

LA NUEVA GESTIÓN URBANA

El mundo donde existen y seguirán operando las organizaciones está en cambio continuo, cambian las relaciones entre naciones, entre instituciones, socios empresariales y organizaciones, cambian las estructuras de “los que tienen” y “los que no tienen”, cambian los valores y normas predominantes que gobiernan a la sociedad y a las instituciones, cambian el carácter y la cultura de las organizaciones empresariales o de aquellos que producen riqueza, cambia la forma de realizar el trabajo, cambian las prioridades en torno a la manera de pasar el tiempo y vivir la vida.

“Las ciudades operan hoy en un escenario diferente. La economía mundial se ha convertido en un mosaico de regiones económicas, que abarcan una multiplicidad de jurisdicciones políticas (países, estados, provincias, ciudades), y cuyos puntos nodales o centros son las ciudades. Ellas se constituyen en actores de un orden internacional hasta ahora monopolizado por los estados nacionales como los únicos actores públicos globales. Las ciudades participan de los procesos de globalización a través de mecanismos de inserción en los sistemas mundiales de producción, comunicación e intercambio, que se estructuran en función de unos módulos- los centros urbanos- y unos ejes- los flujos de mercancías, personas, capitales e información-“.¹

Es un lugar común admitir que se constata una pérdida de capacidad del Estado-Nación para hacer frente a los problemas y dificultades actuales. PIREZ ha destacado como el modelo estatal de prestación de servicios no ha logrado garantizar los servicios públicos básicos con plena satisfacción²

Además de esta reconocida incapacidad por parte de la Administración estatal para la prestación de determinados servicios, otras causas colaboran para que ésta no pueda afrontar los nuevos retos sin contar con los gobiernos locales. La creciente liberalización del mercado y el consecuente aumento de peso de las multinacionales, la competencia entre empresas y de la competencia indirecta en el mercado laboral mundial; el surgimiento de instancias supranacionales (particularmente procesos de integración regional que exigen una planificación del desarrollo diferenciada) y la creciente influencia de organismos internacionales; la nueva movilidad de capital que ya no depende de las tradicionales ventajas comparativas de manera que la competitividad está ligada a cuestiones territoriales (no necesariamente naciones) y especialmente a sus puntos nodales : las ciudades.

La ciudad moderna pasa a ser el escenario privilegiado para la implementación de un nuevo modelo que ya no se satisface con una visión político- administrativa limitada, si no que incorpora a la tradicional esfera de actuación de los gobiernos locales (obra pública, provisión de servicios básicos, regulación de la vida comunitaria), el diseño e implementación de estrategias de desarrollo local tendientes a la generación de ventajas competitivas territoriales y de fortalecimiento de lazos solidarios en la comunidad local y regional.

¹ Plan Estratégico Rosario.

² PIREZ, P “Gestión de servicios urbanos y exclusión social en América Latina” Serie Síntesis, nº 10, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Granada (España) , 2000.

¿Cómo enfrentar los retos y evitar los riesgos que esta realidad comporta? Sin dudas, para la consolidación de este nuevo patrón de desarrollo es necesario apelar al mayor consenso social y sectorial posible respecto de las políticas a implementar, en un intercambio creciente con los diferentes actores representativos y con un criterio racional y estratégico en la utilización de los recursos. “Ni el Estado, ni el mercado ni las fuerzas organizadas de la sociedad civil, por sí mismos, pueden responder a los tremendos desafíos que el escenario de competencia creciente impone. Sólo la conjunción de esfuerzos entre ámbitos públicos y sectores privados puede generar las sinergias necesarias que permitan pensar de manera distinta el desarrollo económico y social”.³

Resumiendo, la nueva gestión urbana deberá generar las condiciones necesarias para aportar soluciones a:

- ◆ El nuevo soporte económico.
- ◆ Las infraestructuras de servicios.
- ◆ La calidad de vida.
- ◆ La equidad social.
- ◆ La gobernabilidad del territorio.

En la pretensión de determinar:

- Legitimación de las instituciones.
- Sentar bases para el futuro.
- Redistribución: políticas y acciones que resuelvan las necesidades y respondan a las demandas.
- Desarrollo basado en las propias capacidades y sostenido a largo plazo.

La posición fundamental del ciudadano.

En este contexto se impone como principio general de la administración pública local el servicio al ciudadano. “La organización y funcionamiento municipal ha de tener como guía prestar a los ciudadanos unos servicios eficaces y eficientes. Por ello deben adoptarse las medidas necesarias para corregir las disfunciones pues la capacidad de gestión local se ha visto incrementada por la protección de nuevos valores (como los medioambientales) y por los procesos de liberalización.”⁴

Según PAREJO ALFONSO se percibe la urgente necesidad de un cambio en la concepción de Derecho Administrativo y su ejecución por la Administración, el que esta fundamentado – en el caso de la relación que ésta mantiene con la sociedad y sus sujetos- en la existencia de una nueva relación que la dogmática alemana ha acuñado como “posición fundamental del ciudadano”, centrada en la dignidad de la persona y del valor del libre desarrollo de su personalidad. Se ha pasado del predominio de la relación jurídico-administrativa de subordinación a una relación de colaboración, cooperación y coordinación.

El ciudadano como sujeto:

- Capacidad de influencia: agente crítico por excelencia.
- Puede ayudar a priorizar políticas.
- Puede ayudar en la asignación de recursos.
- Puede ayudar en la elaboración de políticas.

³ Plan Estratégico Rosario

⁴ CASTILLO BLANCO, ZAFRA VICTOR Y VILLALBA PEREZ; “El municipalismo en América Latina: desafíos y propuestas en la presente década “ Seri síntesis n° 16. Unión Iberoamericana de Municipalistas.

Se requiere pues de un gobierno local que además de ágil y eficiente, contribuya a la religitimación de lo público generando una imagen institucional de **honradez y transparencia**.

LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA.

El gobierno local, entonces, ha de contar con todos los actores sociales que crean y construyen ciudad e institucionalizar asociaciones entre el sector público y privado en un proyecto de ciudad, en un espacio urbano definido flexiblemente, y en el que se sitúe a los ciudadanos como punto de referencia en la definición de las políticas públicas.⁵

El nuevo gobierno local reclama trabajo en equipo, visión y estrategias conjuntas, democracia de deliberación, participación ciudadana, fortalecimiento de las capacidades del Gobierno local para abordar los problemas del desarrollo, el rescate de la metodología de la planificación y de seguimiento y rendición de cuentas.

Exige afrontar el nuevo escenario con una nueva visión promoviendo “una voluntad de liderazgo y negociación que articule las energías de la ciudad en un proyecto común⁶. Esta es una tarea que deben emprender tanto los poderes públicos como la sociedad civil organizada a fin de establecer una agenda en la que la negociación y la estrategia primen sobre el imperium

En síntesis, preciso definir un proyecto de ciudad a través de una planificación integral, responsable, democrática y estratégica.

Planificación Estratégica. Definición.

“La Planificación Estratégica es una poderosa herramienta de diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones colectivas, en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro las organizaciones e instituciones, para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr el máximo de eficiencia y calidad de sus prestaciones “.

En este sentido y reafirmando lo dicho, en el desarrollo preliminar de del plan estratégico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se dice que este: “Es un instrumento para lograr una visión consensuada de la ciudad en el largo plazo. Los planes estratégicos pretenden articular grandes lineamientos y aspiraciones compartidas de la ciudadanía que guíen las políticas públicas de los sucesivos gobiernos y superen los cambios de administración.”

Un paso más allá va la introducción al plan estratégico de la ciudad de Gral. Roca en Río Negro, ya que incorpora el concepto de nuevo contrato social, diciendo: “Su principal objetivo es la planificación de políticas, estrategias y proyectos de acción en todos los ámbitos locales, ya sea el urbano, el ambiental, el económico o el social; se convoca para ello a la participación de todos los ciudadanos a través de instituciones que los agrupen, y de esa forma toda la ciudad decide cómo orientar su crecimiento. Es, en definitiva, un **CONTRATO SOCIAL.**”

⁵ OSBORNE y GAEBLER.

⁶ Ver NICKSON, a “El gobierno local; una responsabilidad compartida”, en La Ciudad del Siglo XXI, Editores Rojas y Daughter, BID, Washington, 1998.

También podemos definir a la Planificación Estratégica como:

- ◆ Un proceso: conjunto de acciones y tareas que involucran a los miembros de la organización en la búsqueda de claridades respecto al quehacer y estrategias adecuadas para su perfeccionamiento.

El papel del Planteamiento Estratégico.

Es un esfuerzo sistemático por definir lo que una organización es, lo que hace y por qué lo hace:

- Genera información.
- Explora alternativas.
- Presume consecuencias futuras a las decisiones presentes.

Accionar.

- Orientaciones a largo plazo huyendo del raptor de lo cotidiano.
- Tomando como estrategia, cursos de acción para relacionarse con el entorno.
- Tomando al ciudadano como “sujeto” de la acción pública y no como objeto.

Estos preceptos se hacen presentes en la visión estratégica de algunos planes. Y son expresados de diferentes maneras. En el caso de la ciudad autónoma de Buenos Aires en Argentina dentro del desarrollo de su plan estratégico se plantea la visión de la ciudad, es decir una traslación al futuro: “En el 2010, Buenos Aires debe ser una ciudad plenamente autónoma, eje de una región metropolitana integrada al MERCOSUR y al mundo que, en el marco de una democracia participativa, pluralista, transparente, solidaria y descentralizada,

que posibilite a sus habitantes el desarrollo de todas sus potencialidades creativas en los campos educativo, científico, cultural, social y económico, a fin de lograr una Ciudad competitiva, que favorezca el bienestar, la calidad de vida y la prosperidad de sus habitantes; impulsando el desarrollo productivo, a través del turismo nacional e internacional, el comercio, sus industrias y servicios con alto contenido de innovación, capital intelectual y utilización de mano de obra intensiva; ofreciendo excelencia en la prestación de servicios, en especial de salud, justicia, educación, seguridad; conservando el patrimonio histórico cultural; y preservando el medio ambiente.”

No hay un único curso de relación entre las organizaciones y el entorno en el que operan, son al menos tres:

- ◆ **Anticipativa:** se crea un futuro para la organización y de él se parte en las acciones y decisiones a emprender en el presente. La estrategia anticipativa es la que otorga a las organizaciones la mayor capacidad de influencia sobre el entorno, puesto que no pretende únicamente conocerlo, sino hacer que evolucione a su favor.
- ◆ **Adaptativa:** Los cambios los marca el entorno pero la organización intenta crear vínculos con el para ir evolucionando al unísono. Se busca una relación de equilibrio entre el entorno, a través de la relación con los actores que operan en él y la organización. No es una estrategia totalmente reactiva pero se pone el énfasis en la organización, no en el entorno.
- ◆ **Reactiva:** La organización produce respuestas en función de los cambios ambientales. Se ubica la centralidad en la organización, intentando mantener su actual estatus sin definir nuevos papeles o revisar los hasta el momento desempeñados. El entorno marca el ritmo.

En ningún caso es un recetario, ni constituye la solución a todos los problemas o preocupaciones de una organización, y como ejemplo de esto extraemos el objetivo central del Plan estratégico de la ciudad de Valencia en España

“Hacer de Valencia una ciudad verde europea y abierta al mar, integradora en lo social y activa culturalmente; capital vertebradora de la Comunidad Valenciana y articuladora del sistema europeo y peninsular con el mediterráneo, con una elevada posición competitiva de sus sectores en el mercado internacional”

Aquí vemos que existe una relación anticipativa con respecto al cuidado del medio ambiente en su definición de “ciudad verde”, pero adaptada a las circunstancias de ciudad marítima y de vertebradora de su comunidad en la que esta inserta

Para el desarrollo de este nuevo sistema de relaciones es preceptivo que los gobiernos amplíen el número y las características de los papeles que tienen que representar:

- ◆ **El gobierno catalizador**, que potencie los recursos de las instituciones aprovechando los de los otros actores.
- ◆ **El gobierno competitivo**, que introduce una reflexión sobre lo que puede y debe hacer, que parte del principio de que no puede hacerlo todo, por lo que busca la profundización en aquello que hace mejor.
- ◆ **El gobierno previsor**, que introduce en su agenda las amenazas y las oportunidades, que orienta su actuación más allá de la reacción, un gobierno proactivo y anticipativo a los cambios que se producen, que se ordena antes de que lo ordenen.
- ◆ **El gobierno orientado a la sociedad**, que acerque los ciudadanos a los núcleos de decisión, para que sean éstos los que le ayuden a definir su comportamiento y que se conciba a sí mismo como parte de un entorno en el que su posición no es estática, no depende de él mismo en exclusiva, sino también de lo que otros realicen.

Recurso organizativo: El futuro.

- Construcción del sueño estratégico: reflexión sobre lo que se quiere ser.
- La identificación de estrategias.
- La identificación de los factores de éxito de las políticas y de los programas.
- La innovación y creatividad.

La conciencia del entorno.

- La contemplación de la organización como parte de un entorno complejo.
- La ruptura de la centralidad organizativa: visión desde fuera (orientación a la sociedad).
- La consideración del entorno plural: multiplicidad de actores con intereses diversos.

Sin duda la contemplación de actores como parte de un entorno complejo tiene diferentes matices y estos actores también tienen diferentes grados de importancia. De esta manera los actores internacionales tienen diferentes referencias en el desarrollo de los planes estratégicos de una ciudad. En el caso de algunas ciudades Europeas esto está cada vez más presente pero sin una definición concreta de actores. Diferente es el caso de Ciudad Juárez en México, donde se plasma la importancia del entorno de esta manera: “Así, debemos articular un Plan Estratégico para Juárez que, partiendo de la historia y de la evolución reciente de la ciudad y las relaciones de ésta con el resto de México, con los Estados Unidos y con el mundo, definamos un proyecto ilusionante de ciudad en el que

todos los ciudadanos nos sentimos identificados y orgullosos de vivir en Juárez.” Aquí vemos con existe un análisis concreto sobre un tercer país en la conciencia del entorno.

Y con respecto a la acción de diferentes actores, se plasma aquí también una enumeración de los mismos; de esta manera creemos que existe una legitimación de diferentes fuerzas sociales, civiles y económicas. “Para ello se anima a la participación activa de todas las fuerzas vivas de la ciudad—ciudadanos, funcionarios públicos, universitarios, medios de comunicación, empresas, instituciones, asociaciones—durante el proceso de desarrollo de Plan Juárez, y, fundamentalmente, en su proceso de implementación, ya que el éxito de Plan Juárez y el aprovechamiento de su potencial dependerá de la confluencia y coordinación de las actuaciones públicas con la de multitud de agentes privados de la zona en una visión de futuro común.”

La Administración responsable:

- Receptividad
- Sensibilidad
- Respuesta
- Rendición de cuentas
- Ética pública

La Gestión Estratégica

El proceso de transformación de la conciencia estratégica en cambio organizativo.

El proceso estratégico no pretende una ruptura traumática con el pasado, sino una evolución en los planteamientos y acciones hacia el futuro.

El **proceso** se inicia con la revisión de las bases del comportamiento mantenido por la organización a lo largo de su ciclo vital para encontrar los elementos que puedan servir de puente entre el presente y el futuro.

No son muchos los ejemplos tan claros en este sentido como el surgido del plan estratégico de la ciudad de Sevilla en España, cuyo Objetivo Central desarrollado en Junio de 2002 plantea que:

“En la perspectiva del sistema económico y social mundial, como sistema de ciudades que establecen una mayor interdependencia de sus flujos económicos, sociales y culturales, un proyecto estratégico aparece con capacidad de unir tradición y modernidad en Sevilla; o lo que es lo mismo: legitimidad histórica y vocación de futuro: Hacer de Sevilla nodo entre Oriente y Occidente.”

Y reafirma diciendo “**Sevilla nodo entre Oriente y Occidente, y más concretamente entre América y los Países Europeos y Árabes del Mediterráneo**, tiene fundamentación geo-estratégica y legitimación histórica y es, a la vez, una apuesta de futuro.”

Recursos Humanos

Es indispensable para el cambio organizativo, el uso adecuado de los sistemas de selección y de provisión de puestos; y de manera preeminente, el esfuerzo por la formación, el desarrollo y la motivación de los recursos humanos lo que facilitará el éxito de las estrategias.

Utilización de la Información

La actuación sobre la información contribuye a reforzar **dos** importantes líneas de desarrollo: el apoyo a la adopción de decisiones y la alimentación del proceso de elaboración de estrategias.

No solo queremos hacer mención de estas Herramientas fundamentales para la comprensión y análisis de la información como recurso estratégico, sino que queremos también ir acompañando esta enumeración con esquemas similares en diferentes planes estratégicos alrededor del mundo.

Herramientas:

Todas las experiencias de planificación estratégica en ciudades de Europa, Estados Unidos y América Latina tienen rasgos comunes y similitudes en la aplicación de metodologías y procedimientos. También es común, especialmente en los casos más conocidos y exitosos, que estas iniciativas hayan surgido en momentos de crisis de las ciudades, pero también en situaciones que permitían una posibilidad de cambio y transformación⁷

- ◆ La definición de temas estratégicos,

En el plan estratégico de Ciudad Juárez se definen diferentes fases y una de ellas es el diagnóstico estratégico en el cual precisamente se hace un diagnóstico estratégico: “Esta fase consiste en el **análisis y diagnóstico interno y externo de Juárez** donde se destaquen los principales problemas y los cuellos de botella a los que se enfrenta la ciudad y se apunten las condiciones y líneas estratégicas más relevantes. Es imprescindible en esta fase articular una **voluntad y compromiso coordinado de los líderes de la comunidad** para impulsar la gestión estratégica y poner en marcha proyectos emblemáticos que sirvan para construir un nuevo Juárez.”

- ◆ El análisis de los agentes críticos
- ◆ El análisis D.A.F.O.

En el caso de este tipo de análisis encontramos una mención específica en el plan estratégico de Sevilla en España en el cual surgió el documento del 21 de Junio del 2001 se plantea que: “El análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades) nos permite clasificar y sintetizar toda esta información de acuerdo con la finalidad del análisis estratégico: identificar las oportunidades y las amenazas, las debilidades y las fortalezas de la propia ciudad.

- Debilidades o aspectos negativos de la ciudad para hacer frente al futuro.
 - Amenazas, pronósticos negativos o tendencias negativas para la cohesión social, el desarrollo económico y la calidad de vida de Sevilla.
 - Fortalezas o elementos positivos que posee la ciudad.
 - Oportunidades, factores que son un potencial a desarrollar o tendencias que afectan positivamente a la cohesión social, el desarrollo económico y la calidad de vida.
- ◆ Un **tema estratégico** es una tendencia o acontecimiento de dentro o fuera de la organización que tiene una gran influencia para alcanzar el futuro deseado.

⁷ PER

Sin dudas existen en cada ciudad y en cada ámbito y los ejemplos serían muchos para dar. Tomamos uno solo para no extendernos en ello y tomamos uno de alcance nacional para que sea de mejor comprensión. Para la ciudad autónoma de Buenos Aires en la república Argentina es un tema estratégico la relación con el conurbano bonaerense ya que sus problemáticas repercuten indefectiblemente en la vida y desarrollo de la ciudad. Esta preocupación se ve incorporada en los proyectos, en los análisis y hasta en las explicaciones de los distintos fenómenos estadísticos, es así que en análisis sobre las acciones a desarrollar para paliar el desempleo en el futuro se dice con respecto al pasado: “la cantidad de puestos de trabajo se mantuvo relativamente estable a lo largo de la década, hecho que, ante el incremento de la población activa y la presión que ejerce el elevado desempleo existente en el Conurbano bonaerense, determinó el crecimiento de las tasas de desempleo”

- ◆ El análisis **D.A.F.O.** (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades) incluye toda herramienta que facilite la producción de información (informes sociodemográficos, económicos, geográficos, tecnológicos, etc.) y ésta se clasifica de acuerdo a las implicaciones que tenga para el éxito organizativo, además, en cuanto supone debilidad o fortaleza organizativa; o amenaza u oportunidad del entorno.
- ◆ El **análisis de los agentes críticos** toma como referencia a los distintos actores que afectan o pueden ser afectados por los efectos e impactos de la acción organizativa.

Una forma de evitar el fracaso o estancamiento de un plan estratégico por obra de agentes críticos es la incorporación y representación de la mayor cantidad de actores que hacen a la vida de la ciudad en el concierto del desarrollo del plan

En la ciudad de Valencia en España se pretendió ser pluralista en este sentido y “ De este modo el plan estratégico de Valencia se ha entendido como un proyecto global y compartido de ciudad que cuenta con la participación de las principales empresas y entidades sociales de la ciudad y con el consenso y compromiso de acción de los principales actores económicos, sociales y culturales.”

El proceso de **P.E.** Se ha de diseñar ad-hoc para cada organización.

Hay que hacer hincapié en el ajuste a la cultura y los valores de la organización afectada para que el proceso llegue a su fin cubriendo los requerimientos y expectativas generadas.

No obstante existe un consenso sobre algunas etapas que se suceden en la planificación estratégica y que se manifiestan en planificaciones que han alcanzado el éxito.

DOS EXPERIENCIAS EN NUESTRO PAÍS

EL PLAN ESTRATÉGICO CÓRDOBA (P.E.C.)

La gestión estratégica y participativa en el gobierno de la ciudad de Córdoba reconoce como antecedentes los lineamientos de la cooperación técnica brindada por Cepal en el marco del proyecto “Gestión Urbana para Ciudades Intermedias de América Latina” y los desafíos vinculados a la relación Estado – Sociedad que surgieron de un diagnóstico realizado por consultores locales sobre las características de la gestión de gobierno del período 1983-1991.

A partir de la Ordenanza 8816/92, y para la implementación del Plan de Modernización del Estado Municipal, se conformó la 'Comisión para la Reforma del Estado Municipal', con un representante 'sectorial' de cada una de las secretarías, encargados de coordinar en sus áreas las tareas específicas del plan y confeccionar los 'informes sectoriales'. Además, se solicitó la cooperación de la CEPAL – NACIONES UNIDAS para obtener asesoría técnica, iniciándose en marzo de 1993 el desarrollo de los siguientes 'sistemas de gestión': sistema para la toma de decisiones⁸, sistema de planificación estratégica, sistema de información municipal⁹ y programa de promoción de la participación ciudadana

A los fines de este trabajo abordaremos solamente el 'sistema de planificación estratégica' y el 'programa de promoción de la participación ciudadana'.

El Plan Estratégico para la Ciudad de Córdoba : Con su implementación se pretendía ello modificar radicalmente la actitud en el manejo del poder, desde una gestión verticalista y clientelista hacia una gestión estratégica fundada sobre un compromiso democráticamente compartido entre los distintos sectores sociales y los diferentes, y a veces conflictivos, intereses. (Balbo, CEPAL; 1998:117 y ss.)

El proceso de 'Planificación Estratégica' asumió en este caso las siguientes etapas:

DIAGNÓSTICO DE CEPAL: ejecución de un estudio de caso y determinación de las áreas problema, sobre las cuales se realizaron las propuestas de sistemas y/o modelos que permitieran mejorar la capacidad de gestión.

De los resultados del diagnóstico surge una estructura municipal caracterizada por una modalidad fuertemente centralizada en el ejecutivo, donde, según manifiesta el informe de Duran Branchi, "todo el proceso de toma de decisiones pasa necesariamente por la figura del Intendente y del gabinete que lo acompaña en su gestión, correspondiendo a este último un papel de asesoramiento técnico político" (Durán Branchi; 1993: 4), esto sumado a que la existencia en la gestión municipal de "vínculos horizontales heterogéneos e informales que refuerzan la centralización en el proceso de toma de decisiones" (Durán Branchi; 1993: 16) lo que se plantea como la principal dificultad al momento de la definir un modelo de planificación.¹⁰ Se propone, en consecuencia, la creación de una **Unidad de Planificación (UPLA)** como apoyatura al proceso de cambios.

- **SEMINARIOS** : para la discusión de los resultados de la investigación a fin de legitimar, frente a los funcionarios municipales y los vecinos, tanto el diagnóstico como la identificación de las áreas claves de intervención (CEPAL, 1998:240). Se invitó a investigadores de la CEPAL con el objeto de aportar al análisis y a la definición de propuestas para la segunda etapa.

El Sistema de Planificación fue aprobado por el Decreto N° 789 –serie "A"- de 1994. En dicha normativa se creó el '**Consejo de Planificación**' y la '**Unidad de Planificación**'. El '**Consejo de Planificación**', se conformó con el Intendente de la Ciudad y los Secretarios del Departamento Ejecutivo de la Municipalidad; con las funciones de: evaluar y priorizar planes, programas y proyectos, coordinar las acciones intersectoriales del municipio,

⁸ Este sistema estaba orientado al proceso de desconcentración de la gestión, con el objetivo de privilegiar aspectos vinculados a la descentralización espacial y zonal (Córdoba, ciudad y desarrollo; N° 0, Año 1, Julio 1994)

⁹ El Sistema de información municipal, se pensó como un apoyo al Sistema de Planificación. Para esto incluía dos componentes: la información urbana y la información de gestión (Córdoba, ciudad y desarrollo; N° 0, Año 1, Julio 1994)

¹⁰ ECHAVARRÍA, Corina. Tesis "

aprobar el 'Plan Estratégico de la Gestión del Municipio' y evaluar el avance de programas y proyectos. La 'Unidad de Planificación' (UPLA) tiene a su cargo la coordinación administrativa de la elaboración del 'Plan Estratégico de la Municipalidad' (orientar a las distintas reparticiones municipales en la elaboración, evaluación y priorización de programas y proyectos, evaluar los mismos, y administrar y alimentar las bases de información que sustentan la toma de decisiones)

- **PRE – DIAGNÓSTICOS POR ÁREAS TEMÁTICAS:** El 'Equipo Técnico'¹¹ elaboró los documentos 'Pre - diagnósticos por Áreas Temáticas', de tipo preliminar, en base a la "información y los conocimientos usados habitualmente en la ciudad" obtenida en base a entrevistas con "los miembros más activos"¹² de la sociedad (Doc. Metodológico N° 4); realizándose una primera propuesta de identificación de temas críticos (pobreza y desarrollo social; medio ambiente urbano; salud pública; educación; reforma y modernización del estado; tránsito y transporte; desarrollo urbano y desarrollo económico de la ciudad), "ocho grandes líneas" a priorizar en la etapa de elaboración del diagnóstico. Estos documentos se sometieron a debate en las distintas áreas y dependencias municipales vinculadas a los mismos para consensuar una perspectiva común en cada uno de los temas.
- **TALLERES DE DIAGNÓSTICO Y FIJACIÓN DE OBJETIVOS:** realizados durante los meses de septiembre a noviembre de 1994, estaban destinados al análisis de problemas desde los propios actores. Se buscó estimular la participación "cualitativamente razonable en grupos de composición social y disciplinaria diversa con distintos grados de acceso a la toma de decisiones", para buscar "puntos de consenso" e identificar los "desacuerdos o enfoques diferentes" es decir las fuentes de conflicto que podrían poner en riesgo la planificación. (PEC, Documento N° 1, 1994: 5)

COMISIONES TÉCNICAS: de carácter multisectorial e interdisciplinario (representantes de los distintos organismos públicos y privados, con y sin fines de lucro) , se constituyeron para "superar la visión segmentada de la realidad", que habían aportado los distintos talleres, elaborar un "Diagnóstico Integrado" y definir el "Modelo de Desarrollo". Se conformaron sobre las "cuatro dimensiones básicas de la ciudad" (PEC Doc. N° 4, 1995: 2) : física – espacial, económica, ambiental y social; que dieron origen a los cuatro ejes estratégicos del plan.

Estas comisiones llevaron a cabo "el análisis y revisión de los diagnósticos, la interpelación crítica de los ejes estratégicos y de los objetivos y el estudio de los escenarios y tendencias del entorno"(PEC, Doc. N°3, 1995: 9). Se operativizó el momento estratégico de la planificación, intentando aprovechar fortalezas y oportunidades para superar las dificultades.

El 'Modelo de Desarrollo'¹³, que preveía "una ciudad moderna y eficiente, progresivamente integrada en la región, equitativa y solidaria en las oportunidades colectivas e individuales y ambientalmente sustentable", se concretó en la explicitación del

¹¹Conjunto de asesores profesionales que se integraron a la Unidad de Planificación

¹² las entrevistas estuvieron orientadas a a dos grandes grupos: los funcionarios de la Municipalidad, por un lado, y a los representantes de los sectores económico, social, universitario, cultural, etc. Según consta en el Documento Metodológico N° 4

¹³ El 'Modelo de Desarrollo' formulado implica la consideración de cuatro dimensiones: el modelo territorial (que propone una estrategia de desarrollo policéntrico de la ciudad en simultáneo con el saneamiento y revalorización del casco fundacional y un fuerte acento en la expansión / gestión de las infraestructuras que mejoren la eficacia y la productividad urbana); el modelo económico (centrado en mejorar la competitividad de Córdoba en su espacio regional y continental); el modelo ambiental (propone un enfoque de triple direccionalidad: actuar sobre los efectores de la contaminación, preservación de recursos y modificación de conductas de la sociedad) y el modelo social (actuación con medidas específicas de reinserción social a partir de políticas integrales para la población con NBI)

‘Plan Estratégico para la Ciudad de Córdoba’, explicitado a través de los cuatro ejes estratégicos y de cada uno de los objetivos vinculados a los mismos:

Eje Estratégico 1, Urbano – Territorial: Ciudad funcionalmente equilibrada, espacialmente equilibrada, policéntrica y articuladora de su entorno metropolitano.

Eje Estratégico 2, Económico: Posicionar a Córdoba como ciudad competitiva, articuladora del sistema de ciudades del centro, norte y oeste del país, en una economía integrada al Mercosur.

Eje Estratégico 3, Ambiental: Generar las condiciones socio-ambientales que permitan posicionar a Córdoba como una de las metrópolis más atractivas del Cono Sur por su calidad ambiental.

Eje Estratégico 4, Social: Ciudad solidaria, con equidad e integrada socialmente, comprometida a implementar líneas de acción específicas que favorezcan la disminución de la pobreza urbana.

Para la concreción de este plan se definieron tres fases:

- reunión entre el Equipo Técnico y los Coordinadores de las Comisiones del PEC para aunar criterios;
- trabajo en comisión en base al Doc. N° 4 “Estrategias para un proyecto global y compartido”, desarrollo de las “ideas proyecto” y primera selección de propuestas;
- constitución de las “Comisiones de Trabajo por Proyecto”.

• **COMISIONES DE TRABAJO POR PROYECTO:** Estas debían tener un carácter multidisciplinario con integrantes idóneos y con experiencia vinculada a los distintos proyectos, para poder establecer los sistemas de monitoreo y evaluación así como la especificación de los impactos esperados. Se elaboró el documento final para ser elevado al ‘Comité Ejecutivo’ para su aprobación final, con la caracterización integrada de la ciudad y el conjunto de proyectos y acciones que recomiendan desarrollar.

• **COMISIONES DE SEGUIMIENTO;** a partir de noviembre de 1996 se constituyeron a los fines del monitoreo de los proyectos y la elaboración de los informes de los respectivos estados de avance de los distintos proyectos que se presentan al ‘Comité Ejecutivo’. Las últimas reuniones que sostuvieron estaban orientadas al seguimiento de los ‘Programas y Proyectos de Desarrollo Integral’¹⁴ incluidos en el ‘Plan Estratégico para la Ciudad de Córdoba’ en 1997, así como a la institucionalización del PEC. Lamentablemente con el cambio de gestión y ante la falta de institucionalización del PEC, no hay información respecto a que continúen en funciones.

Programa de Promoción de la Participación Ciudadana. La gestión que se inició en 1992, buscó incorporar la comunidad en la definición e implementación de proyectos y acciones vinculados al desarrollo local. En octubre de 1993 fue aprobado el ‘Programa de Promoción de la Participación Ciudadana de la Municipalidad de Córdoba’ por el Decreto 1975 “A”/93

Se definieron unidades territoriales de planificación –denominadas Unidades Territoriales de Gestión-: pequeñas y homogéneas, de acuerdo a distintas variables (demográficas,

¹⁴ Estos proyectos son denominados ‘intereses’ porque responden a objetivos formulados en los distintos ejes del PEC. Son: Telepuerto, Plan Estratégico de Movilidad Urbana (PEMU), Programa de Desarrollo Integral para el Área de Ferreyra (PRODIAF), Córdoba Ciudad Olímpica (Juegos ODESUR), Cinturón Verde y Zona Ecológica de Producción Agroalimentaria (ZEPA).

socio-económicas, superficie, vías de acceso y comunicación), que hicieran posible “generar una efectiva participación de la comunidad en la definición de los proyectos y adecuar los mismos a las particularidades distintas de cada zona”; optándose por la “microplanificación” como herramienta metodológica.

La Microplanificación. Etapas.

- **PREPARACIÓN;** definición y análisis de las Unidades Territoriales de Gestión y su selección para la realización del Taller de Microplanificación. Tiene gran importancia la existencia de organizaciones vecinales reconocidas y representativas, con objetivos claros y actividades permanentes. Se realiza la difusión de los objetivos del programa en las zonas seleccionadas y la convocatoria de carácter masivo con volantes explicativos, concretándose una primera reunión con las ‘fuerzas vivas’.
- **ASAMBLEA :** donde se presenta el Proyecto a la comunidad y los vecinos eligen a sus representantes para los Talleres de Microplanificación.
- **TALLERES DE MICROPLANIFICACIÓN:** con la participación de los técnicos urbanos y sociales del municipio y los representantes de los vecinos, en igual cantidad. Etapas:
 - Identificación de los problemas (áreas problemáticas prioritarias)
 - Estrategias generales (vías amplias para tratar con los problemas)
 - Acordar el programa (formas alternativas de solución, acciones)
 - Planificación para la ejecución (responsables, tiempo y forma)Concluyen las reuniones con la firma un “acta de convenio” entre las partes intervinientes –Municipalidad y vecinos-, en cuanto a tareas y costos.
- **MONITOREO Y EVALUACIÓN** mediante reuniones quincenales que los técnicos de la UPLA y del CPC mantienen con los representantes vecinales.

Actualmente no se desarrollan más actividades de microplanificación. Aunque bajo el nombre de Presupuesto Comunitario se pretendió incorporar una modalidad de participación similar, los resultados en cuanto a la concreción de lo demandado por los vecinos fueron nulos o negativos.

PLAN ESTRATÉGICO ROSARIO.

A partir de mediados de la década del 70, el ajuste y reconversión en la industria metalmeccánica, metalúrgica básica, siderúrgica, química y del papel, entre otros, pusieron a la región ante una crítica situación económica y social, con dificultades para competir en un marco de apertura económica y competencia internacional, generando altos índices de desocupación y aumento de la marginalidad. Rosario ha presentado una de las tasas de desocupación abierta más altas del país, agravado por la atracción de migrantes de otras regiones que la economía regional no ha logrado absorber, generando nuevos focos de pobreza estructural. Ello se tradujo en una imagen negativa dentro y fuera de la ciudad: Rosario como expresión de todos los males propios de la crisis. Como agravante, la ausencia de horizontes de cambio alimentaba un clima social complejo e inestable.¹⁵

Hoy, Rosario y su zona de influencia están en un punto de inflexión histórica: el Mercosur y la posición geográfica privilegiada de la ciudad, proyectos de obras de infraestructura de magnitud, y más importante aún, la predisposición de los actores locales para el acuerdo y la definición de objetivos comunes.

En este contexto es que se decide tomar como puntos de partida para asumir los desafíos futuros la planificación estratégica, la cooperación público-privada y el

¹⁵ Plan Estratégico Rosario

reposicionamiento regional. Metodológicamente el Plan Estratégico Rosario contiene tres etapas claramente diferenciadas por sus objetivos o finalidad, aunque superpuestas en el tiempo. La etapa de **diagnóstico** se extendió desde octubre de 1996 hasta setiembre de 1997, concluyendo con la redacción de la versión final del Diagnóstico. La etapa de **formulación** comenzó en junio de 1997 con un taller de trabajo de la Junta Promotora extendiéndose hasta el mes de octubre de 1998, momento de presentación del Plan definitivo. La tercera etapa- **de implementación**- tiene un horizonte de cuatro años por delante para concretarse.

Desde el ingreso de la ciudad de Rosario al CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano), en 1995, se desarrollaron un conjunto de actividades que llevarían a la concreción del Plan. A partir del 10 de octubre de 1996, con la constitución de la Junta Promotora del Plan¹⁶, se comenzó a llevar un registro detallado de los participantes que colaboraron en esta construcción colectiva¹⁷, así como de las diversas actividades que permitirían lograr los objetivos planteados. **Las Actividades desarrolladas fueron :**

- a. **actividades específicas para el desarrollo del Plan**, aquéllas que permitieron los avances del mismo como proceso y como producto;
- b. **actividades de formación**, aquéllas que significaron instancias de capacitación, análisis e intercambio de ideas.
- c. **actividades de cooperación** con otras ciudades.

El Plan Director

La relación entre urbanística y gobierno se realiza a través de la elaboración de un gran proyecto colectivo definido como "Plan Estratégico Rosario (P.E.R.)," siendo el plan urbano, denominado **Nuevo Plan Director**, "el correlato en la estructura física de la ciudad de aquellos objetivos y lineamientos" lo sustentan.

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

Un instrumento operativo intermedio del Nuevo Plan Director, situado entre la figura del Plan General y los planes particularizados o proyectos especiales, lo constituyen los planes de distrito.. En ellos, se indican los lineamientos básicos e inventario de obras prioritarias a desarrollar en partes o sectores de la ciudad, coincidentes con la organización espacial delineada por el recientemente puesto en marcha Programa de Descentralización y Modernización Municipal . De esta manera se va configurando el esquema que permite no solo la presencia física de la descentralización a través de la progresiva apertura de los denominados "**distritos**" sino la coordinación con una herramienta de participación ciudadana implementada exitosamente en el transcurso de los años 2002 y 2003, el "**Presupuesto Participativo**".

Este programa contempla la construcción progresiva de una vía de concertación vinculada al mejoramiento de la calidad de vida urbana, en una dimensión del problema más

¹⁶ Ver Anexo III Integran la Junta Promotora del Plan

¹⁷ Ver anexo IVI integración del Consejo General

cotidiana y de relativa urgencia, que el Plan Estratégico, por su propia condición, no puede atender.

En síntesis, puede concluirse que el despliegue de esta nueva tecnología institucional, se identifica como una red de gestión urbana participativa, que tiene como puntos fijos instrumentos como el Plan Estratégico Rosario, el Nuevo Plan Director y el Programa de Descentralización y Modernización Municipal.

ANEXO

La Gestión Estratégica como proceso.

- Ad- Hoc para cada organización.
- Pensamiento- acción.
- Un proceso continuo de acción.
- Genera capacidades organizativas.
- Participan todos los niveles y personas.
- Participación- consenso.
- Competencia y especialización funcional.
- Identifica proyectos para movilizar.

¿Por qué la gestión Estratégica?.

- La modernización de las instituciones es indispensable para el progreso.
- Mejora la calidad de vida de los ciudadanos.
- Ofrece equipamientos y servicios adecuados a las necesidades sociales.
- Introduce la competitividad y la gestión integral.
- Aprovecha las relaciones intergubernamentales.
- Define estrategias para situarse en mejores condiciones.
- Consolida las organizaciones.
- Facilita la descentralización y el reforzamiento institucional.

¿Qué beneficios aporta respecto a otros sistemas de gestión?.

- Facilita actuaciones integrales.
- Promueve la anticipación.
- Incorpora las oportunidades del entorno.
- Ayuda en la gestión de recursos escasos.
- Identifica temas prioritarios de actuación.
- Se orienta a la cooperación tanto con actores públicos como privados.
- Genera conciencia comunitaria: proyecto de futuro.

Límites de lo público a la gestión estratégica.

- Las políticas de recursos humanos.
- La variable tiempo: presupuestos anuales, procesos electorales.
- La dificultad para identificar resultados.
- La visibilidad: induce a actuar.

ANEXO II .- Etapas de la Planificación Estratégica

- Conformidad para el inicio del proceso.
- Identificación de los mandatos organizativos.
- Aclaración de la misión de la organización.
- Análisis del entorno.
- Análisis de la organización.
- Identificación de temas estratégicos.
- Formulación de las estrategias.
- Visión de éxito de la organización.

Paso 1. Conformidad para el inicio de la P.E.

Consenso entre los principales decisores y líderes de opinión:

- Introducción del concepto de P.E.
- Compromiso por la P.E.
- Alcanzar acuerdos básicos

Proceso orientativo:

- Liderazgo estratégico: persona o grupo.
- Patrocinio para legitimidad.
- Equipo de planificación estratégica.
- Definición de acuerdos iniciales: primer punto esencial.

Paso 2. Identificar mandatos.

Identificar y clarificar los mandatos internos y externos, impuestos formal o informalmente a la organización.

- Propósitos:
- Esclarecer el conjunto de mandatos formales e informales a los que tiene que hacer frente la organización.
- Interpretar lo que se requiere como consecuencia de estos mandatos.
- Aclarar dónde están los límites para actuar.

Paso 3. Aclarar la misión.

¿Quiénes somos nosotros como organización?

- El propósito es especificar las metas de la organización, la filosofía y los valores que la guían.
- La misión nos ayuda a identificar problemas y agentes críticos: los clientes que desea servir y satisfacer.

Paso 4. Análisis del entorno

- Análisis de las oportunidades y amenazas: los aspectos sobre los que la organización no tiene control.
- Construcción de alternativas futuras.
- Desarrollar sistemas de información que permitan diagnosticar la situación ambiental de la organización.
- Cuáles serán las demandas que nos planteará el entorno?
- ¿Qué tipo de dificultades y obstáculos pueden entorpecer nuestra capacidad de respuesta?

Paso 5. Análisis de la organización.

- Análisis de los puntos fuertes y débiles de la organización para controlar los recursos, la estrategia y los resultados.
- Sistemas de información para la gestión interna.
- Establecer la vinculación entre análisis y decisión.

- ◆ Qué es lo que somos capaces de hacer?.

- ◆ ¿Qué elementos de nuestra estructura interna podrían mostrarse inadecuados a la hora de una mayor exigencia productiva?.

Paso 6. Identificación de temas estratégicos

- **Definición de tema estratégico:**
 - ◆ Listar todos los factores que convierten al tema en estratégico.
 - ◆ Pensar en las consecuencias que se derivarían de la no actuación.
 - ◆ El tema debe referirse a algo sobre lo que pueda actuar la organización.

- **Aproximación a los temas estratégicos:**
 - ◆ Directa: los planificadores van directamente a revisar los mandatos.
 - ◆ Por objetivos: la organización en primer lugar, establece los objetivos y metas por sí misma. Identifica los temas y desarrolla las estrategias.
 - ◆ Por escenarios: visión de éxito.

Paso 7. Formulación de Estrategias

- Puente de enlace entre la organización y su entorno:
 - ◆ Las estrategias deben formularse con detalle, estudiando su eficacia y definiendo una guía de realizaciones.
 - ◆ Construcción de varios escenarios: se contempla una variedad de posibles decisiones y acciones para no cerrar las opciones organizativas y estar preparado para enfrentarse a las contingencias.

Paso 8. Visión de éxito.

- **Descripción de la organización en el futuro.**

Incluye la descripción de la misión, las estrategias básicas, los criterios de desempeño y el marco ético que se espera de los trabajadores.

Inconvenientes

- No es la mejor solución para una organización con problemas acuciantes.
- Si la organización carece de destrezas o de voluntad directiva, la planificación estratégica es un desperdicio de recursos.
- No debe hacerse planificación estratégica si existen dificultades para implantarla.
- El liderazgo intuitivo y la dificultad para adoptar decisiones horizontales son serios escollos para la planificación estratégica

Ventajas

- ◆ Generación de consensos y compromisos.
- ◆ Presupone consecuencias futuras de las decisiones presentes.
- ◆ Clarifica dónde se quiere llegar por lo que facilita la reflexión sobre los métodos a emplear para llegar allí.
- ◆ Introduce al entorno como factor de análisis y decisión.

- ◆ Identifica actores críticos y conduce a la definición de mecanismos para relacionarse con ellos.
- ◆ Es la más adecuada para contextos de incertidumbre y turbulencia.
- ◆ Potencia la ventaja comparativa o competitiva.

La **planificación** al ser un proceso continuo no permite finalizar con la consecución de la visión de éxito puesto que ésta representa la utopía permanente hacia la cual ha de tender la organización, y en tal sentido viene a constituirse en el objetivo inalcanzable y en continuo proceso de redefinición.

ANEXO III

Intendencia Municipal de Rosario;
Vice- Gobernación de la Provincia de Santa Fe
Presidencia del Honorable Concejo Municipal
Presidencia de la Comisión de Puerto, Producción y Promoción del
Presidencia de la Comisión de Planeamiento y Urbanismo del H.C.M.
Presidencia de la Comisión de Salud Pública, Moralidad y Previsión

Rectorado de la Universidad Nacional de Rosario
Arzobispado de Rosario
Asociación Empresaria de Rosario
Federación Gremial de Comercio e Industria
Asociación de Industriales Metalúrgicos
Sociedad Rural de Rosario
Cámara Argentina de la Construcción (Rosario)
Federación Agraria Argentina
Bolsa de Comercio de Rosario
Foro Regional Rosario
Televisión Litoral SA- Canal 3
Rader S.A. Canal 5
Editorial Diario La Capital
Sindicato de Conductores Navales de la República
(.NA.RA Rosario)
Federación de Obreros y Empleados Telefónicos (FOETRA Rosario)
Ente Administrador del Puerto Rosario (EN.A.P.RO)
Aeropuerto Internacional Rosario

ANEXO IV

ADELCO- JUNTA PROMOTORA ROSARIO
AGUAS PROVINCIALES DE SANTA FE
ASOCIACION AMIGOS DEL ARTE
ASOCIACION BANCARIA - SECC.ROSARIO
ASOCIACION CONSEJO DE PASTORES DE LA CIUDAD DE ROSARIO
ASOCIACION CRISTIANA DE JÓVENES DE ROSARIO
ASOCIACION DE BIBLIOTECAS POPULARES DE ROSARIO
ASOCIACION DE DIRIGENTES DE EMPRESA
ASOCIACION DE EMPRESARIOS DE LA VIVIENDA DE ROSARIO
ASOCIACION DE INGENIEROS CIVILES DE ROSARIO
ASOCIACION DE MUJERES DE NEGOCIOS Y PROFESIONALES EMILIA BERTOLE
ASOCIACION DE MUJERES NEGOCIOS Y PROFESIONALES DE ROSARIO
ASOCIACION DE TRABAJADORES DEL ESTADO DE ROSARIO
ASOCIACION EMPLEADOS DE COMERCIO
ASOCIACION MEDICA DE ROSARIO
ASOCIACIÓN PROCIENCIA
ASOCIACION PUBLICITARIA DE AGENCIAS DE ROSARIO
ASOCIACION ROSARINA DE FUTBOL
ASOCIACION ROSARINA DEL DEPORTE AMATEUR (AREDA)
ASOCIACION VECINAL 13 DE MARZO
ASOCIACION VECINAL 20 DE JUNIO OESTE
ASOCIACION VECINAL AVELLANEDA OESTE
ASOCIACION VECINAL BARRIO TIRO SUIZO
ASOCIACION VECINAL DEL BARRIO PARQUE CASAS
ASOCIACION VECINAL EMPALME GRANEROS
ASOCIACION VECINAL GRAL MARTIN DE GUEMES
ASOCIACION VECINAL JOSE IGNACIO RUCCI
ASOCIACION VECINAL PUEYRREDON
ASOCIACION VECINAL VILLA URQUIZA ZONA OESTE-SECTOR CENTRAL
ASOCIACION VECINAL ZONA BARRIO PARQUE
BANCO COMERCIAL ISRAELITA S.A.
BANCO MUNICIPAL DE ROSARIO
BANCO BISEL S.A.
CÁMARA DE ACTIVIDADES DEPORTIVAS
CAMARA DE EMPRESARIOS DE LA COSTA
CAMARA DE EMPRESAS INMOBILIARIAS DE ROSARIO
CAMARA DE HOTELES, RESTAURANTES, BARES, CONFITERIAS Y AFINES
CAMARA JUNIOR DE ROSARIO

