

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1416
26 de julio de 1994

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**SISTEMA DE PLANIFICACION LOCAL PARA
LA CIUDAD DE CORDOBA, ARGENTINA**

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

94-7-957

INDICE

	<u>Página</u>
Presentación	v
Introducción	1
I. DIAGNOSTICO SITUACIONAL	4
A. LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION VIGENTES	5
1. El presupuesto municipal	5
2. La modalidad de ejecución presupuestaria	5
3. La estructura municipal	6
4. El ordenamiento urbano	6
B. LA VISION SECTORIAL EXISTENTE	6
1. El sector salud	7
2. El sector de transporte y tránsito urbano	7
3. El sector de planeamiento urbano	8
4. La obra pública	8
5. El sector cultura y educación	8
6. La participación vecinal y la atención al vecino	9
C. PREMISAS DE LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA DE LA MUNICIPALIDAD DE CORDOBA	9
D. LA CENTRALIZACION DEL GASTO MUNICIPAL	10
E. LOS ACIERTOS DEL MODELO DE GESTION VIGENTE: ASPECTOS CUALITATIVOS Y FISICOS	10
F. LOS DESAFIOS DEL DESARROLLO URBANO	12
G. DEFINICIONES ESTRATEGICAS	12
H. DIAGNOSTICO PRELIMINAR ESTRATEGICO	13
1. Análisis de fortalezas y debilidades del municipio	13
2. Análisis de las oportunidades y riesgos	16
I. CONCLUSIONES	17
II. MARCO CONCEPTUAL DEL SISTEMA DE PLANIFICACION	20
A. INTRODUCCION	20
B. OBJETIVOS DE UN SISTEMA DE PLANIFICACION	21
C. ESTRUCTURA Y JERARQUIA INSTITUCIONAL DE UN SISTEMA DE PLANIFICACION	22
D. MODALIDAD Y CAPACIDAD INTERNA DE UN MODELO DE PLANIFICACION	23

1.	Flexibilidad administrativa	24
2.	Capacidad e instancia de coordinación	24
3.	Capacidad e instancia de evaluación	24
4.	Asistencia técnica	24
E.	ELEMENTOS DE SUSTENTABILIDAD DEL MODELO DE PLANIFICACION ESTRATEGICA	25
F.	CONCLUSIONES	26
III.	EL SISTEMA DE PLANIFICACION (SP)	27
A.	IDEAS-FUERZA DE LA PROPUESTA DE SISTEMA DE PLANIFICACION	28
B.	LOS OBJETIVOS DEL MUNICIPIO A LOS QUE CONTRIBUYE EL SISTEMA DE PLANIFICACION	29
C.	LAS FUNCIONES DEL SISTEMA DE PLANIFICACION	29
D.	LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE PLANIFICACION	30
1.	El Consejo de Planificación	31
2.	La Unidad de Planificación (UPLA)	33
3.	Condiciones necesarias para la implementación de la UPLA	36
E.	CONCLUSIONES	36
IV.	PROGRAMAS PARA LA IMPLEMENTACION DEL SISTEMA DE PLANIFICACION	39
A.	SISTEMA DE INFORMACION MUNICIPAL (SIM)	39
B.	PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL (PFI)	39
1.	Area de Capacitación	40
2.	Area Preinversional	41
C.	TALLER DE PLANIFICACION ESTRATEGICA MUNICIPAL (TPEM) ...	41
D.	EL BANCO DE PROYECTOS (BP)	42
E.	PROGRAMAS DE EVALUACION Y PRIORIZACION DE PROYECTOS	44
1.	Pasos a seguir para la priorización de los proyectos	44
2.	Cuestionario preliminar de elegibilidad	45
F.	PROGRAMAS ORIENTADOS A INCREMENTAR LA EFICIENCIA EN LA EJECUCION PRESUPUESTARIA, LA GESTION Y LA FOCALIZACION DE LOS RECURSOS	46
1.	Provisión de eficiencia municipal	46
2.	Acuerdo político que posibilite el crecimiento futuro de ciertos programas durante el mandato de la administración	46
3.	Programa de Inversión Barrial (PIB)	47
V.	INSTRUCTIVO DE OPERACION DEL SISTEMA DE PLANIFICACION	48
A.	CONSIDERACIONES GENERALES	48
B.	DETALLE POR ACTIVIDAD	49
Notas		54

Presentación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Introducción

Los procesos de modernización del Estado en América Latina han puesto un fuerte énfasis en definir un nuevo rol para las administraciones territoriales y municipios, en la premisa de que en la medida que se acerca a la comunidad la prestación de servicios y la toma de decisiones en materias locales, el objetivo de alcanzar una mejor calidad de vida para la población se transforma en una alternativa más real de lograr por la cercanía y cotidianeidad entre autoridades y beneficiarios del territorio común. La identificación de los problemas, las prioridades para abordarlos, la utilización de los recursos disponibles pasan a ser una tarea mancomunada.

Es así como el Estado ha transferido competencias y atribuciones a las administraciones locales con el fin que éstas se transformen en actores y promotores del desarrollo social y económico en sus territorios. Ello debiera permitir involucrar a la comunidad a prestar un rol más activo en la resolución de sus problemas y carencias, a la autoridad local contar con mayores herramientas para incidir en áreas relacionadas con la calidad de vida de la población, y al Estado crear un primer nivel de resolución de conflictos sociales y de implementación de planes y programas, liberándolo de la necesidad de involucrarse a través de complejas burocracias en problemas y obligaciones de impacto local.

Una vez superada la etapa de las transferencias de competencias y la promulgación de las correspondientes normativas, se hace necesario abocarse a los desafíos que demanda la gestión y la participación ciudadana, buscando con ello fortalecer las capacidades de administración y solución a los problemas que les cabe, ahora, abordar a los municipios.

Dentro de la nueva modalidad de gestión que deben enfrentar las administraciones locales en los años 90, surge el replanteo de la planificación como una instancia necesaria para la resolución, evaluación y prospección de diferentes complejidades y naturaleza dentro de la búsqueda de mejores niveles de eficiencia. La fuerte carga negativa que trae la planificación desde los sistemas políticos centralizados, hace necesario adecuarla a las administraciones descentralizadas eliminando de su naturaleza su "arrogancia científica" para transformarla en un sistema de apoyo a la gestión municipal.

Aparece, entonces, la planificación como una herramienta necesaria para una mejor gestión de las administraciones locales, que en contraposición a la modalidad utilizada por los sistemas centralizados, busca formalizar y ordenar las instancias de discusión de los asuntos locales, tal que las decisiones sean adoptadas teniendo a la vista las diversas alternativas, con sus costos y beneficios, y donde esté considerada la opinión de la comunidad organizada a través de mecanismos democráticos.

Los sistemas de planificación de los municipios deben ser, en la actualidad, esencialmente democráticos, de manera que respondan a nuevas formas de enfrentar el proceso de toma de decisiones y a la necesidad política de establecer administraciones más eficientes y participativas.

El municipio de Córdoba posee las condiciones para implementar modificaciones sustantivas en materia de planificación municipal (no se encuentra en situación de crisis desde ningún punto de vista).

Las relaciones horizontales son diversas y de un carácter muy heterogéneo representan una cierta dificultad, pero también un enorme potencial para la puesta en marcha del nuevo sistema de planificación.

Creemos que existe un gran potencial en el Municipio de Córdoba para implementar un nuevo sistema de planificación en la dirección de las ideas propuestas en este documento, según se pudo comprobar al descubrir el enorme grado de consenso entre los distintos actores involucrados, a condición de que en el diseño del nuevo sistema se incorporen las dificultades con que éste opera actualmente y se aprovechen las potencialidades identificadas.

El sistema de planificación para la ciudad de Córdoba se ha configurado, más que como una macro estructura administrativa de la cual dependen profesionales, técnicos y funcionarios administrativos con diversos tipos de vínculos con la estructura municipal, como una modalidad de gestión que apunta a dar mayor transparencia a la resolución de las tareas permanentes del municipio, a las nuevas iniciativas, mejorando el proceso de toma de decisiones y sobre todo haciendo uso de la capacidad instalada existente en la institución.

El sistema de planificación pasa a constituirse en un proceso de innovación y cambio de las modalidades presentes en la gestión, que requiere necesariamente de un punto de partida, es decir una instancia administrativa desde donde pueda iniciarse el proceso y desde donde pueda montarse desde la perspectiva "operativa" las diversas iniciativas propuestas.

Este documento incluye:

- un diagnóstico que considera las potencialidades y las desventajas que el Municipio presenta a la implementación de un sistema de planificación municipal que de respuesta a los desafíos de la metropolización de la urbe (Capítulo I),
- el marco conceptual en el que se inserta la propuesta de Sistema de Planificación para Córdoba (Capítulo II),
- la propuesta de Sistema de Planificación (Capítulo III),
- los proyectos (o programas), a nivel de perfil, que apoyan la puesta en marcha del sistema (Capítulo IV), y
- un instructivo de operación con el detalle de las actividades (Capítulo V) y el respectivo cronograma.

I. DIAGNOSTICO SITUACIONAL

La distintas visitas de trabajo al Municipio de Córdoba permitieron efectuar un reconocimiento del estado de situación y de la modalidad de gestión urbana existente. La primera parte de este informe presenta lo que se podría denominar el diagnóstico situacional y fue redactada durante la primera visita del consultor a la ciudad de Córdoba en el mes de abril de 1993.

La ciudad supera el millón cien mil habitantes y para atender y dar respuesta a las necesidades de la población en el marco de las competencias de la Municipalidad, esta entidad cuenta con alrededor de siete mil funcionarios, que se distribuyen en las diferentes secretarías y entidades administrativas del Municipio.

La gestión se caracteriza por una fuerte centralización en el proceso de toma de decisiones. Esta centralización no siempre se correlaciona con un buen servicio a la comunidad, con la necesidad de focalizar más adecuadamente los recursos para la obra pública y con el objetivo de hacer más abierta y participativa la gestión de la administración municipal.

A partir de estas premisas, las autoridades han dado inicio a un proceso de reforma administrativa que apunta a crear las estructuras administrativas y técnicas orientadas a producir transformaciones y cambios en la modalidad de gestión. Dentro de este proceso se inserta la necesidad de contar con un sistema de planificación municipal que de respuesta a los requerimientos y necesidades que demanda la gestión urbana, en el marco de una ciudad en extensión, con importantes tasas de crecimiento urbano y déficit en materia de infraestructura.

Dentro del proceso de reforma administrativa, la Municipalidad impulsa iniciativas en el campo de la desconcentración administrativa con el objeto de acercar a los espacios de habitación de la población los servicios que entrega, buscando con ello mejorar la atención al vecino, una mayor rapidez en la resolución de los problemas y demandas y, como correlato, descomprimir la fuerte concentración de servicios que actualmente oferta desde el Palacio Municipal, localizado en el centro de la ciudad. Actualmente se encuentran en construcción tres Centros de Participación Comunal (CPC) en el arco norte de la ciudad donde se localizará la prestación de servicios locales. Estos centros, que

se caracterizan arquitectónicamente por sus grandes volúmenes serán puntos de actividades culturales, que junto a los servicios, están pensados como polos de desarrollo social y económicos.

A. LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION VIGENTES

A pesar que se constata la falta de un plan de desarrollo de la ciudad, sea anual o plurianual, con objetivos, metas y estrategias, las diferentes unidades administrativas de la Municipalidad realizan actividades de planificación sectorial que sirven de soporte para la implementación de las diversas iniciativas. Las relaciones horizontales a lo ancho de la organización se estructuran principalmente a través de canales de información "informales". Dentro de este proceso se mezclan tareas permanentes con iniciativas nuevas, desdibujando los objetivos planteados para un determinado período de tiempo.

1. El presupuesto municipal

El presupuesto municipal vigente alcanza a los 342 millones de pesos para 1993 (descontando las economías producidas por no inversión) y es un instrumento que no está siendo utilizado plenamente como de apoyo al servicio de la gestión municipal. Durante el proceso de elaboración presupuestaria las diferentes secretarías demandan recursos superiores a sus niveles históricos de gasto para que en definitiva la autoridad de finanzas y presupuesto distribuya los ingresos estimados de acuerdo con el comportamiento tradicional del gasto. La estimación de ingresos que contempla el actual presupuesto es superior a los niveles normales de recaudación y busca aumentarla con la incorporación de nuevos predios a la tributación territorial y un mayor control de la evasión. Esta modalidad de presupuestación genera dificultades al proceso de ejecución presupuestaria, en el entendido que las diferentes secretarías no conocen el monto de sus recursos totales lo que genera inconvenientes al proceso de planificación de inversiones en obra pública o a la adquisición de nuevos servicios o bienes. Sin embargo el sector obra pública por constituir iniciativas de mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, tiene prioridades en el municipio respecto de otros sectores, mayor disponibilidad de recursos, aunque tradicionalmente en los últimos años su participación en el gasto total se ha mantenido constante (alrededor del 25% de las erogaciones totales).

2. La modalidad de ejecución presupuestaria

En cuanto a modalidad de ejecución del presupuesto, ésta se realiza a través de Contaduría, quién es el encargado de administrar los desembolsos (en definitiva, el crédito que le entrega la Secretaría

de Economía). En materia de modificación presupuestaria, la autoridad financiera de la Municipalidad tiene facultades para hacerlo de acuerdo con las disponibilidades de caja o nuevas prioridades definidas por el Ejecutivo.

3. La estructura municipal

La estructura municipal se caracteriza por un ejecutivo fuerte (Intendente) y un concejo (Concejo Deliberante) principalmente normativo y consultivo; todo el proceso de toma de decisiones de las acciones pasa necesariamente por la figura del Intendente y del gabinete que lo acompaña en su gestión, correspondiéndole a este último un papel de asesoramiento técnico-político. En el Intendente se concentran las atribuciones para modificar iniciativas, implementar o poner en funcionamiento otras, del mismo modo las diferentes secretarías necesitan de la aprobación del Intendente para implementar sus planes y programas. Esta modalidad fuertemente centralizada en la figura del Intendente rigidiza la gestión.^{1/} La plataforma política que llevó al Intendente al cargo ejecutivo y donde se describen las principales acciones a implementar en su gestión, se constituye en uno de los principales instrumentos de acción de la Municipalidad. Sin embargo es notable el grado de afianzamiento que presenta buena parte del equipo directivo de la municipalidad, lo que dinamiza y desburocratiza buena parte de las relaciones intersecretarías. Es así como el plano formal, Intendente, reuniones de gabinete y otras, deja un amplio espacio a los vínculos informales que son los canales principales de ejecución y resolución de problemas.

4. El ordenamiento urbano

El ordenamiento urbano está regulado por una serie de ordenanzas que norman el uso del suelo urbano y la preservación del patrimonio arquitectónico en el área central de la ciudad (8057/85), el uso del suelo industrial (8137/85), el fraccionamiento del suelo urbano (8060/85) y la densificación y ocupación del suelo en el ejido urbano (8256/85). Estas ordenanzas son el principal instrumento con que cuenta la Municipalidad para ordenar el crecimiento de las diferentes áreas de la ciudad.

B. LA VISION SECTORIAL EXISTENTE

La acción sectorial presenta niveles de desarrollo heterogéneos en aquellas funciones que le son propias, tanto permanentes como nuevas. Los canales de información y las vinculaciones horizontales entre las diversas reparticiones y niveles de responsabilidad de la estructura administrativa de la municipalidad son diversos, algunos muy dinámicos y otros con menor nivel de desarrollo.

1. El sector salud

La ciudad cuenta con un nivel óptimo de infraestructura de salud: el área central del ejido urbano concentra los principales hospitales tanto de jurisdicción municipal, como provincial y privados; alrededor del área central se localizan 57 unidades de atención primaria, nivel donde se resuelve el 85% de las consultas de la comunidad. Es este nivel el de mayor prioridad dentro del sector: es el que entrega el mayor número de atenciones y además es el que se localiza más cerca de la habitación del usuario. Es por lo tanto, en los sistemas locales de salud donde se concentra el principal esfuerzo de la política de salud a través de iniciativas de capacitación tanto para el personal del servicio como a las familias, en materia del mejoramiento del equipamiento de salud, como a través del aumento de la cobertura de manera de poder resolver en el barrio algunas especialidades, minimizando los viajes a las unidades hospitalarias del área central. El sistema de salud tiene zonificada la ciudad en cuatro áreas geográficas en función de la localización del sistema hospitalario y de las unidades de atención primaria. Es una zonificación propia que no se relaciona con otras zonificaciones utilizadas por otras reparticiones dentro de la municipalidad.^{2/}

2. El sector de transporte y tránsito urbano

Las transformaciones experimentadas por la ciudad en las últimas dos décadas han llevado a los servicios a constituirse en el principal sector de actividad económica de la población, concentrándose en el área central (principal localización de éstos). La política sectorial se ha orientado a la creación de un sistema urbano de transporte que presenta por un lado flexibilidad en materia de cobertura de manera de entregar mayores opciones a los usuarios, dentro de la rigidez que presenta la vialidad versus los asentamientos habitacionales. Esta orientación además va acompañada de mejoras del material rodante, de manera de entregar un mejor servicio al usuario y minimizar el impacto que sobre el ambiente tiene esta actividad. La municipalidad creó una oficina de participación vecinal, instancia que permite a los servicios efectuar recomendaciones y solicitudes en materia de transporte público, las que son sometidas a discusiones tripartitas entre funcionarios municipales, la empresa privada que da el servicio y la organización de vecinos. Los resultados han sido positivos, tanto es así que la demanda ha disminuido notablemente en los últimos meses. El Subsecretario demandó la necesidad de una mayor coordinación con la Dirección de Obras Viales, ya que son dos sectores íntimamente vinculados y el ordenamiento y mejoramiento del sistema de transporte urbano cruza necesariamente el ámbito de las inversiones en el sector.^{3/}

3. El sector de planeamiento urbano

Este sector encargado de la planificación física de la ciudad, tiene por un lado el rol de soporte técnico a la obra pública y por otro, de hacer cumplir las ordenanzas de uso y ocupación del suelo urbano. En relación al primer aspecto planeamiento urbano tiene una estimación actual y prospectiva del potencial de crecimiento de la ciudad que debe servir de soporte para la toma de decisiones en el ámbito técnico, político y normativo. El tema de la priorización de inversiones en cuanto a dotación de infraestructura (agua, cloacas y desagües pluviales), pasa a constituirse en un tema relevante ya que marca tendencia en cuanto a la ocupación del suelo de las urbanizaciones futuras. En tal sentido, el Subsecretario de Planeamiento Urbano cree necesario la creación de un sistema de priorización de inversiones como forma de sistematizar el proceso de toma de decisiones.

4. La obra pública

La obra pública consume a lo menos un 25% de los ingresos municipales y es la responsable de las inversiones en obra nueva de edificios, obras viales, alumbrado público, áreas verdes y deportivas, saneamiento entre otras. Las obras viales son las que consumen la mayor cantidad de recursos dentro del sector.

La interrelación entre las diferentes secretarías del municipio y las direcciones de la obra pública, se estructuran principalmente a través de canales personales y reuniones informales donde se conservan los diferentes aspectos relacionados, por ejemplo, con la elaboración de un proyecto o con su ejecución.^{4/} Las grandes decisiones son de responsabilidad del gabinete de secretarios, correspondiéndole a la dirección toda la fase de planeamiento que involucra un proyecto: elaboración de un proyecto, solicitud de imputación presupuestaria del proyecto, licitación de un proyecto (o por administración), adjudicación de un proyecto, contratación del proyecto, inspección y visación de los certificados, recepciones provisionales y definitivas de la obra. Los canales informales entre funcionarios municipales son instancias que permiten realizar labores de coordinación entre los diferentes sectores, discutir los diferentes puntos de vista, tomar decisiones respecto de una determinada materia u obra. El Director de Arquitectura considera importante una instancia más formal de coordinación municipal y también otra de evaluación de proyectos que permita una visión más completa de los mismos y considere aspectos como el impacto ambiental y social de las obras.

5. El sector cultura y educación

El sector educación, cultura y turismo es un área que por el perfil y rol de la ciudad tiene una importancia relevante. A pesar que son administradores de un subsistema de educación, dado que el

sector es de responsabilidad del Gobierno de la Provincia, han tenido el acierto de priorizar sobre el aumento de la cobertura los aspectos cualitativos de la labor educativa. Junto con la mejora de las currículas, incorporación del idioma extranjero en el último ciclo primario, computación a nivel del usuario y otras iniciativas, impulsan medidas de autonomizar ciertos aspectos de la administración de los edificios educativos, principalmente relacionados con el mantenimiento de los mismos. El área de cultura y turismo son también de preocupación permanente por parte de las autoridades: recuperación del patrimonio cultural, reparación de museos, iniciativas de renovación urbana destinadas a recuperar áreas deterioradas, acciones facilitadoras para el desarrollo turístico. El Subsecretario es de la opinión que las iniciativas de modernización de la gestión pública no debilite los canales de comunicación horizontal y vertical actualmente existentes en la organización.

6. La participación vecinal y la atención al vecino

Este es un sector que tiene gran importancia política municipal. En este último tiempo se han creado varias instancias u oficinas encargadas de entregar un mejor servicio a la comunidad, de acercar el municipio a los vecinos. En tal sentido, la oficina de atención al público persigue a través de una atención personalizada orientar al vecino en sus demandas y consultas, en la misma dirección la Oficina de Protección al Consumidor, es una instancia donde el comprador de bienes y servicios puede presentar consultas y reclamaciones en relación a la calidad, condiciones del producto y de la venta del bien transado. Estas iniciativas, entre otras, marcan una dirección en relación al vínculo que la municipalidad quiere establecer con la comunidad: acercarse más a los vecinos y ser más eficiente en la resolución de los problemas.

C. PREMISAS DE LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA DE LA MUNICIPALIDAD DE CORDOBA

El estilo de gobierno que las autoridades del municipio desean imprimirle a su gestión, es de participación con los vecinos, de manera de poder obtener un contacto con los barrios y sus organizaciones, canales que deben posibilitar acercar el Municipio a la comunidad, para aumentar los grados de eficiencia en la gestión. La participación es una condición de toda gestión pública moderna y con ellos las autoridades buscan mayores niveles de consenso de las acciones de desarrollo. Con la participación se persigue también que el vecino no sienta a la municipalidad como una institución ajena y lejana de los problemas de la comunidad. Para el cumplimiento de este objetivo central, el municipio impulsa un programa de modernización de su aparato administrativo, que en sus aspectos más importantes busca fortalecer la democracia como modalidad de convivencia entre los habitantes de la ciudad, mejorar

los niveles de coordinación entre los diferentes niveles de decisión y ejecución tanto de la municipalidad, como de ésta con otros organismos del Estado, ser promotores del desarrollo social y vecinal y desarrollar un programa de descentralización y desconcentración administrativa, dadas las tendencias a la metropolización de la ciudad. Este programa de modernización se encuentra actualmente en ejecución, para lo cual se han formado diversas comisiones de trabajo, las que deberán efectuar las proposiciones administrativas y normativas para su implementación.

La Subsecretaría de la Reforma Administrativa es la instancia responsable ante el ejecutivo municipal de desarrollar el plan. Las diversas entrevistas con funcionarios municipales, han permitido concluir el alto nivel de consenso que existe entre los directores acerca de la necesidad de realizar acciones de fortalecimiento institucional orientada al mejoramiento de la gestión y de la eficiencia.

D. LA CENTRALIZACION DEL GASTO MUNICIPAL

La autoridad de finanzas del municipio presenta como uno de sus objetivos principales la recaudación y el control del gasto, para lo cual entre otras medidas ha adoptado la congelación de la planta de personal, partida que representa alrededor del 50% de las erogaciones presupuestarias de la Municipalidad. Las modificaciones presupuestarias se efectúan con criterios de legalidad y responsabilidad, en el entendido que el incremento de la carga pública municipal debe venir acompañada de una mayor recaudación o ingresos, o requiere necesariamente afectar otras partidas. La distribución del presupuesto se efectúa principalmente en base al comportamiento histórico de ingresos y gastos. La ejecución del presupuesto de 1992, arrojó que las partidas de personal, bienes de consumo y servicios, comprometen el 77% de los recursos del municipio, dejando sólo un 22% para inversión en obra pública. El sector de obra pública representa la cara externa con que la municipalidad se muestra a la comunidad y por lo tanto, representa claramente una prioridad para la autoridad. Dado este marco y la restricción de recursos para obra nueva, la municipalidad debe encarar el incremento de sus recursos vía recaudación, de manera de disminuir los niveles de morosidad y controlar la evasión, y/o buscar financiamientos extramunicipales.

E. LOS ACIERTOS DEL MODELO DE GESTION VIGENTE: ASPECTOS CUALITATIVOS Y FISICOS

El municipio de Córdoba, es una institución que muestra un alto nivel de dinamismo y actividad. Desde la perspectiva del gasto es posible constatar el bajo nivel de endeudamiento que presentan las finanzas municipales, lo que les permite orientar su presupuesto

principalmente a personal, obra pública y pagos de servicios, con un ítem de servicio de la deuda prácticamente inexistente. Desde el punto del origen de los ingresos, éstos son principalmente propios y no dependen para financiar sus planes y programas de transferencias de otros organismos del Estado. Esta característica de sus finanzas, coloca a la Municipalidad de Córdoba en un alto nivel de autonomía institucional y posibilita por sobre todo la planificación de acciones de temporalidad plurianual.

Este marco crea las condiciones básicas para las iniciativas de modernización administrativa, ya que el objetivo de la gestión pasa a constituirse en el aumento de la eficiencia y de eficacia que permita, por un lado, incrementar los niveles de recaudación de tributos y tasas y por otro, el mejoramiento de la focalización en el gasto. Además, la municipalidad muestra una potencia en la ejecución de obra pública nueva, la que concentra a lo menos el 25% del presupuesto local, es decir alrededor de 80 millones de dólares en el presupuesto actual, lo que sólo es posible en un sistema que prepara y ejecuta proyectos, que cuenta con los profesionales adecuados y que conoce los requerimientos que en materia de infraestructura presenta la ciudad. A modo de ejemplo y de manera de observar la diversidad de acciones y sectores de inversión, describiremos las principales obras que se busca implementar en el presupuesto 1993:

- a) Construcción de cinco centros distritales, con que el Palacio 6 de Julio planea dotar de servicios comunitarios a su proyecto de descentralización y desconcentración administrativa.
- b) Ampliación de 2,5 Kilómetros de la sistematización del arroyo La Cañada.
- c) Construcción del equipamiento y forestación del Parque de la Vida.
- d) Ampliación de la Avenida Costanera.
- e) Puente sobre el río Suquía a la altura del vado Sargento Cabral.
- f) Ampliación de las escuelas Municipales.
- g) Prolongación de la Avenida Pueyrredón.
- h) Construcción de viviendas económicas.

Dentro de los aspectos positivos y potenciadores de la gestión municipal, orientada a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad, están las acciones de defensa del patrimonio arquitectónico y cultural de la misma, principalmente de su área central, que ha permitido mantener su perfil histórico, potenciándola como centro de atracción turística nacional e internacional.

El convencimiento político de la necesidad de modernizar la gestión municipal de manera de enfrentar los desafíos del desarrollo de una ciudad en crecimiento, es un punto de partida importante en la búsqueda de un manejo más eficiente de esta ciudad

compleja por su estructura económica, emplazamiento geográfico y por sus necesidades en materia de infraestructura. Desde el punto de vista de su importancia política como el segundo asentamiento urbano del país, con una tradición histórica propia y con un rol relevante como núcleo generador de servicios y manufacturas y por su papel en el concierto urbano de los asentamientos del centro y noroeste argentino, las acciones de transformación y cambio de sus estructuras de gestión apuntan también a reforzar estos roles y su importancia como asentamiento a nivel nacional.

F. LOS DESAFIOS DEL DESARROLLO URBANO

Entre los principales desafíos que se presentan en el ámbito del ejido urbano están los de saneamiento básico, vialidad urbana, renovación urbana y espacios públicos para el proceso descentralizador. El crecimiento de las urbanizaciones, sea por que están desconectadas de la malla urbana o en contraposición a ella, ha generado una fuerte demanda en materia de transporte, servicios a la comunidad (recolección de basuras, iluminación) y urbanización.

Como resumen, "las políticas de asignación de inversiones, distribución poblacional y ocupación del suelo, relacionadas con las referidas a la red vial, sistema de transporte y equipamiento, permitirán definir la conformación de la ciudad" en el largo plazo. El actual ejido urbano tiene capacidad para ofertar suelo urbano para los diferentes usos que demanda el crecimiento poblacional, familiar y económico para un horizonte de 25 años. Este crecimiento poblacional significará por lo menos unos 512 mil habitantes más para el año 2020, implicará grandes desafíos en materia de infraestructura, en materia de plantas potabilizadoras de agua, de tratamientos de líquidos cloacales, plantas elevadoras y redes troncales, tanto para cloacas como para desagües pluviales, etc. Será tarea del municipio orientar este crecimiento hacia aquellas áreas del ejido urbano con factibilidad de poder entregarles servicios básicos.

G. DEFINICIONES ESTRATEGICAS

En primer lugar entendemos el planeamiento urbano como un conjunto de actividades, principalmente de naturaleza técnico-política, orientada a ordenar las funciones propias de la gestión y procesar información para un determinado período de tiempo. Este proceso debe conducirnos por un lado a tomar mejores decisiones en cuanto a uso de recursos y por otro, responder a los lineamientos estratégicos de la administración. Si la estrategia y las opciones de desarrollo van por caminos divergentes, el planeamiento no tiene sentido y la modalidad de gestión es más que nada una respuesta a

los requerimientos coyunturales y habitualmente va acompañada de un mal uso de los recursos financieros. Dada la amplia definición del concepto, se puede sostener que se efectúa planeamiento a todos los niveles de la administración municipal: el nivel ejecutivo, a través del Intendente, es el encargado de definir algunos lineamientos estratégicos, principalmente políticos, de la administración. Habitualmente allí están definidas las metas, los logros que se desea alcanzar pero no las modalidades de acción y ejecución necesarias para alcanzarlas; las secretarías son las responsables de las estrategias sectoriales de naturaleza técnico-política; las direcciones son ejecutoras, entregan el soporte técnico: información, diagnósticos, opciones, diseños, controles y evaluaciones.

H. DIAGNOSTICO PRELIMINAR ESTRATEGICO

Dentro de este análisis se considera tanto los factores internos como externos que inciden en el logro del objetivo estratégico de diseñar y poner en marcha un sistema de planificación acorde con los desafíos actuales de Córdoba.

1. Análisis de fortalezas y debilidades del municipio

El examen de la situación interna del Municipio está dirigido a identificar las fortalezas y debilidades existentes, a través de un análisis sistemático de sus estructuras y recursos (humanos, físicos, financieros).

a) Potencialidades y fortalezas existentes

El trabajo de terreno y el análisis de los diversos documentos e información recolectada permitió detectar importantes fortalezas y potencialidades del municipio, sobre los que se basa la propuesta de sistema de planificación.

i) Estabilidad de la planta profesional del municipio. La existencia de una planta profesional estable y mejor remunerada que otros servicios públicos de la Provincia, es un facilitador al momento de innovar en la gestión de una institución. La planta municipal no ha sido utilizada para absorber desempleo en los momentos difíciles.

ii) Eficacia y racionalidad de la administración. La concentración de las decisiones en el ejecutivo constituye una ventaja a la hora de aplicar políticas innovadoras, ya que en muchos casos la existencia de un ejecutivo fuerte asegura eficacia y racionalidad y facilita la decisión.

iii) La existencia de una política de control de la expansión urbana. La política de control de la expansión urbana y del uso del suelo, con todas sus ordenanzas, constituyen un instrumento importante para la gestión y planificación, a condición que sean permanentemente actualizadas. De lo contrario estos instrumentos pueden transformarse en una debilidad o problema.

iv) Autonomía del régimen municipal. El régimen municipal de Córdoba se basa en la autonomía política, administrativa, económica e institucional, lo que facilita la puesta en marcha de un sistema de planificación.

v) Existencia de óptima infraestructura de servicios. La infraestructura de salud, tanto hospitalaria como de atención primaria, representa un potencial importante para la aplicación de las políticas de salud. La creación de oficinas encargadas de entregar un mejor servicio a la comunidad (acercar el municipio a los vecinos) representa un potencial en términos de facilitar la participación vecinal.

vi) Existencia de un alto nivel de consenso. El alto nivel de consenso existente entre los directores acerca de la necesidad de realizar acciones de fortalecimiento institucional, orientadas al mejoramiento de la gestión y de la eficiencia de la acción municipal, representa una importante fortaleza.

vii) El buen estado de las finanzas. Sin dudas que el estado de las finanzas municipales así como el bajo nivel de endeudamiento del municipio y el origen de los ingresos (la mayoría propios), facilitan la puesta en marcha de nuevas formas de gestión y planificación con un horizonte plurianual y con un importante nivel de autonomía institucional.

viii) Existencia de una identidad urbana. Las acciones de defensa del patrimonio arquitectónico y cultural de la ciudad en búsqueda de la mantención de su perfil histórico, potencian la gestión municipal a la vez que facilitan su atractivo turístico tanto nacional como internacional.

b) Problemas y debilidades

A continuación se incluyen, en forma de listado, los principales problemas y debilidades detectados en el análisis de documentos y sobre todo, en las entrevistas con actores públicos relevantes del municipio. Se trata de problemas y debilidades tanto en el plano de la gestión social como en el de la infraestructura y ámbito productivo.

i) Falta de un plan de desarrollo plurianual. El Municipio no tiene un plan de desarrollo ni anual ni plurianual, con objetivos y metas. Las relaciones horizontales al interior del gobierno se estructuran principalmente a través de canales de

información informales, lo que facilita una mezcla de tareas permanentes con iniciativas nuevas, complejizando los objetivos planteados para un período de tiempo determinado.

ii) El presupuesto municipal es poco utilizado como instrumento de gestión. El presupuesto municipal es poco utilizado en tanto instrumento útil para la gestión municipal. Las diferentes secretarías demandan recursos superiores a los niveles históricos con el fin de obtener asignaciones de acuerdo al comportamiento tradicional del gasto.

iii) Fuerte concentración de las decisiones en el Ejecutivo. La existencia de un poder ejecutivo fuerte facilita la centralización extrema de las decisiones y rigidiza la gestión.

iv) Falta de una zonificación estándar. La ausencia de una zonificación estándar dificulta la aplicación de ciertas políticas. La zonificación de salud, en función de las localizaciones del sistema hospitalario y de atención primaria, no corresponde con la zonificación empleada por otras reparticiones.

v) El aumento de la infraestructura no va a la par con el crecimiento de la ciudad. Córdoba es una ciudad en crecimiento que presenta importantes déficit de infraestructura básica y una necesidad de ordenar el proceso de uso del suelo y de las inversiones. El propio municipio carece de equipamiento adecuado para el soporte de información que se requiere en el marco de una gestión y planificación más eficientes.

vi) Concentración de los servicios. La ciudad presenta una fuerte concentración de los servicios locales en el Palacio Municipal, que no corresponde a una ciudad que ha alcanzado importantes dimensiones físicas y que está en constante expansión. Desde los años sesenta la población se ha más que duplicado manteniendo sin embargo un único centro geográfico densamente ocupado y saturado por la conformación radiocéntrica del transporte.

vii) Falta mejorar la focalización de la acción pública hacia los sectores más pobres. El tratamiento de la población en términos homogéneos no permite discriminar positivamente la población marginada del mercado y no siempre reconoce las diferencias sociales entre los distintos grupos. Las tarifas de la mayor parte de los servicios son uniformes.

viii) Existencia de problemas ambientales importantes. La población urbana se ve afectada por varios problemas ambientales tales como la disponibilidad de agua potable (tanto en volumen y calidad) para toda la población, deficiente sistema de cloacas y evacuación de aguas servidas, problemas de recolección y disposición final de residuos sólidos domiciliarios e industriales, contaminación atmosférica e hídrica e inundaciones por ocupación de zonas de alto riesgo.

ix) Escasa participación ciudadana. El creciente proceso de metropolización de la ciudad y así como la concentración de servicios, atentan contra un mayor grado de participación de la población en los asuntos de la ciudad.

x) Debilidades institucionales. Inexistencia de un Programa permanente de Fortalecimiento Institucional.

xi) Coordinación vertical. La armonía con los planes sectoriales y/o nacionales puede ser una dificultad a la hora de implementar el plan de desarrollo municipal.

2. Análisis de las oportunidades y riesgos

Este análisis intentará identificar las fuerzas y las tendencias económicas, sociales y políticas que pueden afectar la acción del municipio en materia de planificación en el futuro más o menos cercano, distinguiendo aquellos factores que constituyen Oportunidades de aquellos que representan Peligros o Riesgos.

a) Oportunidades

En el plano de las oportunidades, se detectaron las siguientes situaciones potencialmente favorables para los objetivos estratégicos de la propuesta:

i) Los centros de participación comunal. La creación de los tres centros de participación comunal en el arco norte de la ciudad, destinados a la prestación de servicios, constituye una oportunidad para demostrar las bondades de la descentralización y de la participación ciudadana.

ii) Existencia de la planificación sectorial. La existencia de ciertos niveles de planificación sectorial facilita la puesta en marcha del sistema de planificación ya que puede servir de soporte para la implementación de diversas iniciativas.

iii) Creación de oficina de atención al vecino y al consumidor. La creación por parte del municipio de una oficina de atención al vecino, en la que éstos pueden efectuar recomendaciones además de solicitudes, facilita la identificación de las preocupaciones de los habitantes, actuando como correa transmisora de la importancia del nuevo sistema de planificación. La participación ciudadana resulta clave a la hora de la identificación de los problemas pero también de las soluciones.

iv) Estimación del potencial de crecimiento de la ciudad. Existe una estimación del potencial de crecimiento de la ciudad que debe servir de soporte para la toma de decisiones en los ámbitos técnico, político y normativo.

v) Los canales informales. La existencia de canales "informales" de información si bien representa una debilidad, también es una oportunidad dado que permite cierto tipo de coordinación inicial entre sectores y el intercambio de información, por encima de la rigidez que suele caracterizar los procesos nuevos en un primer momento.

vi) El estilo de gobierno y el autoconvencimiento. El estilo de gobierno que las autoridades imprimieron a su gestión fortalece la democracia y en consecuencia la aplicación de un sistema de planificación más participativo. El convencimiento político acerca de la necesidad de modernizar la gestión municipal representa una oportunidad para la puesta en marcha del sistema de planificación.

vii) Programa de modernización del aparato administrativo. El programa de modernización representa una oportunidad ya que en sus aspectos más importantes busca fortalecer la democracia mejorando los niveles de coordinación entre los distintos estamentos de decisión y ejecución tanto de la municipalidad como de ésta con otros órganos del Estado.

b) Riesgos

Las visitas de trabajo y el análisis de los documentos mostró la existencia de algunas amenazas o situaciones potencialmente negativas para los objetivos estratégicos del municipio y sobre todo para la puesta en marcha del sistema de planificación.

i) Terciarización de la economía local. La terciarización de la economía (por debilitamiento del sector industrial en un momento dado), acompañada en el plano local de ciertos niveles de subempleo y desempleo, así como de una cierta informalización de la fuerza laboral y de la pobreza urbana.

ii) Deterioro creciente de la calidad de vida. Deterioro de la calidad de vida asociado a la persistencia de problemas ambientales, cuya solución demandará por parte del municipio fuertes inversiones en materia de infraestructura y un importante esfuerzo en materia de reorientación de ciertos servicios.

iii) Resultado de los centros de participación. Un hipotético mal resultado con los tres centros de participación representa una amenaza para la puesta en marcha de un sistema de planificación basado en la descentralización y en la desconcentración de la gestión y en la participación ciudadana.

iv) Coyuntura política. La cercanía del término del gobierno puede condicionar negativamente la disposición de los distintos actores en relación a la puesta en marcha de un proceso que sobrepasa ciertos tiempos políticos.

I. CONCLUSIONES

Las siguientes corresponden a las conclusiones más relevantes de la Parte I de este informe:

i) Con respecto al presupuesto, pareciera ser más conveniente, como modalidad de elaboración presupuestaria, trabajar con estimaciones de ingresos reales ajustadas a los niveles de recaudación. Ello posibilitaría que los mayores ingresos, por incremento en la recaudación, tuviesen un destino principalmente para inversiones, en el entendido que los "gastos fijos" están cubiertos en el presupuesto inicial. De esta forma cada Secretaría conocería el piso de recursos con que cuenta para el año presupuestario, lo que ayuda a ordenar el gasto, y no un techo hipotético que presiona hacia un sobredimensionamiento de la estructura de personal, de la capacidad para elaborar y ejecutar planes y programas y cancelar servicios. A la fecha de elaboración de este informe, la Secretaría de Economía y Finanzas había incorporado en la elaboración del presupuesto de 1994 una serie de correcciones en esta dirección.

ii) En este sentido, un sistema de priorización de inversiones parece ser una tarea indispensable que sirva de soporte al proceso de toma de decisiones. Un sistema de priorización de inversiones debe ser una instancia que tamice los proyectos y programas y permita seleccionar aquellos que cuenten con la factibilidad técnica para su implementación y que por otro lado responda a los objetivos que el ejecutivo municipal se ha propuesto alcanzar en su periodo de gestión.

iii) Los Centros de Participación de la Comunidad una vez en funcionamiento, presionarán sobre los gastos de operación del municipio, afectando los recursos para obra pública. Este esquema refuerza la necesidad de que el municipio junto con canalizar acciones para el aumento de los ingresos, ordene sus inversiones en infraestructura física y sus acciones de fortalecimiento en un instrumento de planificación.

iv) Junto a ello parece necesario plantear que las acciones destinadas a la elaboración de proyectos, se realicen en directa relación al plan, de manera de lograr una mejor utilización de los recursos humanos, técnicos y financieros.

v) La acción de presupuestación anual debería contemplar una instancia de discusión entre la autoridad de finanzas y cada una de la Secretarías del municipio, de manera que se presentara justificadamente los requerimientos de inversión en obra pública y para funcionamiento y operación, dentro de un marco de definiciones estratégicas del municipio. Esta modalidad debe llevarnos a conocer cualitativa y cuantitativamente, cuáles son las acciones propuestas que no caben dentro del marco financiero y que son necesarias de desarrollar, y cuáles son más prioritarias en relación a otras.

vi) Se constataron durante las visitas y mediante el relevamiento de información y conocimiento de las modalidades de operación y gestión de la municipalidad, diversos tipos de opiniones, criterios y modalidades que debería adoptar la organización y sus herramientas para mejorar sus niveles de eficiencia y eficacia. Existe sí un consenso en la necesidad de implementar un proceso de transformaciones y cambio que sirva para abordar de mejor manera los desafíos que la ciudad enfrenta en sus diferentes áreas y sectores.

vii) Finalmente, mediante la elaboración de un diagnóstico estratégico se detectaron múltiples situaciones potencialmente favorables y sólo algunas amenazas para los objetivos estratégicos del Municipio, así como para la puesta en marcha del Sistema de Planificación, lo que sin dudas constituye una excelente plataforma de partida.

II. MARCO CONCEPTUAL DEL SISTEMA DE PLANIFICACION

A. INTRODUCCION

Los últimos años se han caracterizado por la crítica a la planificación como instrumento para dirigir y gobernar los procesos de cambio social. Este instrumento técnico-político aparece como blanco de la crítica por ser marcadamente economicista, por suponer que el único agente que planifica es el Estado y por considerar horizontes temporales rígidos.^{5/}

La planificación es una metodología que permite transitar desde un presente considerado inadecuado o poco deseable hacia situaciones más satisfactorias, lo que permite 1) analizar la prioridad, factibilidad y compatibilidad de los objetivos que se persiguen, 2) seleccionar los instrumentos más eficientes para alcanzar estos objetivos, 3) poner en ejecución estos instrumentos y verificar el grado en que se están alcanzando los objetivos inicialmente propuestos así como los obstáculos a su consecución.

La planificación es una actividad cuyo propósito es intervenir deliberadamente en el proceso de cambio social para acelerarlo, regularlo y orientarlo en función de una imagen-objetivo de la sociedad, de su estructura y funcionamiento. En esta actividad técnico-política participan diversos actores con distintas racionalidades y por lo tanto una de sus funciones principales debe ser la búsqueda de mecanismos de concertación de intereses contrapuestos. De esta manera, "planificar" no es sólo un problema técnico, tampoco una mera tarea del Estado o de los gobiernos regionales o locales, sino más bien una actividad permanente de respaldo a un proceso de diálogo y entendimiento social, protagonizado directamente por los actores públicos y privados y, de más en más por entidades no gubernamentales.

El proceso de planificación debe asegurar una eficiente vinculación entre acción y gestión articulando los diferentes horizontes de planificación resultantes de los distintos intereses presentes. La planificación debe incluir una evaluación basada en los propios ejecutores, de manera de no confundirla con la evaluación meramente política, lo que no significa que no sea necesario someter el plan a la viabilidad política, además de la económica. La planificación adquiere entonces un enfoque estratégico que incorpora el entorno difícil y complejo (realidad

cambiante a una velocidad que no siempre es recogida en los planes). El proceso significa actuar sobre el mediano plazo, eliminando al máximo la incertidumbre.

Otro tema importante incorporado en este enfoque de planificación es el hecho de que el gobierno no es el único que planifica (planifican todos los que toman decisiones) lo que supone también la identificación de "oponentes" o "facilitadores".

La clave pareciera estar dada por las "intervenciones modestas" que combinen racionalidad económica, responsabilidad social y sustentabilidad ambiental. El hecho de que el mercado por sí solo no puede producir la ciudad económicamente eficaz ni la ciudad socialmente armoniosa está en la base de la planificación moderna. En la ciudad la mano invisible del mercado localizaría en cualquier parte (o en ninguna) las viviendas, los empleos, las calles, los alcantarillados o los parques, o los centros de servicios. La mano de la autoridad política aparece como necesaria.

B. OBJETIVOS DE UN SISTEMA DE PLANIFICACION

Los desafíos presentes para las administraciones locales están generados principalmente por las nuevas atribuciones que han debido asumir en las última década. Ello ha traído como consecuencia la necesidad de tener que abordar el tema de la eficiencia del aparato administrativo, técnico y financiero como un aspecto clave para poder entregar un buen servicio a la comunidad. La planificación entendida como sistema es un conjunto de acciones e instrumentos que se insertan dentro de la estructura municipal para hacerla más eficiente y efectiva. En este sentido, el sistema de planeamiento debiera apuntar hacia el logro de los siguientes objetivos permanentes:

i) Crear los instrumentos, instructivos y orientaciones que posibiliten una mejor asignación de los recursos financieros municipales disponibles para el financiamiento de planes, proyectos y programas, y otros servicios a la comunidad. Ello pasa principalmente por mejorar la focalización en el uso de los recursos y por establecer pautas y criterios para elaborar, ejecutar y evaluar los programas de inversiones en obra pública y servicios generales (retiro domiciliario y disposición de desechos domésticos, iluminación pública, administración de centros educacionales y de atención primaria en salud, cementerios municipales, etc.).

ii) Generación de instancias de coordinación de la gestión municipal a nivel sectorial y entre este nivel con las de decisión política. La oportunidad en la toma de decisiones es uno de los aspectos claves de la gestión municipal, para lo que se requiere de vínculos horizontales y verticales expeditos al interior de la

organización. La coordinación para que sea eficiente debe ser por sobre todo no-burocrática, debe posibilitar el traspaso de información entre áreas y servicios diferentes, la resolución y acuerdos expeditos entre los diferentes niveles y sectores y debe darse a todos los niveles de responsabilidad de la administración.

iii) Mantenimiento de un sistema de evaluación de la gestión municipal que permita revisar periódicamente el cumplimiento de objetivos y metas con el fin de efectuar las correcciones a los procedimientos administrativos, a los planes y programas, reorientar inversiones en obra pública o redefinir prioridades.

iv) Disposición de una modalidad de presupuestación orientado fundamentalmente a apoyar la gestión municipal. Debe reflejar no sólo las estimaciones ajustadas de ingresos y gastos, sino que además reflejar con claridad los planes, programas y proyectos a desarrollar durante su período de vigencia. El presupuesto es un instrumento de planificación extraordinariamente importante por que allí deben reflejarse las iniciativas que la institución espera financiar en un determinado período de tiempo futuro. El período de elaboración presupuestaria es clave para poder alcanzar una óptima ejecución del mismo.

v) Una adecuada prestación de servicios demanda en la actualidad a los municipios importantes desafíos en materia de desconcentración y relocalización de servicios. Dentro de los objetivos del sistema de planificación, se debe contemplar la readecuación y revisión permanente de las oficinas y servicios municipales de forma que estén cada vez más cerca de la comunidad y de los problemas que le corresponde abordar.

C. ESTRUCTURA Y JERARQUIA INSTITUCIONAL DE UN SISTEMA DE PLANIFICACION

El sistema de planificación se entiende como parte de los sistemas de gestión urbana que son indispensables para la operación eficiente de las corporaciones municipales. El sistema de planificación opera en forma complementaria con otros sistemas como son el de toma de decisiones y de información cuya finalidad es el uso eficiente de los recursos y el cumplimiento de objetivos y metas.

El sistema no está concebido para que opere marginalmente al interior de la estructura municipal, sino que el planeamiento es una modalidad de gestión con niveles de responsabilidad diferentes y tareas específicas para cada uno de ellos. Los insumos que alimentan el sistema son generados en los diversos niveles administrativos, y se alimentan unos a otros, de la misma forma que los productos obtenidos se correlacionan con las competencias y grados de responsabilidad y jerarquía.

Desde el punto de vista teórico los diversos sistemas que sustentan la gestión no tienen grados de dependencia jerárquica, son complementarios unos con otros y la falta de presencia de uno de ellos afecta el sistema completo. En la práctica, los espacios de ineficiencia generados por alguno de ellos son ocupados por otro, de hecho o de derecho.

La responsabilidad de coordinar las funciones del sistema de planificación están habitualmente entregadas a una oficina con especialización en el tema o pueden concentrarse compartiendo con otras funciones de la institución. El rango de jerarquía que adoptan depende principalmente del tipo y tamaño del municipio. En el caso de las ciudades medias, las oficinas o secretarías de planeamiento están directamente vinculadas, y en muchos casos dependiente, de la máxima autoridad municipal, y son las encargadas básicamente del planeamiento físico del territorio, de la focalización del plan de inversiones, en muchos casos incluso de su ejecución, de la elaboración del plan de desarrollo, de la coordinación intersectorial al interior de la municipalidad y con otros servicios públicos autónomos, entre las funciones más importantes.

En definitiva el sistema de planificación se estructura teniendo en cuenta a lo menos las siguientes características:

i) Un carácter estratégico, dinámico, de definición de opciones que debe permitir una adecuada selección y focalización de proyectos, planes y programas.

ii) Un carácter participativo que consiste en reconocer a todos los actores que participan e intervienen la ciudad, tanto sociales como económicas, políticas y económicas.

iii) Un carácter multisectorial y territorial.

iv) Un carácter evaluativo de la gestión que posibilite el aumento de la productividad interna, el mejor uso de los recursos, desarrollar nuevas acciones en beneficio de los sectores sociales más postergados, incrementar la focalización de las inversiones en obra pública.

D. MODALIDAD Y CAPACIDAD INTERNA DE UN MODELO DE PLANIFICACION

Por las características actuales de las administraciones locales, el tipo y diversidad de funciones que deben enfrentar, la complejidad de sus estructuras organizacionales, la variedad de sus plantas profesionales, y por sobre todo la capacidad para alcanzar objetivos y metas que cooperen efectivamente a una mejor calidad de vida de la población, requieren de una estructura de planificación fundada a lo menos, en los siguientes lineamientos:

1. Flexibilidad administrativa

El sistema de planificación debe construirse y operar sobre el principio de flexibilidad administrativa que, básicamente consiste en entender que en la administración nadie tiene la facultad privativa de planificar y ésta es una función colectiva de la organización. En tal sentido, el término flexibilidad viene a reforzar el concepto de operación en una realidad dinámica y en permanente transformación, lo que demanda una estructura administrativa dúctil que de respuesta a los cambios.

2. Capacidad e instancia de coordinación

Las administraciones locales operan en un territorio donde otros agentes sociales y económicos planifican sus actividades y ejecutan planes y programas que tienen un impacto sobre el espacio urbano y sobre las propias políticas que implementa el municipio. El municipio debe por lo tanto, constituirse en una instancia con capacidad para coordinarse con los otros actores públicos y privados del territorio, de forma de alcanzar una óptima utilización de los recursos humanos y financieros, y una adecuada implementación de las políticas municipales. Relaciones con otros sistemas o subsistemas.

3. Capacidad e instancia de evaluación

La ejecución de planes, programas y proyectos requieren, necesariamente, de metodologías y capacidad de utilización de éstas, de forma tal que oportunamente puedan efectuarse las correcciones técnicas, corregirse las prioridades o la focalización de los planes, en la búsqueda de una adecuada utilización de los recursos. Los municipios destinan crecientes recursos a la obra pública y al pago de servicios a la comunidad, muchas veces estos recursos están asociados a créditos, de origen interno o externo, que el municipio debe reembolsar en un determinado período, por lo que la determinación de costos y beneficios asociados a las iniciativas y proyectos deben ser revisadas de manera de no comprometer las capacidades futuras de financiamiento de la administración. Este lineamiento básico viene a caracterizar a la estructura de planificación como una entidad no ejecutora de proyectos de inversión en obra pública o administración de servicios, tarea que corresponde a las direcciones pertinentes de la organización, sino como una instancia evaluadora y de control técnico, cooperadora en definitiva de una correcta ejecución de planes y programas.

4. Asistencia técnica

La asistencia técnica es un concepto que enlaza las capacidades de una estructura organizacional para una adecuada toma de decisiones y operación de sus iniciativas. Está directamente asociada a las capacidades profesionales de su personal y al acceso a un sistema de información que produzca oportunamente los requerimientos de datos necesarios.

E. ELEMENTOS DE SUSTENTABILIDAD DEL MODELO DE PLANIFICACION ESTRATEGICA

La planificación estratégica aparece como indispensable al verse enfrentadas las autoridades municipales a tener que diseñar cursos de acción y a adoptar iniciativas oportunas para enfrentar los desafíos y demandas del desarrollo de la ciudad.

El concepto estratégico está asociado a una modalidad de operación y gestión dinámica que funciona inmerso en un espacio en permanente movimiento y transformación, por lo que requiere de la suficiente flexibilidad para actuar y modificar planes, de forma de alcanzar los objetivos y metas propuestos.

La aplicación de este enfoque debe considerar al menos los siguientes aspectos:

i) El rol de la ciudad en el contexto nacional, como generadora de importantes bienes y servicios cuya influencia supera los límites del ejido urbano y la provincia, caracteriza a una economía local abierta, por lo que debe considerarse dentro de sus procesos de planificación el contexto externo, elemento que se encuentra incorporado dentro del tipo de análisis estratégico.

ii) El análisis de carácter cualitativo y sistemático es clave para integrar y compatibilizar la estrategia local con la provincial y nacional en materia de descentralización.

iii) La complejidad y profundidad de los problemas del municipio, requieren necesariamente de un horizonte de mediano y largo plazo los que integrados debidamente en el sistema de planificación permitirán definir las soluciones.

iv) La particularidad de la gestión municipal por tratarse de un sistema integrado que debe dar cuenta de una cantidad diversa de problemas y administrar servicios y del hecho que las distintas secretarías guardan relaciones de fortalecimiento mutuo, exige una estrategia de planificación integral, sin resquebrajar subsistemas que presentan un gran potencial y riqueza. El análisis estratégico cumple también con el requisito de estudiar el sistema en su conjunto.

v) El entorno cambiante y dinámico de las grandes urbes y de la economía nacional y local, exige una planificación flexible, tanto en términos de sus instrumentos como de los horizontes temporales, capaz de adaptarse a tales cambios.

vi) Finalmente es clave la continuidad del proceso de planificación de manera de mantenerlo actualizado, activo y vigente.

F. CONCLUSIONES

Los antecedentes entregados en el presente capítulo plantean los lineamientos básicos sobre el cual es necesario fundar un sistema de planificación y el análisis de sustentabilidad que para el caso de la ciudad de Córdoba se ha podido construir a partir del Diagnóstico Situacional.

El segundo aspecto que se desea resaltar es la opción por un modelo de planificación estratégico que sin duda demanda importantes tareas para su funcionamiento, en comparación con otras alternativas. La naturaleza sistémica del modelo propuesto es indicativo del esfuerzo que es necesario desplegar de parte de la organización, dado que involucra a todo el organigrama de la institución y no sólo a una parte de ella.

Por último, algunos comentarios sobre la relación entre la planificación y otros subsistemas con los cuales debe coexistir como son el de toma de decisiones y de información. Se parte de la premisa que estos subsistemas deben operar en conjunto, aunque tengan una "arquitectura organizacional" diversa, con lo cual se hace necesario la suficiente flexibilidad para efectuar los ajustes que demandará un buen acoplamiento. Sin embargo, el diseño y la construcción de los subsistemas puede efectuarse independientemente unos de otros, lo que requerirá de una instancia coordinadora que supervigile el montaje completo.

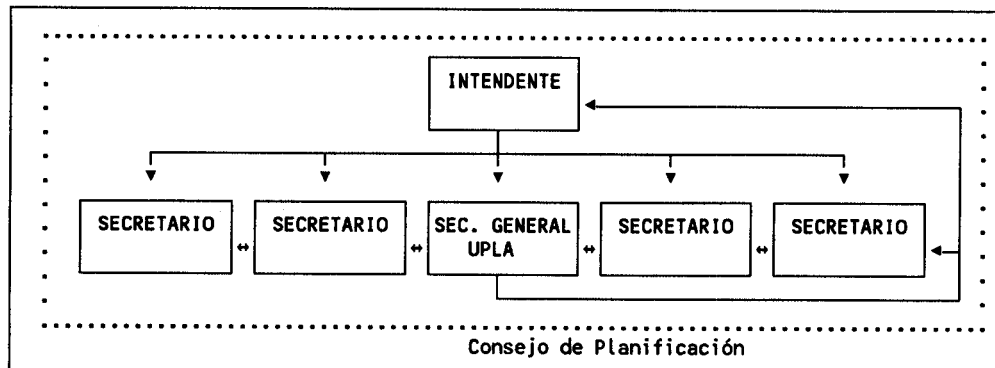
El subsistema planificación alimenta los canales de toma de decisiones y recibe como insumo y da como producto datos para el de información. La no presencia de alguno de ellos o su debilitamiento debiera generar un fenómeno de ocupación de funciones y espacios por el que presenta mayores niveles de desarrollo y dinamismo. El equilibrio de los subsistemas está dado por un funcionamiento adecuado de cada uno de ellos. Con ello deseamos dejar presente el permanente dinamismo en el que deberán operar cada uno de los subsistemas. La mayor o menor presencia de alguno de ellos no puede ser interpretada como síntoma de fracaso, sino como producto de la necesidad de efectuar ajustes al funcionamiento, operación o estructura.

III. EL SISTEMA DE PLANIFICACION (SP)

El Sistema de Planificación (SP) que se propone en este documento responde, por sobre su sustento teórico, a una concepción eminentemente práctica y realista de la planificación. En consecuencia, el SP propuesto incorpora la modalidad de gestión existente actualmente en el municipio de la ciudad, incluyendo la planificación sectorial que se realiza en cada una de las secretarías con coordinaciones informales entre ellas, con niveles decisorios también sectoriales pero de ratificación del ejecutivo.

El Sistema de Planificación del municipio de Córdoba estará integrado por un "Consejo de Planificación" formado por el Intendente y el Gabinete de Secretarios (total o parcialmente) con una estructura ejecutiva constituida por la Unidad de Planificación (UPLA).^{6/} El Consejo de Planificación es una forma de organizar y sistematizar las reuniones del Gabinete con objetivos de planificación. Esta especie de "anillo" de planificación permitiría al Gabinete integrarse al proceso, para lo cual la UPLA aporta, facilita e informa (reúne y acerca la información para la decisión). Este esquema (Ver Figura 1) permite por ejemplo, integrar una parte del Gabinete para el análisis de temas específicos o durante ciertos periodos en el proceso de planificación.

Figura 1
EL SISTEMA DE PLANIFICACION



La implementación del SP debe permitir respuestas cada vez más adecuadas a los desafíos de la gestión urbana, identificados en el diagnóstico tanto en términos de fortalezas y debilidades como de oportunidades y riesgos, de forma tal que no se transforme en un elemento meramente decorativo, sin reconocimiento por parte de las autoridades y funcionarios del municipio y de otras instancias gubernamentales. Por el contrario, el sistema debe tener no sólo funciones bien definidas sino también un espacio claro y reconocido en la estructura administrativa.

A. IDEAS-FUERZA DE LA PROPUESTA DE SISTEMA DE PLANIFICACION

La siguiente es una lista de las ideas-fuerza que subyacen en la presente propuesta:

i) La puesta en marcha de un nuevo sistema de planificación no significa un atentado contra lo existente, sino por el contrario su plena incorporación y utilización en el caso de funcionamiento eficiente.

ii) Debe buscarse incorporar a nuevos actores en el proceso, teniendo en cuenta que el municipio no es el único que planifica y ejecuta acciones que afectan a la ciudad.

iii) Es conveniente iniciar una campaña sistemática destinada a colocar la importancia de la planificación (de carácter estratégico) en un lugar destacado de la gestión municipal y de la opinión pública local.

iv) El Intendente de la ciudad debe ser el principal actor y gestor de este proceso de modernización de la gestión municipal.

v) Más que importantes recursos financieros, la puesta en marcha del sistema de planificación depende de un proceso de activación social e institucional que articule los intereses de los distintos actores.

vi) Parte importante del éxito estará asociado con la capacidad de la UPLA para articular la participación de manera de garantizar la viabilidad de los proyectos e iniciativas.

vii) La UPLA es un nexo técnico con las unidades de ejecución de proyectos y un nexo político en el sentido de asegurar una adecuada interpretación de las necesidades de la comunidad local.

viii) Un requisito indispensable para que la puesta en marcha del SP tenga una alta probabilidad de éxito es que se encuentren comprometidos todos los agentes locales.

B. LOS OBJETIVOS DEL MUNICIPIO A LOS QUE CONTRIBUYE EL SISTEMA DE PLANIFICACION

Los desafíos para el SP apuntan en varias direcciones. Entre los objetivos más relevantes a los que debe contribuir la puesta en marcha y funcionamiento del SP, los siguientes cuatro aparecen como fundamentales:

i) Uso adecuado y creciente de los recursos financieros locales. El SP contribuye a la priorización de planes y programas y a mejorar la focalización de inversiones, lo que supone mejorar la capacidad del municipio para detectar las necesidades en las áreas de prestación de servicios.

ii) Fortalecimiento de la capacidad de gestión de la institución. El SP permite mejorar el control de la gestión, la evaluación de la acción y la toma de decisiones y definir y ordenar prioridades de intervención.

iii) Proposición de criterios orientados a aumentar los niveles de participación. El SP facilita y promueve la participación de los diferentes niveles de la institución y entre la institución y los vecinos.

iv) Dar soporte técnico a la toma de decisiones del ejecutivo. El SP permite tomar mejores decisiones estratégicas y una vez que éstas están en marcha hacer el control de la gestión (decisiones intermedias o de pilotaje que sobrepasan la contabilidad clásica).

C. LAS FUNCIONES DEL SISTEMA DE PLANIFICACION

Las funciones del Sistema de Planificación son un conjunto de responsabilidades y tareas que constituyen sus obligaciones y que están directamente vinculadas al cumplimiento óptimo y eficiente de los objetivos que el municipio tiene como institución.

Entre estas funciones destacan las siguientes:

i) Contribuir a evaluar y priorizar planes, programas y proyectos. El SP permitirá una mejor evaluación de los proyectos, planes y programas, pero por sobre todo su priorización y calendarización, dadas las limitaciones de recursos para dar respuesta a demandas crecientes de la población.

ii) Coordinar las acciones intersectoriales e interinstitucionales. El SP es la forma de asegurar que la acción del municipio sea coherente entre los distintos sectores y en el tiempo.

iii) Proponer acciones de transformación y modernización en la gestión. La instalación del SP es un excelente pretexto para implementar las acciones de transformación necesarias para el logro de una gestión más eficiente.

iv) Recolectar y procesar información para la elaboración de diagnósticos. La instalación del SP permitirá resolver uno de los problemas más frecuentes en materia de información para la planificación y la gestión. Como la planificación tradicionalmente es sectorial, ninguna de las instancias que planifica está en condiciones de generar toda la información que se requiere. Además la suma de la información sectorial no necesariamente corresponde a la información global necesaria. El SP permitirá reunir la información sectorial y algo más pero bajo el prisma de la globalidad que ella deberá garantizar.

v) Elaborar el plan estratégico de la administración municipal. En cuanto a lo que podría denominarse la estrategia de acción comunal (o el plan estratégico o plan maestro, o directivo) éste debe ser por definición intersectorial e interdisciplinario. Debe incluir los lineamientos estratégicos del municipio (los que de alguna manera están en la plataforma política (programa político) del Intendente. Esta estrategia debe elaborarse en el nivel ejecutivo, en el Consejo de Planificación (Intendente/Gabinete de secretarios), correspondiéndole a la UPLA liderar el proceso, potenciarlo, viabilizarlo y traducirlo hacia los niveles técnicos y operativos. (Aquí es donde se pone a prueba la capacidad de coordinación de la UPLA).

vi) Apoyar la toma de decisiones. El SP deberá permitir todo el apoyo técnico necesario a una determinada decisión, acercando la información sectorial y global.

D. LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE PLANIFICACION

Dada la complejidad de las tareas del municipio y la diversidad de responsabilidades y tareas de sus funcionarios, no es posible proponer la construcción de un sistema de funciones excluyentes, menos aún en aquellas áreas que le son propias a una determinada unidad administrativa o de trabajo.

La planificación es un proceso que se realiza en todos los niveles y sectores del Municipio, por lo tanto no es una función o tarea de un solo nivel administrativo ni mucho menos exclusivamente de la UPLA.

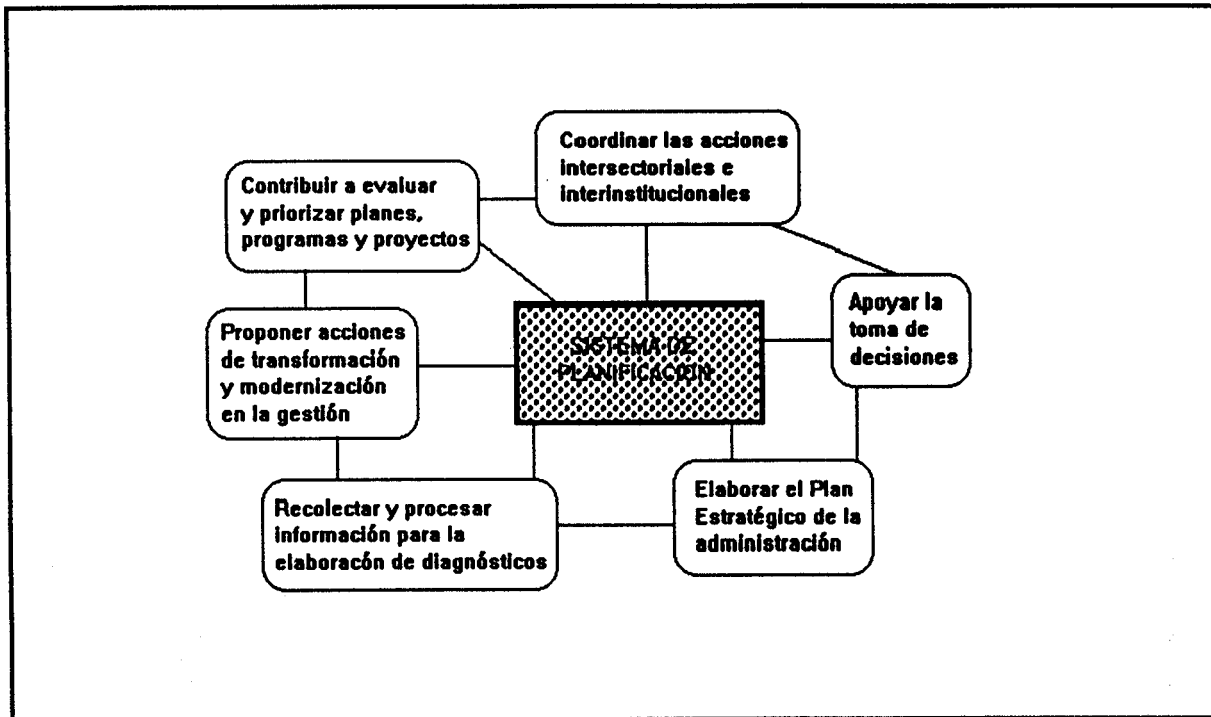


Gráfico 2: Funciones del Sistema de Planificación

1. El Consejo de Planificación

El Consejo de Planificación, actuando como cuerpo (Ver Figura 1), es el responsable de establecer los lineamientos globales, de tipo político-estratégicos de la gestión, en los que se insertará toda la acción de planificación del Municipio. Estos lineamientos se desprenden de la plataforma política del intendente, de los resultados de actividades del tipo taller de planificación estratégica y desde las demandas que se puedan identificar desde los CPC. Le corresponde igualmente a este Consejo, encabezar el proceso de toma de decisiones y realizar el control de la gestión y la petición de cuentas y aprobar el programa de inversiones y servicios y el programa de capacitación y fortalecimiento institucional.

Paralelamente, los Secretarios son los responsables de definir las políticas sectoriales que se desprendan de los lineamientos estratégicos generales, estableciendo las prioridades y desafíos, e implementando los planes y programas que de ellos se deriven. Les corresponde también encabezar el proceso de toma de decisiones y el control de la gestión del sector.

Cuadro 1
Funciones y tareas por nivel de planificación

Nivel de planificación	Funciones	Tareas específicas
<u>Intendente/</u> <u>Gabinete</u> <u>Secretarios</u> (Consejo de Planificación)	- Lineamientos políticos estratégicos de la gestión - Toma de decisiones - Control de gestión y petición de cuentas	- Aprobar el programa de inversiones y servicios - Aprobar el programa de capacitación y fortalecimiento institucional - evaluar las metas gestión y programas
<u>Secretarios</u>	- Definición política sectoriales - Implementación planes y programas - Toma de decisiones - Control de la gestión	- Elaborar programa y proyectos sectoriales - Control de la ejecución y gasto - Implementar iniciativas de capacitación
<u>Unidad de Planificación</u> (UPLA)	- Priorización y evaluación de proyectos - Liderar proceso elaboración del plan estratégico - Evaluación ex-ante y ex-post - Procesar y recabar información - Administrar banco de proyectos	- Definir metodologías de evaluación y priorización de proyectos - Crear y administrar banco proyecto - Coordinación y coherencia de planes y programas - Administrar bases de información

Cuadro 2
Insumos y Productos por nivel de planificación

Insumos	Nivel de Planificación	Productos
- Plataforma política - Resultados taller de planificación Estratégica - Demandas provenientes de los CPC	<u>Intendente/Gabinete</u> (Consejo de Planificación)	- Lineamientos generales de gestión, planes y programas - Prioridades globales
- Lineamientos directivos - Diagnósticos sectoriales	<u>Secretarios</u>	- Planes, programas y proyectos a ejecutar - Prioridades y desafíos sectoriales
- Prioridades globales - Prioridades sectoriales - Prioridades territoriales (proveniente del sistema de micro-planificación)	<u>Unidad de Planificación</u> (UPLA)	- Plan estratégico (prioridades) - Evaluación principales proyectos - Información para alimentar/mejorar proceso de toma de decisiones

2. La Unidad de Planificación (UPLA)

La Unidad de Planificación es una unidad de coordinación, de apoyo, esencialmente facilitadora. La UPLA estará cerca de la máxima autoridad con una dependencia directa del poder político. La Unidad tendrá poco personal, constituido por un equipo profesional de mucho peso, pero con una estructura simple, sencilla y su instalación debe ser paulatina.

En consecuencia, la Unidad de Planificación viene a constituirse en una instancia técnico-administrativa, altamente profesionalizada a través de la cual las acciones del municipio son analizadas, evaluadas y priorizadas, teniendo la visión de conjunto, de forma tal que la ejecución de planes y programas alcance su mayor nivel de coherencia y eficiencia tanto financiera como de impacto social.

El ciclo de planificación se caracteriza por ser multidireccional, es decir, la generación de acciones e iniciativas puede producirse en cualquiera de los niveles administrativos del municipio o de sus instancias descentralizadas. Dado que se trabaja con presupuestos anuales, el ciclo de planificación debe establecer un cronograma de operación, que debe ser conocido y respetado por las unidades administrativas, de forma que la ejecución de planes y programas se realice temporal y financieramente en el momento adecuado.

Teniendo en cuenta los desafíos, las potencialidades y las dificultades descritas, las siguientes son las funciones de la Unidad de Planificación (ver Cuadro 1):

i) Coordinar la elaboración del plan de gestión estratégico de la administración: este plan debe ser de naturaleza plurianual y debe contener los objetivos, metas y estrategias necesarias para dar cumplimiento a lo "prometido" por la autoridad. Debe contener criterios de factibilidad técnica y financiera de los programas y los antecedentes técnicos que den soporte a las opciones de desarrollo e inversiones.

El plan debe contar con la aprobación del Consejo de Planificación y el conocimiento del Concejo Deliberante, y debe contener los lineamientos de acción de cada sector, su justificación y las metas a alcanzar en el período. El plan debe ser revisado y ajustado permanentemente, de manera de ser un instrumento dinámico, de trabajo, que permita a cada sector diseñar sus planes y programas en función de los objetivos definidos. El plan debe recoger y compatibilizar tanto los criterios globales, sectoriales como territoriales.

El plan estratégico no es sólo una descripción de intenciones, debe contener objetivos y metas a alcanzar y estar respaldado por los planes, programas y proyectos de cada sector.

La elaboración del plan estratégico es un proceso que puede ser "simultáneo" a las definiciones sectoriales. De hecho estas definiciones sectoriales alimentan la elaboración del plan y a su vez, éste direcciona a las primeras.

ii) Entregar orientaciones en cuanto a las opciones en materia de política sectorial: es decir cumplir un rol de evaluador de proyectos de las diferentes opciones o de priorización de inversiones, o ambas. En este sentido, deberá coordinar un conjunto de profesionales especializados en sectores capacitados en evaluaciones de proyectos. La ejecución de un proyecto involucra habitualmente aspectos físicos, impactos sociales y ambientales, estéticos y económicos.

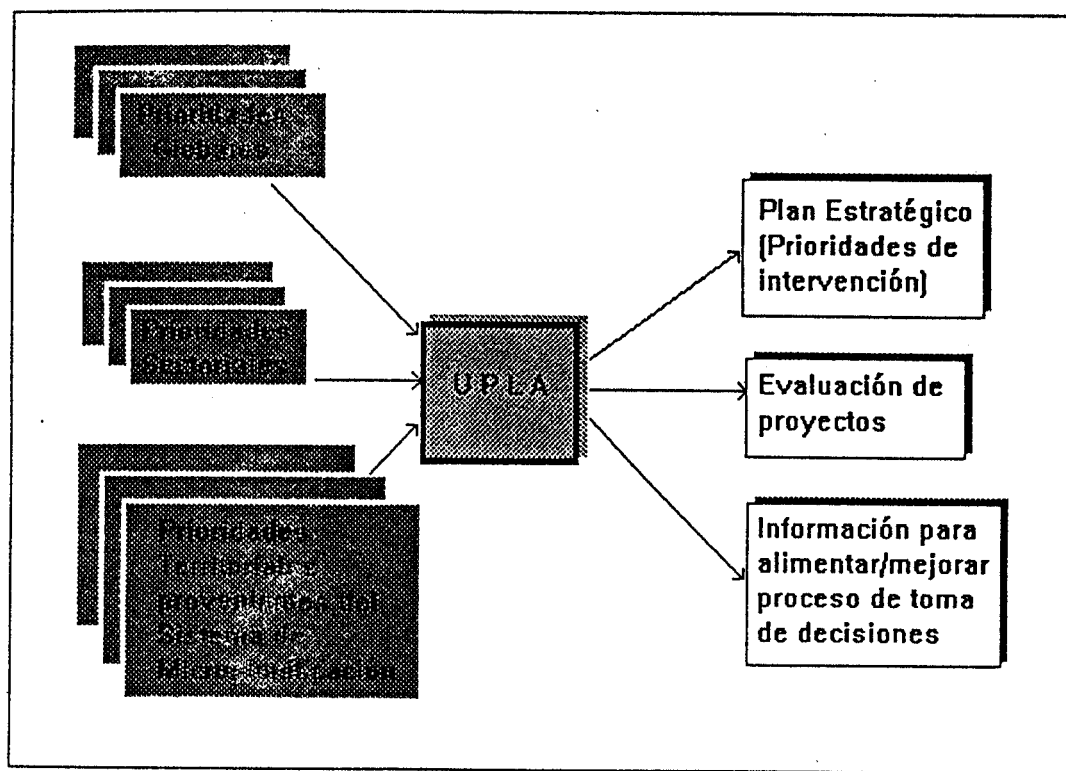
iii) Contribuir a la coordinación de planes y programas entre las diferentes entidades administrativas del municipio y con los niveles de administración provincial y nacional.

iv) Realizar la evaluación ex-post de planes y programas que permitan verificar el cumplimiento de los objetivos y premisas previos a la ejecución de los proyectos, de manera que sirva como antecedente para mejorar la focalización del gasto y la calidad tanto desde el punto de vista del diseño como de la ejecución de los proyectos, así como de los criterios estratégicos previamente establecidos.

v) Administrar y alimentar bases de información: indispensable para alimentar el sistema de planeamiento y toma de decisiones.

La Unidad de Planificación estará vinculada directamente al Ejecutivo en la Secretaría General del Municipio, en la Dirección de Organización, Sistemas y Control de Gestión, en virtud de las responsabilidades que la Ordenanza Orgánica de la Municipalidad N° 7926 le asigna a dicha Secretaría especialmente en el Título Segundo, F, Artículo 13, Incisos b), c) y j)).

Figura 3
Insumos y productos de la UPLA



3. Condiciones necesarias para la implementación de la UPLA

Las condiciones necesarias para implementar el SP encabezado por la UPLA, de manera de dar cumplimiento a las funciones anteriormente descritas, deberán estar acompañada de:

i) Las atribuciones necesarias y modificaciones pertinentes al organigrama municipal para el cumplimiento de las responsabilidades que se busca radicar en la nueva entidad.

ii) Los instrumentos para operación, tanto físicos como de funcionamiento, indispensables para el cumplimiento de las funciones encargadas. Hacemos una diferencia entre instrumentos de operación municipal, las ordenanzas de uso del suelo y otras, la plataforma política y otros, que son herramientas de impacto global, que cruzan todo el municipio. Los instrumentos de operación están referidos a una determinada instancia administrativa. El alto nivel de profesionalismo que deberá tener la UPLA, implicará trasladar un determinado número de profesionales desde las diferentes Secretarías del Municipio a ésta.^{7/} El perfil de los profesionales de la UPLA incluye a especialistas en planificación de infraestructura, medio ambiente, presupuestación y control.

iii) Un sistema administrativo y técnico no burocrático. En otras palabras orientarse hacia un sistema más sencillo que complejo, más articulador que burocrático, que sea más propositivo y con capacidad para resolver problemas que uno que establezca barreras y restricciones a la iniciativa.

iv) Cada Subsecretaría identificará un profesional o grupo de trabajo encargado de evaluar los proyectos del sector en base a las pautas y criterios fijados o determinados en conjunto por la UPLA y el sector correspondiente.^{8/} La UPLA, en conjunto con el sector, fija los parámetros y metodologías necesarias para evaluar o priorizar proyectos y coordina el proceso en el nivel intersectorial, pero la tarea propiamente tal la realiza independientemente cada sector o Secretaría. En esta misma dirección, será necesario que los encargados sectoriales de planeamiento cuenten con los instrumentos y preparación para realizar esta tarea (ver punto sobre plan de fortalecimiento institucional).

E. CONCLUSIONES

A modo de conclusión de este punto:

i) El Sistema de Planificación que se propone para la ciudad de Córdoba, se funda en cuatro principios fundamentales. El primero de estos principios es el de la gradualidad, entendida como un proceso temporal y sectorial que se inicia en lo existente

(planificación sectorial) hacia situaciones más complejas donde la gestión urbana en su conjunto es planificada. El segundo principio es el de la flexibilidad, que implica una revisión permanente de las decisiones adoptadas en los diferentes niveles jerárquicos. El tercer principio es el de la responsabilidad política, que reconoce en el Intendente la principal instancia de toma de decisiones. Finalmente, el cuarto principio es el de la participación ciudadana, a través de mecanismos diseñados por el municipio que permitan al sistema de planificación recoger las opiniones, ideas, aportes, intereses de la comunidad involucrada.^{9/}

ii) El SP es una instancia que cruza horizontal y verticalmente todo el municipio y su puesta en marcha depende fundamentalmente de la capacidad de traspasar paulatinamente información generada por las diferentes secretarías al nivel de planificación, que por naturaleza es principalmente de coordinación, evaluación y control. El principal objetivo del sistema de planificación es aumentar la capacidad del municipio para manejar el desarrollo de la ciudad.

iii) En relación a la viabilidad política de implementar el SP para el Municipio, existen dos posiciones que no son irreductibles dado que se mezclan en muchos aspectos. Esta propuesta concilia las dos: la primera es una posición que podríamos llamar corto plazo y que apunta a potenciar las acciones de la institución en el período de vigencia de la actual administración y la segunda se basa en la necesidad de estructurar una modalidad que pueda ser permanente en la estructura municipal y que por lo tanto tenga una vigencia que supere la actual administración.

iv) En consecuencia la instalación del SP se hará teniendo en cuenta los tiempos políticos (a la actual administración le quedan dos años). Aquí la gradualidad significa que deben aplicarse en un primer momento aquellas partes del sistema, procedimientos, instancias que aparecen como "instalables" (aprovechables) en el tiempo que le resta a la actual administración. En un segundo momento deben aplicarse las cosas que aparecen recomendables aunque sobrepasen el período del actual Intendente. Se refiere a aquellos instrumentos, procedimientos, medidas que permitan sentar las bases del SP de manera que éste trascienda la actual gestión (medida que por lo demás está en la esencia de la planificación: proceso orientador de mediano y largo plazo, ligada a los objetivos políticos concretos). El mediano plazo aparece en el contexto de esta propuesta, como el fin del período del actual gobierno municipal.

v) El SP debe estar relacionado con la Secretaría de Economía y Finanzas y en especial con el proceso de presupuestación y de ejecución presupuestaria, en el entendido que esta última es uno de los instrumentos que permite efectuar un control y evaluación de la gestión y por ende, de los objetivos y metas alcanzados en un determinado período por el Municipio.

vi) Como una manera de reforzar este rol del presupuesto municipal y de privilegiar los programas y proyectos más importantes de la administración y como una forma de premiar la eficiencia de las Secretarías, en relación al uso de los recursos asignados en el presupuesto, se propone consignar en el proyecto de presupuesto mecanismos de estímulos a la gestión, a través de la distribución de una provisión de eficiencia, algunos compromisos de crecimiento de programas que permitan un horizonte de planificación plurianual en sectores de inversión estratégicos o relevantes. De igual manera, con el fin de apoyar el proceso de desconcentración administrativa y las acciones de microplanificación, la creación de un Fondo de Inversión Barrial, que estimule el cofinanciamiento de proyectos por parte de los vecinos, puede ser un adecuado mecanismo para estimular la participación ciudadana y resolver el financiamiento de proyectos de inversión seleccionados por la comunidad y el Municipio, que apunten a mejorar la calidad de vida de ciertos asentamientos.

IV. PROGRAMAS PARA LA IMPLEMENTACION DEL SISTEMA DE PLANIFICACION

La instalación del Sistema de Planificación supone una serie de medidas de parte de la autoridad municipal^{10/} así como la adopción paulatina de varios proyectos o programas. Las propuestas siguientes constituyen, a juicio de la consultoría, la plataforma para la puesta en marcha del SP del Municipio de Córdoba.

A. SISTEMA DE INFORMACION MUNICIPAL (SIM)^{11/}

Es necesario contar con un sistema de información capaz de responder a las necesidades de la planificación, al menos en las dos siguientes categorías:

- Acción administrativa y financiera: elaboración del presupuesto municipal, manejo contable, técnicas de gestión y evaluación de la ejecución presupuestaria.
- Conocimiento del territorio municipal: en términos de su población, localización de la oferta de servicios (escuelas, hospitales, consultorios, transporte etc.), espacios construidos, de la localización de las unidades productivas, de la identificación de las principales zonas y tipo de demandas, etc.

B. PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL (PFI)

El PFI es un programa netamente de capacitación en las áreas de evaluación y control de proyectos, planeamiento urbano/regional, priorización de inversiones, administración de bancos de proyectos, evaluación ex-post de obra de gestión pública, planificación estratégica, impacto ambiental entre otras. La municipalidad podría establecer estos programas vía convenio de cooperación con la Universidad Nacional de Córdoba u otra entidad académica o de capacitación, nacional o multilateral. Los programas de capacitación deben ser permanentes en el tiempo de acuerdo con los requerimientos que demanda la gestión y con los niveles de especialización o capacitación que van alcanzando los funcionarios municipales.

El PFI es necesario como punto de partida para la implementación del sistema. La iniciativa de fortalecimiento institucional dirigida principalmente en tres direcciones: la primera dirigida a mejorar las capacidades de gestión del equipo directivo (Gerencia Pública o Municipal), la segunda orientada a un programa de capacitación de personal municipal en general (profesionales, técnicos y administrativos), y por último, una iniciativa orientada al tema de priorización de planes y programas (que considere variables tanto técnicas como políticas) y de focalización de inversiones.

Este programa de fortalecimiento institucional debe tener como objetivo fundamental en su primera etapa sensibilizar al personal municipal acerca de las reformas que se implementan desde el Ejecutivo para mejorar la gestión y entregar los lineamientos estratégicos y políticos de la actual administración.

1. Area de Capacitación

El programa de capacitación se orienta principalmente a apoyar los cambios institucionales y de gestión impulsados por el municipio. En este sentido, la propuesta está dirigida a la implementación de:

i) Curso de Evaluación de Proyectos para profesionales y técnicos del área de planeamiento urbano, obra pública y servicios (educación, salud, transporte y medio ambiente) principalmente. El objetivo de esta iniciativa debe estar orientado a entregar las herramientas teóricas y prácticas para la formulación y preparación de proyectos de inversión municipal (ciclo de un proyecto, identificación de ideas, costos, ingeniería del proyecto, ejecución, gerencia de proyectos entre los temas más relevantes a abordar). Paralelamente el curso debe contemplar los aspectos prácticos para lo cual se propone, a nivel de taller, terminar con un número determinado de proyectos preparados y/o evaluados. la duración de este curso es de 2 semanas.

ii) Curso de Desconcentración de Servicios Municipales y Ordenamiento Territorial para profesionales, técnicos y administrativos con responsabilidades en la administración y funcionamiento de los CPC. Los temas a abordar en este curso están dirigidos a profundizar los conocimientos y los instrumentos en materia de desarrollo local, descentralización y desconcentración de servicios públicos. Las materias propuestas para el curso son: impacto territorial de las políticas públicas, descentralización administrativa y desconcentración de servicios, aspectos teóricos y prácticos del ordenamiento territorial, identificación y evaluación de proyectos, macro y micro planificación. Este curso al igual que el anterior debe contemplar una duración mínima de 2 semanas con una participación a tiempo completo de sus integrantes.

iii) Curso de Gestión Municipal orientado a directivos y profesionales destinado a discutir los principales temas que plantea la gestión pública y la administración local en la actualidad: la transformación del Estado, la democracia y la participación local, la descentralización de funciones, la administración de la gestión, la inversión pública entre otros. Este curso puede organizarse a través del sistema de seminarios y constituirse en una actividad permanente de periodicidad quincenal. La preparación y ejecución del curso puede encargársele a una universidad local o empresa consultora.

2. Area Preinversional

Las acciones de preinversión están dirigidas a la realización de estudios, diagnósticos territoriales o sectoriales e identificación de problemas sociales con el objeto de poder identificar las iniciativas más prioritarias, dar un mejor uso a los recursos financieros, aumentar la rentabilidad y focalización de los proyectos de inversión.

Todas las Secretarías que tienen asignados recursos para financiamiento de proyectos en obra pública, debieran efectuar estudios preinversionales, especialmente para sus iniciativas más importantes, que involucren significativas cantidades de recursos financieros, con el fin de minimizar riesgos y costos, mejorar la calidad de los proyectos y aumentar su rentabilidad. El desarrollo del área preinversional debiera permitir la realización de:

- Diagnósticos sectoriales y territoriales.
- Mejoramiento de la cartera de proyectos de inversión.
- Seminarios con entidades públicas y/o privadas para discutir, planificar y acordar proyectos de inversión y servicios estratégicos para la ciudad.

El área, por la naturaleza de sus acciones, debiera tener a la Secretaría de Desarrollo Urbano como su coordinador responsable.

C. TALLER DE PLANIFICACION ESTRATEGICA MUNICIPAL (TPEM)

El TPEM debe ser una actividad periódica orientada a identificar las definiciones estratégicas del municipio y las acciones que aseguren la óptima utilización de los recursos. En este taller debiera estar involucrado personal municipal a nivel directivo y ejecutivo así como actores relevantes de la ciudad (miembros del Concejo Deliberante, académicos, comerciantes, industriales, etc.).

El objetivo del TPEM es definir los grandes lineamientos estratégicos del Municipio conciliando la mayor parte de los intereses de los actores que operan en él, identificando aquellos que se complementan, potencian o contradicen.

Esta es una actividad que puede realizarse cada 2 ó 3 años, con una duración de 2 ó 3 días. Para asegurar el éxito de esta actividad se pueden adoptar algunos de los esquemas de planificación estratégicas más exitosos (por ejemplo, planificación por objetivos), buscando la colaboración de un experto con mucha experiencia en dirigir talleres de esta naturaleza. El primer taller puede realizarse en el mes de marzo de 1994.

D. EL BANCO DE PROYECTOS (BP)

El BP es considerado un instrumento importante en el sentido de abrir un MENU más variado de posibilidades de acción municipal (catastro de posibilidades elegibles dentro de las líneas estratégicas definidas por el Municipio). Permite por ejemplo, a la hora de los necesarios "golpes de timón" en la conducción municipal, disponer de una mayor cantidad de posibilidades (multiplicar las opciones) y seguir la "vida" de un proyecto desde sus inicios hasta su ejecución y evaluación final.

En una primera etapa se piensa en un banco simple, en el que para cada proyecto se consideren además de los datos propios del proyecto (montos y tipo de proyecto, localización) algunas variables tales como impactos negativos en el caso de no hacerse el proyecto, reacción de la gente, complementariedad con otros proyectos, contribución por su localización, por ejemplo, a la acción municipal en zonas de microplanificación declaradas prioritarias, y contribución al logro de los objetivos estratégicos del Municipio.^{12/}

La arquitectura del BP debe ser modular y ampliable en el tiempo. Un primer módulo a aplicar en una primera etapa del SP debiera contener la siguiente información:

- Nombre del proyecto.
- Responsable (institucional) del proyecto.
- Descripción del proyecto (señalar si el proyecto presentado corresponde a obra física nueva, equipamiento, estudio o diagnóstico, remodelación o recuperación. Deberán indicarse sus principales características, así como los bienes y servicios que generará o cualquier otra información relevante).
- Justificación del Proyecto (deberá indicarse por qué es importante ejecutar el proyecto, contrastándolo con otras eventuales alternativas).
- Etapa en que se encuentra el proyecto (señalar alguna de las siguientes alternativas):

- * Idea, indica sólo la idea general de identificación de un posible proyecto.
 - * Perfil, considera una mayor precisión en relación a la idea, teniendo en cuenta costos estimativos de inversión, beneficios y tiempo de ejecución.
 - * Prefactibilidad, significa que el proyecto se encuentra en etapa donde se considera una cierta evaluación económica en cuanto a su rentabilidad o importancia.
 - * Factibilidad, significa que el proyecto tiene el análisis de rentabilidad, con un detalle de sus principales componentes.
 - * Listo para ejecución, el proyecto tiene sus diseños de ingeniería acabados o su formulación precisa para los estudios y está en condiciones de ser ejecutado.
 - * En licitación o contratación.
 - * En ejecución.
 - * Terminado, el proyecto está recepcionado (tiene el pase correspondiente) por la autoridad competente.
-
- Plazos de ejecución (se refiere al tiempo previsto desde la iniciación física del proyecto hasta su puesta en marcha u operación).
 - Características técnicas (descripción de las características técnicas generales en cuanto a equipos, materiales e insumos).
 - Localización (debe contener la localización física del proyecto y el área de influencia beneficiada).
 - Vida útil del proyecto (para el caso de obras civiles o equipamiento debe señalarse el tiempo de duración).
 - Personal municipal involucrado durante la operación del proyecto (identificar la demanda y tipo de personal indispensables para ejecutar el proyecto).
 - Beneficiarios del proyecto (directos, los que reciben o harán uso de bienes y servicios que generará el proyecto; indirectos, otros efectos del tipo valorización de propiedades, dinamización del comercio, generación de empleos).
 - Impactos ambientales del proyecto (identificar sucintamente los efectos ambientales posibles de generar como consecuencia de la ejecución y operación del proyecto. En la actualidad, la Municipalidad se encuentra preparando disposiciones específicas sobre este tema).
 - Impactos negativos en caso de no hacerse el proyecto.
 - Tipo de evaluación (si la hubiere) y resultados obtenidos.
 - Observaciones (deben identificarse otros aspectos importantes relacionados con el proyecto como titularidad del terreno donde se va a ejecutar la obra o la complementariedad con otros proyectos).

E. PROGRAMAS DE EVALUACION Y PRIORIZACION DE PROYECTOS

Entre los principales objetivos del Municipio a los que contribuye el SP está el uso adecuado y creciente de los recursos, lo que significa mejorar la capacidad del Municipio para detectar las necesidades más urgentes de la población (lo que se está resolviendo en parte con la adopción por el Municipio del Sistema de Microplanificación y Participación, el que arrojará listas de ideas de proyectos y acciones resultantes de los talleres de microplanificación). Esto significa además, frente a múltiples necesidades y recursos limitados, priorizar las respuestas (los proyectos que responden a las necesidades identificadas por la propia comunidad o por el Municipio). Esto supone la incorporación gradual de criterios de evaluación y priorización de proyectos. En relación a la evaluación de proyectos los criterios y los métodos posibles de aplicar son diversos y de distintos niveles de complejidad. La consultoría estima que, en beneficio de la aceptación por parte de las autoridades municipales del Sistema de Planificación propuesto, un sistema de inversión municipal que incluya sofisticados métodos de evaluación de proyectos, corresponde a una medida a implementar con posterioridad, una vez que las bases del SP se consoliden.

En consecuencia, el énfasis estará puesto, en esta primera etapa, en los criterios de priorización de proyectos.

1. Pasos a seguir para la priorización de los proyectos

i) Identificación en cada una de las Direcciones (y también en los talleres de microplanificación cuando corresponda) de todos los proyectos posibles, ya sea que se encuentren a nivel de idea, perfil, prefactibilidad, factibilidad o en condiciones de ejecución.

ii) Cada Dirección (o la unidad de microplanificación cuando corresponda) entregará a la UPLA una lista priorizada de todos los proyectos posibles de ejecutar.

iii) La UPLA, a partir de todos los antecedentes recogidos en el Taller de Planificación Estratégica y sobre la base de los criterios incluidos en el Plan Estratégico, establecerá una lista de prioridades globales que será sancionada por el Consejo de Planificación.

iv) La UPLA propondrá a cada uno de los sectores (o a la unidad de microplanificación cuando corresponda) una nueva priorización, resultante de aplicar el tamiz de las prioridades globales (ver cuestionario preliminar en el punto 2 de la sección E).

v) Al final de este ejercicio de dos o tres semanas se someterá al Consejo de Planificación una propuesta global de proyectos priorizados para su aprobación.

vi) Con estos proyectos priorizados se procederá a las discusiones presupuestarias teniendo en cuenta las definiciones globales que la Secretaría de Economía, conforme al Plan Estratégico, haga en materia de uso de los recursos (ver punto 2 de la sección F).

2. Cuestionario preliminar de elegibilidad

Este cuestionario preliminar se basa en lo que parecen ser hoy las prioridades del Municipio, por lo que deberá redefinirse o ajustarse con el Taller de Planificación Estratégica y con el Plan Estratégico.

- a) Número de beneficiarios directos e indirectos.
- b) Empleo directo e indirecto que generará el proyecto.
- c) Duración del proyecto.
- d) Fecha de inicio del proyecto.
- e) Monto de la inversión.
- f) Localización del proyecto (a efectos de compararlo con las prioridades territoriales).
- g) Complementariedad del proyecto con otros proyectos.
- h) Aceptación de parte de la comunidad (para compararlo, cuando corresponda, con las prioridades definidas en los talleres de microplanificación).
- i) Impactos ambientales si se conocen o se tienen los estudios.
- j) Impactos negativos en el caso de no hacerse el proyecto.
- k) Contribución del proyecto a los siguientes objetivos estratégicos del Municipio:

- * Mejorar la calidad de vida de la población a través del mejoramiento de los servicios.
- * Mejorar la eficiencia en el uso de los recursos.
- * Mejorar el medio ambiente.
- * Contribuir a la desconcentración de la gestión municipal.
- * Mejorar la percepción que la comunidad tiene de la gestión municipal.
- * Participación ciudadana.
- * Desarrollo económico-social local.

F. PROGRAMAS ORIENTADOS A INCREMENTAR LA EFICIENCIA EN LA
EJECUCION PRESUPUESTARIA, LA GESTION Y LA
FOCALIZACION DE LOS RECURSOS

La modernización de las instancias de gestión municipal pasa necesariamente por implementar acciones en diversos campos como son la capacitación, programas de estímulo a la productividad, desburocratización de procedimientos administrativos, control de gestión por resultados, entre los más vitales.

En este sentido, el presupuesto municipal debe ser reconocido como un instrumento en el cual no sólo se especifican los programas y proyectos a ejecutar en un determinado período, sino también de ciertos mecanismos que permitan estimular y premiar el óptimo desempeño de los programas presupuestarios en relación con aquellos que no alcanzan los resultados comprometidos. De igual manera se considera pertinente alcanzar compromisos políticos que permitan acordar un crecimiento efectivo de ciertos sectores de inversión prioritarios para la administración.

1. Provisión de eficiencia municipal

La provisión de eficiencia municipal es un porcentaje de los recursos destinados a inversión (por ejemplo un 5%) que se distribuiría a principios del año presupuestario con el fin de premiar el óptimo uso de los recursos presupuestarios del ejercicio anterior. El indicador para distribuir esta provisión puede ser el resultado de la relación entre presupuesto inicial y gasto efectivo e incorporar en el futuro otros indicadores de gestión tales como monto de la cartera de proyectos.

2. Acuerdo político que posibilite el crecimiento futuro de ciertos programas durante el mandato de la administración

Como una fórmula de privilegiar determinados programas prioritarios, el Gabinete puede acordar que ciertos programas crecerán a una tasa superior en los próximos años con el objetivo de priorizar determinadas líneas de acción. Ello debiera permitir que los responsables de ejecutar el programa conozcan con antelación el umbral presupuestario para los próximos años, facilitando con ello la planificación de nuevas iniciativas para los siguientes años presupuestarios.

Sin duda, este tipo de acuerdo demanda una opción por priorizar ciertas iniciativas en relación a otras, para lo cual es necesario estudiar los posibles costos políticos de la medida.

3. Programa de Inversión Barrial (PIB)

El Programa de Inversión Barrial es una iniciativa de operación descentralizada, destinada a apoyar el financiamiento de las acciones de mejoramiento urbano en los barrios más pobres de la ciudad con un impacto directo en la calidad de vida de sus habitantes.

El PIB puede ser administrado desde los CPC, de manera que éstos cuenten con una cierta cantidad de recursos de inversión para responder a las demandas de su jurisdicción.

El Programa puede ser operado en su inicio desde el Palacio Municipal utilizando como criterio de distribución la priorización territorial proveniente de las áreas de microplanificación. Este Programa está destinado a servir de estímulo a las acciones definidas por los vecinos permitiendo su participación en el cofinanciamiento de obras de envergadura barrial.

V. INSTRUCTIVO DE OPERACION DEL SISTEMA DE PLANIFICACION

A. CONSIDERACIONES GENERALES

La concreción de prioridades y la aplicación del cronograma con la implementación de las nuevas acciones va a depender de los objetivos políticos estratégicos presentes en el momento de la toma de decisiones, dado que la puesta en marcha del sistema requiere impulsar iniciativas diversificadas y multidireccionales, a saber:

i) Acciones destinadas a elevar los niveles de coordinación en la gestión municipal, para lo cual se propone que el Consejo de Planificación revise periódicamente el cumplimiento de objetivos y metas, apruebe la implementación de planes y programas, efectúe el control de gestión y coordine las acciones intersectoriales. El Consejo de Planificación pasa a constituirse en un cuerpo colegiado con funciones principalmente de coordinación y control. El responsable de la UPLA es el Secretario General, quien es parte del Consejo de Planificación. La UPLA es la Secretaría Técnica del mismo y está dirigida por un Coordinador, quien acompaña al Secretario General a las reuniones del Consejo, actuando como secretario del mismo.

ii) Acciones orientadas a transformar el presupuesto municipal en un instrumento de planificación para lo cual el municipio a través de la Secretaría de Economía debe utilizar los períodos de formulación, elaboración y ejecución presupuestaria como instancias de planificación y coordinación de planes, programas y proyectos. El proyecto de presupuesto debe sustentarse, en especial lo referido a la obra pública y servicios, en las iniciativas concretas a implementar durante el año presupuestario, resultantes de las prioridades descritas en el punto E.

iii) Iniciativas orientadas a la capacitación de los funcionarios municipales, que se orienta principalmente en tres direcciones:

- sensibilizarlos en relación a la necesidad de impulsar y profundizar el proceso de reforma administrativa,

principalmente en lo relacionado con el proceso de desconcentración administrativa del municipio;

- incrementar la capacidad de uso de los recursos financieros y humanos.

iv) Acciones destinadas a implementar la Unidad de Planificación cuyas funciones se encuentran descritas precedentemente en este documento. Las tareas a desarrollar son:

- sensibilizar al Intendente y Gabinete de la importancia y rol del SP y de la UPLA;
- efectuar la selección del personal adecuado;
- definir el proceso de adecuación de funciones y tareas.

v) Acciones orientadas a la elaboración del Plan Estratégico de la Municipalidad de Córdoba, el cual debe contener las principales tareas y lineamientos a alcanzar durante el período de vigencia de la actual administración y otros de más largo plazo que puedan percibirse. Para ello proponemos:

- Implementar el Taller de Planificación Estratégica Municipal, el que deberá contar con un primer documento de discusión elaborado por el municipio.
- Cada Secretaría deberá elaborar un documento que contenga las propuestas sectoriales para el período con sus respectivos objetivos, metas y análisis de factibilidad y deberá describir además las acciones que se visualizan más allá de 1995.
- La Secretaría de Gobierno, de no estar en funciones la UPLA, deberá encargarse de preparar el documento estratégico de la municipalidad, resultante de la discusión colectiva del documento inicial, de la discusión de los documentos sectoriales y de los aportes de los distintos actores participantes en el Taller. El documento estratégico deberá ser revisado con cierta periodicidad y debe servir además para evaluar el cumplimiento de las metas propuestas.

vi) Acciones destinadas a implementar la estrategia de desconcentración de servicios y funciones municipales para lo cual se sugiere desde la perspectiva del sistema de planificación, incorporar la metodología de micro planificación para validar planes y programas de impacto barrial los que deberán ser manejados y operados desde los CPC.

B. DETALLE POR ACTIVIDAD

La puesta en marcha del Sistema de Planificación demandará la ejecución de una serie de actividades, cuyo detalle y calendarización se especifica a continuación.

- 1) Aprobación del Sistema de Planificación. La Municipalidad de Córdoba deberá formalizar la aprobación del SP a través del Decreto correspondiente, durante la primera quincena del mes de diciembre de 1993.
- 2) Designación del responsable de la UPLA. La UPLA estará localizada en la Secretaría General del Municipio, específicamente en la Dirección de Organización, Sistemas y Control de Gestión. El Secretario General será el responsable del Sistema de Planificación. El Coordinador de la UPLA deberá ser designado durante la primera quincena de diciembre de 1993. Este Coordinador es quien oficiará de secretario técnico del Consejo de Planificación.
- 3) Primera reunión del Consejo de Planificación. El Consejo de Planificación constituido por el Gabinete de Secretarios y presidido por el Intendente, deberá constituirse formalmente durante la segunda quincena de diciembre de 1993. Esta reunión será convocada por el Intendente en conjunto con el Secretario General.
- 4) Selección y designación del personal de la UPLA. Para la selección del personal de la UPLA deberá tenerse en cuenta el nivel de profesionalismo, conocimientos en planificación de infraestructura, medio ambiente y presupuestación y control, señalados en el Capítulo III. La designación de este personal deberá ser de costo cero para el Municipio por cuanto debe privilegiarse el traslado de personal de otras direcciones del Municipio. Esta etapa deberá quedar finalizada durante la primera quincena del mes de diciembre de 1993.
- 5) Reunión preparatoria del Taller de Planificación Estratégica. Esta actividad será convocada por el Coordinador de la UPLA y en ella participarán los profesionales de la Unidad y un representante por Secretaría, nominado por el respectivo Secretario. El objeto de la reunión preparatoria es estructurar el taller, determinar el número y tipo de participantes y fijar las tareas que correspondan para cada uno de ellos. La reunión preparatoria se realizará en la segunda quincena de diciembre de 1993.
- 6) Elaboración del documento inicial para el Taller de Planificación Estratégica. Este documento estará destinado a ser el eje de la discusión durante el taller y será elaborado por la UPLA, en colaboración con las distintas Secretarías. La preparación del documento deberá efectuarse entre el 15 de diciembre de 1993 y el 15 de febrero de 1994.
- 7) Elaboración de documentos sectoriales por Secretaría. La elaboración de estos documentos tiene por objeto que en cada Secretaría se genere una discusión interna de las prioridades y lineamientos principales de cada área para los próximos dos años. Esta actividad se desarrollará entre el 15 de diciembre de 1993 y el 15 de febrero de 1994.

8) Realización del Taller de Planificación Estratégica. Este taller tiene por objetivo consensuar las diversas prioridades de las Secretarías, dentro del marco de las definiciones políticas globales del Municipio, con el fin de establecer los lineamientos prioritarios de la acción municipal para los próximos dos años. Este taller se realizará en los primeros veinte días del mes de marzo de 1994.

9) Elaboración del Documento o Plan Estratégico. Los resultados del taller deberán traducirse en un Documento o Plan Estratégico de la acción municipal para los próximos dos años. El documento deberá elaborarse en la UPLA en los treinta días siguientes a la finalización del taller.

10) Diseño del Plan de Fortalecimiento Institucional. Esta actividad consiste en identificar y programar las diversas actividades de capacitación destinadas al fortalecimiento del Municipio y que son necesarias para el cumplimiento de los nuevos desafíos en materia de gestión. La UPLA desarrollará esta tarea entre el 20 de diciembre de 1993 y el 30 de abril de 1994.

11) Diseño del Banco de Proyecto. Esta actividad estará orientada a implementar un diseño básico de banco de proyectos con el objetivo de contar con un registro actualizado de planes, programas y proyectos que se encuentren en etapa de idea, perfil, prefactibilidad, factibilidad, ejecución, licitación o estudio. El diseño deberá realizarse entre el 20 de diciembre de 1993 y el 31 de mayo de 1994.

12) Diseño del Sistema de Información Municipal. Este instrumento de apoyo a la gestión deberá estar terminado el 31 de enero de 1994 y está asociado a la terminación de la consultoría respectiva.

13) Diseño de Metodologías de Evaluación y Priorización de Proyectos. Esta actividad de ayuda a la gestión es de aplicación gradual y tiene por objeto mejorar la eficiencia en el uso de los recursos. El diseño del sistema se preparará entre el 20 de diciembre de 1993 y el 31 de marzo de 1994.

14) Ejecución del Plan de Fortalecimiento Institucional. Esta actividad consiste en la puesta en marcha del Plan de Fortalecimiento diseñado en la actividad 10, entre el 1 de marzo de 1994 con un horizonte en septiembre de 1995.

15) Puesta en marcha del Banco de Proyectos. El Banco de Proyectos deberá estar operando a partir del 1 de abril de 1994, de acuerdo con el diseño determinado en la actividad 11.

16) Puesta en marcha del Sistema de Información Municipal. Este sistema deberá estar en funcionamiento el 1 de febrero de 1994, de acuerdo con la propuesta entregada por el consultor.

17) Aplicación del Sistema de Evaluación y Priorización de Proyectos. El sistema deberá estar operando a partir del 1 de abril de 1994, según el diseño establecido en la actividad 13.

18) Programas orientados a mejorar la eficiencia en la gestión. La provisión de eficiencia en el uso de los recursos municipales corresponde a una decisión del Consejo de Planificación que será implementada gradualmente por la Secretaría de Economía y Finanzas con el apoyo de la UPLA, debiendo considerarse su aplicación desde la ejecución presupuestaria 1994.

El acuerdo político para el crecimiento de ciertos programas se puede implementar desde 1994 en función de los lineamientos contenidos en el Plan Estratégico.

El Programa de Inversión Barrial se podría implementar desde 1994 a partir de la puesta en marcha del Sistema de Microplanificación, operando desde el segundo semestre de 1994.

19) Redefiniciones necesarias del Sistema de Planificación. Esta etapa está orientada a evaluar el funcionamiento del sistema con el fin de efectuar las correcciones necesarias para su óptimo funcionamiento. Esta actividad se realizará entre septiembre y noviembre de 1995, sin perjuicio de efectuar otras revisiones en el transcurso del período.

[illegible]

Notas

- 1/ Evidentemente esta modalidad facilita la decisión y la puesta en marcha del nuevo sistema de planificación municipal.
- 2/ Para el nuevo sistema de planificación municipal es recomendable la aplicación de una zonificación estándar.
- 3/ Este tipo de relaciones son mejor incorporadas en el diseño del sistema de planificación que se propone en este documento.
- 4/ Estas relaciones pueden formalizarse en el marco de un sistema de formulación y evaluación de proyectos, o en la puesta en marcha de un banco de proyectos como el que se identifica posteriormente en este documento.
- 5/ Y en una postura extrema, por considerarse contrarios a la aplicación del mercado como asignador de recursos.
- 6/ El papel de la Unidad de Planificación se describe en este capítulo, en el punto E.
- 7/ La instalación de la UPLA es prácticamente de costo cero para el Municipio.
- 8/ La UPLA es en cierto modo la depositaria de los criterios y de las prioridades técnicas globales del Municipio, en materia de asignación de recursos. Una asignación eficiente es aquella que resulta de la compatibilización entre criterios globales y sectoriales.
- 9/ Se está trabajando en paralelo un proyecto de microplanificación participativa para el Municipio. El nexo entre la microplanificación y el Sistema de Planificación deberá definirse con mayor claridad una vez conocidas las dos propuestas.
- 10/ Véase cronograma de actividades en la última parte del informe.
- 11/ La asistencia técnica en sistemas de gestión urbana para el municipio de Córdoba, contempla una propuesta en este campo independiente a este trabajo, las que también deberán ser compatibilizadas una vez que se entreguen las propuestas más acabadas.
- 12/ En una etapa posterior se puede redefinir el umbral a partir del cual los proyectos serán sometidos al análisis señalado. Otra forma de discriminación es someter sólo a cierto tipo de proyectos.