

Participación ciudadana a nivel subnacional. La construcción de planes urbanos locales en el Área Metropolitana de Rosario

Citizen participation at subnational level. The construction of local urban plans in the Metropolitan Area of Rosario

Natalia Carnovale y Diego Beretta

Natalia Carnovale es docente e investigadora de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
E-mail: nvc33@hotmail.com

Diego Beretta es docente e investigador de la Universidad Nacional del Litoral y la Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
E-mail: diegoberre@yahoo.com

resumen

Esta comunicación presenta reflexiones surgidas del proceso participativo de construcción de planes urbanos del Área Metropolitana de Rosario. Dicho proceso permitió la co-producción entre la ciudadanía y los gobiernos, de planes locales pero con visión metropolitana. Las notas aquí vertidas tienen como finalidad identificar las potencialidades y desafíos del proceso, como así también las tensiones que emergieron entre las visiones locales y metropolitanas. En este sentido intenta dar cuenta en qué medida la proximidad y la cercanía garantizan la participación ciudadana institucionalizada en el marco de políticas públicas. Se analiza para ello la dimensión participativa en contextos subnacionales recuperando la caracterización de los actores, la construcción de la cuestión socio urbana en el marco de la tensión entre lo local y lo metropolitano, y la noción de proximidad en el marco de procesos participativos. El análisis se complementó con la realización de entrevistas a distintos actores (ciudadanos y funcionarios) de las diferentes localidades.

palabras clave

participación ciudadana / planificación estratégica / áreas metropolitanas / gobiernos subnacionales

summary

This communication presents reflections arising from the participatory process of urban plan construction in the Metropolitan Area of Rosario. This process allowed the co-production between citizens and governments, of local plans but with a metropolitan vision. The notes given here are intended to identify the potential and challenges of the process, as well as the tensions that emerged between local and metropolitan views. In this sense, it tries to account to what extent proximity and closeness guarantee institutionalized citizen participation in the framework of public policies. For this, the participatory dimension in subnational contexts is analyzed, recovering the characterization of the actors, the construction of the socio-urban issue in the framework of the tension between the local and the metropolitan, and the notion of proximity in the framework of participatory processes. The analysis was complemented by conducting interviews with different actors (citizens and officials) from different locations.

keywords

citizen participation / strategic planning / metropolitan areas / subnational governments

Introducción

Esta comunicación¹ presenta reflexiones que surgieron del Proyecto de Vinculación Tecnológica “Construcción de Planes Urbanos Locales encuadrados en las directrices de Ordenamiento Territorial”, desarrollado por docentes de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario en convenio con el Ente de Coordinación Metropolitana Rosario (ECOM). En este marco se implementó el componente participativo del proceso de construcción de planes locales en trece localidades² del Área Metropolitana de Rosario (AMR) durante los años 2016 y 2017. Las ideas aquí vertidas surgen de la coordinación de dicho proceso, y se complementaron con la realización de entrevistas a distintos actores (ciudadanos y funcionarios) de las diferentes localidades.

En este proceso de planificación territorial, la ciudadanía, de manera individual y en representación de instituciones co-producieron junto a funcionarios y equipos técnicos sus respectivos planes locales encuadrados en el Programa “26 estrategias locales, un plan metropolitano”.

El trabajo se nutre y se inscribe en el importante cúmulo de investigaciones y debates acerca del rol que en los últimos años juegan los gobiernos subnacionales (provincias y municipios), teniendo en cuenta a partir de los años 90 la creciente implicación en el desarrollo de políticas públicas a través de nuevas funciones, mayores desafíos, una ampliación y diversificación de la agenda de cuestiones (Isuani, 2015; Cravacuore, 2007). En medio de la devaluación de lo público, las ciudades y sus gobiernos lograron situarse como espacios privilegiados de relaciones próximas entre ciudadanos y gobernantes y asumieron, en este sentido, un papel protagónico en la escena política y social.

En el transcurso de los últimos años se han producido y consolidado transformaciones sustantivas que impactaron en el ámbito de los gobiernos subnacionales, tanto en su dimensión conceptual como práctica. Cambios exógenos y endógenos condujeron a resituar estas instancias –resignificadas en tanto gobierno y, por qué no, en tanto Estado– revisando los términos de sus responsabilidades por la provisión de bienes y servicios tradicionalmente producidos y distribuidos por otras instancias centrales de gobierno, sus formas de intervención y modalidades de gestión, sus recursos y tecnologías, sus vínculos con la sociedad, los actores involucrados en la formulación y gestión de políticas.

Estas transformaciones generaron debates sobre una gestión pública más abierta y flexible, cercana y de proximidad hacia la ciudadanía, descentralizada y dialógica. Pero por otro lado, se reconoce la importancia de una multiplicidad de actores, que articulados y con formas institucionales diversas intentan influir en la solución de los problemas públicos. El aforismo “solos no se puede” puso de relieve el gran reto que enfrentan los gobiernos subnacionales, la consolidación de espacios de participación ciudadana en los procesos de diseño e implementación de políticas públicas (Beretta y Galano; 2014).

En la bibliografía especializada, a través de las nociones de *governance*, redes de gobernanza y redes de políticas (Mayntz, 2001; Fleury, 2002; Zurbriggen, 2010)

se intenta avanzar en la práctica, hacia una integración entre lo político y lo técnico administrativo, entre política y administración.

En este sentido, para gestionar estratégica y relacionamente, los gobiernos subnacionales encontraron en la planificación estratégica un marco para optimizar los recursos y lograr efectividad en la puesta en marcha de sus políticas o acciones. La planificación estratégica se convierte en una herramienta que permite el análisis de diferentes situaciones, la incorporación de distintos actores (ciudadanía en general) y la toma de decisiones colectivas, fortaleciendo la legitimidad. La planificación estratégica apunta a equilibrar coyuntura y estrategia, ya que ayuda no sólo a reaccionar frente a los bruscos cambios que impone el contexto, sino que permite formular líneas y ejes a mediano y largo plazo. La actividad es la planificación, o como sugiere Matus (1987) es el acto que precede y preside la acción, mientras que lo estratégico es el enfoque. Combina múltiples perspectivas superando los enfoques sectoriales; incluye la visión del futuro como una construcción social permanente; es multidisciplinario e interinstitucional; genera espacios de participación ciudadana; estimula la apropiación colectiva del conocimiento; apunta a la acción: avanza desde el plan a la gestión estratégica; crea y fortalece un cambio cultural (Bifarello, 2008).

En este marco, se resalta también un incremento en el interés por pensar mecanismos institucionalizados de participación (Font, 2004; Ziccardi, 2004; Gomà y Blanco, 2002; Gómez, 2004; Oszlak, 2009) que vinculen a la ciudadanía y a los gobiernos subnacionales, en contextos democráticos en los que se buscan nuevas formas de gobernanza local (Blanco y Gomà, 2003).

En las discusiones sobre participación, lo primero que emerge como característica principal y problemática es el carácter polisémico del término. El concepto y la significación que se le atribuya a la participación dependerán, primordialmente, de la lente que utilice el observador. “El concepto de participación es un concepto polisémico que está sujeto a múltiples interpretaciones mediadas por intereses, por posiciones de poder, por ideología, por los valores, por la posición social, por la posición dentro de las estructuras administrativas y organizacionales, etc.” (Gómez; 2004: 6). El presente trabajo, recupera una noción ampliada de participación ciudadana, englobando a distintos y variados mecanismos a los que sectores de la sociedad recurren para intentar incidir en las decisiones políticas y de políticas. Por lo tanto, se recupera la idea de Restrepo (1997) quien afirma que el estudio de la participación ciudadana es el de las mediaciones entre el Estado y la sociedad. Sin embargo, es necesario diferenciar la noción de participación ciudadana, siguiendo a Ziccardi (2004), de otros tipos o formas de participación, como la social, comunitaria o política; “reservándola para hacer referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía en procesos decisorios, incorporando sus intereses particulares (no individuales) respecto a determinadas temáticas” (2004:10).

En este sentido, los gobiernos subnacionales son los actores centrales para garantizar la participación ciudadana a partir de la implementación/creación de espacios públicos y mecanismos efectivos de participación democrática y con poder

de decisión, dando cuenta de las nuevas relaciones que se vienen tejiendo entre el Estado y la sociedad.

Las diferentes experiencias de políticas públicas participativas promovidas por gobiernos subnacionales latinoamericanos, manifiestan posibles nuevos sentidos a la participación ciudadana en una doble direccionalidad. Por un lado, las políticas participativas proponen espacios de aprendizajes en clave de cultura ciudadana, fundamentalmente desde una lógica de corresponsabilidad en términos decisorios de las políticas públicas. Por otro lado, la participación ciudadana en políticas públicas supone implícitamente una componente de pedagogía urbana, ya que se incorpora la ciudadanía a la política desde una esfera micro, desde la vida cotidiana, desde su territorio (Llamas Sánchez, 2003).

En este marco, las reflexiones aquí vertidas tienen como finalidad identificar potencialidades y desafíos de la participación ciudadana en gobiernos subnacionales, a partir de la experiencia implementada en distintas localidades del Área Metropolitana de Rosario, que conjuga la planificación estratégica y la participación ciudadana. En este sentido se intenta dar cuenta en qué medida la proximidad y la cercanía garantizan la participación ciudadana institucionalizada en el marco de políticas públicas.

En los siguientes apartados, se realiza un acercamiento a la región metropolitana de Rosario y al ente coordinador encargado de la planificación territorial. Posteriormente se abordan las principales orientaciones del Plan Metropolitano en general y el componente participativo en particular. Para finalizar, se analizan las principales tensiones que surgen del proceso de participación ciudadana en cuanto a los actores participantes, la construcción de la cuestión socio urbana y la noción de proximidad.

La región metropolitana de Rosario y el Ente de Coordinación

Los municipios y comunas del Área Metropolitana de Rosario (AMR) enfrentan en la actualidad, como la mayoría de los gobiernos subnacionales, problemas más complejos e interdependientes que hace 20 o 50 años. Pero además, la escala que adquieren estos problemas desbordan las fronteras jurisdiccionales de cada uno de los gobiernos.

El AMR no escapa a la realidad que presentan otras experiencias a nivel nacional e internacional. Se constituye como un conjunto dinámico y heterogéneo de localidades cercanas territorialmente pero, fundamentalmente conformado por las relaciones funcionales que se establecen entre ellas, las cuales comparten problemas, desafíos y oportunidades de solución. Posee una ciudad central (Rosario)³ que concentra la mayor proporción de población, recursos y un gobierno local con capacidades de gestión frente a un conjunto de municipios y comunas con baja escala institucional, lo que conlleva a un amplio desequilibrio, en diferentes dimensiones, entre la ciudad cabecera y el resto de las localidades que conforman el área.

El AMR no tiene una demarcación jurisdiccional preestablecida a través de marcos jurídico-administrativos, sino que su configuración expresa dinámicas metropolitanas que se materializan en el territorio e incluso se extienden por va-

rios departamentos de la provincia. La definición del alcance y la extensión del área metropolitana varían según los criterios utilizados para su abordaje. El Plan Estratégico Rosario Metropolitana (PERM) (2009), establece que la dimensión territorial de la región presenta una caracterización heterogénea y fragmentada, expresando importantes desequilibrios que se materializan tanto al interior de la ciudad como entre ésta y el resto del área. En términos conceptuales, plantea que existen dos criterios de abordaje para delimitar el alcance territorial y definir el AMR: “por su continuidad urbana y por la interdependencia funcional que se establecen entre las localidades” (PERM; 2009: 4), este último es el que prima en esta región.

Este criterio, permite una composición mucho más dinámica y flexible a partir de las relaciones económicas, laborales, educativas, culturales e institucionales que se tejen en el territorio. Al respecto Pérez (2006: 78) señala que “un área metropolitana vincula las actividades en ella asentadas en razón de sus nexos funcionales y no por su cercanía o contigüidad territorial”.

El AMR está conformada hoy por 26 localidades de diversas escalas (en términos de población, densidad poblacional, extensión territorial y caracterización económico-productiva, entre otras). Concentra casi un millón y medio de ciudadanos que residen en un territorio aproximado de 2.200 km². Concentra más del 40% de la población provincial en solo el 1,3% de la superficie total de la provincia de Santa Fe. La densidad poblacional (739,7 hab. /Km²) es 30 veces superior a la densidad provincial (24,1 hab. /Km²). Desde una visión topográfica, se extiende con una morfología tentacular hacia el oeste, desde la vera del río Paraná hasta más allá de la autovía AO12; y en sentido norte-sur, como un cordón lineal recostado sobre la ribera (ECOM, 2014).

El Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM) de Rosario, surge como un ámbito de planificación y ejecución de políticas públicas a escala metropolitana, a partir de la necesidad y entendimiento de los gobiernos locales de abordar un conjunto de problemáticas en forma coordinada. El mismo se constituye como un órgano permanente, político institucional y técnico para la promoción y consolidación de su desarrollo.

Compuesto por decisión y voluntad de 26 comunas y municipios, actualmente, el ECOM reproduce lo que se observa en otros casos de regionalización y conformación de áreas en nuestro país (Pérez; 2006, Parmigiani de Barbará; 2013): una mayor presencia de comunas por sobre municipios, 16 sobre 10. Lo que en términos de capacidades institucionales, organizacionales, de recursos y redes representa por un lado, un desequilibrio entre los participantes a la hora de ponerlas en juego en una red horizontal de actores que buscan gestionar problemas comunes pero, también provoca por otro lado, un aumento en la necesidad de una mayor coordinación de acciones (Díaz y Grandinetti; 2002). No obstante, el ECOM se presenta como un caso paradigmático en Argentina (Carnovale, 2018). Su proceso de conformación, continuidad, crecimiento y logros alcanzados a nivel institucional y organizacional y, como consecuencia de ello, de proyectos y de redes de actores a escala metropolitana, lo han colocado en el centro de atención.

Creado en el año 2010, por asociación voluntaria de los gobiernos locales se constituyó mediante un Acta Acuerdo Compromiso por la decisión de 17 comunas y municipios. Este dato marca el crecimiento y la evolución que tuvo en cantidad de adhesiones en los últimos años, el cual fue acompañado por una mayor institucionalidad y organización a partir de la aprobación de la ley provincial de Áreas Metropolitanas N°13.532 en abril de 2016, que otorga al ECOM el estatus de Ente Público no Estatal.

El ECOM posee, a diferencia de lo que sucedió con otras experiencias que no lograron consolidarse, algunas diferencias que hacen posible su evolución. Una de ellas es la existencia de las diversas fuerzas políticas más importantes del territorio en su integración: 15 de los miembros del ECOM pertenecen al Frente Justicialista para la Victoria, 10 al Frente Progresista Cívico y Social y 1 a Unión Pro Cambiemos.

Otra cuestión que fortalece aún más su institucionalización, es que la voluntad de adherir al ente por parte de los gobiernos locales o de salir de éste debe contar con la aprobación, por mayoría especial de dos tercios, de los Concejos Municipales o Comisiones Comunales. Esta inclusión es clave para el sostenimiento de la coordinación horizontal, dado que amplía las bases de sustentación al incluir al resto de las fuerzas políticas con representación en las localidades, buscando que la decisión no recaiga en la voluntad de quienes conducen los ejecutivos y, convirtiéndose en un punto clave a la hora de disponer de recursos por parte de las localidades para el sostenimiento del Ente.

Otro hecho que refuerza al Ente y a la coordinación vertical necesaria que se da al momento de llevar adelante estrategias a escala metropolitana, es que el gobierno de la provincia de Santa Fe forma parte del mismo a partir de la ley de Áreas Metropolitanas, integrando el consejo de gobierno y aportando en proporción igual los recursos que disponen las comunas y municipios que lo integran. Su incorporación significa un avance sustantivo al permitir compatibilizar las agendas, así como la concurrencia de las planificaciones a nivel metropolitano, provincial y local.

Por otra parte, es relevante el liderazgo que lleva y ha llevado adelante la ciudad de Rosario a través de su gobierno local, con aporte de recursos económicos, financieros y tecnológicos. También prioriza una agenda de trabajo para el área por sobre las que se desarrollan en su propio territorio, lo cual condujo a la consolidación del Ente.

Si bien existen espacios y mecanismos para la toma de decisiones dentro del Ente, el acuerdo, la negociación y el consenso aparecen como los elementos claves. No obstante, al momento de la ejecución concreta de los planes, programas y proyectos de escala metropolitana, aparecen las tensiones entre los intereses locales y la perspectiva metropolitana (Carnovale, 2018). Esta situación se debe a que la potestad de la ejecución sigue estando fragmentada en las comunas y municipios, dependiendo para su aprobación de los ejecutivos o de los legislativos según las temáticas o propuestas que deban llevarse adelante.

Desde esta mirada, de potencialidades, en términos de institucionalización y organización, pero con limitaciones en la ejecución plena en todo el territorio, es que

el ECOM lleva adelante los procesos de planificación local y metropolitana; involucra en su construcción y desarrollo no sólo a los decisores políticos, los técnicos y especialistas de cada gestión, sino también a las diferentes fuerzas políticas, los actores claves que pueden favorecer u obtener las propuestas y, fundamentalmente, a sus ciudadanos.

Estrategias locales, un plan metropolitano

Una de las funciones del ECOM es la planificación territorial a través de la construcción de estrategias locales para el posterior diseño de un plan metropolitano. Según los documentos oficiales del ECOM, esta propuesta pretende solucionar un problema para la mayor parte de las localidades del área, las cuales no cuentan con instrumentos de planificación actualizados que incorporen herramientas acordes a las necesidades actuales. Salvo Rosario, las localidades se regulan con normas mínimas de ordenamiento urbano, por lo tanto, se hace necesario el desarrollo de un cuerpo normativo para cada localidad que permita, posteriormente, la consolidación del plan metropolitano. Desde el ECOM, a partir de las Directrices de Ordenamiento Territorial (DOT)⁴ que fueran aprobadas en mayo de 2014 por los gobiernos locales, se promueve la construcción de planes locales que consolidarán el plan metropolitano.

Para su diseño se reconocieron tres corredores (en ninguno se encuentra la ciudad de Rosario) que incluyen a las diferentes localidades, transformándose en ejes vertebradores del territorio y de la planificación metropolitana: Corredor Norte, desarrollado fundamentalmente sobre Ruta N° 11, a la vera del río Paraná desde Rosario hacia el Norte del Área; Corredor Oeste, desarrollado sobre la Ruta N° 33 y la Ruta N° 14 y Corredor Sur, vinculado a las localidades ubicadas desde Rosario hacia el Sur, tanto a la vera del río Paraná como de la Ruta N° 21.

La primera etapa de la construcción participativa de los planes locales se llevó adelante en trece localidades de los tres corredores. Del total de ellas sólo seis tienen la categoría de municipios, es decir que poseen más de 15.000 habitantes. Si bien parece haber un cierto equilibrio entre el número de comunas y municipios participantes en esta etapa, es importante señalar las asimetrías que existen entre ellas en términos de capacidades y recursos. Si se toma como indicador la cantidad de habitantes podemos observar que la ciudad de mayor volumen poblacional es Villa Gobernador Gálvez, con 80.769 habitantes, mientras que Carmen del Sauce tiene 889.⁵ La representación política de estas trece localidades se presenta equilibrada: siete pertenecen al Frente Justicialista para la Victoria, frente de partidos opositores a los que gobiernan la ciudad central y la provincia de Santa Fe, y seis pertenecen al Frente Progresista Cívico y Social.

Construyendo ciudad(a)nia). Actores, proximidad y tensiones

El presente apartado intenta realizar algunas reflexiones acerca del proceso participativo llevado a cabo desde el ECOM en trece localidades entre noviembre de 2016 y mayo de 2017. Es habitual, tanto desde ámbitos académicos como desde los espacios gubernamentales y de gestión pública, situar a la participación ciuda-

dana como uno de los elementos sustanciales para el fortalecimiento de la gestión pública local. Al respecto, Oszlak sostiene que “la propuesta de ciertas formas de democracia directa o participativa ha pasado a formar parte integral del pensamiento académico y político sobre democratización” (2009: 6).

En este sentido, se recupera el supuesto de que los gobiernos subnacionales son los actores que, por su proximidad, deben garantizar la participación ciudadana a partir de la creación de espacios públicos (Cunill Grau, 2008) y mecanismos efectivos de participación y con poder de decisión. En palabras de Rosanvallon (2007: 286) “Los ciudadanos se contentan cada vez menos con votar y dar carta blanca a quienes los representan. Quieren que sus opiniones e intereses sean tomados en cuenta más concreta y más continuamente”.

El proceso participativo

El componente participativo de la construcción de planes locales en el AMR partió de comprender la complejidad de los escenarios para así determinar cómo operar y lograr que los actores participantes consigan transitar desde el lugar inicial de la demanda y ubicarse en el lugar de la (co)responsabilidad. Se diseñó un proceso de planificación participativa involucrando a actores públicos, institucionales y privados con vistas a consensuar lineamientos generales que converjan en la elaboración de planes de desarrollo urbanos locales. Cada encuentro dentro del proceso se desarrolló con metodologías participativas y colaborativas, con el objetivo de materializar un proceso de intercambio o ecología de saberes (de Sousa Santos; 2005).

El desarrollo de los encuentros fue bajo la metodología de taller, generando en cada localidad mesas de trabajo que abordaron los procesos de planificación territorial que se pusieron a discusión en dos momentos diferentes pero imbricados entre sí. Uno de ellos, estuvo destinado al tratamiento y la priorización de los problemas sociourbanos surgidos en cada una de las localidades en los ejes de: Movilidad y Conectividad; Infraestructura y Servicios; y Procesos de Urbanización. En tanto, el otro estuvo diagramado a los fines de caracterizar y ponderar alternativas de solución y/o a diseñar de manera preliminar soluciones a los problemas locales.

El primer momento, “*Mapeo de problemas prioritarios*”, buscó someter a discusión de los actores participantes los problemas nodales que surgieron en los diagnósticos realizados por el ECOM. Este ejercicio de priorización logra identificar los problemas de desarrollo territorial y urbano que en cada localidad aparezcan como los más relevantes.

En tanto el segundo momento, “*Mapeo de acuerdos y estrategias*” fue diagramado a los fines de caracterizar y ponderar alternativas de solución a los problemas locales. La Matriz de acuerdos es una herramienta participativa que permite la valoración de las distintas alternativas de solución para los problemas previamente priorizados.

Finalmente a modo de plenario cada una de las mesas de trabajo expuso los resultados alcanzados, las principales discusiones y presentó las estrategias que alcanzaron mayor grado de acuerdo.

Ahora bien, del proceso participativo brevemente descrito, interesa ensayar algunas reflexiones en términos de caracterización de actores participantes, construcción de la cuestión sociourbana en el marco de la tensión entre lo local y lo metropolitano; y la noción de proximidad en el marco de procesos participativos.

Movilizando actores

En las trece localidades se pudo observar el encuentro entre vecinos, con sus realidades y problemáticas que otros desconocían aun siendo de la misma comuna o municipio. La participación en cada una de las jornadas estuvo caracterizada por la heterogeneidad de los actores. Participaron representantes de organizaciones de la sociedad civil, referentes de distintos partidos políticos (especialmente militantes y concejales), funcionarios de cada comuna y municipio, directivos y docentes de escuelas⁶, agentes policiales, dirigentes de clubes, miembros de la iglesia católica, bomberos voluntarios, trabajadores provinciales de la salud, empresarios (especialmente desarrolladores inmobiliarios), comerciantes, y vecinos sin ninguna pertenencia institucional.

A diferencia de lo que sucede en las grandes ciudades, especialmente en Rosario, donde existe una amplia diversidad de organizaciones económicas y sociales especializadas en diferentes temáticas⁷, en las localidades del AMR existe una menor presencia de ellas, abocadas a temáticas tradicionales como son educación, recreación, cultura, deporte y alguna económica. Por otra parte, en estas localidades pequeñas e intermedias los referentes gubernamentales, como directivos de escuelas, centros de salud o fuerzas policiales, cobran una relevancia significativa en estos territorios. Esto quedó evidenciado no sólo por su activa participación sino también por los aportes y capacidad de movilización que han realizado durante las jornadas.

Respecto a la convocatoria a los participantes estuvo a cargo de los ejecutivos de cada gobierno local donde el ECOM no tuvo intervención. En este sentido, si bien aparece como heterogénea no se puede afirmar que sea representativa de toda la localidad. Del mismo modo, en términos cuantitativos al no existir antecedentes de este tipo, es complejo valorar el volumen de la participación. Salvo Villa Gobernador Gálvez que contó con la presencia de más de 150 personas, el resto de las jornadas varió entre 20 y 60 participantes. De cualquier forma, estos actores demostraron un amplio conocimiento de las problemáticas de cada una de sus localidades, aportando datos, cuestionando y proponiendo nuevas estrategias a las sugeridas por los equipos técnicos del ECOM.

Entre lo local y lo metropolitano

Para describir la construcción de la cuestión sociourbana (construida participativamente) se diferencian los corredores previamente mencionados, ya que se considera de manera hipotética que la configuración territorial determina la visión predominante de lo local o lo metropolitano.

El Corredor NORTE “conforma una estructura territorial con lógicas y dinámicas propias y autónomas que responden a su origen histórico... Es el que presenta

la mayor densidad, extensión y continuidad de toda el área metropolitana, con una presencia muy significativa de instalaciones portuarias e industriales consolidadas sobre la ribera, lo que define en gran medida su perfil productivo” (ECOM, 2014: 177). Esta continuidad territorial sobre el Paraná y la ruta nacional N°11, que comparten con la ciudad central, y su perfil productivo permiten un mayor reconocimiento por parte de los actores locales de la necesidad de abordar sus problemáticas y desafíos desde una perspectiva metropolitana. Quienes habitan este territorio se encuentran, por cercanía espacial, por compartir los ejes estructurantes del territorio y por problemáticas comunes, muy vinculados entre las localidades vecinas y con la ciudad cabecera. Por lo que pueden identificar problemas propios de sus localidades y otros que, necesariamente, deben abordarlos en forma conjunta con el resto de las comunas y municipios. Como ejemplo de ello surgió, en el proceso participativo del corredor, la cuestión del Río Paraná y sus bordes. La zona costera que atraviesa a todas las localidades del corredor da cuenta de su discontinuidad debido a la presencia tanto de enclaves productivos como de grandes parcelas privadas que impiden el desarrollo de espacios públicos frentistas al río. Surgió la necesidad de la reconversión de los recorridos ribereños discontinuos como espacio público y de acceso libre para el disfrute de la ciudadanía, la posibilidad de continuar con la propuesta de apertura al río que se llevó adelante en la ciudad de Rosario, el desarrollo de actividades recreativas y turísticas, la regulación de urbanizaciones sobre el frente ribereño, así como pensar actividades económicas que no vayan en detrimento del recuperó ribereño.

Otro de los problemas detectado en todo el corredor es la fragmentación urbana, amplificada por la centralidad de la ruta en el sistema vial, lo que organiza los territorios de un lado y otro de ella y genera una importante congestión vehicular en todo el corredor. Sumado a esto, se registró la escasez de servicios básicos como agua, cloacas y gas; y la ausencia de códigos urbanos que definan los usos del suelo, la planificación de espacios verdes, áreas urbanizadas y áreas industriales. Durante el proceso participativo se evidenció cómo los problemas fueron analizados desde una perspectiva local (en cuanto afecta cotidianamente a los ciudadanos) y cómo las posibles estrategias de intervención deberían ser abordadas desde una perspectiva metropolitana.

Algo similar sucedió con el Corredor SUR. Aunque con un perfil diferente del Norte asociado a la actividad productiva, fundamentalmente portuaria, este corredor presenta radicación de industrias pero su desarrollo en los últimos años fue principalmente residencial. El mismo se asienta a la “vera del río Paraná, y se estructura en torno a la vía ferroviaria y la ruta provincial N° 21... Conformado por una sucesión continua de núcleos urbanos y áreas rurales... que favorece su reconocimiento y contribuye a definir una identidad local” (ECOM, 2014: 185). En esta clave, en las instancias participativas surgió, a la hora de la identificación de los problemas como de las propuestas de solución, la necesidad de un abordaje metropolitano o, al menos, la necesidad de coordinar con las localidades vecinas para la solución de estrategias comunes. Ejemplo de ello son las cuestiones asociadas al tránsito pesado o de cargas dado que la ruta N° 21 atraviesa el centro

de casi todas las localidades del corredor, afectando el orden en el tránsito de las zonas urbanas. Este problema se vincula además con las exiguas estrategias de radicación de industrias que existieron a nivel de gobiernos locales, generando una compleja y caótica circulación de camiones que atraviesan casi todos los núcleos urbanos. Por otro lado, surgió la problemática de la fragmentación urbana a partir de un crecimiento exponencial de las localidades sin un proceso coherente de planificación. Éste se fue agravando a partir de la migración de familias rosarinas a localidades de este corredor en busca de suelo para la edificación de viviendas. Esta fragmentación conllevó el desarrollo de urbanizaciones sin los servicios básicos necesarios lo que generó una inédita segregación socio-espacial en territorios de baja escala.

La participación ciudadana en este corredor fue contundente en la manera de pensar en clave metropolitana los problemas, como única forma de gestionar las soluciones. Pero, además, se observó por parte de los participantes cierta evaluación negativa con respecto a las capacidades administrativas, de gestión y control de los gobiernos locales.

Merece una especial atención lo sucedido en Villa Gobernador Gálvez, dado que después de Rosario es la ciudad más grande del corredor y del Área Metropolitana, además de su continuidad territorial con la ciudad cabecera. En esta localidad se identificaron grandes niveles de desigualdad y de segregación socio-espacial evidenciados en el déficit de vivienda, de infraestructura y servicios; y una importante conformación de asentamientos irregulares que configuran verdaderos enclaves de pobreza urbana. En esta ciudad los problemas fueron identificados desde una visión netamente local pero, no obstante, al momento de las estrategias de intervención emergió la necesidad de la coordinación especialmente con la ciudad de Rosario y con los otros niveles de gobiernos reconociendo un alto déficit de capacidades del gobierno local para su resolución.

La dispersión entre las propias localidades y entre ellas con la ciudad central lleva a un menor reconocimiento por parte de los participantes de la perspectiva metropolitana. En este corredor se pusieron de manifiesto con mayor profundidad las problemáticas locales.

Durante los encuentros participativos surgió naturalmente el proceso de fragmentación urbana ligado al crecimiento y expansión de sus habitantes. Por un lado, fue recurrente la visión de la separación de las áreas centrales y las distintas urbanizaciones o loteos en las zonas periurbanas, incrementando de esta manera otras tres situaciones problemáticas: los problemas de movilidad, la provisión de servicios básicos, y la cuestión ambiental y de salud a partir de la convivencia de zonas residenciales y rurales con respecto al uso de agroquímicos. Con relación a la expansión y crecimiento de las localidades, los participantes observaron déficit en los equipamientos sociales específicamente con relación a las escuelas primarias y a la infraestructura de salud. Esta problemática fue señalada como una cuestión para tener en cuenta en el corto plazo, ya que se evidencian algunas dificultades para atender la demanda, pero sobre todo en el mediano plazo dado el crecimiento que se está comprobando en las comunas del corredor.

En términos generales, tomando las trece localidades que fueron parte del proceso participativo se puede afirmar que si bien la mayoría de los actores reconocieron la necesidad de coordinar a escala metropolitana o con otras localidades cercanas para la resolución de problemáticas comunes, a la hora de consultarlos sobre la existencia y trayectoria del ECOM casi la totalidad de los participantes lo desconocían.

Participación, proximidad y cercanía: tensiones en escena

En relación con el proceso participativo, entendido como la inclusión de la ciudadanía en procesos decisorios, las personas que asistieron valoraron significativamente estos encuentros por varios motivos: por haber sido invitados formalmente por el municipio o comuna para conocer sus opiniones; porque en la mayoría de los casos, era la primera vez que se creaban espacios institucionales de participación para incidir en las políticas públicas locales de las cuales estaban siendo parte; porque no habían participado anteriormente en instancias colectivas donde compartir con otros las problemáticas y desafíos de toda la localidad y; porque la experiencia fue enriquecedora dado que compartieron opiniones e información con equipos técnicos.

A manera de ejemplo, transcribimos algunas expresiones de participantes que fueron entrevistados durante el desarrollo del proceso participativo:

Fabiana (Álvarez): *“me parece bárbaro la construcción de estos espacios en los que podamos debatir para poder encontrar respuestas a nuestros problemas. Es la primera vez que yo sepa que se hace algo así en el pueblo, algo participativo. No conocía al ECOM, hoy me enteré”*.

Néstor (Ibarlucea): *“estos encuentros me encantan, es donde los especialistas se pueden nutrir de las opiniones de la gente en general. Nunca antes participé en nada similar a esto. Espero que sigan. No sabía que era el ECOM”*.

Stella Maris (Soldini): *“la jornada ha sido excelente para poder plantear muchas cosas cotidianas que vienen afectando a nuestra localidad. En cosas así no participé, no sé si existieron antes, pero yo si participo cuando puedo en eventos solidarios. Escuché alguna vez algo sobre el ECOM pero no tenía claro que era”*.

Elisa (Pueblo Esther): *“me pareció muy buena la convocatoria, la verdad es que es algo inédito que haya una instancia de análisis, de intercambio entre referentes de instituciones pero también vecinos. La riqueza de esto es que cada uno conoce realidades distintas o particulares, y acá pudimos ponerlas todas en común. Del ECOM tenía alguna idea, solo que se reunían los intendentes”*.

Mabel (Ricardone): *“me pareció muy bien organizada la jornada. Me parece una lástima que no haya más ciudadanos en algo tan importante para la ciudad. Todos opinamos desde nuestro lugar. Hubo disidencias pero todos opinando llegamos a conclusiones muy importantes, escuchamos la opinión de todos. Nunca había escuchado nada del ECOM, pero hoy pude informarme que se trata de reuniones que hacen los intendentes de todas las localidades de la zona”*.

Rafael (General Lagos): *“me pareció buenísimo el taller. Hace treinta y pico de años que trabajo en la actividad inmobiliaria, soy parte de urbanizaciones, y la*

verdad que no había visto nunca esto. No sabía que era el ECOM, recién hoy me enteré”.

Siguiendo con las reflexiones en torno al proceso participativo en las localidades del AMR, interesa recuperar la tensión entre la noción de proximidad y la institucionalización de espacios participativos en ciudades y comunas de pequeña escala. En todos los encuentros (salvo Villa Gobernador Gálvez) fueron recurrentes las expresiones “*acá en el pueblo nos conocemos todos*”, “*todos sabemos que le hace falta al pueblo*”, “*si el intendente conoce a todos, que hable con cada uno*”. En este sentido surge el siguiente interrogante: en qué medida la proximidad y la cercanía influye (obturando o posibilitando) la implementación de dispositivos participativos.

Según Annunziata una política o una gestión es de proximidad “cuando se acerca más a la realidad cotidiana, a la experiencia concreta y singular de los ciudadanos” (Annunziata, 2011: 58); y reconoce a los dispositivos participativos como la forma de materializar y llevar adelante esa proximidad.

“La pretensión de estos dispositivos –tales como el Presupuesto Participativo, las asambleas de barrio, las intervenciones ciudadanas en las instancias del poder– es la de cristalizar una escucha, una vía de expresión de la especificidad de necesidades y aspiraciones; la de mostrar una disposición al contacto y una actitud de apertura y reconocimiento de la singularidad. De allí que su objetivo declarado sea el de ‘acercar’ a representantes y representados. Si bien la proximidad no se agota en los dispositivos participativos, es cierto que actualmente son ellos los escenarios más tangibles de dicho principio” (Annunziata, 2011: 59).

Según lo descripto, los dispositivos participativos son construidos a los fines de favorecer y potenciar la cercanía entre funcionarios y ciudadanía, y especialmente en las ciudades de gran escala donde se parte del supuesto de una importante distancia entre gobernantes y gobernados. Así pues, en las grandes urbes la proximidad se construye como una dimensión más de la legitimidad política. Los debates sobre la gestión pública participativa en las grandes ciudades giran en torno al criterio de proximidad que

“...supone un cambio en las maneras tradicionales de proceder por parte de los poderes públicos. La asignación imperativa, la dirección jerárquica y el control de los procesos políticos están siendo sustituidos por nuevas formas de regulación basadas en la negociación y la coordinación e, incluso, la persuasión, mediante las cuales los responsables públicos tratan de movilizar recursos políticos dispersos entre actores públicos y privados” (Cerrillo: 2005).

No obstante, estas reflexiones ponen en crisis la noción de proximidad en las localidades en que se llevó adelante el proceso participativo del ECOM. En ellas,

la proximidad o cercanía se da de manera habitual y cotidiana, una proximidad que se podría denominar de familiaridad vecinal. Es decir, que la cercanía y proximidad no se da solo en clave territorial sino también es relacional y se traduce en una especie de ágora constante. Los habitantes de estas localidades tienen un conocimiento casi fraterno y hasta íntimo de los hábitos, conductas, costumbres, actividades, entre otras, del resto de sus conciudadanos.

En estos contextos, la institucionalización de dispositivos participativos no necesariamente tiene como objetivo la legitimidad política ya que el responsable político de la comunidad es considerado un vecino más. No existe la necesidad de acotar las distancias entre gobernantes y gobernados como en las grandes ciudades.

Al momento del diseño de los dispositivos para la construcción de los planes locales de las localidades del AMR, se sobrevaluó esta proximidad existente. Fue constante la estimación por parte de los intendentes y presidentes de comunas acerca de lo que sería la participación en dicho proceso. Por la cercanía, por la proximidad se pensaba que la comunidad en gran medida asistiría a estos encuentros. Una vez finalizado este proceso, se puede decir que existió una sobreestimación de la proximidad. Se sostiene que queda evidenciado en este tipo de localidades (de pequeña escala), que la proximidad no garantiza *per se* la participación ciudadana institucionalizada en el marco de políticas públicas. Será entonces necesario que las propias comunas y municipios promuevan la continuidad de este tipo de dispositivos participativos más allá del diseño y la conducción del ECOM.

Conclusiones

Del proceso participativo institucionalizado por el ECOM en las trece comunas y municipios se podría reafirmar, a partir de las palabras de los vecinos y de sus intervenciones durante las jornadas, que los mismos además de votar, pretenden “que sus opiniones e intereses sean tomados en cuenta más concreta y más continuamente” (Rosanvallon, 2007: 286). Que, si bien la cercanía favorece un tipo de participación más vecinal, comunitaria y próxima, la misma no siempre se traduce en un involucramiento directo en la producción de políticas públicas, por lo tanto, es necesaria la conformación de dispositivos participativos a través de los cuales se favorezca la co-construcción y la co-responsabilidad de los actores territoriales en los desafíos de sus territorios.

La experiencia demostró, además, un impacto positivo en dos dimensiones. Una, en tanto *proceso* de construcción colectiva: se involucraron las miradas y las opiniones de los habitantes, gestores, técnicos y especialistas en la identificación y definición de estrategias de solución a los problemas cotidianos y de futuro, contribuyendo a reforzar así la noción de ciudadanía. La segunda, en tanto *producto* ya que las propuestas técnicas fueron validadas, cuestionadas y reformuladas por los participantes. Sobre este punto es importante señalar que programas y proyectos propuestos por los equipos del ECOM y de los ejecutivos locales se modificaron a partir de los aportes recabados.

Si bien estos resultados permitirán replicar la experiencia en el resto de las localidades pertenecientes al ECOM, así como realizar nuevas instancias de consulta y

trabajo focalizado por proyectos en las trece comunas y municipios anteriormente mencionadas, se considera que el desafío para futuras convocatorias deberá estar puesto en garantizar una mayor representatividad de los diferentes sectores sociales, así como también, un mayor nivel de involucramiento por parte de los vecinos, sobre todo en las pequeñas comunas, superando la familiarización vecinal hacia una participación institucionalizada.

Sobre la tensión existente entre lo local y lo metropolitano, junto a la posibilidad de identificar problemáticas comunes y propias de cada territorio, aunque con matices por ejes territoriales, los participantes pudieron señalar situaciones inherentes a cada localidad, así como otras que, necesariamente, deben ser resueltas de forma coordinada con otras instancias de gestión en redes de articulación horizontal y vertical. Los participantes observaron la necesidad por un lado, de trabajar mancomunadamente con otras comunas y municipios cercanos, a una escala supra local; y por el otro, el involucramiento y la coordinación de los niveles provinciales y nacionales que tienen injerencia directa en muchos de los desafíos a enfrentar.

Si bien estas afirmaciones permitirían contribuir a reforzar una de las limitaciones que tiene el ECOM al momento de llevar adelante estrategias locales con impacto metropolitano donde dependen, para su concesión, de la voluntad y decisión de cada uno los poderes ejecutivos o legislativos de las localidades, se sostiene que existe un desafío pendiente por parte de éste, quizás por su incipiente conformación, ya que los ciudadanos no lo reconocen como el ámbito de planificación y ejecución de políticas públicas a escala metropolitana.

Aun así, merece una consideración especial el rol, liderazgo y trabajo realizado por el Ente de Coordinación Metropolitana para la construcción técnica de los planes locales, la puesta en marcha del proceso participativo para su discusión y la revisión de cada uno de ellos para su consolidación definitiva la cual fuera presentada a finales de 2017. Se sostiene que, por las particularidades de cada una de las comunas y municipios que participan en términos de capacidades, sin la intervención del ente y de la ciudad de Rosario que ha transferido su conocimiento en materia de planificación estratégica participativa, estas iniciativas no su hubiesen llevado adelante. Cuando nos referimos a la ciudad cabecera y la transferencia de recursos, en un sentido amplio, nos referimos a su gobierno local y a un conjunto de actores sociales: colegios profesionales, equipos de investigación de la Universidad Nacional de Rosario, investigadores de Conicet, junto a otras instituciones generadoras de conocimiento que aportaron a que ello sea posible. 

Referencias

1. Este trabajo es una revisión ampliada de un trabajo presentado en el Tercer Encuentro de Investigadores sobre Políticas Sociales Urbanas en Ciudades Intermedias, 7 y 8 de noviembre de 2018, Universidad Nacional del Litoral.
2. Las localidades son: Villa Gobernador Gálvez; Arroyo Seco; General Lagos; Pueblo Esther; Alvear; Fighiera; Granadero Baigorria; San Lorenzo; Capitán Bermúdez; Soldini; Ibarlucea; Álvarez y Pérez.
3. La ciudad de Rosario tiene una población de 948.312 habitantes según el último censo del año 2010 y ocupa una superficie total de 178,69 km², de la cual la superficie urbanizada es de 120,37 km². Para

ampliar información ver web institucional del gobierno municipal: www.rosario.gov.ar

4. Para profundizar sobre las Directrices de Ordenamiento Territorial puede verse: <https://ecomrosario.gov.ar/directrices-de-ordenamiento-territorial>

5. Datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

6. Cabe destacar que en todas las localidades, excepto Villa Gobernador Gálvez, no existen más de dos instituciones escolares.

7. Según el Plan Estratégico Rosario Metropolitana para el 2007 se calculaba que existían en Rosario cerca de 5.000 organizaciones de la sociedad civil.

Bibliografía

Annunziata, R. (2011). “Proximidad”, representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. Nº 40, Quito, Ecuador.

Beretta, D. y Galano, N. (Comps.) (2014). *Solos no se puede. Política social, actores y estrategias de gestión*. Rosario, Argentina: Laborde Editor.

Blanco, I. y Gomà, R. (2003). La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad. *Gestión y Política Pública*, XII (1).

Bifarello, M. (2008). Los desafíos de la planificación y la gestión estratégica. En Módulo de capacitación “Planificación estratégica, descentralización y presupuesto participativo”, en el marco del Sistema intermunicipal de capacitación en planificación y gestión local participativa. Proyecto URBAL B – Red 9. Rosario.

Carnovale, N. (2018). “Gestionando las relaciones intergubernamentales. El caso del área metropolitana de Rosario”. XIII Congreso Nacional y VI Internacional sobre Democracia. Los escenarios democráticos del siglo XXI. Disrupción, fragmentación, nacionalismos, populismo y nuevos actores globales, 10-13 de septiembre. Rosario, Argentina. (paper).

Cerrillo i Martínez, A. (2005). La gobernanza hoy. Introducción, en Cerrillo i Martínez, A. (Coord.). *La Gobernanza hoy. 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), España.

Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos (1990-2005). En D. Cravacuore y R. Israel (Coords.). *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*. Buenos Aires, Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile.

Cunill Grau, N. (2008). La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada. En R. Mariani (Coord.). *Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*, Lima, Perú: Sede PNUD.

De Sousa Santos, B. (2005). *La universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad*. Laboratorio de Políticas Públicas. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila.

Díaz, C. y Grandinetti, R. (2002). Dimensiones de capacidad institucional. *Colección Cuadernos de Trabajo N°2*. Rosario, Argentina: Ed. Grupo Política y Gestión.

Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM) (2014). El área metropolitana de Rosario. *Cuaderno 1. Estructura Institucional y Caracterización Territorial*. Rosario, Argentina: Ed. ECOM.

Fleury, S. (2002). El desafío de la gestión de las redes de política. *Revista Instituciones y Desarrollo* N°12-13 del Instituto Internacional de Gobernabilidad.

Font, J. (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. En A. Ziccardi (Coord.). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. DF, México: UNAM Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social.

Gomà, R. y Blanco, I. (2002). Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8- 11 de octubre.

Gómez, J. (2004). Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local. *Revista Intervención Psicosocial*, Vol. 13 N°3, Colegio de Psicólogos de Madrid, España.

Isuani, F. (2015). Introducción. En C. Díaz y F. Isuani (Comps.). *Políticas públicas en Estados subna-*

cionales. Buenos Aires, Argentina: SAAP.

Llamas Sánchez, F. (2003). Jóvenes, desarrollo sostenible y nueva gobernabilidad en lo local: apuntes para un debate. En J. Benedicto y M. Morán (Comps.). *Aprendiendo a ser ciudadanos. Experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes*. Madrid, España: Instituto de la Juventud.

Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista CLAD Reforma y Democracia* N°21, Caracas, Venezuela.

Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Caracas, Venezuela: Fundación ALTADIR.

Oszlak, O. (2009). Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico. En A. Belmonte *et al.* *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, Volumen II, Buenos Aires, Argentina: CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.

Parmigiani de Barbará, M. (2013). El reordenamiento territorial de las relaciones intergubernamentales locales bajo formas regionales: Antecedentes y balance de experiencias en Argentina. En J. Bonifacio (Comp.). *Reformas Administrativas y Políticas Públicas. Enfoques, instrumentos y prácticas en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.

Plan Estratégico Rosario Metropolitana (2009). *Estrategias 2018*. Municipalidad de Rosario, Argentina.

Pérez, P. (2006). Desarrollo local y ciudad metropolitana. En A. Rofman y A. Villar (Comps.). *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Espacio.

Restrepo Botero, D. (1997). Relaciones Estado – sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 7. Caracas, Venezuela.

Rosanvallón, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires, Argentina: Manantial.

Ziccardi, A. (2004). Introducción: Claves para el análisis de la participación ciudadana y las políticas sociales del espacio local. En A. Ziccardi (Coord.). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, DF, México: UNAM Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social.

Zurbriggen, C. (2010). Redes de Gobernanza. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, 28 -30 de julio, Buenos Aires, Argentina (paper).

Recibido: 23/03/2019. Aceptado: 29/05/2019.

Natalia Carnovale y Diego Beretta, "Participación ciudadana a nivel subnacional. La construcción de planes urbanos locales en el Área Metropolitana de Rosario". *Revista Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 23, número 38, julio-diciembre 2019, pp. 151-167.