabajo desarrolladas.

Si bien se trata de un esquema organizativo simple, existieron sin embargo claras asignaciones de funciones y de niveles decisorios, paralelos a una cierta flexibilidad y baja formalización en el sistema de relaciones entre las señaladas esferas. En particular la Unidad de Planificación no ha guiado sus actividades mediante una asignación burocrática de responsabilidades, sino más bien por una organización del trabajo de tipo ad-hocrática, basada en asignaciones de tarea a grupos de profesionales transitorios y cambiantes, que han ido dando respuesta a problemas y/u objetivos que la implementación fue requiriendo. Estas características parecen haber contribuido fuertemente al sorteo de los distintos obstáculos que se presentaron, naturales a la aplicación de un programa de carácter innovador como el que analizamos.

Paralelamente a lo apuntado, distintos entrevistados señalan al respecto algunas observaciones que consideramos pertinente transcribir:

"Las funciones del Comité Ejecutivo deben ser más amplias que las de aprobar las líneas de trabajo de las Comisiones".

"El Comité Ejecutivo pone un sello de compromiso. Sin embargo es preciso que todas las instituciones estén además vinculadas al trabajo de las Comisiones. Esto permitiría una comunicación fluida entre comisiones y comité ejecutivo y allí la tarea de este último toma sentido. Esto se ha dado prácticamente así, pero habría que perfeccionarlo". (C. Morales).

En relación a la modalidad de trabajo al interior del "equipo base", se apuntan ciertas dificultades de vinculación: "La dirección de la ejecución fue un tanto centralizada, observándose la necesidad de socialización al equipo técnico de los objetivos e ideas del proyecto, como modo de integrar plenamente a los diferentes miembros y obtener cierta sinergia operativa. Esta socialización sólo se efectuó plenamente durante la reunión de evaluación llevada a cabo el 26 de diciembre de 1995, en la que además se planificaron las líneas de actividad para el siguiente período".^{31/}

3. Planificación y gerenciamiento

Analizaremos aquí ciertos aspectos que la documentación revisada y las entrevistas efectuadas nos permiten considerar como elementos relevantes a la planificación y gerenciamiento del Plan Estratégico Córdoba.

a) La planificación

Algunos entrevistados señalan que la puesta en marcha del PEC hubiera requerido un mayor espacio dedicado a su propia planificación. Los términos "funcionamiento poco aceitado", "momentos de desorientación", "necesidad de un trabajo previo de ablande", "ejecución un tanto apurada", estarían, en el marco de un aval general a la vía adoptada, dando cuenta de aspectos que explicarían ciertos obstáculos a los que el plan se enfrentó en la consecución de sus objetivos.

De acuerdo con lo apuntado en la sección A del capítulo III, puede presumirse que algunas de estas observaciones se realizan desde una perspectiva racional o ingenieril de la toma de decisiones, la que como hemos visto supone la posibilidad de una dirección altamente previsible en el curso de los acontecimientos, en este caso en el curso de las distintas fases de desarrollo del PEC.

La vía adoptada, centrada más bien en la definición de líneas sólo orientadoras del desarrollo del proceso de implementación, requiere necesariamente de ajustes constantes, en tanto sujeta en buena medida dicha dirección a los resultados y acuerdos que, sobre la marcha, se produzcan. En tal sentido, resultan en cierto modo consustancial al método, la presencia de momentos en los que el cuadro de situación, la orientación a otorgar a una fase subsiguiente o la respuesta a un problema determinado, no puedan ser claramente precisadas o definidas, en tanto están sujetas a procesamientos que el método requiere.

Otras observaciones, no dan tanto cuenta de la perspectiva de implementación adoptada, como del ritmo que se pretendió imprimir al proceso, frente a la capacidad de los distintos actores y niveles de absorber los cambios que este instrumento proponía. Es oportuno retomar aquí parte de las consideraciones contenidas en el documento de consultoría desarrollado en el marco del convenio de cooperación con CEPAL^{32/}, relativas a la necesidad de presidir el desarrollo del sistema con la realización de un programa de capacitación y sensibilización del nivel político y técnico profesional del Municipio.

Podemos señalar en este sentido, que los esfuerzos realizados por los responsables del PEC parecieran haber estado más dirigidos a los actores externos, aún cuando buena parte del importante material y de los eventos desarrollados para su difusión (capítulo II, sección A) tuvieron como destinatarios y participantes a personal político y profesional del Municipio.

El avance del presente análisis nos permitirá retomar algunos de estos aspectos.

b) Conformación de las comisiones

El armado de las comisiones y posteriores ejes constituye otro aspecto relacionado con la planificación del proceso de implementación del PEC. Su diseño tiene que ver con el modo en que los responsables del Plan perciben los problemas de la ciudad y de su gestión, esto es, remite a concepciones y perspectivas muchas veces encontradas acerca de temáticas, prioridades a su interior, vinculaciones entre problemas. Remite en síntesis a una división del trabajo que debe dar cuenta de la necesidad de dar un tratamiento especializado pero a la vez integral de la temática, en el marco de un sistema de prioridades y de objetivos de eficacia.

La conformación de las comisiones, constituye pues una de las condiciones básicas al funcionamiento de un sistema estratégico-participativo, en tanto se vincula especialmente con la posibilidad de obtención de resultados relevantes.

En relación a esta última condición, se señala que el Eje Integración Social "...contuvo una muy amplia diversidad de temas, que si bien están relacionados requieren de un tratamiento diferenciado. Este tratamiento sólo se realizó en las tres últimas sesiones... Esta diversidad implicó además la presencia de un grupo de algo más de cuarenta personas, con intereses distintos, difícilmente manejable". (S. Dagum).

Lo señalado no parece haber representado un problema generalizado en el diseño de las Comisiones. Sin embargo la importancia de la política social, habida cuenta de la crítica situación de vastos sectores sociales,^{33/} otorga relevancia a la observación apuntada y llama la atención sobre los requerimientos especiales de coordinación que temáticas como las de este eje pueden requerir, no sólo en contextos sociales como el que presenta el caso que analizamos.

c) Apoyo técnico

La relación entre la técnica y la gestión política de las instituciones constituye un tema controvertido. Se trata centralmente del enfrentamiento alrededor de perspectivas y modalidades de acción que derivan de racionalidades frecuentemente encontradas. Su relevancia como problema vinculado a la modernización institucional ha preocupado a científicos sociales de renombre,^{34/} no sólo en las etapas de desarrollo del estado moderno, sino en momentos de transformación como el que transcurre.

La experiencia del PEC, tiene fuerte vinculación con esta cuestión. El nuevo rol que la redefinición actual del estado otorga a las instituciones estatales locales, aunado a la posición que ocupa el Municipio de la Ciudad de Córdoba en el plano institucional provincial, nacional y regional, vuelve a estas experiencias campos propicios para el análisis de problemáticas como las que señalamos.

Puede presumirse en este contexto, que el PEC ha contribuido, en el ámbito del Municipio que analizamos, al desarrollo de una relación entre la política y la técnica que registra rasgos de los modelos que Habermas denomina decisionista-tecnológico y pragmático.^{35/}

El trabajo técnico sistemático ha sido parte sustancial en la planificación y gerenciamiento del PEC. La cooperación entre CEPAL y el Municipio descrita ya en este trabajo fue desarrollada en base a un adecuado intercambio entre consultores y personal de distinto nivel y permitió contar al Municipio con los diagnósticos y diseños básicos al desarrollo de su programa de modernización. Otro elemento que contribuye a suponer la tendencia señalada, deviene de la posición y el rol jugado por la Comisión Técnica Base durante la implementación del PEC.

d) Gerenciamiento de la implementación

La coordinación de un instrumento de planificación de carácter innovador, ha constituido quizás uno de los rasgos más notables en la implementación del PEC. La ruptura de los marcos institucionales tradicionales mediante la introducción de actores externos y la pretensión de inscribir la planificación en una perspectiva integral y de largo plazo, son elementos que tienden a reconstituir

a la institución en una suerte de laboratorio social, en el que se multiplican actores y eventos (desempeños, tomas de posición, documentación técnica, etc.) generando una complejidad cuyo adecuado procesamiento requiere de capacidades de coordinación y claros apoyos políticos y técnicos.

La gerencia de un sistema de sesgo pluralista, permite observar asimismo el desempeño de modos de coordinación ciertamente distintos a los de la autoridad técnica (propios de las perspectivas racionales puras). La pluralidad estructura un terreno de interacciones sociales en el que las condiciones de orientación y control residen en la posibilidad del consenso y en la flexibilidad en la selección de medios y procesos para la obtención de determinados fines. Algunas observaciones de entrevistados ilustran lo apuntado:

"...la implementación se basó en la capacidad gerencial de la coordinación, en su capacidad de acordar y negociar las distintas cuestiones".^{36/}

"Los obstáculos parecen haber requerido de una modalidad de implementación dirigida a hacer, aún a contrapelo, incluso, de la racionalidad". "Había que instalar sí o sí las cuestiones que el plan requería".

"Era necesario improvisar, tomar atajos, cambiar prioridades..." Sin embargo, esta flexibilidad debía darse al interior de "...un marco claro de objetivos. Si se pierde dicho marco los resultados pueden ser distintos a los buscados".

La lectura de la documentación producida por el PEC, en la que se da cuenta de esta capacidad de procesamiento, el cumplimiento de un ciclo importante en su implementación, la modalidad ad-hocrática de organización adoptada, así como las entrevistas mantenidas con distintos actores, dan cuenta de resultados satisfactorios en el gerenciamiento del Plan. Para decirlo con palabras de uno de los participantes: "Valoramos especialmente la capacidad, seriedad y compromiso del equipo que coordina el PEC".^{37/}

e) La política de difusión

Una última cuestión que tiene que ver con el gerenciamiento del PEC y a la que hemos aludido en el capítulo I del presente documento, es el desarrollo de un esfuerzo de comunicación institucional que consideramos relevante. A estos efectos, la Coordinación apeló a los siguientes medios:

La serie de publicaciones denominada "Córdoba, Ciudad y Desarrollo", ha generado un medio de información que da cuenta de los avances, debates y aportes producidos sobre los Ejes Estratégicos. Sus sucesivas ediciones fueron incluyendo además, información y contribuciones periodísticas y/o analíticas sobre tales temáticas.

Por otro lado, la política de difusión estuvo también centrada en la realización de un conjunto de Seminarios destinados a actores sociales y personal municipal. Estos eventos, estructurados muchas veces en base a la presencia de los distintos consultores contratados por la CEPAL y de asesores invitados al proyecto, han cumplido con el doble objetivo de actualizar y difundir experiencias institucionales y avances técnico-académicos en el campo de la problemática urbana y de su gestión y de constituir un espacio de evaluación y proyección de la marcha del PEC.

Un canal de difusión también utilizado por el PEC ha sido el de los medios escritos, radiales y televisivos, en muchos casos a partir de la presencia de expertos extranjeros. En el caso de los primeros, las publicaciones y artículos periodísticos tuvieron presencia especialmente durante la primera fase del programa.

Finalmente el PEC apeló a la impresión de una importante folletería que acompañaba los distintos eventos y que permitió la comunicación de información puntual a los distintos actores relacionados con su desarrollo.

La comunicación institucional es parte fundamental de las acciones destinadas a participar una idea o entendimiento. Cumple como mínimo con los siguientes propósitos: por un lado permite el intercambio de perspectivas acerca de propósitos comunes. Es también un medio a través del cual puede instrumentarse un plan, contribuyendo a facilitar su coordinación en procura de objetivos comunes. Por otro lado, es un instrumento por el cual pueden ser motivados los distintos participantes en función a lograr su mayor cooperación.^{38/}

Esta política, claramente llevada a cabo, pareciera haber constituido una dimensión fundamental a los avances logrados por el PEC. La complejidad funcional propia de este programa derivados de su carácter participativo y pluralista, parecieran haber contado en la política que hemos descrito, con un adecuado instrumento destinado a favorecer su viabilidad.

Señalemos como un elemento positivo adicional que los contenidos de esta línea de trabajo exceden al proyecto del PEC, aludiendo al conjunto de las dimensiones del Plan de Modernización y a la difusión de acciones relevantes del Municipio no directamente vinculadas con el mismo.

4. La participación

Hemos visto que una dimensión central a la estrategia de implementación adoptada viene dada por uno de sus "principios básicos" de funcionamiento, consistente en la integración de actores extra municipales, para el desempeño de distintos roles del sistema de planificación (PEC). En este sentido, en el capítulo II de este documento se ha descrito el modo en que los actores externos participaron durante el proceso general de desarrollo del PEC. En adelante nos interesa evaluar tal participación.

El primer aspecto que resulta de interés, se relaciona con la pregunta: ¿Cómo se valora la participación? De otro modo que tipo de consideraciones merece a distintos actores urbanos la convocatoria realizada por el Municipio. Transcribamos estas opiniones:

"Es muy importante la ausencia de restricciones. Que hayan podido participar todos, más allá de los que efectivamente lo hicieron". (L. Panaiotti).

"Como experiencia es altamente positiva. Los actores presentes se enrolaban en dos tipos de proyectos: la ciudad moderna o la ciudad desarrollada. Estas visiones no son incompatibles y el PEC ha brindado un espacio de diálogo al respecto".^{39/}

"Es preciso entender que la ciudad se construye sobre los consensos. El PEC es una oportunidad para el fortalecimiento de la sociedad civil y la democracia. Es la primera vez que un político se anima a discutir la Ciudad con los ciudadanos, y en esto las organizaciones

sociales (ONG's) tienen algo que decir. Hay un cambio en el lenguaje político, se han instalado términos positivos como, por ejemplo, consenso". (G. Rebord).

"La posibilidad de intervención en el PEC permitió un acceso directo a las esferas de gobierno. Las posiciones de la UIC fueron aceptadas, hubo un clima positivo". (L. Panaiotti).

"El PEC permitió avisorar la posibilidad de llevar a cabo un plan urbano distinto. Así se discutió por ejemplo el papel de las inmobiliarias con las Unión de Organizaciones de Base, dando de esta manera principio a otra modalidad de resolver el conflicto". (N. Jelenic).

"La idea de participación propia del PEC es muy valiosa a nivel de fortalecimiento de la democracia, especialmente frente a los límites de la representación legislativa". (C. Morales).

"EL PEC es como una diagonal entre la democracia representativa y la democracia directa, donde los individuos asumen una perspectiva común, ligan el interés particular al común. Se presenta la posibilidad de alianzas, acuerdos, donde antes se veían sólo perspectivas en pugna. En las Comisiones se ha discutido enfáticamente, pero se ha terminado concertando en torno a ideas fuerza o proyectos. Esto se ha dado especialmente entre el sector privado y el sector público, pero también entre distintos sectores de la economía (comercio, industria, etc.). El PEC brinda un espacio de entendimiento, donde las prevenciones y preconcepciones se caen. Si esto continúa se va a lograr un entendimiento acabado". (C. Morales).

Las expresiones transcritas dan clara cuenta del valor positivo que, actores sociales de distinta procedencia e incluso del Municipio mismo, otorgan a esta modalidad de toma de decisiones alrededor de la problemática urbana. Nos parece observar que tal valoración tiene relación básicamente con los planos siguientes: i) la pluralidad de la convocatoria; ii) la idea de que la metodología aplicada permite avisorar un sendero de cambios en las modalidades más tradicionales de relación entre las instituciones estatales y la sociedad; y iii) la percepción de que es posible el desarrollo de un ámbito de entendimiento entre los intereses divergentes que se presentaron entre los participantes extra municipales.

Expresiones tales como "acceso directo a las esferas de gobierno", "primera vez que un político se anima a discutir la Ciudad con los ciudadanos", "apertura a diversas posiciones", "ámbito de consenso", "concertación en torno a ideas fuerza", "vía alternativa para la resolución de conflictos"; estarían dando cuenta del marcado significado simbólico que los actores asignan a esta iniciativa.

Esta valoración no está sin embargo exenta de advertencias acerca de que tales enunciados y prácticas hayan encontrado un terreno institucional permeable a su mejor desarrollo. La siguiente observación da clara cuenta de ello: "Considero que el PEC constituye un instrumento sumamente válido, una estrategia adecuada para coordinar a grandes actores sociales. Deben sin embargo vencerse resistencias derivadas de la escasa propensión al diálogo y del cortoplacismo en la acción de las instituciones". "El PEC significa poner decisiones a consideración de otros, hay una cultura de cierre y de coyuntura. Y esto es crucial en este eje (social), donde hay un gran compromiso con la gente". (S. Dagum). A estos interrogantes nos referiremos en el apartado 5.

Un segundo elemento vinculado con los objetivos de participación del sistema de planificación alude a lo que podríamos denominar Integralidad y Capacidad de Representación. Cabría en este sentido preguntarse: ¿han asistido todos los que tienen algo que decir? ¿Revistieron éstos la

experiencia y/o conocimientos necesarios y la capacidad de comprometer a sus instituciones? ¿Qué factores posibilitaron u obstaculizaron estas condiciones?

Es evidente que apuntamos también con tales interrogantes a las condiciones en que la participación puede contribuir a la eficacia del método mismo, esto es a la posibilidad de obtención de resultados relevantes al desarrollo de la ciudad. Comencemos nuevamente por transcribir algunas expresiones.

"Existió una importante presencia de sectores económicos, sin embargo han paralelamente faltado representaciones estrechamente asociadas a la vida económica de la Ciudad, tales como los prestadores de servicios urbanos". (N. Jelenic).

"Hubo algunas ausencias notorias como la de los prestadores de servicios (Telecom, Gas del Centro), otros con permanencia irregular, tal el caso de la Bolsa de Comercio. (C. Morales).

"Un punto importante es la nula participación de representantes de los partidos políticos, habiendo sido invitados. En esta situación se encuentra también el Consejo Deliberante". (G. Rebord).

"Los CPC han participado poco. Podrían haber jugado un rol de intermediación entre sus zonas y el PEC". (G. Rebord).

"No hubo un compromiso estricto de los actores externos y existió cierto déficit de representación. La participación más numerosa ha sido la del Municipio mismo (un 60%). Ello implica que los proyectos que se han tratado han sido principalmente los elaborados por las áreas de la Municipalidad".^{40/}

"Ello hace deducir al entrevistado, que el Municipio no es un actor más, sino que su rol sigue siendo primario. Sin embargo es importante la convocatoria, es un avance que se materializa en la posibilidad de acordar una imagen mística común acerca del futuro de la ciudad". (L. Petrone).

"La representación es heterogénea en términos de capacidad de decisión, de su compromiso y permanencia, de su capacidad para aportar. (M. Chammás).

"Los representantes provinciales no tenían poder de decisión, razón por la cual no participaron en la fase de formulación de proyectos, sino más bien en la de diagnóstico. "Entre el diagnóstico y la formulación es donde se va perdiendo la calidad de los representantes". (S. Dagum).

Puede quizás deducirse de lo transcripto, la presencia de un cierto déficit en torno a esto que llamamos integralidad y capacidad de los participantes. Tal observación que en principio puede considerarse correcta debe advertir circunstancias como las siguientes:

- La modalidad de convocatoria: De acuerdo con lo relevado, parecieran haber jugado entre los obstáculos señalados por los entrevistados, cierta insuficiencia en las actividades de comunicación sobre los sectores y/o asociaciones representativas de la

vida ciudadana, que quizás permitieran morigerar las resistencias al método a través de un intercambio más sistemático y un más acabado conocimiento del proyecto.

- El momento de la convocatoria: El PEC transcurre en forma paralela al desarrollo de lo que puede considerarse el "epicentro" de la crisis política, fiscal y funcional del estado provincial. Esta cuestión, difícilmente manejable por parte de los responsables de la implementación, afectó no solamente a los miembros de las instituciones del gobierno provincial que vieron debilitada su capacidad de representación, sino a los actores sociales a los que dicha crisis obviamente llegaba.
- El carácter voluntario de la participación: Ha sido frecuente entre los actores consultados la alusión a este problema y a sus efectos sobre el funcionamiento del PEC, centrados obviamente en cuestiones de asistencia, permanencia, puntualidad, continuidad de las personas.
- El carácter innovador de la convocatoria: Finalmente y esto se vincula con una cuestión más de fondo, se trató de una convocatoria que se sitúa en el campo de las relaciones entre el estado y la sociedad y por lo tanto a contramano de las prácticas tradicionales que guían el accionar de las instituciones del estado, como las de los mismos actores sociales, recostadas tradicional y básicamente sobre formas de acción vinculadas a la movilización o al lobby.

Esto último tiene que ver con la viabilidad de metodologías estratégico-participativas como la empleada en el caso que analizamos, frente a lo que podríamos denominar una "baja propensión social a la participación" que obedece a cuestiones cuyo tratamiento escapan al presente trabajo. Entendemos en este sentido que el instrumento elegido abraza objetivos de transformación cuya profundidad torna positivos los resultados, aun parciales, alcanzados, a la vez que llama a reflexionar sobre las formas de convocatoria.

5. Planificación urbana

Otra de las dimensiones que esta experiencia invita a analizar, consiste en la capacidad del instrumento seleccionado para el desarrollo de objetivos de planificación urbana. Obtener una visión de largo plazo acerca del perfil de la ciudad, estructurar tal visión desde una perspectiva interdisciplinaria e intersectorial, enlazar tales desarrollos en el marco de las tendencias de reestructuración de los estados y de los mercados regional y mundial, lograr en tal marco general un conjunto de políticas y proyectos significativos para los distintos ámbitos y/o dimensiones de la vida urbana, configuran los principales y complejos propósitos generales del PEC en materia de planificación urbana.

Este apartado no tiene por objetivo dar cuenta particularizadamente de tales propósitos, en tanto ello merecería un análisis que excede las posibilidades del presente trabajo. Nos proponemos en cambio, relevar las opiniones de aquellos que habiendo participado de las distintas instancias y eventos del PEC, pueden aproximarnos hipótesis acerca de las dificultades que pudieron haberse presentado al respecto y como ello puede ser relacionado con algunas de las otras dimensiones aquí analizadas.

Ordenaremos este análisis de acuerdo con los cuatro ejes estratégicos que permitieron organizar y orientar las fases de determinación de políticas y definición de proyectos.

i) Eje estructuración espacial territorial: En este campo las opiniones de los entrevistados tienden a rescatar tres importantes aspectos: i) el valor del PEC como instrumento de regulación del asentamiento industrial; ii) el alcance espacial urbano del sistema; y iii) el sistema de comunicaciones urbanas.

El primero de los aspectos identificados es expresado por un representante de una asociación industrial, de la siguiente forma:

"Cada época tuvo sus características. En el tiempo de Káiser,^{41/} no se percibían los problemas ambientales, sólo se celebraba el crecimiento industrial. Hubo fábricas que se implantaron en cualquier lado y luego vinieron las protestas. Ahí hubiera hecho falta un PEC". (L. Panaiotti).

Se observa asimismo, la necesidad de repensar el espacio físico-geográfico-ecológico que el PEC ha tomado como referencia principal.

"Las relaciones del área del Municipio de la Ciudad de Córdoba con otros centros urbanos, en un ámbito que tiende a constituir un área metropolitana, debe ser incorporada bajo una perspectiva de concertación" (N. Jelenic). "El PEC impactará sobre el área metropolitana y no hubo presencia al respecto". (G. Rebord).

Finalmente y en relación al tercer aspecto apuntado, se señala:

"Se obtuvieron una serie de propuestas", aunque se duda de que "...se haya logrado una visión integral o macro y de largo plazo". (L. Petrone).

"Los proyectos de servicios que se han tratado han sido elaborados por la Secretaría". (L. Petrone). "Hay proyectos en los que los actores se han comprometido: vías de comunicación, sistema de transporte..." (C. Morales).

ii) Eje desarrollo económico: El rol del municipio en el desarrollo económico se relaciona con el actual momento de integración del mercado mundial o globalización.

"Esta realidad lleva a que los espacios físico-políticos se fragmenten y se incremente la disputa por los pequeños espacios. Hay una competencia despiadada por captar inversiones. Por ejemplo en la radicación de General Motors hubo fuertes presiones políticas acerca del lugar de asentamiento que inclinaron la decisión empresaria en favor de la Provincia de Santa Fe. Las empresas deciden pero en el marco de estas presiones. Por eso es importante lo que se puede ofrecer. Lo que antes hacían las provincias respecto a la nación, ahora deben hacerlo los municipios. Debe por tanto haber un papel más dinámico del municipio, hay que salir afuera". (L. Panaiotti).

En este marco, otro de los entrevistados rescata especialmente la posibilidad de implantación de una agencia para el desarrollo económico. Los actores consultados proponen asimismo las

características institucionales y las funciones que tal instrumento debería asumir para asegurar su éxito.

"Este último constituye un recurso interesante para la gestión económica de la ciudad y para su proyección externa. Córdoba tiene una masa crítica (potencial industrial, científico, infraestructural) que es base para este proyecto". (C. Morales).

"Las funciones de esta agencia deberían relacionarse con el 'marketing' de la Ciudad, la identificación de actores externos, la motivación de actores privados a que la utilicen en función a sus intereses particulares". "Debe trabajar con una óptica de la demanda", con lo que el entrevistado hace referencia a una orientación basada en las necesidades de los mercados". (C. Morales).

Se puntualiza que: "Lo fundamental es que esto tenga vida. Es decir que se hagan negocios. Si esto se mira como una agencia pública no tiene trascendencia. Si esto es privado con apoyo del Municipio, sí". (C. Morales).

"El funcionamiento de la Agencia requiere de 'mano de obra intensiva' más que de capital. Para ello hay que convocar al sector privado a colaborar, a profesionales a investigar sobre nichos económicos, comercialización, calidad, etc. Y en esto el interés de los actores es fundamental. Si lo toman las cámaras, los aportes y estudios los harán ellas". (C. Morales).

"Sin desconocer lo importante del apoyo estatal para este proyecto, es necesario que tenga cierta autarquía para que los cambios derivados de la política no lo afecten. De esta manera se va a hacer más atractivo para el sector privado". (C. Morales).

"La relación entre instituciones económicas y el Municipio debe ser de fuerte vinculación. Al respecto debe tenerse en cuenta que junto a nuestro papel de lobbyistas hemos ido transformándonos progresivamente en una institución de servicios y esto requiere de la coordinación de esfuerzos". (L. Panaiotti).

iii) Eje calidad ambiental: La inclusión de la cuestión ambiental en el desarrollo del PEC es considerada positivamente por los actores consultados. Sin embargo el resultado al que el proceso de planificación pudo arribar en este campo de la problemática urbana, se entiende insuficiente. Las siguientes transcripciones argumentan en esta dirección y explican el problema apuntado en términos del bajo nivel de participación de actores institucionales vinculados a esta problemática.

"La cuestión ambiental fue reducida al problema del agua potable y de los residuos urbanos". (N. Jelenic).

"Los resultados de la labor desarrollada durante los talleres en la cuestión ambiental aparecen como algo generales, en función a la escasa participación de representantes de instituciones vinculadas al área de servicios". (N. Jelenic).

Otros representantes consultados, entiende que la coyuntura internacional ofrece una excelente oportunidad de acción en este campo:

"Hoy el tema pasa por la calidad internacional certificada (Normas ISO 9000). Hay que buscar radicaciones de calidad y para ello hay que ofrecer reglas claras. El próximo paso va a ser el requisito de respetar el medio ambiente. Las empresas que no cumplan con ello sólo ingresarán en mercados marginales, con precios reducidos". (L. Panaiotti).

Abundando en esta dirección se afirma que existe permeabilidad local a una política que avance sobre la mejora de los controles ambientales en el ámbito de la producción industrial y que defina una zonificación que tienda a garantizar mejores condiciones urbanas en la materia.

En el marco de lo apuntado en el anterior apartado, el entrevistado comenta que "...la propuesta de la UIC, que lamentablemente no fue posible de poner por escrito, consistió en la creación de áreas industriales, a las que debería aislarse mediante barreras forestales. A ello habría que sumar un plan progresivo de traslados. El empresariado mayor asentado en la Ciudad, ha comenzado a tomar en cuenta la problemática ambiental y se están haciendo cosas al respecto. Son los empresarios más chicos los que enfrentan problemas, pues esta transformación tiene costos y no hay al respecto créditos disponibles". Finalmente se pregunta si existen normas ambientales relacionadas con los nuevos asentamientos industriales (L. Panaiotti).

iv) Eje integración social: Los entrevistados en este campo, se han centrado en los déficits que derivaron del tratamiento de la problemática social.

Se observa, por ejemplo, que un proyecto de educación no formal tendiente a ampliar las oportunidades de empleo no fue considerado positivamente (S. Dagum).

Otra entrevistada señala atinadamente que el problema de la municipalización de escuelas no ocupó lugar alguno en el análisis de la problemática educativa, frente a proyectos de descentralización del Estado Provincial que se entendían como próxima concreción (N. Jelenic).

Es en base a este tipo de observaciones que se afirma que la utilidad de los talleres en el caso de educación no fue clara.

Una observación transversal al conjunto de estos ejes, pretende dar cuenta del grado de compromiso que los distintos actores participantes deberían asumir para la concreción de los resultados alcanzados:

"Hay proyectos y proyectos. Algunos tienen mucho contenido de obra pública y su gestión recaerá en el Municipio. Otros, tipo Área Metropolitana, donde los municipios tienen un rol importante que jugar, pero donde deben participar también actores sociales. Por último hay proyectos donde lo privado es crucial, por ejemplo la Agencia para el Desarrollo Económico". (C. Morales).

6. Relevancia político-administrativa

Una significativa dimensión de análisis del PEC deviene de los objetivos propios del sistema, derivados a su vez de los estudios y recomendaciones efectuadas durante la segunda fase de cooperación de CEPAL, pero fundamentalmente de los, si se quiere, objetivos que dieron origen al

programa de este organismo internacional, centrados en la transformación y modernización de los sistemas de gestión urbana de los gobiernos locales.

Cabría al respecto efectuar el siguiente interrogante: cual es el grado en que este instrumento ha permitido impulsar o promover la racionalización del sistema de toma de decisiones del Municipio de la Ciudad de Córdoba y cuales son, en este sentido, los obstáculos con que el mismo ha tropezado y los requerimientos a su mejor desarrollo. En adelante trataremos de analizar las dos primeras cuestiones.

Nos parece ver que las observaciones de los entrevistados permiten una revisión ciertamente exhaustiva de la problemática de gestión que descubre y que previsiblemente se desata alrededor de esta dimensión del PEC. Su sistematización permite construir el siguiente cuadro de situación, que creemos útil al ulterior desarrollo del sistema de planificación del Municipio.

La primera cuestión que creemos de importancia, detiene de la manifestación de distintos entrevistados, principalmente funcionarios del Municipio, acerca de la necesidad acuciante de mecanismos que permitan una gestión con mayor grado de articulación o coordinación entre los distintos sectores. Esta manifestación que por otro lado es coherente con el análisis efectuado por CEPAL alrededor del sistema de toma de decisiones del Municipio,^{42/} se expresa de la siguiente forma:

"El mejor instrumento para ello es el Gabinete, que debe definir las grandes políticas y las prioridades. El Gabinete no tiene una rutina, una norma, al principio anduvo bien, había un temario. Es tal la necesidad que los secretarios se autoconvocan para coordinar básicamente". (L. Petrone).

"La inmediatez de los problemas de las secretarías es acuciante. Hay que institucionalizar un ámbito distinto, tal vez debería haber un funcionario que piense en lo macro y en el largo plazo. Hay que tirar un documento sobre la mesa". (L. Petrone). La idea de un Secretario de Gabinete también es sugerida por el entrevistado.

Algunos de los entrevistados opinan a su vez que el PEC podría constituir un instrumento que contribuya a satisfacer esta necesidad del sistema de gestión municipal, remarcando su importancia como herramienta de coordinación intramunicipal:

"El PEC constituye un mecanismo de gabinete y es espiralado. Requiere de coordinación intramunicipal e intrasectorial. Es un mecanismo horizontal que a mi me permitió conocer los programas de otras áreas, conocer a otros directores, después de un año". (S. Dagum).

Sin embargo y quizás paradójicamente, el PEC no pareciera haber recibido un apoyo interno total. En esta dirección es que se afirma la necesidad de una mejor relación del PEC con los niveles y procesos decisorios de la estructura municipal:

"Los funcionarios de jerarquía de la Municipalidad deberían haber estado más involucrados. Una presencia más fuerte y comprometida, un apoyo más visible al Plan. El PEC es una estrategia tendiente a compartir el poder". (S. Dagum).

Otros entrevistados explican este parcial apoyo, en la significación del PEC como instrumento tendiente a innovar en las formas predominantes de gestión del Municipio:

"El PEC representa un conflicto con los funcionarios municipales. Colisiona con su capacidad de decisión". A colación de lo cual se afirma que "hay que fortalecer este espacio de participación, la Municipalidad no puede seguir tomando decisiones independientemente de los vecinos". (G. Rebord).

"El PEC produjo inicialmente conflictos que pudieran haberse interpretado desde una perspectiva personal. Actualmente es claro que se trata de un modelo o paradigma que colisiona con la práctica de toma de decisiones vigente en el Municipio". (N. Jelenic).

Un plano adicional se relaciona con que este espacio de participación abierto por el Municipio, pareciera, paradójicamente, requerir de una más explícita decisión institucional. Se puntualizan al respecto dos planos:

"...asignación presupuestaria y formalización. Respecto a esto último el PEC no fue normado en la Carta Orgánica, habiendo sido un proceso coincidente temporalmente y frente a cuya Asamblea Constituyente fuera expuesto. La formalización del PEC es importante". Respecto a lo primero, señala el entrevistado: "Creeremos plenamente en el PEC cuando veamos que su funcionamiento y al menos parte de sus proyectos han sido presupuestados". (G. Rebord).

En el mismo sentido se expresa: "El PEC es un instrumento adecuado para definir racionalmente objetivos, políticas y programas para la Ciudad. Sin embargo es una iniciativa todavía informal". (M. Chammás).

"El PEC no ha sido aún institucionalizado bajo un instrumento jurídico que permita que los actores sociales tengan certidumbre frente a su futuro desarrollo". (C. Morales).

Toda iniciativa que se propone introducir nuevos parámetros sociales y tecnológicos a la actividad del estado, como es el caso del sistema que analizamos, tiende necesariamente a producir un campo de tensiones.

Las expresiones transcritas muestran en tal sentido la presencia de reticencias a la adopción de formas de planificación de las acciones. En un plano general, puede decirse que ello se inscribe en las formas estructuralmente fragmentadas del sector público argentino y en consecuentes prácticas institucionales con débiles mecanismos de articulación. Tiene también entre sus causalidades a los frecuentes fracasos en los intentos guiados por estilos tradicionales de planificación y, en el caso de los nuevos métodos, a la recarga funcional que implica la agregación de actividades de planificación a las, siempre más acuciantes, de ejecución.^{43/}

En el caso que analizamos, puede verificarse un importante avance respecto a la paulatina superación de este tipo de conflictos. Los más diversos actores han identificado claramente el significado general del PEC en relación con el sistema de gestión municipal, es decir con la necesidad de un instrumento que permita avanzar hacia modalidades de administración inscritas en el largo plazo, la articulación intramunicipal y la participación social. más aún, se ha avanzado en la identificación de aquellas condiciones que permitirían perfeccionar un instrumento de esta naturaleza. A algunos de estos aspectos nos referiremos en el capítulo IV del presente documento.

Por otro lado, el Municipio de la Ciudad ha avanzado en la institucionalización de este instrumento. La Carta Orgánica recientemente sancionada por la Asamblea Estatuyente y las modificaciones posteriores en la estructura orgánica del Departamento Ejecutivo, así permiten afirmarlo. En el primer caso, la Carta establece:

"Art. 15°. Es deber del Municipio promover la planificación integral como un instrumento flexible tendiente a establecer estrategias de desarrollo local que contemplen los intereses propios, provinciales, regionales y nacionales. Son sus principales objetivos lograr una Ciudad funcionalmente equilibrada, integrada y articulada con su entorno metropolitano, ambientalmente sustentable, socialmente equitativa y con una participación efectiva de sus vecinos".

El texto citado asume en su formulación los conceptos básicos que han guiado la formulación del Plan Estratégico para la Ciudad de Córdoba, sentando con ello una norma de alta fuerza legal.

Por otro lado y como derivación de dicha reforma legal, el Consejo Deliberante de la Ciudad sanciona la Ordenanza N° 9399 que crea en su Art. 25° la Subsecretaría de Planificación Estratégica y Desarrollo Económico, bajo la dependencia directa del Departamento Ejecutivo. Esta norma es promulgada por el titular del Departamento Ejecutivo con fecha 21 de diciembre de 1995 (Decreto N° 2489).

La referida ordenanza establece en su Art. 29° las siguientes funciones:

- "Desarrollar, coordinar e implementar acciones que promuevan el desarrollo económico de la Ciudad".
- "Coordinar la formulación y realizar el seguimiento de planes Estratégicos e implementar acciones de evaluación y corrección de programas y proyectos de dichos planes, conforme a lo establecido en el artículo 15° de la Carta Orgánica Municipal".
- "Apoyar al resto de las áreas municipales para un mejor cumplimiento de los objetivos y planes de gobierno".
- "Gestionar y coordinar los programas de financiamiento internacional que reciba el Municipio y actuar como unidad ejecutora municipal (UEM) de los mismos".
- "Gestionar y coordinar acciones de cooperación intercomunal que tiendan al planeamiento conjunto y a la conformación del Área Metropolitana..."
- "Implementar el Sistema de Información Municipal para la toma de decisiones con base georreferenciada, sirviendo de apoyo a las demás áreas del Departamento Ejecutivo".

El diseño de la Subsecretaría creada otorga una respuesta a aquellos requerimientos de institucionalización que hemos venido registrando, relacionados básicamente con la presencia en el aparato político-administrativo del Municipio de un área dotada de las atribuciones funcionales básicas para el desarrollo de un sistema de planificación municipal de carácter estratégico-participativo.

Los avances normativos reseñados constituyen un elemento que entendemos viabilizará la continuidad de los esfuerzos que venimos analizando, cuestión esta que como hemos visto constituía una preocupación de distintos actores consultados.

C. EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE INFORMACION MUNICIPAL

El municipio de Córdoba ha producido importantes avances en el desarrollo de su sistema de información, particularmente en el subsistema referido a la ciudad y su territorio. Sin embargo, el SIM no ha alcanzado hasta el momento un reconocimiento similar al de otros componentes del paquete de reformas, probablemente debido a la ausencia de una cultura organizacional que valore en la práctica el uso de la información en forma sistemática. A diferencia del Programa de Descentralización, que se impuso a la estructura del municipio por imperio de la realidad, el SIM —por tratarse de un sistema de apoyo— no contaba con elementos externos que presionaran en igual sentido para su aceptación.

Los distintos sectores de la administración municipal continúan produciendo la información necesaria para el cumplimiento de sus propias funciones, habiéndose logrado un escaso nivel de integración suprasectorial. Asimismo, es habitual que el máximo nivel decisorio solicite en forma directa información a cada sector de la organización, en función de la naturaleza de las decisiones a adoptar.

1. Resultados específicos

El desarrollo de un subsistema de información sobre la ciudad y su territorio ha sido de gran utilidad para la implementación de experiencias de planificación a escala micro-local.

Para definir las Unidades Territoriales de Gestión en las que se realizarían las experiencias piloto de microplanificación (tema al que nos referiremos más adelante) era necesaria la construcción de bases de datos con indicadores elaborados con información censal (económica, de población y de viviendas) y con la referida a infraestructura y servicios urbanos.^{44/} Es así como los requerimientos de otro programa del propio plan de reforma cumplieron un rol dinamizador del proceso de desarrollo del sistema.

La digitalización y la desagregación de la información a nivel de manzana realizada con tales fines permitió efectuar demostraciones a otros sectores de la administración probando las ventajas que les reportaría su uso.

Si bien la difusión al interior de la estructura ha sido limitada, gradualmente se está logrando despertar el interés en algunas secretarías. Un primer momento de la difusión del sistema en la organización ha sido el incorporar a distintas unidades como usuarios (demandantes de información). Algunas áreas de la administración lo han incorporado como una herramienta de gestión permanente; tal es el caso de la Dirección de Planeamiento Urbano (que lo hizo en forma temprana); en tanto otras unidades lo están haciendo gradualmente (Dirección de Espacios Verdes, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Salud y Secretaría de Desarrollo Humano y Participación Vecinal).

En otro orden, el contar con un avanzado subsistema de información sobre la ciudad ha sido de gran utilidad para que los equipos técnicos del PEC elaborasen los diagnósticos previos al lanzamiento del Programa. Asimismo, el SIM ha sido una fuente de insumos informativos muy importante para: i) la formulación de los proyectos de inversión en los que se funda la solicitud de asistencia financiera al BID; ii) la elaboración de "Mapas de Riesgo" frente a eventuales situaciones de desastres naturales y/o artificiales; y iii) los estudios vinculados al Programa Materno Infantil (PROMIN).

En lo estrictamente técnico, cabe acotar que el sistema no funciona todavía en red siendo la información transmitida a los usuarios mediante diskettes. Los usuarios internos al municipio —particularmente quienes ya cuentan con los equipos apropiados, el software instalado y lo han incorporado a su práctica cotidiana— valoran al sistema como una importante herramienta para la programación y la toma de decisiones.

2. La participación social

Dado el carácter eminentemente tecnológico-organizacional del SIM, la participación de actores sociales en este programa es limitada. Cabe sin embargo destacar el creciente interés demostrado por instituciones académicas, agencias gubernamentales no municipales y empresas privadas por hacer uso del SIM. En efecto, una nueva etapa de crecimiento del sistema se abrió hacia fines de 1994, cuando el conocimiento de la existencia de un importante sistema de información sobre la ciudad trascendió a la propia administración. Desde entonces, las demandas externas aumentaron, motivo por el que la Municipalidad actualmente vende información a usuarios externos. Además de constituir esto un servicio a la comunidad, el perfil de las demandas de información ha sido también de utilidad a los fines de ampliar y mejorar las bases de datos y diversificar los procesamientos realizados. Esta actividad implica sin embargo un riesgo, ya que el municipio no cuenta con suficiente personal calificado en la materia para hacer frente a una demanda externa creciente.

3. Gestión local

La incorporación de esta tecnología de gestión en la administración municipal demandó —y aún demanda— esfuerzos organizacionales tendientes a demostrar la efectividad de su utilización. El camino elegido por la unidad ejecutora para ello ha sido gradual, tratando de demostrar las ventajas que supone el contar con una información de mayor calidad a la que habitualmente disponían las distintas unidades de la municipalidad. La estrategia seguida, consistió en solicitar datos a distintas unidades y realizar luego una devolución, restituyéndoles información de mayor calidad y oportunidad que la recibida, despertando con ello el interés de los usuarios.

Las dificultades encontradas para lograr la instalación institucional del sistema y garantizar efectivamente su implementación operativa son de dos tipos: a) organizacionales y b) técnicos.

a) Obstáculos organizacionales

El proyecto de un sistema de información municipal, contempla el desarrollo de bases de datos georreferenciadas sectoriales, administradas por las áreas operativas, que se vinculen de modo interactivo con los demás sectores del municipio. Las propias áreas operativas deberían actualizar los

datos, de modo que tal información no sea útil sólo para un determinado sector de la administración, sino que sirva también para la planificación, el control de gestión y la toma de decisiones.

Sin embargo, hasta el momento se han presentado dificultades para la construcción de canales, reglas normativas y hábitos de coordinación entre unidades que producen y procesan información. Pero sobre todo, el principal obstáculo ha sido lograr que se valore a la información integrada.^{45/}

No existe un organismo interno con capacidad de decidir y orientar la política del municipio en materia de información. Formalmente, tiene competencias la Dirección de Organización, Sistemas y Control de Gestión. Asimismo, el Centro de Cómputos es otra instancia de consulta. Sin embargo, en la práctica, las distintas unidades se manejan con grandes márgenes de autonomía en lo referido a adquisición de equipos, software, etc.

Se ha realizado un importante avance en el "subsistema de información sobre la ciudad" a partir de insumos suministrados por distintas áreas. Asimismo y de manera gradual se amplía el espectro de usuarios. Sin embargo, es menor el grado de avance en la construcción de un "subsistema de información sobre la gestión". En este caso, la participación se ha visto acotada a los CPC y a un número limitado de Subsecretarías y Direcciones municipales (Servicios Públicos, Higiene Urbana, Cementerios y Registro Civil).

Las carencias apuntadas en la instrumentación del subsistema de información sobre la gestión deben relacionarse a las modalidades adoptadas en materia de planificación. Recordemos al respecto que, en el informe de consultoría referido a sistema de planificación se contemplaba la conformación de instancias -al interior de la organización- en las que "se integra una parte del gabinete para el análisis de temas específicos o durante ciertos períodos en el proceso de planificación".^{46/} De haberse adoptado esta modalidad, el contar con la información adecuada y oportuna para la toma de decisión en dichas instancias hubiese sido de vital importancia. Sin embargo, como se indicara con anterioridad, la municipalidad concentró los esfuerzos de planificación en la experiencia del PEC, proyecto que por sus características requiere de otro tipo de información.

b) Obstáculos técnicos

La existencia de sistemas de información sectoriales diferentes puede justificarse en especificidades de cada sector, pero es necesario articular una respuesta global a los requerimientos de información consolidada, coherente y homogénea por parte de los niveles superiores de la organización (información para actividades no programadas). Sin embargo ello no se ha logrado plenamente por los siguientes motivos:

- Diferencias metodológicas entre las distintas unidades que producen la información (períodos de tiempo, nivel de agregación de la información, métodos de cálculo, etc.). Las incompatibilidades técnicas son principalmente de tipo estadístico, por las distintas metodologías utilizadas para producir y tratar la información.
- No se ha avanzado lo suficiente en homogeneizar las normas de sistematización del conjunto de los datos en lo técnico (protocolos de comunicación, software de soporte, medios magnéticos, etc.) y en lo referido a qué datos almacenar y sus características.

En cuanto a las diferencias de software utilizados (Servicios Públicos utiliza MAP-Info y Catastro Arq-info, por ejemplo), los funcionarios consideran que éste no es en sí mismo un tema crítico, ya que los sistemas pueden ser compatibilizados, aunque a un mayor costo en horas hombre de trabajo.

En otro orden, es posible distinguir entre áreas de mayor y menor proclividad a integrarse al sistema. En general, puede sostenerse que las unidades más afines al Programa de Modernización del municipio son las que han demostrado mayor propensión a integrarse. Estas áreas son la propia Subsecretaría General y la Secretaría de Desarrollo Urbano. Como proveedores de información al sistema, cabe también destacar el caso de la Secretaría de Salud, en tanto en calidad de usuarios la Secretaría de Desarrollo Humano y Participación Vecinal (al igual que la ya mencionada de Salud) realizan demandas crecientes.

Para implementar el SIM, no fue posible ajustarse a un plan con secuencias definidas; por el contrario, hubieron de tomarse atajos y redefinirse prioridades de manera flexible, buscando los compromisos antes referidos.

A modo de síntesis, puede afirmarse que la estrategia de implementación seguida se aproxima a lo que en el capítulo III, sección A, hemos denominado una "perspectiva incremental o de autorregulación". Dicha elección habría sido adoptada por los responsables de la ejecución del proyecto, en razón de las restricciones encontradas en el propio proceso y como el modo más efectivo de lograr gradualmente los objetivos propuestos.

D. EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA (PPL)

Las evaluaciones realizadas por los propios actores sobre los resultados alcanzados en los talleres de microplanificación son marcadamente positivas, lo cual se pone de manifiesto en las siguientes expresiones.

"La microplanificación es lo mejor que ha realizado la Municipalidad. Por primera vez fue posible discutir cara a cara con funcionarios municipales sobre los problemas de nuestros barrios y la forma de solucionarlos. Es valorable el respeto con que fuimos tratados por el personal jerárquico del municipio, cosa que no siempre se daba antes de existir el CPC y la microplanificación". (Vecinos).

"En la asamblea participaron alrededor de 200 personas, que eligieron a quienes representarían a los vecinos (12 titulares y sus respectivos suplentes). No se presentó ninguna situación conflictiva". (Vecinos).

"El trabajo en forma de taller tomó dos días y medio (viernes, sábado y domingo por la mañana) y en él participaron los representantes vecinales y 12 técnicos de la municipalidad (6 técnicos urbanos y 6 técnicos sociales). El día viernes se recorrió el barrio observando los problemas y conversando con la gente. Luego, en reunión plenaria, se decidió constituir equipos por área temática (salud, higiene urbana, obras viales, etc.). Durante el segundo día trabajaron los equipos y el domingo se adoptaron las decisiones, las que fueron informadas

a una nueva asamblea de vecinos que ya había sido convocada en oportunidad de la anterior. Los participantes en dicha asamblea aprobaron lo actuado en los talleres". (Vecinos).

"Finalizada la micro y asentados los acuerdos en un acta, se realizaron reuniones quincenales de seguimiento de la ejecución. Estas reuniones tuvieron lugar en el local del CPC".^{47/}

"Los técnicos urbanos y sociales que vinieron de la municipalidad conocían el barrio y las cuestiones técnicas de su competencia. Ello permitió que, frente a algunos problemas que nosotros creíamos que podían ser solucionados de una manera, nos hiciesen ver otras alternativas. Además nos enteramos de lo que cuesta cada obra y tuvimos que explicárselo a nuestros propios vecinos, para que comprendieran porqué era más conveniente una solución más barata, ya que eso nos dejaba dinero para otras cuestiones". (Vecinos).

Las anteriores descripciones y valoraciones sobre el proceso de implementación de las experiencias de microplanificación, no implican que la implementación del Programa no haya tropezado con obstáculos en su desarrollo, como habremos de analizarlo en los siguientes apartados.

1. Resultados específicos

Entre los meses de agosto y noviembre de 1994 se realizaron las cuatro experiencias piloto de microplanificación, habiéndose discontinuado su ejecución en 1995, en razón de la crisis por la que atravesó la Provincia de Córdoba, la cual repercutió en las finanzas del municipio, al reducirse los recursos que le son transferidos por coparticipación de impuestos, simultáneamente con una caída de la actividad económica local.

La inversión realizada en cada uno de los talleres realizado fue de aproximadamente \$100 000, dinero con el que fue posible dar solución a diversos problemas de infraestructura urbana (viales, de drenaje, alumbrado, etc.) y social (por ejemplo, Centros de Salud Comunitarios). Asimismo, se adquirieron maquinarias y —quizás lo más importante— se lograron acuerdos entre la municipalidad y los vecinos para desarrollar acciones conjuntas tendientes a mejorar la calidad ambiental. Entre estas últimas, caben mencionarse, a modo de ejemplo, las siguientes: campañas de concientización para el mantenimiento de baldíos; limpieza preventiva de canales; tratamiento y eliminación de residuos; forestación y construcción de veredas.

Las experiencias de microplanificación constituyen casos únicos de gestión pública participativa en el municipio de Córdoba, ya que los vecinos, por primera vez, tuvieron oportunidad de establecer prioridades, conociendo los límites presupuestarios para la resolución de sus necesidades y comprometiendo su propio esfuerzo para lograr mayores niveles de eficiencia del gasto. El involucramiento vecinal no se agotó en los talleres, sino que ha continuado en la ejecución de acciones como las antes mencionadas, habiéndose logrado un satisfactorio nivel de articulación entre vecinos y municipio a nivel de los CPC.

Una ventaja complementaria a las ya apuntadas es la capacidad operativa de la municipalidad (en general, superior a la de los vecinos) para gestionar ante otras jurisdicciones estatales (o ante empresas privadas prestadoras de servicios públicos) la resolución de demandas vecinales. Buena parte de las decisiones adoptadas en los talleres de microplanificación se relacionan con este rol mediador

del municipio, p. ej. aumento del patrullaje policial (que depende de la Provincia), instalación de teléfonos públicos (empresa privada); redes de electricidad (empresa pública provincial), etc.

La efectividad de la microplanificación, paradójicamente, implica sin embargo un riesgo: estimular expectativas más allá de las posibilidades reales del municipio de darles satisfacción. Los textos de entrevistas que seguidamente se transcriben avalan esta afirmación.

"El conocimiento que tuvieron los otros barrios del programa ha despertado grandes expectativas, las cuales se reflejan en múltiples solicitudes de representantes vecinales ante el CPC, pidiéndonos que hagamos una micro en su zona". (J. Dástoli).

"También los que ya tuvieron una micro (caso de los vecinos entrevistados) quieren repetir la experiencia, para resolver cuestiones que consideran pendientes (redes de agua obsoletas, pavimentación, etc.) lo cual no es posible, ya que las próximas deberían realizarse en otros barrios de la zona". (J. Dástoli).

"La microplanificación es una metodología muy valiosa, pero es también muy delicada de manejar, porque crea muchas expectativas. Puede volverse en contra si la municipalidad, por problemas financieros u organizativos, no da respuesta satisfactoria a lo acordado en los talleres. De las tres micro que se hicieron en el CPC (Villa Allende Parque, 9 de Julio-Villa Serrana y Argüello Norte) pudimos cumplir muy bien con la primera (al 100%); en la segunda nos retrasamos en el cronograma acordado; y en la tercera entramos en 1995, que fue un año financieramente difícil, lo que nos ocasionó problemas y generó descontento entre los vecinos de A. Norte".^{48/}

2. La participación social

Uno de los requisitos para institucionalizar la microplanificación es la "existencia de organizaciones vecinales reconocidas y representativas, con objetivos claros y actividades permanentes".^{49/} En efecto, al momento de evaluar la factibilidad de un taller, así como para la difusión y convocatoria a su realización, las organizaciones vecinales tienen un papel fundamental.

En la ciudad de Córdoba, si bien durante la actual gestión se han producido importantes avances en lo atinente a normalización de organizaciones vecinales;^{50/} dicho proceso no se ha reflejado en cambios de orientación en cuanto a la modalidad de participación del vecinalismo en los procesos decisorios locales. En efecto, subsiste cierta debilidad en los propios sujetos sociales de la planificación participativa.

Desde la administración desconcentrada del municipio se promueve la constitución y el fortalecimiento de tales sujetos. Sin embargo, la inexistencia de prácticas sociales de planificación participativa previas a las experiencias piloto constituye un obstáculo en tal sentido.

Por otra parte, es necesario "superar el paternalismo burocrático en la relación de los funcionarios y empleados municipales con los vecinos",^{51/} lo cual no se ha logrado plenamente. En efecto, aunque no se manifiesta de manera explícita, subsisten entre funcionarios y empleados hábitos tecnocráticos que subestiman las capacidades de los actores vecinales para participar en los procesos de toma de decisiones a escala local. Como es natural, en las experiencias de microplanificación los

actores sociales tienden a privilegiar sus intereses más inmediatos, a veces sin considerar la perspectiva global de la ciudad, aspecto en el que deben hacer hincapié los técnicos urbanos y sociales del municipio, quienes se ven obligados a interactuar con múltiples áreas de la administración municipal a fin de solicitar información, estudiar las posibilidades de adecuar las propuestas vecinales a los planes generales de obras y servicios, etc. Todo ello implica una nueva forma de trabajar para funcionarios y empleados municipales del nivel central, modalidad ésta que les demanda mayores esfuerzos y cambios de rutina, además de restarles tiempo para sus actividades habituales.

Es sabido que para que haya "paternalismo" se requiere de la existencia de una "conciencia filial", es decir que ambas partes acepten este tipo de relación. En el tipo de paternalismo a que hacemos referencia, tal conciencia se estaría manifestando en la persistencia de una "cultura demandista"^{52/} a nivel comunitario. El fenómeno no resulta extraño si se considera la ausencia de experiencias previas de participación organizada para la resolución de problemas barriales, en cooperación con instituciones estatales; como así también la desconfianza de los actores sociales sobre la manipulación política que pueda realizarse de su participación. En este último aspecto, es destacable el buen criterio con que se operó desde la Municipalidad de Córdoba para superar este tipo de restricciones, desligando completamente la microplanificación de intereses y actividades partidarias y convocando a participar a las organizaciones sociales con independencia de sus orientaciones políticas.

Las recomendaciones efectuadas por CEPAL apuntaron en dos direcciones fundamentales: la cooperación del municipio con las organizaciones vecinales y la planificación participativa a escala local.

Ambas líneas de trabajo se están desarrollando actualmente, aunque a cargo de distintos ámbitos de la organización municipal: las relaciones con las organizaciones vecinales son competencia de la Dirección de Asuntos Vecinales, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Humano y Asuntos Vecinales, en tanto la Microplanificación está a cargo de la UPLA, dentro de la Secretaría General.

El equipo técnico de la UPLA está conformado por profesionales compenetrados con el proceso general de modernización encarado por el municipio y con conocimientos técnicos sobre nuevas metodologías de gestión participativa; en tanto la Dirección de Asuntos Vecinales opera inercialmente, de acuerdo a criterios tradicionales en su relación con dirigentes barriales. Estas diferencias de enfoque tienden a ser superadas mediante la capacitación de funcionarios y empleados de la Dirección de Asuntos Vecinales y la integración de acciones. El liderazgo ejercido por la Subsecretaría General ha sido determinante para la superación de este tipo de restricciones. Con la misma orientación, otra medida importante ha sido asignar responsabilidades en la preparación y ejecución de los talleres de microplanificación a personal del área social del nivel central que fue transferido a los CPC.

Otro componente que contribuye al mejoramiento de la planificación participativa —máxime considerando lo novedoso de las experiencias— es la capacitación de dirigentes vecinales. En este aspecto ha sido poco lo avanzado hasta el momento. Sólo se realizó un curso en el CPC de Argüello, "dirigido a los vecinos en general", aunque con participación preponderante de representantes de los Centros Vecinales de la zona. Esta iniciativa correspondió a la Subsecretaría General y la organización estuvo a cargo de la Dirección de Asuntos Vecinales. Se denominó "Primer Curso de Capacitación Integral para los Vecinos". La duración fue de trece días, con una carga horaria total de aproximadamente 150 horas, dividido en cuatro módulos: 1) Defensa civil, autoprotección,

prevención y conciencia solidaria; 2) Servicios descentralizados y microplanificación; 3) Participación, conocimientos prácticos de Ordenanzas; 4) El vecino y su medio ambiente, servicios de transporte público y limpieza.

Puede afirmarse que la PPL si bien es conocida por los actores sociales en las zonas de los CPC, no ha tenido mayor difusión a escala de la ciudad. En tal sentido, la única difusión masiva del programa fue la realizada a través de la prensa, a través de la cual la municipalidad informó sobre las cuatro experiencias de microplanificación que se realizaron. Esta falta de acciones de difusión ha sido deliberada ya que, en opinión de las autoridades municipales, debía evitarse el riesgo de crear expectativas que luego no pudiesen ser satisfechas. La Municipalidad no quiere incentivar la demanda, considerando la situación en materia de recursos disponibles y la capacidad organizacional para responder a ella. Al respecto, no debe olvidarse el carácter de "experiencias piloto" que se otorgó a las cuatro microplanificaciones realizadas.

Los casos de difusión masiva realizada tuvieron lugar a escala zonal de los CPC en los que ya estaba programada la implementación de talleres.

Los textos de entrevistas que seguidamente se transcriben ilustran las afirmaciones realizadas en este apartado.

"Al principio hubo cierta desconfianza por parte de los vecinos, por temor a que la experiencia fuera utilizada con fines político-partidarios (la micro coincidió con un período preelectoral), pero la desconfianza se fue disipando cuando se comprendió que la cosa era en serio. Hoy todos están conformes, porque se ve que la municipalidad está cumpliendo con lo prometido en la Microplanificación". (Vecinos).

"El C. Vecinal no cuestionó el método, pero mantuvo un bajo perfil, quizás por la personalidad de su presidente y la escasa actividad que se desarrolla en esa institución". (Vecinos). "Sin embargo la participación del Centro Vecinal fue luego importante para la concreción de uno de los proyectos que habrían de aprobarse en la Micro, ya que la Unidad Primaria de Atención de Salud (UPA) hoy funciona en el local de esa institución". (J. Dástoli).

"En las próximas microplanificaciones que realicemos, el protagonismo de los Centros Vecinales será mayor, porque hay algunos que están mejor organizados y además porque ya conocen la experiencia que tuvimos en Parque Liceo". (J. Dástoli).

"En cuanto al seguimiento de la ejecución de los proyectos acordados, los representantes vecinales tuvieron reuniones quincenales con las autoridades del CPC. La participación de los vecinos en estas reuniones fue decayendo. Algunos representantes vecinales dejaron de participar en las reuniones de seguimiento de la ejecución". (Vecinos).

"La calidad de la participación está directamente relacionada con los niveles sociocultural y organizativo de los barrios en que se realiza la microplanificación. Por ejemplo, en zonas de nivel socioeconómico bajo (caso de 9 de Julio-Villa Serrana) se mostraron más escépticos, además de no tener ningún tipo de organización barrial. La participación fue mejor en los otros casos. Donde había un Centro Vecinal, la convocatoria se realizaba a través de él (caso

V.A. Parque); en los otros fueron las escuelas municipales el medio utilizado". (P. Harguindegui).

"Intentamos armar un programa de reuniones con Centros Vecinales, pero no fue posible darle continuidad". (P. Harguindegui).

"En general, los criterios de los técnicos fueron coincidentes con los nuestros y el resultado fue muy positivo, porque lo que se resolvió en la Micro se hizo o se está haciendo". (Vecinos).

"Entre los acuerdos logrados se destaca la participación de los vecinos en la realización de determinadas tareas. Por ejemplo, el desmalezado de canales y espacios públicos. El CPC dispone hoy de cuatro máquinas desmalezadoras que nos facilitan a los vecinos para que hagamos el trabajo". (Vecinos).

3. La gestión local

Las cuatro experiencias piloto de microplanificación, fueron útiles no solamente a los fines de probar la efectividad de la metodología, sino también como medio para comprometer a distintas instancias de la organización con esta nueva modalidad de gestión. En efecto, la implementación experimental de los talleres, más allá de los resultados concretos que se alcanzaron en cada uno de ellos, sirvió para identificar restricciones en la organización Municipal, cuyas estructuras poco flexibles dificultan la adopción de metodologías estratégicas de planificación.

De acuerdo a las recomendaciones realizadas por CEPAL, una condición necesaria para el éxito de la microplanificación es "que la decisión política de delegar responsabilidades en la sociedad sea compartida por toda la estructura municipal".^{53/} Sin embargo, no todos los sectores de la estructura respondieron con igual interés e involucramiento. Al respecto, es importante constatar que este programa no contaba con una voluntad decisoria de la envergadura que, por distintos motivos, tuvieron tanto el Plan Estratégico de la Ciudad de Córdoba como las acciones de desconcentración administrativa a los CPC.

La difusión al interior de la organización del municipio es un instrumento que contribuye a la consolidación del proyecto. Las "Jornadas Internas" para el personal municipal del nivel central, aunque referidas al conjunto del "Programa de Modernización y Reforma del Estado Municipal" contribuyeron al conocimiento del PPL por parte de funcionarios y personal de planta del municipio. Las resistencias internas parecerían por tanto obedecer a causas que van más allá del conocimiento mismo. En opinión de los funcionarios responsables de la ejecución del Programa, las mayores dificultades consistieron en la resistencia de sectores de la administración a territorializar el gasto, introduciendo la variable geográfica al proceso presupuestario-contable.

La adecuación de la planificación sectorial a la nueva metodología no se ha producido todavía. Las actividades del PPL tienen expresión presupuestaria en una partida de la Secretaría de Desarrollo Urbano (esto fue así en los presupuestos de 1994 y 1995, aunque en este último no se ejecutó, en razón de restricciones del gasto que sufrió esta Secretaría).

Ningún área de la Administración planifica ni realiza provisiones presupuestarias en función de la microplanificación. El carácter "piloto" de las experiencias realizadas explica esta situación. Sin embargo, en caso que el municipio opte por dar continuidad a este Programa, será necesario producir modificaciones en el sistema de presupuestación actual.

Hasta el presente, el Departamento Ejecutivo asigna anualmente una suma determinada, que puede o no ejecutarse, siendo la Subsecretaría General la unidad que adopta la decisión al respecto. La imputación se realiza a la Secretaría de Desarrollo Urbano. Al ser una Secretaría la que presupuestariamente dispone de los recursos para la ejecución del Programa, recayendo otra unidad la responsabilidad de su coordinación, la toma de decisiones y la tramitación administrativa de las mismas se ve dificultada.

La obligatoriedad establecida por Decreto de designar responsables por parte de distintas Direcciones para la implementación del PPL, contribuyó a generar un debate al interior de la estructura del municipio (en sus niveles directivos) arribándose a compromisos que implicaron su participación en la ejecución de las experiencias piloto descritas.

Si bien distintos sectores de la administración participan en las experiencias de microplanificación, esta participación es puntual y no ha modificado las prácticas de planificación y presupuestación sectorial.

Un hecho que debe considerarse a fin de evaluar la viabilidad de institucionalizar la microplanificación, adecuando las estructuras y procesos de toda la organización municipal al mismo, son sus costos organizacionales. Cada experiencia implica un gran esfuerzo de la administración, medido en horas hombre de trabajo de parte de los recursos humanos más calificados. Esto debe contrastarse con el bajo impacto que cada experiencia tiene a escala de la ciudad.

Otro inconveniente de orden político-administrativo es la escasa adecuación producida en las estructuras de los CPC a la microplanificación.

Los CPC han desempeñado limitadamente el papel que el proyecto les reserva como ejes de la planificación participativa a escala local. Ello se debe a los siguientes factores:

- i) Competencias de los CPC: carecen de capacidad de decisión para la ejecución operativa de obras. En estas cuestiones actúan como intermediarios entre los vecinos y el nivel central, sin posibilidades de resolver de forma directa los problemas y demandas, ni de decidir acerca de las obras y servicios que se ejecutan en la zona.
- ii) Dotación de recursos humanos calificados: el personal profesional y técnico encargado de la coordinación de servicios sociales y obra pública, debe simultáneamente atender otras funciones y no cuenta con equipos humanos que los asistan en el propio CPC.
- iii) Insuficiencia de capacitación del personal de los CPC: ha sido escasa la capacitación en microplanificación del personal de los CPC. Si bien algunos miembros de planta y funcionarios participaron de los talleres organizados en el marco de la consultoría de CEPAL, la continuidad del Programa demandará mayor cantidad de recursos humanos calificados en los CPC. La debilidad apuntada se relaciona, una vez más, con el carácter piloto otorgado a las experiencias. En efecto, ello hacía conveniente que las mismas fuesen gestionadas por

personal de Dirección y técnicos calificados del nivel central, entendiendo que en el futuro será necesario desarrollar capacidades a nivel CPC, a fin de que cumplan con un rol más protagónico.

Otro de los desafíos a resolver para mejorar la gestión del Programa es la adecuación del Sistema de Información Municipal a la microplanificación. De los dos subsistemas, el referido a la ciudad se adapta plenamente a la microplanificación. La información demográfica, socioeconómica, de infraestructura urbana, de equipamientos sociales, etc., se encuentra desagregada a nivel de manzana, lo cual permite tener un conocimiento detallado de las características de las zonas a microplanificar. Por otra parte, conforme a las recomendaciones realizadas por CEPAL, dicha información se utiliza para definir las zonas homogéneas denominadas Unidades Territoriales de Gestión (UTG) en las que se implementan los talleres. Para los CPC de Argüello y Centroamérica (en cuyas zonas se realizaron las cuatro experiencias piloto del proyecto) se han definido las UTG. No así para otras zonas de la ciudad, ya que no ha sido necesario hasta el momento. Si bien el informe de consultoría asignaba a las UTG, además de ésta, otras funciones (selectividad y/o focalización de políticas sectoriales, planificación, presupuestación y evaluación del nivel central y los CPC), en la práctica están siendo utilizadas exclusivamente a los fines de la microplanificación. En efecto, la programación y presupuestación del nivel central y la de los CPC no han incorporado aún la dimensión territorial. En opinión de los funcionarios municipales para ello se requieren cambios estructurales y de procedimiento profundos que tomará tiempo realizar. La estrategia seguida a tales efectos es de tipo incremental, instalando gradualmente en la organización la valorización de los nuevos instrumentos y modalidades de gestión.

El subsistema de información sobre la gestión está desagregado sectorialmente, pero no territorialmente, motivo por el que, en oportunidad de programarse cada experiencia, debe construirse la información correspondiente a la correspondiente UTG. Ello se hace solicitando la misma a cada área de la administración central. A modo de ejemplo: el subsistema sobre la ciudad permite conocer en forma inmediata el estado de situación de alumbrado o pavimentación en un territorio determinado, pero no está sistematizada la información sobre los programas y proyectos del municipio en estas materias.

Una limitación cuya superación es deseable consiste en dotar a los CPC del software y las bases de datos que posibiliten cumplir un papel más protagónico en el diagnóstico y selección de casos de microplanificación, como así también realizar una mejor programación de las acciones cotidianas. En tal sentido, entendemos que se están desaprovechando recursos de información que ingresan al municipio vía CPC, al tiempo que los decisores que actúan a dicho nivel afrontan dificultades para contar en forma oportuna con información ya procesada y disponible.

Los textos de entrevistas que seguidamente se transcriben ilustran las reflexiones realizadas en el presente apartado sobre los problemas de gestión que se han detectado.

El Director del CPC de Centroamérica evalúa la experiencia realizada como "muy positiva" y es partidario de "darle continuidad en otros barrios de la zona". Ha solicitado al Director Ejecutivo que se realicen cuatro nuevas micro, aunque manifiesta dudas de que sea posible. "Si cada uno de los CPC que están funcionando pretendiera realizar 4 micro durante 1996 sería técnicamente imposible". Asimismo, considera que "para que se institucionalice como metodología de trabajo permanente, deben sin embargo cumplirse determinados requisitos tales como: i) una mejor división del trabajo entre el nivel central y el CPC, como así también

dentro del propio CPC, afectando personal a esta actividad y ii) mayor adiestramiento del personal que participará en las micro".

Asimismo, es partidario de que "la gestión de la micro se realice desde el CPC, con apoyo y participación de técnicos sectoriales del nivel central". Considera que "no es imprescindible la participación de Directores y Subsecretarios en las micro, pudiendo hacerlo personal del nivel conducción (jefes de Departamento, por ejemplo) que están informados sobre los planes y proyectos sectoriales, tienen conocimientos técnicos y saben cuanto es lo que pueden comprometer presupuestariamente".

En cuanto a capacitación del personal del CPC en microplanificación, en el caso de Argüello "solamente los 3 ó 4 del área de Desarrollo Humano, que luego participaron en las experiencias piloto, recibieron alguna capacitación".

"El principal problema administrativo de la microplanificación es realizar bien el seguimiento posterior a su ejecución. Hace falta un esfuerzo mayor en esta fase. Deberíamos contar con —al menos— tres personas que se ocupen con exclusividad de realizar los trámites posteriores. La gestión frente a los distintos sectores de la Administración Central (y ante otras instituciones como las empresa de teléfono, gas, etc.) son muchas y permanentes. No contamos con un equipo que se ocupe de ello. Los mismos que funcionarios del CPC que participamos en la micro somos los que tenemos que ocuparnos de ello, además de realizar nuestras tareas habituales. El gran esfuerzo que supone organizar y realizar los talleres se desperdicia en gran parte si no hacemos bien esta segunda etapa del trabajo". (P. Harguindegui).

"A veces incurrimos en mora en el cumplimiento de acciones que surgen de las micro. Ello es en gran medida atribuible a una insuficiencia de compromiso por parte de algunos sectores de la administración central". (P. Harguindegui).

"La existencia de los CPC conlleva un incremento de las demandas, facilitadas por la mayor accesibilidad. Ello requeriría una mayor capacidad de respuesta a tales demandas, lo cual operativamente no podemos hacerlo desde el CPC". (P. Harguindegui).

"Los CPC no somos consultados al momento de planificar y presupuestar. Lo realizado hasta el momento es muy importante, pero corremos el riesgo de que, si no se avanza hacia una descentralización más efectiva, dentro de unos años los vecinos digan "los CPC sirven para buscar cedulones y hacer otros trámites (lo cual es ya muy importante, acota el entrevistado) pero nada más que eso". (P. Harguindegui).

El Director del CPC de Centroamérica evalúa como muy positiva la participación de funcionarios y técnicos del CPC en la microplanificación y considera que los distintos sectores del nivel central han tenido buena predisposición para resolver las cuestiones que surgieron de la microplanificación.

"Si los CPC contaran con mayor capacidad operativa podrían resolverse con mayor rapidez tanto las acciones que resultan de la microplanificación como así también las que surgen de reclamos vecinales. Se ha avanzado en la descentralización operativa, pero aún no está resuelto el tema. El Intendente aprobó un Decreto que establece la constitución de una

comisión para que estudie la descentralización operativa. La descentralización operativa que hace falta consiste en contar con maquinaria propia, un obrador y un inspector para atender el mantenimiento vial (de calles de tierra) y para asesorar a los vecinos para la construcción de cordones cuneta. Asimismo, sería posible gestionar desde el CPC el mantenimiento de espacios verdes". (J. Dástoli).

"Más allá de los talleres de microplanificación, el procedimiento que habitualmente se sigue para canalizar la participación vecinal es el siguiente: los reclamos de los vecinos se realizan ante los Centros Vecinales (a veces también directamente ante el CPC); los dirigentes vecinales los presentan al Director del CPC ("sin necesidad de pedir audiencia; siempre los atiende"). Si está al alcance del CPC dar la solución se deriva el problema al área correspondiente (Obras Privadas, Registro Civil, etc.); de lo contrario se gestiona su solución por parte del nivel central, contactando en forma directa a los Directores. Sólo excepcionalmente debo recurrir a niveles superiores o canalizar el problema a través de Secretaría General, de la cual dependo". (J. Dástoli).

"Hay quienes piensan que el Director de CPC debería tener rango de Subsecretario, para que los directores del nivel central respondan con mayor eficiencia y oportunidad. Yo no comparto este criterio, que en lo personal me beneficiaría. De lo que se trata no es de imponer galones de superioridad, sino de lograr que todas las Secretarías, Subsecretarías y direcciones planifiquen y presupuesten viendo a la ciudad con los CPC". Los Directores de CPC no son tenidos en cuenta al momento de programar y presupuestar. "Yo no quiero tener presupuesto, pero quiero ser consultado sobre las obras que se harán y los servicios que se prestarán en la zona del CPC". (J. Dástoli).

IV. RECOMENDACIONES

A. SISTEMA DE PLANIFICACION ESTRATÉGICA PARA LA CIUDAD DE CÓRDOBA

La Municipalidad de Córdoba ha realizado un importante esfuerzo conceptual, organizacional y operativo destinado al desarrollo de un sistema de Planificación Estratégica que permite verificar las potencialidades que el mismo abriga como instrumento apto a la modernización de la gestión local. El análisis realizado en los capítulos anteriores otorga base a esta afirmación a la vez que incita a una reflexión que se orienta básicamente a la identificación de alternativas en torno a distintas opciones adoptadas para su implementación.

A los efectos apuntados nos referiremos sucesivamente a las siguientes dimensiones: Metodología Aplicada, Institucionalización, Participación Social, Ejecución de Proyectos. Advertimos al respecto que buena parte de estas reflexiones exceden al caso que analizamos en tanto tienen que ver con fases ya concluidas. En este sentido, pueden tener el valor de fortalecer el desarrollo de experiencias de planificación que otros Municipios de América Latina decidan enfrentar.

1. Metodología aplicada

La metodología aplicada a la implementación del PEC ha sido en general considerada correcta en relación con los propósitos del Plan. Su aplicación ha respondido rigurosamente a los procedimientos que la misma prescribía. No obstante, nos interesa referirnos a algunos aspectos de la misma en vinculación con la posibilidad de mejorar su productividad.

a) En primer lugar, existe la posibilidad de que los ámbitos de análisis y consenso (Comisiones DAFO y de Ejes Estratégicos) que la metodología adoptada establece, puedan desarrollar su labor a partir de una información y documentación de mayor sistematicidad.

Se entiende que la complejidad de la gestión urbana en el caso de la Ciudad de Córdoba y el espacio de participación que ofrece un Plan de estas características, permiten promover en los actores sociales el aporte de material analítico y propositivo destinado a lograr un tratamiento más sustancial de la temática que enfrenta.

b) En dirección al mismo objetivo, resulta asimismo recomendable la utilización plena y oportuna del potencial técnico del que generalmente gozan Municipios como el que analizamos,

para diagnosticar y proponer programas y proyectos a los diversos ámbitos de funcionamiento de un sistema de planificación estratégica.

c) Una reflexión que se deriva de lo anterior, se relaciona con los supuestos de la metodología de trabajo aplicada en las distintas Comisiones durante el desarrollo de los Talleres DAFO. Entendemos que resulta importante analizar la posibilidad de que estas Comisiones asuman un rol de debate acerca del conjunto del material sistemático producido por distintos actores. Ello conduciría posiblemente a una mayor profundidad de los debates, basado en el conocimiento de las posiciones y argumentaciones de los distintos participantes.^{54/}

Lo anterior pareciera estar requiriendo que, en forma previa a las sesiones, los actores puedan disponer y procesar de información plena acerca de los problemas a tratar (diagnósticos, información estadística, proyectos, etc.), lo que permitiría situar a todos en un nivel similar de información y fortalecer con ello su capacidad de contribución.^{55/}

2. Institucionalización

Otra dimensión sobre la que esta experiencia invita a reflexionar tiene que ver con los grados de institucionalización de un sistema de planificación estratégica. En cierto sentido ello ha constituido una suerte de demanda por parte de diferentes actores sociales consultados, que pareciera obedecer a una motivación básica: la necesidad de una certidumbre que viabilice la profundización de sus compromisos. Los actores internos por su lado, han situado adicionalmente este requerimiento en planos que resultan complementarios: la necesidad de una más sistemática coordinación intramunicipal y la concreción de los proyectos consensuados en el marco del PEC.

Señalemos que las demandas descritas se vinculan con un momento crucial del sistema de planificación puesto en marcha por el Municipio de la Ciudad, esto es con su etapa de aplicación y ejecución de proyectos y nos parece asimismo que tales señalamientos tienen la virtud de apuntar hacia aquellas condiciones que fortalecerían su avance.

Si aceptamos lo anterior, la institucionalización de un instrumento como el PEC se relaciona básicamente con aspectos organizacionales, presupuestarios y normativos.

a) Aspectos organizacionales

Como transcribiéramos, la continuidad del PEC, se asocia a la necesidad de una mayor interrelación entre Secretarías del Municipio, mediante "...la realización de una planificación anual y la implantación de un mecanismo de reuniones periódicas de gabinete. Las decisiones en caja cerrada, por secretaría, no permiten esta interrelación". (M. Chammás).

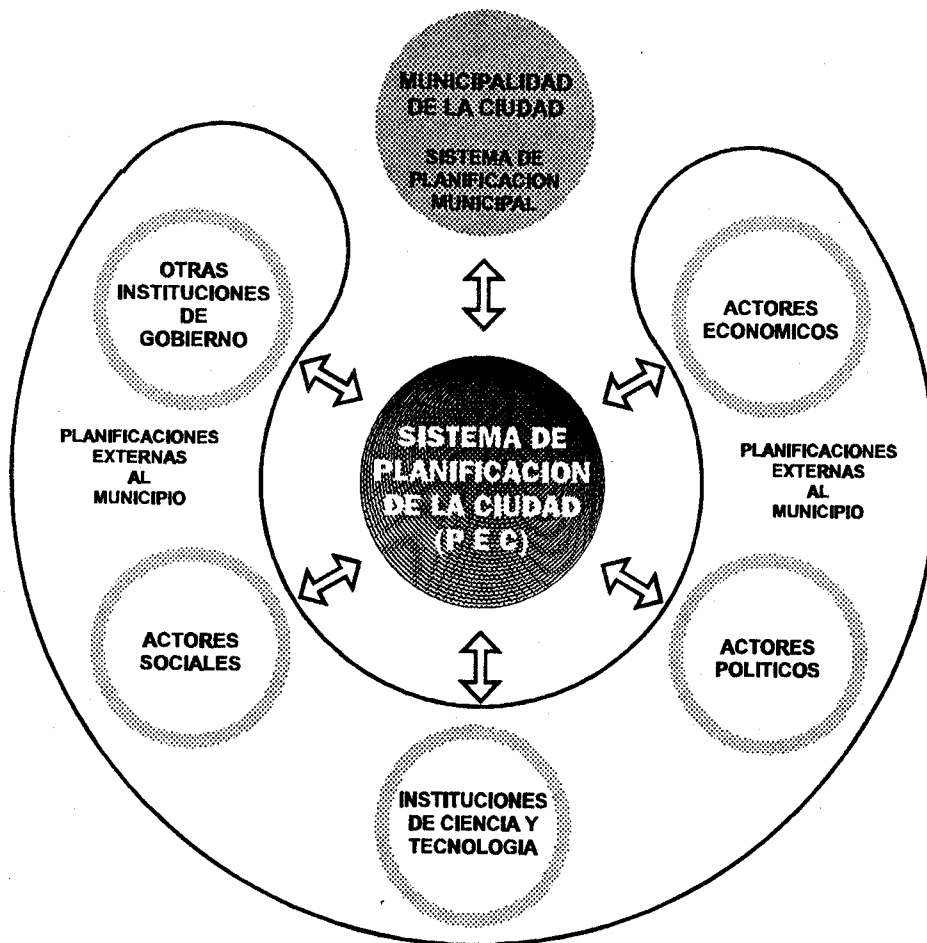
El fortalecimiento de la gestión local mediante un sistema que permita mayor articulación y un horizonte de mediano plazo permitiría establecer una vinculación más sistemática entre actores externos y niveles decisorios del Municipio alrededor del PEC.

Lo anterior parte del supuesto de que el PEC constituye una suerte de ámbito integrador de un conjunto de "planificaciones": la del Municipio mismo y la del conjunto de actores relevantes del contexto: sociales, económicos, estatales, públicos no gubernamentales, etc. Es claro en este sentido

que este instrumento pretende racionalizar la acción del conjunto social e institucional e incrementar la gobernabilidad de la Ciudad alrededor de objetivos y líneas de acción participativamente consensuadas en sus distintos ámbitos (en el caso que analizamos: Comisiones DAFO, de Ejes Estratégicos, Comité Ejecutivo).

La siguiente gráfica trata de mostrar la caracterización expresada en el párrafo anterior:

ESQUEMA GENERAL DE RELACIONES EN LA PLANIFICACIÓN DE LA CIUDAD



b) Aspectos financieros

La perspectiva de continuidad del PEC se asocia también a la necesidad de que la acción del Municipio se legitime frente a actores sociales: "la mística sin acción concreta no tiene valor. La gente se mueve con cierto pragmatismo, piensa menos en el futuro y más en lo cotidiano" (L. Petrone). "...depende de que los proyectos puedan ser concretados y viabilizados. Eso le permitirá al Municipio mostrar un sistema de gestión compartido". (S. Dagum).

Estas observaciones, entre otras similares, dan cuenta de la necesidad de que el Municipio defina un proceso de progresiva institucionalización presupuestaria de los proyectos definidos en el ámbito del Plan. Esta progresividad permitirá adecuar el las programaciones que las distintas Secretarías tienen actualmente en funcionamiento a modalidades de presupuestación con un horizonte plurianual, coherente con la perspectiva de planificación adoptada.

En esta dirección deben anotarse las tratativas muy avanzadas con organismos financieros internacionales, tendientes a obtener financiamiento para la ejecución de los proyectos del sistema de planificación. Ello otorga una primera y fundamental plataforma económica a las acciones consensuadas, a la vez que legítima la demanda de la que aquí damos cuenta.

c) Aspectos normativos

En el capítulo anterior transcribíamos el importante avance que el Municipio ha realizado en el plano normativo, para situar al PEC como sistema de planificación local. Se han definido allí sus principales responsabilidades y se ha establecido un cuadro de organización y atribuciones básicas de funcionamiento.

3. Participación social

La participación social registrada durante el desarrollo del PEC ha sido analizada en el anterior capítulo III, sección B.

Algunos de los obstáculos que en esta dimensión del funcionamiento del Plan se han presentado, se relacionan con las demandas de institucionalización antes señaladas y con el método de implementación (véanse los anteriores apartados 1 y 2). Nos interesa ahora comentar algunos aspectos concretos que permitan avanzar en este proceso de cambios en las relaciones entre el estado municipal y la sociedad local que el Municipio a través del PEC y de otros programas de reforma pretende producir.

a) Continuidad de la política de difusión desarrollada durante la instrumentación

Dicha continuidad permitirá mantener e incrementar la "presencia social" del sistema y contribuir a solidificar su institucionalización y continuidad. Como lo hemos ya señalado, entendemos que hay en esta política un elemento básico tendiente a favorecer y procesar la participación social.

b) Personalización de la convocatoria

Pareciera deducible del análisis efectuado (capítulo II) que el logro de una mayor colaboración por parte de aquellos actores sociales que han tenido una discontinua presencia o no han asistido, puede hacerse posible mediante la continuidad y fortalecimiento de la estrategia de comunicación directa y personal asumida directamente por los responsables del PEC en distintos momentos de su implementación.

4. Etapas de ejecución

Es quizás obvio remarcar que la complejidad que en el campo de la planificación de la ciudad ha abordado el PEC nos exige de un análisis que permita identificar aquellos lineamientos y proyectos que resultan relevantes al desarrollo de la Ciudad, aún en este apartado tendiente a definir sólo lineamientos propositivos.

En el sentido anterior abordaremos aquí algunas recomendaciones que se vinculan con la modalidad de organización y desarrollo de la etapa de ejecución del Plan.

a) Por un lado, la naturaleza de las actividades a desarrollar, centrada en el análisis, priorización, formulación de proyectos y obtención de financiamiento para los mismos, estaría reclamando de un fuerte apoyo técnico externo e interno que pueda dar una sólida y oportuna respuesta a estos requerimientos. El aporte de las cooperaciones internacionales cuyo obtención se encuentra en marcha, pareciera dirigirse a conformar en el ámbito de la Subsecretaría un sólido equipo técnico ampliado.

b) Por otro lado, el carácter eminentemente técnico de éstas tareas, requiere que los ámbitos y mecanismos de consenso con el resto de los actores comprometidos, asuman modalidades de simplicidad y operatividad coherentes con tal carácter. Quizás sea en este sentido plausible producir cambios destinados a crear un ámbito que albergue una representación eminentemente técnica, que pueda procesar los resultados de un equipo técnico "ampliado".

c) El amplio espectro de líneas de acción y proyectos identificados durante la fase de formulación del PEC requieren a su vez de un claro mecanismo de priorización de proyectos, que otorgue plena legitimidad a las acciones asumidas por el Municipio. El equilibrio en la satisfacción de las aspiraciones de los distintos actores sociales y requisitos de racionalidad político-administrativa en las acciones a seleccionar, constituyen quizás los principales objetivos que debe permitir lograr un mecanismo de tal naturaleza.

d) Una última recomendación vinculada a esta etapa, se relaciona con la necesidad de desarrollo de un sistema de seguimiento y evaluación de los procesos a emprender. Su diseño debería atender al conjunto de dimensiones propuestas por el Plan. Integralidad de las acciones, articulación intra e intersectorial, participación social, difusión social de sus avances y efectividad, son algunas de las dimensiones relevantes de un sistema destinado a monitorear las fases subsiguientes del Plan.

B. SISTEMA DE INFORMACION MUNICIPAL (SIM)

Como se viera en el capítulo III, sección C, se han registrado importantes avances en el "subsistema de información sobre la ciudad" a partir de insumos suministrados por distintas áreas y se ha ampliado gradualmente el espectro de usuarios. Los logros han sido sin embargo más limitados en cuanto a la construcción de un "subsistema de información sobre la gestión". En este caso, la participación se redujo a un número limitado de unidades organizacionales tanto en calidad de generadores como de usuarios de información.

Se han presentado dificultades para la construcción de canales, reglas normativas y hábitos de coordinación entre unidades que producen y procesan información. Sin embargo, de acuerdo a la opinión de los funcionarios responsables de su implementación, la principal restricción encontrada para avanzar en este campo ha sido la persistencia de una cultura organizacional que no valora adecuadamente el contar con información integrada.

En otro orden, la dimensión del equipo humano responsable de la implementación parecería ser insuficiente para enfrentar un desafío de esta naturaleza. Los recursos calificados son escasos y deben cumplir simultáneamente con otras tareas y actividades.

Existe el riesgo de que las modificaciones organizacionales recientemente experimentadas afecten el desarrollo del SIM. En efecto, además de las debilidades antes apuntadas puede suceder que, al depender ahora la Unidad Ejecutora del SIM de la nueva "Subsecretaría de Planificación Estratégica y Desarrollo Económico" deba otorgar prioridad a la producción de información necesaria para los programas que son coordinados por la nueva unidad organizacional (v.g. "Agencia para el Desarrollo Económico"). La concentración de esfuerzos en estas actividades, de indiscutible importancia, podrían, por ejemplo, ocasionar retrasos en el proceso de construcción del subsistema de información sobre la gestión. Una unidad ejecutora con escaso personal y que debe dar respuesta satisfactoria a nuevos desafíos, tales como el diseño de un sistema de información para establecer un "observatorio económico-ocupacional", podría tener dificultades para dar continuidad a las tareas ya iniciadas.

La reflexión anterior tiene un carácter meramente hipotético, ya que el proyecto continúa teniendo plena vigencia y las decisiones políticas que adopte del Departamento Ejecutivo pueden fortalecer las orientaciones ya definidas para el SIM.

En base al análisis efectuado en anteriores capítulos, pueden efectuarse las siguientes recomendaciones:

a) Es sabido que los cambios culturales al interior de las organizaciones tienen el carácter de procesos graduales. La manifestación expresa de la voluntad política de producir tales cambios por parte de los máximos niveles de conducción no sustituye la comprensión gradual que realizan los actores organizacionales de las ventajas operativas que pueden ser inherentes a un nuevo sistema de gestión.

Sin embargo, por el carácter piramidal de organizaciones públicas como la de la Municipalidad y por la importancia que en ellas se asigna a las directivas que emanan de su máximo nivel, particularmente en casos de fuertes liderazgos como el que nos ocupa, es recomendable que la

decisión política del Sr. Intendente, en lo referido a continuar el fortalecimiento del SIM sea más difundida al interior de la estructura.

b) A más de la difusión, consideramos que podría contribuir en igual sentido que el Director Ejecutivo requiera información sectorial a través del sistema y que demande a la Unidad Ejecutora la producción de la información necesaria, impartiendo simultáneamente claras instrucciones a los distintos sectores de la administración, para que den satisfacción a los requerimientos de los responsables de la implementación del sistema.

c) La importancia del "subsistema de información sobre la gestión" se vincula a las modalidades de planificación que se adopten. Al respecto, el informe de consultoría de CEPAL otorgaba un rol estratégico al gabinete municipal como instancia de planificación. Es por ello que, aunque sólo de forma indirecta refiere al SIM, la jerarquización del papel del gabinete en el sistema de planificación valorizaría al SIM; ya que el funcionamiento de dicha instancia demandaría información integrada, adecuada y oportuna para la toma de decisiones.

d) En cuanto a los aspectos de carácter técnico, sería conveniente homogeneizar las normas de sistematización del conjunto de los datos (protocolos de comunicación, software de soporte, medios magnéticos, etc.) y en lo referido a las características de los datos a almacenar, como así también procurar la superación de ciertas diferencias metodológicas entre las distintas unidades que producen la información (períodos de tiempo, nivel de agregación de la información, métodos de cálculo, etc.).

e) La Unidad Ejecutora del SIM cuenta actualmente sólo con tres profesionales de la informática, altamente calificados. Dada la envergadura de la tarea que se le ha asignado (recordemos que a la implementación del SIM podrían sumárseles nuevas actividades), la dotación de personal resulta insuficiente. Las alternativas posibles son la capacitación y transferencia de personal municipal a esta área o la contratación de servicios externos.

f) En otro orden, sería conveniente asignar a los CPC una mayor importancia como generadores de información y usuarios del SIM. Para ello, sería necesario instalar en los CPC el equipamiento y el software necesario y capacitar recursos humanos (o alternativamente transferir personal calificado del nivel central) a fin de posibilitar la operación del sistema en esa instancia.

C. PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La ejecución del Programa de promoción de la Participación Ciudadana parecería haberse detenido a comienzos de 1995, luego de realizadas las cuatro experiencias piloto de microplanificación.

En los Centros de Participación Comunal en que dichas experiencias tuvieron lugar se generaron, a partir de ellas, relaciones más fluidas y continuas entre municipio y vecinos a escala zonal, lográndose respuestas más oportunas y efectivas a las demandas vecinales y mayor participación social en la solución de los problemas urbanos.

El involucramiento vecinal no se agotó en los talleres, sino que ha continuado, habiéndose logrado un satisfactorio nivel de articulación entre vecinos y municipio a nivel de los CPC. En tal

sentido, se ha producido una mejora cualitativa en relación a la modalidad centralizada de articulación entre vecinos y Municipalidad. A pesar de ello, es dable observar una dualidad de orientaciones en el modo de operar del municipio en materia de participación vecinal: mientras desde los CPC, a partir de la microplanificación, se generan condiciones para la participación social en la gestión municipal a escala microlocal, desde la administración central (a través de la Dirección de Asuntos Vecinales) se continúa operando de acuerdo a los patrones tradicionales. Existe por tanto el riesgo de retroceder, en caso que se decidiese discontinuar esta modalidad de gestión participativa, a formas cualitativamente distintas de relacionamiento entre municipio y vecinos, las cuales estaban siendo parcialmente superadas, pero que son todavía predominantes a escala de la ciudad.

Las microplanificaciones realizadas fueron de gran utilidad no sólo porque probaron la efectividad de una nueva metodología en el Municipio, sino también porque comprometieron a distintos actores de la administración con esta nueva modalidad de gestión. Sin embargo, permitieron también identificar rigideces en la estructura Municipal para adoptar metodologías estratégicas de planificación.

No todos los sectores de la estructura respondieron con igual interés e involucramiento. Un factor a considerar en tal sentido es la escasa difusión al interior de la organización municipal que tuvo el programa. Sería sin embargo incorrecto reducir el problema a las debilidades en materia de difusión y capacitación. Existen resistencias a territorializar el gasto, introduciendo la variable geográfica al proceso presupuestario-contable, como así también a adecuar la planificación sectorial a la nueva metodología. En efecto, la participación sectorial en las experiencias de microplanificación ha tenido carácter puntual, sin modificar las prácticas de planificación y presupuestación de las distintas áreas.

Por otra parte, quien potencialmente está llamado a cumplir en el futuro un rol muy importante en la microplanificación es el sector desconcentrado de la administración municipal; motivo por el que la escasa capacitación recibida hasta el momento por funcionarios y personal de los CPC resulta insuficiente a los fines de facilitar la continuidad del programa.

En razón de lo antes expuesto, el objetivo de institucionalizar la microplanificación como modo de gestión permanente requeriría efectuar profundos cambios en las estructuras y procedimientos del municipio:

i) En primer término, sería necesario avanzar sustancialmente en el ya iniciado proceso de descentralización. Dicho avance no refiere solamente la puesta en funcionamiento de los CPC programados —a fin de lograr mayor cobertura social y territorial—, sino también (y fundamentalmente) a producir una desconcentración operativa que permita a éstos contar con recursos que posibiliten la programación y presupuestación de acciones en su zona.

La dimensión territorial no ha sido aún incorporada a los sistemas de planificación y presupuestación del municipio. La asignación de una partida presupuestaria para un determinado número de talleres de microplanificación no subsana esta carencia.

El cambio de enfoque que planteamos consiste en situarse frente a la ciudad como un todo, que requiere de respuestas integrales, pero en el que se reconocen también diversidades intraurbanas que requieren intervenciones selectivas y diferenciadas, las cuales pueden ser gestionadas de forma descentralizada y participativa.

ii) La microplanificación es productora de insumos para la toma de decisiones a escala zonal (CPC) y urbana. Es por tanto recomendable procurar una mayor articulación de las actividades de planificación que se desarrollan a distintos niveles. Asimismo, sería conveniente la instalación paulatina de una modalidad de presupuestación que asigne territorialmente el gasto y la inversión, reconociendo a las zonas de los CPC y a las UTG como unidades a tales efectos.

iii) En otro orden, sería necesario capacitar y delegar atribuciones en niveles profesionales y técnicos de la organización municipal, a fin de hacer innecesaria la presencia personal, en cada experiencia, de funcionarios de alta jerarquía. Esta participación que habría sido justificada en las experiencias realizadas, por el carácter "piloto" de las mismas, no parece posible (ni conveniente) que se convierta en un requisito, habida cuenta de las responsabilidades y actividades cotidianas de estos funcionarios.

La formación de equipos humanos calificados a tales fines (tanto en las Direcciones del nivel central como en los CPC), que estén en relación directa con los niveles decisores, facilitaría la continuidad de la microplanificación como modalidad institucionalizada de gestión.

iv) Finalmente, sería necesario homogeneizar las orientaciones del municipio en materia de participación ciudadana, diseñando una política que, dando cuenta de las experiencias acumuladas en anteriores proyectos (por ejemplo, las organizaciones y redes vecinales existentes) las incorpore a una nueva modalidad de articulación entre sociedad y municipalidad a escala microlocal.

D. NUEVOS CAMPOS DE ACTUACIÓN

Las anteriores recomendaciones efectuadas en este capítulo (apartados A, B y C) tienen que ver con sistemas de gestión cuya aplicación ha sido materia de los procesos de cooperación técnica sostenidos por CEPAL y de desarrollos de la propia institución municipal. Las reflexiones contenidas en los mencionados apartados apuntan en este sentido a un mejoramiento de instrumentos aplicados, para lo cual el Municipio cuenta con un conjunto adecuado de diagnósticos, sistemas técnicos, experiencia y evaluaciones que en principio le permite producir los ajustes necesarios.

Sin embargo, la conclusión de la etapa de formulación del Plan Estratégico Córdoba ha permitido identificar desafíos sustantivos prioritarios para la gestión local, es decir ámbitos de política para los cuales el Municipio no cuenta con un know-how como el producido para los casos analizados (PEC, SIM y PPL). Nos referimos particularmente a los nuevos roles del Municipio en el campo del desarrollo económico.

Las labores llevadas a cabo durante la formulación del PEC en el eje estratégico referido a dicha temática, han permitido a las autoridades municipales debatir la pertinencia político-administrativa y contextual de este nuevo campo de actuación y obtener de los actores participantes una serie de propuestas orientadas a su implementación (véase el capítulo III, sección B, apartado 5).

Iniciativas de estas características son, por otro lado, coincidentes con análisis y recomendaciones científico-técnicas de organismos internacionales en lo atinente a la redefinición de la gestión local. La reestructuración y descentralización del estado, las nuevas modalidades de la economía

mundial y regional y la crisis del empleo y de los servicios sociales, constituyen a esta temática en un imperativo de la política del estado municipal.

El Municipio de la Ciudad de Córdoba ha avanzado en el reconocimiento de esta nueva problemática para la gestión local, incorporando a su recientemente reformada Carta Orgánica el siguiente texto: "El Municipio promueve, con la participación de la comunidad, las actividades industriales, comerciales, agropecuarias, turísticas, artesanales, de abastecimiento y servicios para el mercado local, nacional e internacional. Reconoce al trabajo como acción dignificante y motor del desarrollo de las personas. Estimula la pequeña y mediana empresa generadora de empleo".^{56/}

Por otro lado y de acuerdo con lo descrito en el apartado 6 del citado capítulo III, sección B, se crea la Subsecretaría de Planificación Estratégica y Desarrollo Económico y, por el Art. 29 bis de la citada norma y en su dependencia directa, la Dirección de Promoción del Desarrollo Económico.

Estos avances institucionales han comenzado a materializar una voluntad política de intervención en este campo de la vida ciudadana. Los responsables de estas unidades han iniciado en tal dirección una labor de formulación de políticas y programas que pretende atender a este complejo problema de gestión.

Se ha podido acceder en efecto a documentación preparatoria, borradores de trabajo, en los que se esbozan lineamientos referidos a calificación de mano de obra, apoyo a la pequeña y mediana empresa, promoción del comercio exterior, información para el desarrollo, promoción internacional de la Ciudad, mejoramiento de infraestructura y territorio.

No obstante, la escasa experiencia en este campo, a nivel local, nacional e incluso latinoamericano, plantea adicionales complejidades a este desafío, estableciendo la necesidad de instrumentos que permitan al Municipio una definición de prioridades y el desarrollo de sistemas e instrumentos de gestión que deben ser respaldados por un asesoramiento y cooperación especializados.

Notas

- 1/ En base a documentación y entrevistas a Guillermo Marianacci, Coordinador General del Plan de Modernización; a Guillermo Inchauspe, Subdirector de la Dirección General de Organización, Sistemas y Control de Gestión (DGOSyCG), y a datos de informantes clave.
- 2/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1993), Ciudades medianas y gestión urbana en América Latina (LC/L.747), Santiago de Chile, abril.
- 3/ La falta de homogeneidad en las perspectivas de política constituye un fenómeno "normal", una forma de tensión frecuente, al interior de cualquier administración y/o proceso decisorio con algún grado de complejidad. Poner atención en ello permite analizar la forma en que, en el caso que analizamos, se dio tratamiento a este tipo de cuestiones.
- 4/ Tales orientaciones se hicieron presentes en la discusión del Primer Informe preparado para la Cepal en el marco del proyecto "Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de América Latina" que abarcó el período 1991-1994, y que fue presentado en febrero de 1992 a las autoridades recién electas.
- 5/ "Los Centros surgen como un programa de desarrollo urbano de lugarización, de construcción de la ciudad contemporánea con lugares arquitectónicos —monumentos— que internalizan el lugar público". Roca, Miguel A. (1994), "La construcción de la ciudad contemporánea", Ámbito financiero, Suplemento Arquitectura, Año I, N° 2, Buenos Aires.
- 6/ Entrevista con Guillermo Marianacci. Aun cuando esta combinación azarosa de circunstancias fuera adecuadamente aprovechada para impulsar el Plan de Modernización, se han producido seguramente esfuerzos humanos y financieros posiblemente evitables de haberse optado por una secuencia que priorizara el diseño y planificación de los cambios buscados en el sistema de gestión.
- 7/ Existen dos transcripciones de este Plan. Por un lado, la que deriva del artículo firmado por Guillermo Marianacci: Modernización del Estado Municipal, publicado en la revista Ciudad y Desarrollo N° 0, Córdoba, 1994, a partir de cuya página 6 pueden encontrarse las referencias señaladas. Por otro lado, el Documento base para la modernización del aparato administrativo de la Municipalidad de Córdoba, en el que se trazan los lineamientos operativos del plan.
- 8/ Entrevista mantenida con Guillermo Marianacci.
- 9/ Se registran en este momento ciertas discrepancias por parte de la Secretaría General, presumiblemente en función a que el programa podría colisionar con funciones de su responsabilidad (Direcciones de Organización y Métodos y de Personal).
- 10/ Los integrantes de este equipo eran parte de la Dirección General de Organización, Sistemas y Control de Gestión.
- 11/ Finalmente no se incluyó entre las funciones a desconcentrar en los Centros de Participación Comunal. Ver al respecto Revista Ciudad y Desarrollo N° 0.

- 13/ Es importante señalar que el conjunto del personal que cubriría las necesidades funcionales de los CPC fue, de acuerdo a una decisión de la Intendencia, seleccionado entre la planta que se desempeñaba en el nivel central de la administración municipal.
- 14/ Estos problemas habían asimismo sido identificados como desafíos a la gestión local en el Documento producto de la primera fase del Convenio con Cepal. (Véase la nota 2).
- 15/ Durán, Luis (consultor) (1993), Sistema de planificación local para la ciudad de Córdoba, Argentina (LC/R.1416), Santiago de Chile, CEPAL, julio.
- 16/ Este aspecto es sólo insinuado en el documento, en tanto el Sistema de Información fue parte central de la cooperación mantenida por CEPAL.
- 17/ Entrevista al Coordinador General del PEC, Guillermo Marianacci.
- 18/ Entrevista a Eduardo Resse, Director de la Unidad de Planificación.
- 19/ Para la descripción que sigue se utilizaron los Documentos N° 1 a 4 generados por el PEC, información periodística, entrevistas a técnicos de la UPLA y funcionarios responsables y folletería.
- 20/ Datos tomados de Revista "Ciudad y Desarrollo" N° 2. Municipalidad de Córdoba, Argentina.
- 21/ Argüello, Jorge; "Sistema de Información para la Gestión Urbana en la Ciudad de Córdoba, Argentina"; Documento CEPAL LC/R.1422; Santiago de Chile, 1994.
- 22/ "Ciudad y Desarrollo" N° 2.
- 23/ Entrevista a Guillermo Inchauspe.
- 24/ Guercke, Petra (consultora) (1994), Gestión urbana descentralizada: propuestas sistémicas para la participación ciudadana en la ciudad de Córdoba, Argentina (LC/R.1421), Santiago de Chile, CEPAL, agosto.
- 25/ Ver antes citado documento CEPAL LC/R. 1421.
- 26/ Tecco, Claudio (consultor) (1994), Gestión urbana territorial: propuestas técnicas para mejorar el proceso de zonificación de la ciudad de Córdoba, Argentina (LC/R.1425), Santiago de Chile, CEPAL, julio.
- 27/ La Municipalidad de Córdoba prevé establecer ocho Centros de Participación Comunal (CPC) en la ciudad. En marzo de 1994 se inauguró el primero de ellos. Actualmente (marzo de 1996) hay cinco CPC funcionando, uno en construcción y otro presupuestado para su construcción durante 1996.
- 28/ Entrevista mantenida con Guillermo Marianacci.
- 29/ Entrevista a Carlos Morales, representante del Centro Comercial de la Ciudad de Córdoba.
- 30/ Entrevista mantenida con la Dra. Sánchez Dagum, Coordinadora del Eje Integración Social.

31/ Entrevista realizada a la Ing. Nilda Jelenic, Consultora de la Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ).

32/ Sistema de planificación local para la ciudad de Córdoba, op.cit.

33/ El PEC se desarrolla en un momento en que se agudiza la situación de desprotección de la denominada pobreza estructural; hay un crecimiento de los llamados nuevos pobres; y caen fuertemente los índices de ocupación. Como ya hemos señalado, tiene lugar también en esta coyuntura una fuerte crisis del Estado Provincial que afecta particularmente su oferta de servicios sociales.

34/ Baste señalar que la obra de Max Weber, Jurgen Habermas, Manuel García Pelayo, Claus Offe, Niklas Luhmann y la de autores nacionales como Oscar Oszlak, otorgan un tratamiento particularizado a esta cuestión.

35/ Jurgen Habermas propone tres modelos de relación entre el político y el técnico que podemos sintetizar de la siguiente manera: (i) Tecnocrático Puro, en el que el político queda inhibido, en tanto la institución se entiende como un sistema técnico que no puede ser perturbado por intervenciones extrañas a tal racionalidad; (ii) Decisionista-Tecnológico, modelo en el que el técnico se limita a proporcionar los datos para la decisión del político y a aplicar sus conocimientos en la ejecución de tales decisiones; y (iii) Pragmático, que se caracteriza por una comunicación crítica entre política y técnica, donde las decisiones son una síntesis entre preferencias políticas y objetividad técnica. A estos modelos surgidos de la experiencia de los países europeos, cabe quizás añadir una cuarta vía de relación, en la que la gestión estatal se ordena centralmente por la preferencia política, ocupando la técnica un lugar marginal.

36/ Los entrecomillados de esta parte se refieren a la entrevista mantenida con G. Inchauspe.

37/ Entrevista mantenida con Leónidas Panaiotti, Secretario Ejecutivo de la Unión Industrial de Córdoba (UIC).

38/ Flipplo, Edwin y Munsinger, Gary, Dirección de empresas, Editorial El Ateneo, Buenos Aires, 1992.

39/ Entrevista sostenida con German G. Rebord, miembro del Servicio de Promoción Humana (SERVIPROH), organización no gubernamental.

40/ Entrevista mantenida con el Ing. Leonardo Petrone, Secretario de Servicios Públicos de la Municipalidad de Córdoba.

41/ El entrevistado se refiere a Industrias Káiser Argentinas (IKA), que constituyó una de las más importantes empresas de un conjunto de inversiones extranjeras en el campo automotriz que tuvieron lugar, principalmente en la ciudad de Córdoba, entre finales de la década del 50 y principios de la siguiente. Estos asentamientos fortalecieron el perfil industrial de la economía de la ciudad e impactaron fuertemente sobre su estructura social y urbana.

42/ La Serna, Carlos y Obeide, Sergio, (1994), Sistema de toma de decisiones para la gestión urbana en la ciudad de Córdoba (LC/R.1423), Santiago de Chile, CEPAL, julio. Este trabajo sugiere una caracterización general de tal sistema en los siguientes términos: "... puede deducirse del análisis de casos efectuado que estamos frente a un proceso decisorio de carácter marcadamente horizontal... con una escasa articulación y con una baja formalización de sus procedimientos, donde cada (unidad organizacional) procede con un alto nivel de autonomía".

43/ Este conjunto de causas suele darse incluso en el marco de aplicación de modalidades de planificación sectoriales, en tanto no implican la cesión de espacios o capacidades decisorias a otras instancias organizacionales.

44/ Gestión urbana territorial: propuestas técnicas para mejorar el proceso de zonificación de la ciudad de Córdoba, Argentina, op. cit.

45/ Durante el Seminario en el que se presentó la versión preliminar de este informe, el responsable de la Unidad Ejecutora del SIM, G. Inchauspe, puntualizó que "la importancia de la información integrada es escasamente valorada no sólo por los niveles decisorios, sino también —y fundamentalmente— por niveles operativos de la Administración Municipal".

46/ Sistema de planificación local para la ciudad de Córdoba, op. cit.

47/ Entrevista mantenida con J. Dástoli, Director del Centro de Participación Comunal (CPC) de Barrio Centroamérica.

48/ Entrevista mantenida con Jorge Pérez Harguindegui, Director del CPC de Argüello.

49/ Gestión urbana descentralizada: propuestas sistémicas para la participación ciudadana en la ciudad de Córdoba, Argentina, op. cit.

50/ Sobre un total de 307 Centros Vecinales, 178 han elegido sus Comisiones Directivas de acuerdo a la Ordenanza vigente y 20 cuentan con Personería Jurídica. Los restantes se encuentran en proceso de organización (Juntas Promotoras, Juntas de Vecinos, etc.).

51/ Ibid.

52/ Esteso, Roberto (1989), "Crisis y administración pública: potencialidades y limitaciones de la descentralización estatal, el caso argentino", en Administración pública y sociedad, N° 3, Córdoba, Argentina, julio.

53/ Ibid.

54/ Estas reflexiones no olvidan la escasa "propensión social a la participación" a que se aludiera en otra parte de este informe. En este sentido conviene también identificar algunas formas que faciliten la producción de estos aportes y su conocimiento posterior por el conjunto de actores. La realización de encuestas acerca de la problemática a tratar aplicadas a actores representativos, y su posterior procesamiento en documentos síntesis, constituyen quizás mecanismos que alienten y sistematicen el protagonismo social.

55/ El Municipio hizo entrega de los prediagnósticos elaborados por el Equipo Técnico (véase el Capítulo II) al inicio de los Talleres, lo cual impidió que el conjunto de los participantes pudieran contar con un nivel de información mínima como el que esta documentación buscaba producir.

56/ Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Córdoba, Capítulo II, "Políticas especiales y sociales", Art. 36, Boletín Municipal N° 1979, 8 de noviembre de 1995.

Glosario

CG:	COORDINACIÓN GENERAL
CPC:	CENTRO DE PARTICIPACIÓN COMUNAL
DAFO:	DIAGNÓSTICO Y FIJACIÓN DE OBJETIVOS
DNI:	DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD
DOS:	DIRECCIÓN DE ORGANIZACIÓN Y SISTEMAS
IIFAP:	INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
PEC:	PLAN ESTRATÉGICO CÓRDOBA/SISTEMA DE PLANIFICACION LOCAL
PPL:	PLANIFICACION PARTICIPATIVA A ESCALA LOCAL
SIG:	SISTEMA DE INFORMACION GEORREFERENCIADO
SIM:	SISTEMA DE INFORMACION MUNICIPAL
UIC:	UNIÓN INDUSTRIALES CÓRDOBA
UPLA:	UNIDAD DE PLANIFICACIÓN
UTG:	UNIDAD TERRITORIAL DE GESTIÓN

