

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ESTADÍSTICA**

**CARRERA DE POSGRADO**

**MAESTRÍA EN DESARROLLO Y GESTIÓN TERRITORIAL**

**Tema: La planificación estratégica urbana: continuidades e innovaciones de la trayectoria de la ciudad de Rosario**

**Autor: Gonzalo Martorell**

**Directora: Rita Grandinetti**

**Agosto de 2020**

## **Resumen**

A comienzos de la década de 1990 las comunas y municipios de la Argentina comenzaron a implementar diversas herramientas de gestión a los fines de modernizar sus estructuras administrativas, buscando así dar respuesta al incremento sostenido de las demandas y problemáticas a las que debían responder. Entre las diferentes herramientas que comenzaron a implementarse durante este período se encuentra la Planificación estratégica.

El siguiente trabajo aborda la temática de la planificación estratégica como herramienta de gestión y desarrollo local: se indaga las principales características de la planificación estratégica en tanto técnica de planificación, junto a sus principales componentes y las diferentes modalidades de implementación que admite la misma, y se procede a describir el proceso de planificación estratégica desarrollado en la ciudad de Rosario a partir del año 1998, del cual se desprenden como principales productos los tres planes estratégicos elaborados desde la gestión municipal, correspondientes a los años 1998, 2008 y 2018. Una vez analizados los tres planes estratégicos, se procede a identificar de forma esquemática las principales continuidades del proceso a lo largo de los últimos 20 años, como así también aquellas innovaciones que se hayan presentado a partir del lanzamiento de cada plan estratégico.

## **Palabras clave**

Políticas de desarrollo local y regional, Planificación Estratégica, Plan Estratégico Rosario.

## Índice general

1. Introducción .....	5
2. Planteamiento de la investigación .....	7
2.1. Objetivos de la investigación .....	7
2.2. Hipótesis .....	8
2.3. Aproximaciones conceptuales .....	8
2.3.1. Planificación .....	8
2.3.2. Plan estratégico.....	9
2.3.3. Etapas y componentes de la planificación estratégica .....	9
2.4. Estado de la Cuestión .....	11
2.5. Marco metodológico .....	12
2.5.1. Universo del estudio .....	12
2.5.2. Localización del estudio.....	13
2.5.3. Alcance temporal del estudio .....	13
2.5.4. Estrategia de investigación .....	13
2.5.5. Instrumentos de investigación.....	13
2.5.6. Límites de la investigación .....	13
3. La planificación estratégica .....	15
3.1. Componentes y etapas de la planificación estratégica .....	15
3.2. La planificación estratégica en el sector público.....	16
3.2.1. Contexto de surgimiento: la Nueva Gestión Pública .....	16
3.2.2. Diferencias entre la planificación estratégica en el sector público y el privado .....	17
3.2.3. La planificación estratégica en las organizaciones públicas.....	18
3.3. La planificación estratégica urbana.....	21
3.3.1. El contexto de surgimiento: la globalización y el resurgimiento de las ciudades.....	21
3.3.2. Planificación urbana tradicional y planificación urbana estratégica .....	22
3.3.3. La planificación estratégica urbana: los primeros casos .....	24
3.3.4. La planificación estratégica urbana: metodología y enfoques .....	25
3.3.5. Principales dimensiones de análisis para el estudio de casos .....	28
4. La ciudad de Rosario y la planificación estratégica: sus orígenes y desarrollo .....	31
5. El PER - Plan Estratégico Rosario (1998).....	34
5.1. Introducción.....	34
5.2. El contexto nacional .....	35
5.3. Metodología .....	36
5.4. Estrategias de participación.....	38
5.5. Líneas estratégicas .....	39
5.6. Integralidad .....	41
6. El PERM - Plan Estratégico Rosario Metropolitana (2008).....	44
6.1. Introducción.....	44
6.2. El contexto nacional .....	44
6.3. Nuevos desafíos del plan estratégico 2008.....	45
6.4. Metodología .....	46

6.5. Estrategias de participación.....	47
6.6. Líneas estratégicas .....	48
6.7. Integralidad .....	50
7. Rosario 2030 - Plan Estratégico (2018) .....	52
7.1. Introducción.....	52
7.2. El contexto nacional .....	52
7.3. Metodología .....	53
7.4. Estrategias de participación.....	54
7.5. Líneas estratégicas .....	55
7.5.1. Enfoques transversales .....	55
7.5.2. Líneas estratégicas y desafíos.....	56
7.5.3. Principales orientaciones de las líneas estratégicas .....	59
7.5.4. Plataforma de proyectos Rosario 2030 .....	60
7.6. La Agenda global 2030.....	61
8. Análisis de los resultados .....	64
8.1. La participación a lo largo del proceso de planificación estratégica .....	64
8.2. El componente metodológico de los planes estratégicos.....	65
8.3. Principales líneas y temas de los planes estratégicos .....	66
8.4. La integralidad de las propuestas .....	68
8.5. Cumplimiento de los objetivos y verificación de la hipótesis .....	69
9. Conclusiones .....	72
10. Referencias bibliográficas .....	76

## Lista de tablas

Tabla N° 1: Etapas que comprende la fase de diseño del plan estratégico .....	19
Tabla N° 2: Etapas que comprende la fase de elaboración del plan estratégico.....	20
Tabla N° 3: Etapas de las fases de ejecución, monitoreo y evaluación del plan estratégico ....	21
Tabla N° 4: Diferencias entre la planificación urbana tradicional y estratégica .....	23
Tabla N° 5: Diferenciación entre la planificación estratégica de ciudades y de empresas.....	24
Tabla N° 6: Tareas que comprende el proceso de planificación estratégica urbana .....	25
Tabla N° 7: Categorías de análisis de los planes estratégicos .....	28
Tabla N° 8: Temas que componen cada eje del diagnóstico del PER .....	37
Tabla N° 9: Líneas estratégicas y objetivos del PER .....	40
Tabla N° 10: Programas y proyectos estratégicos del PER.....	42
Tabla N° 11: Temáticas incluidas en cada eje de trabajo del diagnóstico del PERM .....	47
Tabla N° 12: Líneas estratégicas y objetivos del PERM.....	49
Tabla N° 13: Talleres participativos y actores convocados del Plan Rosario 2030 .....	55

## Lista de gráficos

Gráfico N° 1: Enfoques transversales del Plan Rosario 2030.....	56
Gráfico N° 2: Plataforma de proyectos Rosario 2030 .....	61
Gráfico N° 3: Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU.....	62



# 1. Introducción

A mediados de la década de 1990 Argentina atravesaba un contexto de crisis fiscal que motivaría una serie de reformas en su administración nacional, delegando y descentralizando funciones tradicionales a las provincias y municipios, y dotando así de protagonismo y una renovada centralidad a los mismos. Esta necesidad de sobrellevar los nuevos desafíos planteados por el avance de la globalización, el contexto de crisis económica y social, planteó a los gobiernos provinciales y municipales la búsqueda de herramientas para abordar estos nuevos desafíos, en contextos de escasos recursos y crecientes demandas sociales y económicas.

En este contexto, la ciudad de Rosario emprendió el desafío de buscar nuevas herramientas de gestión que le permitieran abordar este contexto de nuevas funciones, y crecientes demandas. Una de las herramientas elegidas en ese momento fue la Planificación Estratégica. La metodología, de reciente aplicación en los países de Europa, había tenido sus orígenes diez años antes en los Estados Unidos, donde vio luz a raíz de la búsqueda de herramientas innovadoras que realizaron diferentes Estados frente a situaciones de caída de la actividad económica, elevado nivel de desempleo, aumento de la pobreza, y otros problemas. Ante dicha situación, se optó por aplicar una herramienta propia del sector privado, como lo es la planificación estratégica, para identificar soluciones sólidas ante problemas que se presentaban como estructurales.

La aplicación de la planificación estratégica en la ciudad de Rosario implicó la convocatoria de decenas de actores de la sociedad civil, empresarios, actores gubernamentales, instituciones de investigación, etc. El desarrollo de instancias participativas, la formulación de informes diagnósticos, como la elaboración de una amplia gama de proyectos, fueron parte del proceso de planificación estratégica inaugurado durante la década de 1990. El resultado de esta experiencia fue la elaboración de un documento denominado PER (Plan Estratégico Rosario), donde quedó marcada la dirección que debía seguir el desarrollo de la ciudad por los 10 años siguientes.

Para mediados de la década del 2000, en un contexto nacional diferente, el gobierno municipal volvió a convocar un proceso de planificación, retomando la experiencia del primer plan estratégico, y ampliando su perspectiva, esta vez con un nuevo enfoque metropolitano, y nuevos desafíos. El resultado de este segundo proceso de planificación fue el segundo plan estratégico de la ciudad, el PERM (Plan Estratégico Rosario Metropolitana), en el cual se pueden ver continuidades e innovaciones respecto al primer plan, y vuelve a marcar la direccionalidad de la gestión municipal por los próximos 10 años.

Habiendo transcurrido los diez años delimitados por el proceso de planificación, para el año 2018 la municipalidad de Rosario inicia un tercer ciclo de participación, convocatoria y planificación conjunta con actores de la ciudad. En este tercer momento de planificación el contexto nacional y local son diferentes a los anteriores, como así también los desafíos que se plantean, pero el gobierno municipal cuenta con dos planes estratégicos en sus haberes, y veinte años de experiencia en el diseño, elaboración e implementación de los mismos.

La especificidad de la metodología utilizada, el contexto nacional general en el que se desarrolló cada proceso participativo, las condiciones específicas en que se convocó a la participación en cada instancia de planificación, como los temas generales y las líneas estratégicas abordadas en cada uno de los planes elaborados, adquieren particular interés ya que se trata de un caso de planificación estratégica sostenido en el tiempo. En este sentido moviliza diversas preguntas: ¿Cuáles han sido los principales componentes de los planes estratégicos de la ciudad de Rosario? ¿Qué rol tuvo la participación en la elaboración de dichos componentes? ¿Qué continuidades e innovaciones se pueden identificar a lo largo del recorrido de la elaboración de los planes estratégicos? La respuesta a estas inquietudes es el objeto de este estudio, en el que se propone avanzar en la comprensión del proceso, y dar cuenta de las continuidades e innovaciones del mismo.



## 2. Planteamiento de la investigación

La planificación estratégica es una herramienta de administración surgida a finales de la década de 1970 en Estados Unidos, en un contexto de creciente competitividad entre las empresas a nivel local e internacional. La misma surge como una herramienta que agiliza elaboración de estrategias de desarrollo para las organizaciones, facilitando la diferenciación de una empresa de sus competidores en un mercado o industria dada.

Si bien la planificación estratégica es originaria del sector privado, en la década de 1980 se desarrolla a nivel internacional una tendencia denominada Nueva Gestión Pública (New Public Management) la cual promueve la aplicación de herramientas de gestión del sector privado en el ámbito público, buscando aumentar la eficiencia, la eficacia de la gestión, y mejorar el desempeño de las organizaciones públicas en su conjunto. En el marco de un amplio debate sobre el alcance y posibilidad de adaptación de dichas herramientas originarias del sector privado en el sector público, la planificación estratégica fue parte de un grupo de herramientas que fueron puestas en práctica en múltiples comunas, municipios, y estados provinciales con el fin de dar respuestas a entornos cada vez más dinámicos y cambiantes, que trajeron aparejados un aumento cuantitativo y cualitativo de las demandas a las que el Estado tuvo que comenzar a dar respuesta.

En el caso particular de la Argentina, durante la década de 1990 el Estado nacional delegó en las provincias una serie de funciones que les eran propias, sin la transferencia de recursos correspondiente a estas nuevas responsabilidades. Ante dicho cambio, las comunas y municipios se enfrentaron un incremento sostenido de demandas de parte de la ciudadanía, en un contexto de escasez de recursos y un marcado aumento del dinamismo del entorno en el que se desenvuelven, caracterizado por un creciente nivel de apertura económica, y el desarrollo que trajo aparejada la revolución tecnológica de las comunicaciones y la informática, lo que condujo a la búsqueda de la aplicación de herramientas que permitieran gestionar con mayor eficiencia y eficacia los recursos disponibles (Fernández Arroyo y Schejtman, 2012). En este contexto, las comunas y municipios emprendieron una búsqueda por modernizar la gestión pública, y es allí cuando comienzan a aparecer las primeras experiencias de desarrollo e implementación de planes estratégicos en comunas y municipios de la Argentina.

La municipalidad de Rosario fue parte de dicho escenario general y comenzó a aplicar esta técnica de planificación a mediados de la década de 1990, con los consiguientes procesos participativos y redacción de documentos que sintetizan el trabajo realizado. Como resultado de este proceso, se publicó el primer Plan Estratégico de la ciudad de Rosario para el año 1998, comenzando una tradición de planificación que continuará con un segundo plan estratégico para el año 2008, con una ampliación de su abordaje hacia el área metropolitana de la ciudad, y un tercer plan estratégico elaborado durante el año 2018, con miras hacia una serie de objetivos y metas a ser alcanzados para el 2030.

En el marco del estudio de políticas, programas, proyectos y herramientas que tiendan a profundizar los procesos de desarrollo territorial, en el siguiente trabajo se buscará abordar la planificación estratégica como herramienta de gestión, con la intención de comprender los alcances y potencialidades de su aplicación en el sector público, y describir el proceso de su formulación en la ciudad de Rosario, a partir de la realización de un análisis comparativo entre los tres planes estratégicos que dicha ciudad ha confeccionado, buscando conocer en profundidad las principales continuidades e innovaciones planteadas a lo largo de los tres planes.

El siguiente trabajo deriva su relevancia del hecho de que aportará un primer estudio sobre el caso de la ciudad de Rosario, generando un abordaje esquemático e integral del mismo que pueda ser de utilidad para todos aquellos que quieran aprender de la planificación estratégica como herramienta de gestión aplicable al sector público en general, y de la experiencia del caso de la ciudad de Rosario en particular.

### 2.1. Objetivos de la investigación

A través de esta investigación, se buscará responder la siguiente pregunta general:

- ¿Qué características pueden identificarse como continuidades, y cuáles como innovaciones, a lo largo de la trayectoria de la planificación estratégica de la ciudad de Rosario?

Algunos de los interrogantes específicos a los que se buscará responder en esta investigación son los siguientes:

- ¿Cuáles son los componentes de cada plan estratégico?
- ¿Qué variaciones hubo en la participación en cada una de las etapas de planificación?
- ¿Cuáles son las principales diferencias entre cada plan estratégico?

En el marco de las interrogantes desarrolladas, se plantean los objetivos de esta investigación:

*Objetivo general:* Describir la trayectoria, y estudiar comparativamente, los documentos de planificación estratégica de la ciudad de Rosario del período 1998-2018

*Objetivos específicos:*

- Enumerar las principales dimensiones y componentes de los tres planes estratégicos desarrollados en la ciudad de Rosario
- Examinar la modalidad de participación desarrollada en cada plan
- Identificar las principales continuidades y variaciones entre los diferentes planes

## 2.2. Hipótesis

La hipótesis que guía el presente trabajo es que el proceso de Planificación Estratégica en la ciudad de Rosario muestra continuidad y coherencia tanto metodológica como propositiva a lo largo de todo el proceso de planificación, a la vez que se observa un aumento progresivo de la participación general en su elaboración, en términos del número y representatividad de los actores convocados en las múltiples instancias participativas desarrolladas a lo largo del proceso.

Se entiende que dicho proceso se ve sustentado por la aplicación de la metodología de Planificación estratégica, el aprendizaje y la experiencia realizada a partir de dicha aplicación por parte de la gestión municipal, y el desarrollo de mejoras a partir del mismo.

## 2.3. Aproximaciones conceptuales

### 2.3.1. Planificación

Seguindo a Robbins y Coulter (2005), se entiende por planeación aquel proceso de definición de metas de una organización, seguido del establecimiento de una estrategia general para alcanzarlas y el trazado de planes exhaustivos para integrar y coordinar el trabajo de la organización. La planeación puede ser formal o informal, siendo la planeación informal más frecuente en organizaciones pequeñas, en las que el propietario-director tiene una visión acerca de hacia dónde quiere que marche su negocio y cómo quiere hacerlo. Entendida de esta manera, la planeación se ocupa tanto de los fines (qué hay que hacer) como de los medios (cómo hay que hacerlo). Entre las principales ventajas de llevar adelante una planificación en el marco de una organización, los autores señalan que la misma marca una dirección clara, reduce la incertidumbre, reduce las redundancias, y establece los criterios para monitorear y controlar tanto resultados como metas intermedias.

Ander-Egg (1991) señala que la planificación aparece como una función inherente a todo proceso de acción o de actividades que procura alcanzar determinados objetivos. En tanto proceso, la planificación buscaría integrar racionalidad, organización y conocimiento de la realidad, a los fines de facilitar la toma de decisiones, y reducir el nivel de incertidumbre sobre la base de un mejor conocimiento de la realidad (diagnóstico) y la previsión. Según el autor, existen diferentes tipos de planificación: la normativa, y la estratégica, las cuales se diferencian por diferentes enfoques y formas de abordar la realidad.

La planificación normativa refiere a la forma “clásica” de planificación, característica de los

gobiernos de planificación centralizada, en la cual se da la utilización de una serie de "procedimientos normativos" en los que interesa de manera particular la formalización del proceso. Esta forma de planificar determina de manera precisa las acciones necesarias para alcanzar ciertas metas y objetivos, estableciendo los tiempos parciales y totales de una trayectoria que conduce desde una situación diagnóstica definida con precisión, a una situación deseada, definida por el sujeto planificador.

En el caso de la planificación estratégica, se utilizan "procedimientos estratégicos", en los que interesa la direccionalidad del proceso (mantener el arco direccional para alcanzar determinadas metas y objetivos) y ajustar tanto cuanto sea necesario, y según la intervención de los diferentes actores sociales, la trayectoria del proceso de planificación en su realización concreta.

Al igual que en la planificación normativa, se parte de una situación inicial, resultado de un diagnóstico, y se establece una trayectoria, que Ander-Egg denomina "arco direccional", que orienta las acciones y tareas hacia una situación objetivo dada, que en contraste con la planificación normativa, no es definida previamente por el planificador, sino que se define mediante el consenso entre diferentes actores sociales. Desde esta concepción y práctica, "la planificación es un modo de actuar emergiendo desde la realidad, teniendo en cuenta el modelo político de comportamiento que resulta de la actuación de los diferentes actores sociales que no tienen iguales objetivos, ni trayectorias de estrategias de actuación similares" (Ander-Egg, 1991, p. 51).

### 2.3.2. Plan estratégico

El producto de la planificación estratégica es la elaboración de un plan estratégico, el cual es un documento en el que se establecen la visión y misión institucionales, se analizan tanto las variables internas de una organización, como las variables relevantes de su entorno, y a partir de dicha información se fijan los objetivos estratégicos que la organización perseguirá a lo largo del tiempo (Fernández Arroyo y Schejtman, 2012).

Con los objetivos estratégicos definidos y estableciendo el horizonte de mediano plazo, el plan estratégico prosigue con lo que diversos autores definen como la etapa de Planificación operativa (Ander-Egg, 1991, Álamo Vera, 1995), que comprende la definición de metas, actividades y tareas concretas, orientadas al cumplimiento de los objetivos planteados. En este nivel de planificación se establecen las responsabilidades de cada actor/área involucrado, sus tareas específicas, un cronograma detallado y un presupuesto delimitado y orientado a acciones precisas. Este tipo de planificación debe ser consistente con los lineamientos establecidos en los niveles superiores de la planificación estratégica, dado que "los proyectos sin marcos de políticas, planes y programas adecuados corren el riesgo de convertirse en acciones aisladas, desarticuladas, sin sostenibilidad política y social" (Martínez Nogueira, 2011 en Fernández Arroyo y Schejtman, 2012, p. 47)

### 2.3.3. Etapas y componentes de la planificación estratégica

El proceso de planificación estratégica cuenta con diversas etapas, y cada una de ellas se estructura a partir de componentes específicos. Entre las diferentes etapas, David (2013) identifica las etapas de formulación, implementación y evaluación.

La etapa de formulación comprende la elaboración de una declaración de misión y visión organizacional, el análisis de variables internas y externas que condicionan o puedan condicionar las actividades de la organización, los objetivos que la misma se plantee en el mediano y corto plazo, el desarrollo de estrategias posibles para alcanzar dichos objetivos, y la elaboración de un listado de proyectos/actividades, con las respectivas áreas responsables que doten de factibilidad a los objetivos propuestos. De esta manera, en esta etapa se pueden identificar los siguientes componentes: misión y visión, objetivos estratégicos, estrategia, y plan de acción (Fernández Arroyo y Schejtman, 2012).

La etapa de implementación requiere ejecutar los proyectos definidos en cada línea estratégica, a través de asignar áreas responsables de su ejecución, objetivos, metas y plazos de cada proyecto, como así también de vincular cada proyecto a partidas de presupuesto específicas para su ejecución (Armijo, 2009). Los componentes que se ponen en juego en esta etapa son: el presupuesto, los actores vinculados al listado de proyectos, y el área de la organización encargada de dirigir la ejecución coordinada de los proyectos.

Respecto a la etapa de evaluación, se contrasta los resultados esperados y los resultados efectivamente alcanzados de cada proyecto, para identificar si hace falta realizar alguna corrección, y si las diferencias se originan en errores de implementación, errores de diagnóstico, o cambios en las condiciones internas/externas de ejecución del proyecto. El relevamiento de información se ve facilitado por la elaboración de indicadores verificables, tanto de avance como de resultado de cada uno de los proyectos que integran las líneas estratégicas. En esta etapa los elementos que se ponen en juego son el sistema de información integrado que disponga la organización, o las áreas que faciliten la información vinculada a cada proyecto, el área o grupo que se encargue de la confección del informe de evaluación, y el área directiva que se encargue de realizar los ajustes y definiciones correspondientes a los análisis realizados.

### 2.3.3.1. Misión

La misión es una declaración de qué es lo que hace una organización (Hill y Jones, 2009); es una descripción de “la razón de ser de las organizaciones, establece su quehacer institucional, los bienes y servicios que entrega, las funciones principales que la distinguen y la hacen diferente de otras instituciones y justifica su existencia” (Armijo, 2011, en Fernández Arroyo y Schejtman, 2012, p. 52).

Siguiendo a Álamo Vera (1995), la misión sintetiza una declaración del propósito de una organización dada, que la distingue de otras organizaciones y/o empresas de su tipo, e identifica el ámbito específico de sus operaciones, en términos de productos y mercados. La autora señala que entre los principales componentes que debe contener la declaración de la misión de una organización se encuentran: propósito o razón de ser de la organización, ámbito de servicios, ámbito de mercados, ámbito geográfico, tecnologías en uso, filosofía corporativa, compromiso con la comunidad, y capacidades singulares.

Entendida de esta manera, la misión constituye el fundamento básico de la planificación, dado que en ella se inscriben el propósito y las directrices que sirven de marco conceptual para la formulación posterior de objetivos y estrategias de la organización.

### 2.3.3.2. Visión

La declaración de visión es una definición de cómo quiere ser percibida una organización en el futuro; una idea del futuro al que aspira a llegar con la implementación de una planificación (Fernández Arroyo y Schejtman, 2012). Esta declaración ayuda a identificar el estado futuro deseado para la organización; expresa a grandes rasgos lo que la organización trata de alcanzar (Hill y Jones, 2009), permitiendo introducir nuevas metas y valores, con el fin de inspirar y orientar el proceso de transformación.

Entre las características que Álamo Vera (1995) identifica que debe tener una definición de visión, se encuentran la importancia de que sea clara, desafiante, inspiradora y debe proporcionar un sentido de dirección. Entre las ventajas que aporta la redacción de una declaración de visión organizacional, se cuenta con que una visión compartida por los integrantes de una organización crea una comunión de intereses, promoviendo la motivación y la difusión de criterios claros e inspiradores (David, 2013).

Cabe destacar que en comparación con la declaración de misión, que se pregunta por la naturaleza de la organización, o “cuál es su área de incumbencia”, la declaración de visión responde al interrogante de “en qué se quiere convertir la organización”.

### 2.3.3.3. Análisis interno y externo (FODA/SWAT)

El análisis FODA es un estudio sistemático de variables internas y externas de una organización que permite conocer de forma sintética aquellos factores que condicionan, o podrían condicionar

a la organización en su posibilidad de alcanzar los objetivos planteados. En el caso de análisis externo, el propósito de su realización es desarrollar una lista limitada de las condiciones ajenas a la organización que pueden operar como oportunidades que la misma puede aprovechar para alcanzar sus metas y objetivos, así como aquellas situaciones que devienen en amenazas que se deben evitar (David, 2013). Las diferentes variables que sean consideradas como relevantes para el análisis externo dependen de la naturaleza de la organización, pero generalmente involucran situaciones o sucesos de múltiples dimensiones, como las dimensiones económicas, sociales, culturales y demográficas, ambientales, políticas, gubernamentales y legales, tecnológicas y competitivas, entre otras.

En relación al análisis interno de una organización, el mismo comprende los recursos, capacidades y competencias de una organización (Hill y Jones, 2009), cuyo desempeño puede ser considerado positivo o negativo en relación a sus objetivos. Entre las diferentes categorías que se pueden relevar en un análisis interno se encuentran la administración, investigación y desarrollo, sistemas de administración de información, cultura organizacional, áreas funcionales, etc.

#### 2.3.3.4. Líneas estratégicas y plan de acción

Las líneas estratégicas son aquellas áreas, o temáticas generales, en las que se plantean las estrategias a través de las cuales la organización buscará alcanzar los propósitos establecidos en la declaración de visión. Hill y Jones (2009) definen a la estrategia como el conjunto de acciones estructuradas que los directivos y/o administradores adoptan para mejorar el desempeño de una organización.

Cada línea estratégica puede profundizar del análisis de los ambientes tanto interno como externo, debiendo ser consistente con el análisis más general desarrollado por la organización, como así también con sus objetivos. A partir de dicho marco, se desarrolla un plan de acción por cada línea estratégica. La coherencia entre el análisis más general y el más específico también debe estar presente entre los planes de acción desarrollados en cada línea estratégica y las declaraciones de misión y visión de la organización.

El plan de acción comprende todos aquellos proyectos y actividades que tiendan al cumplimiento de las metas y objetivos definidos en cada línea estratégica. Ander-egg (1991) y Álamo Vera (1995) identifican como “planificación operativa” a esta etapa de en la que se identifican y listan proyectos, actividades, actores y/o áreas de la organización afectados al desarrollo e implementación de cada proyecto.

## 2.4. Estado de la Cuestión

En relación a los estudios existentes sobre planificación estratégica de ciudades, se encuentra disponible una amplia producción académica y multiplicidad de estudio de casos. Cabe destacar que desde los orígenes de la planificación estratégica como herramienta de aplicación en el sector privado a comienzos de la década de 1970, y su posterior aplicación en ámbitos de planificación urbana, se generó un amplio debate sobre alcances, posibilidades, y potencialidades de aplicación en el sector público, habilitando el desarrollo de mejoras, innovaciones y adaptaciones metodológicas para dar cuenta de la especificidad de cada ámbito de aplicación.

Respecto al uso de la planificación estratégica en el sector público, es posible señalar publicaciones como las de Ander-Egg (1991), Aguilar Villanueva (2015), Armijo (2009), Bryson (2011), Echebarría y Mendoza (1999), entre otros. Asimismo, la planificación estratégica de ciudades es un campo significativo, con trabajos como los de Fernández Güell (2006) sobre herramientas, métodos y componentes de la misma. También se destacan las publicaciones de Pascual Esteve (2002), y Pascual Esteve y Tarragona (2010), en las cuales hay desarrollos conceptuales y descripción de casos.

De forma más general, y con un abordaje más orientado a la gobernanza y la participación en la planificación estratégica, se encuentran disponibles trabajos como el de Aguilar Villanueva (2015), de desarrollo teórico/conceptual, o el de Pascual Esteve y Tarragona (2010), más orientado a la asesoría de implementación de la metodología en comunas y municipios.

Dentro de los estudios que abordan aspectos más específicos vinculados a la planificación estratégica, se encuentran disponible la publicación de Parnreiter (2016) sobre la relación entre la planificación estratégica con las grandes tendencias internacionales de la globalización, y la direccionalidad que dicha tendencia le imprime al mercado inmobiliario en diferentes países. Otro estudio que cabe señalar es el de Castiella (2016), que aborda el tema de la aplicación de la planificación estratégica en el desarrollo de ciudades inteligentes.

Respecto a las experiencias de planificación estratégica de ciudades en comunas y municipios, la obra de Fernández Güell (2007) presenta una revisión significativa. De forma más específica, sobre la Planificación estratégica en América Latina, se destacan el trabajo de Delgadillo (2014), que estudia de forma comparativa la "circulación" de paradigmas, programas e instrumentos de abordaje de las políticas urbanas, entre las que se encuentra la Planificación estratégica, en diferentes ciudades de América Latina. Otro trabajo que se identifica en relación a la aplicación de la planificación estratégica en países de América Latina es el de Babilonia et al (2018), que estudia la percepción ciudadana de los proyectos surgidos del proceso de planificación estratégica en la ciudad de Montería, Colombia.

Respecto a publicaciones de estudios de casos, se destaca la tesis doctoral de Vidal Climent (2016) que realiza un estudio en profundidad del primer Plan Estratégico de Valencia, que data del año 1994. También nos encontramos con estudios recientes sobre el componente participativo en el proceso de participación estratégica, como es el caso del estudio realizado por Rivera Rodríguez y Zavala Mendoza (2018) sobre el rol de la participación ciudadana en el proceso de planificación estratégica en Puerto Rico.

Finalmente, en relación a la existencia de estudios vinculados a la planificación estratégica en la ciudad de Rosario, encontramos trabajos como el de Barenboim (2012) sobre políticas públicas urbanas e instrumentos de regulación vigentes en la actualidad en la ciudad de Rosario, la publicación de Madoery (1999) sobre la renovada centralidad del territorio en los procesos de planificación, la importancia de pensar el desarrollo regionalmente, y la potencialidad de la planificación de la ciudad de Rosario que contemple su área metropolitana, la publicación de Miano y Presman (2008) que aborda los dos primeros planes estratégicos de Rosario desde la perspectiva de la participación ciudadana y la diversidad sociocultural, y la publicación de Durand (2007) que hace una revisión de los componentes generales y la estructuración general de los dos primeros planes estratégicos de la ciudad. También se encuentran trabajos orientados desde la perspectiva urbana, como lo son la tesis de maestría de Scarpacci (2014) que estudia la reconfiguración urbana de la ciudad de Rosario en el marco de la implementación de la planificación estratégica, y la ponencia de Babini (2019), que realiza un análisis teórico y metodológico sobre la planificación estratégica en la ciudad de Rosario desde la perspectiva de la Ordenación Territorial.

Todo este material permite identificar recorridos bibliográficos comunes y una multiplicidad de abordajes metodológicos, que enriquece el presente trabajo nutriendo la visión más general de comprensión del fenómeno. Se delimita además la originalidad del abordaje elegido, al trabajar una perspectiva no desarrollada, orientada a la especificidad del estudio longitudinal de más de veinte años de planificación estratégica de la ciudad de Rosario.

## 2.5. Marco metodológico

Acorde a la clasificación desarrollada por Sabino (1996), la siguiente investigación es de tipo exploratoria, dado que pretende dar una visión general, aproximada, respecto a un objeto de estudio que ha sido poco explorado y reconocido. Cabe la aclaración de que si bien existe una amplia cantidad de estudios sobre la planificación estratégica de ciudades, tanto a nivel global como a nivel regional, como se señalara, se plantea como novedoso el estudio de modo esquemático y comparativo de los planes estratégicos de la ciudad de Rosario.

### 2.5.1. Universo del estudio

El universo de estudio del presente trabajo comprende el proceso de planificación estratégica realizado en la ciudad de Rosario, cuyos principales productos han sido los tres planes estratégicos desarrollados para la ciudad de Rosario, entre los años 1998 y 2018.

### 2.5.2. Localización del estudio

El estudio de la planificación estratégica se centra a la ciudad de Rosario y su área metropolitana, dentro de la provincia de Santa Fe, Argentina.

### 2.5.3. Alcance temporal del estudio

Dado los objetivos planteados en esta investigación, el alcance temporal de la misma se enmarca en el desarrollo e implementación de planes estratégicos en la ciudad de Rosario, cuyo proceso comprende el período que va desde el año 1998 hasta la actualidad.

### 2.5.4. Estrategia de investigación

Siguiendo la conceptualización de Cea D'Ancona (1996), la estrategia de investigación que se emplea en este trabajo es la de la revisión bibliográfica, el uso de fuentes documentales y la realización de entrevistas. A partir de dicha revisión se procede a confeccionar un esquema de análisis y comparación entre los tres planes estratégicos existentes en la ciudad de Rosario, y se complementa dicha información con la realización de entrevistas a actores que han sido parte del proceso.

### 2.5.5. Instrumentos de investigación

En la siguiente investigación se realizará un relevamiento de la bibliografía vigente sobre la temática de planificación estratégica en general, y de planificación estratégica urbana en particular.

Para el análisis de los tres planes estratégicos se utilizó la técnica cualitativa de análisis de contenido, entendida ésta como una técnica de interpretación de textos para la descripción objetiva y sistemática del contenido. Andréu Abela señala que

“el análisis de contenido cualitativo no niega las ventajas del cuantitativo, al que suele tomar como una etapa inicial; sólo que busca enriquecerlo a través de procedimientos interpretativos, tratando de ir más allá de los aspectos manifiestos a través de la consideración del contenido latente y del contexto en que se inscribe un determinado texto” (en Marradi, Archenti y Piovani, 2007, p. 291).

A partir de la revisión bibliográfica se propone la elaboración y aplicación de un esquema con las principales categorías y variables de cada plan estratégico, para exponer de forma estilizada sus principales características, y complementar dicho esquema con un análisis de contenido de los planes estratégicos para profundizar en los detalles de cada uno. A este relevamiento de información meramente documental/bibliográfico se lo complementará con entrevistas a actores que hayan sido parte de las diferentes instancias participativas: responsables de planes, miembros de equipos técnicos, y participantes de la sociedad civil, a partir de los criterios considerados relevantes y complementarios con el esquema de análisis desarrollado en la etapa previa de la investigación.

### 2.5.6. Límites de la investigación

Las limitaciones en las que se enmarca esta investigación están dadas por la información disponible sobre la planificación estratégica en organismos públicos y urbana en sitios web, a disposición por parte de las mismas, o la información facilitada por funcionarios y administradores públicos. Otra limitación que encuentra esta investigación es la dificultad o imposibilidad de acceder a informantes relevantes, tanto de la gestión pública como actores de la sociedad civil que participaron del proceso de elaboración del plan estratégico, como así también por la dificultad de corroborar la veracidad de la información provista más allá de los datos generales.



### 3. La planificación estratégica

La planificación estratégica es una herramienta de administración surgida a finales de la década de 1970 en Estados Unidos, desarrollada con vistas de aplicación en el sector privado. En relación a su surgimiento, Porter (1996) señala que con la profundización del proceso de globalización de los mercados, las empresas estadounidenses se vieron expuestas a un progresivo aumento de la competencia, fruto de los rápidos cambios en los mercados y la constante aparición de nuevas tecnologías. Frente a este agotamiento de las herramientas tradicionales de gestión vio luz la planificación estratégica en el sector privado, aunque no pasaría mucho tiempo hasta que se extendiera su uso en el sector público.

#### 3.1. Componentes y etapas de la planificación estratégica

La planificación estratégica, como metodología de gestión, cuenta con una serie de componentes que están presentes en la mayoría de las modalidades o versiones que se encuentran en la bibliografía disponible. Por un lado, plantea a una organización la necesidad de delimitar con precisión sus funciones esenciales, a través de la enunciación de una “misión organizacional”, a la vez que requiere la elaboración de una “visión de futuro” que permita visualizar y condensar de forma sintética una idea de la situación futura que la organización anhele alcanzar. Tanto la “misión” como la “visión” permiten a la organización focalizar sus energías y recursos en sus funciones esenciales y en aquellas iniciativas y proyectos que estén directamente vinculadas con objetivos y metas que lleven a la organización a esa situación anhelada en un período determinado de 5 a 10 años.

Cuando se menciona el componente estratégico de la planificación se refiere a la necesidad de contemplar el entorno de la organización; dar cuenta de las variables relevantes que condicionan o pueden condicionar el desarrollo del futuro deseado de la organización, y a partir de allí desarrollar modelos predictivos y analizar escenarios, evaluar el desempeño de la organización, a la vez que reconocer las oportunidades, identificar las amenazas y desarrollar planes de acción creativos. Una herramienta que fortalece el componente prospectivo del análisis estratégico es el análisis de escenarios, el cual desarrolla una esquematización de las situaciones posibles que pueden ocurrir en el futuro próximo y mediano de una organización, a partir de los valores que pueden adquirir las principales variables del entorno tanto interno como externo, y sus posibles combinaciones (Godet, 2007).

Para llevar adelante un estudio de forma sistemática y metódica, la planificación estratégica se sirve del análisis FODA (Fuerzas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas), o SWOT por sus siglas en inglés. El estudio interno de la organización se puede hacer a través de un análisis de su estructura, sus procesos, sus principales indicadores de desempeño, etc. En relación al estudio del ambiente de la organización, se estudian las principales dimensiones que afectan o pueden afectar a la organización, como el ambiente político, económico, socio cultural, demográfico, etc.

Una vez definidas la misión y la visión de la organización, el análisis FODA permite comenzar a delimitar las principales líneas estrategias que debe definir una organización para alcanzar el futuro deseado, contemplando aquellas variables que puedan ser planteadas como fortalezas y oportunidades en el marco de dicha visión de futuro, y aquellas debilidades y amenazas que deban ser neutralizadas o evitadas.

A partir del análisis interno y externo de la organización, se comienza a definir con mayor precisión los procesos que será necesario transitar para avanzar en la dirección definida por la visión organizacional: para ello, la organización identifica y enuncia una serie de líneas estratégicas, que comprenden los grandes temas que hay que abordar para alcanzar el futuro deseado, y a partir de ellas se avanza hacia la denominada planificación operativa, que implica la formulación de proyectos, actividades y tareas que dotan de operatividad a estas líneas estratégicas que se habían planteado de forma más abstracta en la etapa anterior.

Se contemplan así los principales elementos de una planificación estratégica en general: las declaraciones de misión y visión organizacional, el análisis FODA, las principales líneas

estratégicas, y la planificación operativa. En la mayoría de los planes estratégicos se suele incorporar un sistema de monitoreo y evaluación para medir el desarrollo de las actividades y tareas planificadas, el nivel de concreción de las metas y plazos propuestos, y la vigencia de los objetivos planteados a través de un análisis permanentes de las principales variables del entorno que dan fundamento a dicha planificación.

Estos elementos que comprenden a la planificación estratégica también pueden ser agrupados en etapas: una primer etapa de formulación, que enmarca las actividades de diseño del plan, donde se define la estructura y los equipos que llevarán adelante el proceso de elaboración del plan estratégico, se identifican los actores que serán convocados para ser parte del proceso, y se los convoca, se enuncian los pasos a seguir, y se explicitan de criterios y objetivos que guiarán el proceso, buscando generar claridad y compromiso de parte de los actores convocados. Una segunda etapa, de elaboración, en la que avanza la confección del diagnóstico, la definición de una misión y visión de la organización y las líneas estratégicas y los proyectos. Una tercer etapa apunta a la ejecución del plan estratégico, en la que se asignan grupos responsables y recursos orientados a la concreción de los proyectos, siendo así la puesta en marcha de los proyectos estratégicos. Una cuarta etapa comprende el monitoreo y la evaluación del desarrollo de los proyectos, sosteniendo una constante atención a los cambios en el entorno, para identificar si las condiciones que dieron origen y fundamentan las propuestas se mantienen vigentes, o si se modifican dichas condiciones, haciendo necesarios cambios en la direccionalidad de la planificación. En este punto, la retroalimentación y reelaboración de cada una de las instancias, a partir de la información que generan las demás etapas del proceso, contribuyen a lo que Bryson (2011) señala a la circularidad de la planificación estratégica.

## 3.2. La planificación estratégica en el sector público

### 3.2.1. Contexto de surgimiento: la Nueva Gestión Pública

Durante la década de 1970 el Estado de bienestar fue objeto de una multiplicidad de críticas: el aumento de los precios del petróleo por parte de los miembros de la OPEP a principios de década aumentaron de forma considerable sus costos, lo cual desató una serie de críticas y observaciones que iban desde el cuestionamiento de su peso en el funcionamiento conjunto de la economía, hasta la eficacia y eficiencia de sus intervenciones, lo cual precipitó y profundizó una multiplicidad de demandas a las organizaciones públicas. Se comenzó a exigir a las organizaciones públicas múltiples de medidas como el control de costos, orientación al ciudadano, búsqueda de la eficiencia y la eficacia, etc. (Fernández Güell, 2006). Con la persistencia de dichas demandas, desde finales de los años setenta comenzó a tomar forma en numerosos países de la OCDE un cuerpo doctrinario denominado Nueva Gestión Pública (en inglés, New Public Management), difundido enérgicamente a nivel mundial como eje central para el cambio y la modernización de las administraciones públicas, haciendo énfasis en la ampliación de la capacidad institucional y en la eficacia de la acción estatal, apoyadas en las ideas provenientes de las ciencias de gestión del sector privado (o del management), cuya legitimidad como fuente de propuestas encuentra sustento en la experiencia "exitosa" acumulada en el sector privado durante las últimas décadas (Lopez, 1998).

La Nueva Gestión Pública se configura como un movimiento modernizador que pretende cambiar la administración pública y la cultura administrativa poniendo el foco en los resultados organizacionales, la gestión individual y los incentivos del mercado. La mayor parte de las herramientas y tecnologías englobadas al interior de este nuevo paradigma se corresponden con una serie de preocupaciones y criterios utilizados por empresarios y gerentes del sector privado para asegurar la adaptación de sus organizaciones a entornos cada vez más competitivos, con la aplicación de herramientas de cálculo, cuantificación y la elaboración de indicadores (Lopez, 1998). Entre la multiplicidad de herramientas incluidas en este paradigma que apunta a la modernización de la gestión pública, se encuentran tecnologías de planificación y administración como la planificación estratégica, la gestión del cambio organizacional, la reingeniería de procesos, los sistemas de información gerencial, la administración por objetivos, la gestión de proyectos, etc.

Bryson (2011) señala que la mayoría de las experiencias y desarrollos de la planificación estratégica se han focalizado en las organizaciones privadas, ya que hasta principios de la

década de 1980 la planificación estratégica en el sector público sólo fue aplicada al desarrollo de estrategia militar, y a la planificación de gobierno en gran escala. Esa situación cambió con la publicación de una serie de obras que pusieron a las organizaciones públicas como objeto de aplicación de la planificación estratégica, de la mano de autores como Olsen y Eadie (1982), Barry (1986), y Bryson (1988), los cuales jugaron un rol importante en la incursión del uso de la planificación estratégica en el sector público.

### 3.2.2. Diferencias entre la planificación estratégica en el sector público y el privado

Cabe señalar que la planificación estratégica encuentra marcadas diferencias en su formulación y aplicación en organismos públicos y en empresas u organizaciones del sector privado. En relación a la viabilidad de aplicar la planificación estratégica en organismos públicos, Echebarría y Mendoza identifican que el mayor grado de aplicabilidad de las técnicas de gestión empresarial ocurre con aquellas que están orientadas al funcionamiento interno de cada organización y al rol de los directivos públicos, produciéndose desajustes cada vez mayores cuando se pasa a aquellas herramientas y técnicas que comprenden la actuación de las organizaciones públicas individuales en sus entornos más específicos, en tanto aquellas que apuntan a la gestión pública como un proceso de nivel macro presentan serias dificultades de aplicación.

De esta manera, los autores proceden a valorar las técnicas de gestión empresarial en función de la idoneidad de su diseño para dar respuesta a los problemas de gestión de las organizaciones públicas, diferenciando el grado de adecuación de cada grupo de técnicas en términos de identifican que la planificación estratégica no admite una "aplicación directa", sino que requiere una "adaptación creativa" o una "reconceptualización". En concordancia con esta perspectiva, Álamo Vera (1995) señala una serie de diferencias específicas entre la planificación estratégica en organizaciones privadas y organizaciones públicas:

- Mientras que las organizaciones privadas generalmente disponen de la información interna y externa necesaria para formular sus estrategias, en las organizaciones públicas a menudo no existe dicha información, o es muy difícil de elaborar/conseguir.
- En las organizaciones públicas los marcos legales, las demandas sociales y la cultura de la sociedad en general pueden plantear restricciones que limitan su autonomía y flexibilidad, limitando su capacidad de aumentar o disminuir el número de servicios que prestan, o dificultando el llevar a cabo otro tipo de acciones que consideren deseables
- El entorno de una organización pública está dominado por las consideraciones políticas; la opinión pública, los grupos de interés y las intervenciones de los responsables y usuarios, son en conjunto variables relevantes a las que se debe tener en consideración en estas organizaciones
- En comparación con los directores del sector privado, los administradores públicos tienen que manejarse en el marco del derecho administrativo, lo cual condiciona unas bases de poder más débiles y un menor nivel de autoridad. Por lo tanto, los directores estratégicos de las organizaciones públicas deben tomar en consideración estas limitaciones de autoridad, garantizando que el tratamiento a los grupos de interés esté orientado a generar las mejores perspectivas de implementación.
- Las elecciones periódicas, los nombramientos políticos, etc. posicionan a nuevos líderes que interrumpen los planes y proyectos de la organización pública y crean inercia. En estas circunstancias, la organización debe demorar la implementación hasta que estos nuevos miembros se actualicen y constituyan sus agendas. Estas "interrupciones programadas" conducen a que la dirección estratégica de las organizaciones públicas deba impulsar la acción y descubrir nuevas agendas de actividades que encajen dentro del marco temporal político y respondan a las demandas consensuadas de cambio.
- El logro de unos resultados deseables mediante la utilización de incentivos es más difícil en las organizaciones públicas que en las privadas, las cuales suelen funcionar con incentivos

económicos/materiales. En las organizaciones públicas la dirección estratégica debe utilizar una mayor creatividad en el desarrollo de unos incentivos que se adapten a la cultura de la organización y que se relacionen con las necesidades de sus miembros.

A partir de dicha diferenciación, y en concordancia con Echebarría y Mendoza, la autora concluye: “estas características diferenciadoras y necesidades particulares de las organizaciones públicas hacen que algunos de los planteamientos de dirección estratégica desarrollados para las empresas privadas no se puedan trasladar por completo a este contexto. En consecuencia, los directores estratégicos de las organizaciones públicas deberían aplicar con cautela los principios propios del sector privado que, en este tipo de organizaciones, dejan de ser premisas válidas” (Álamo Vera, 1995, p. 379).

### 3.2.3. La planificación estratégica en las organizaciones públicas

Uno de los autores que abordó con mayor profundidad la aplicación de la planificación estratégica al ámbito de las organizaciones públicas ha sido John M. Bryson, el cual en 1988 publicó la primer edición de su obra *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, la cual se ha ido actualizando y reeditando de forma periódica, siendo la última edición publicada en 2018.

Bryson (2011) define la planificación estratégica como una metodología que promueve el debate organizado hacia el interior de una organización, con el fin de producir decisiones y acciones fundamentales que dan forma y guían lo que esa organización es, lo que hace, y las razones de por qué hace lo que hace.

El autor pone el acento en la vigencia de contextos cada vez más dinámicos, en los que el cambio es la regla más que la excepción, y señala que las organizaciones que deseen sobrevivir, prosperar, y realizar un trabajo de cierta relevancia, deben responder a los desafíos que este nuevo mundo presenta. La influencia del “entorno” refiere a los constantes cambios que se dan en los planos económico, social, político, tecnológico, en relación al medio ambiente, y los cambios organizacionales, los cuales se ven agravados por la creciente interconexión del mundo.

En ese marco de creciente dinamismo e interconexión, la planificación estratégica puede ser útil para las organizaciones públicas al promover la recopilación, análisis y síntesis de información tanto de la organización como de su entorno, que pueda ser considerada de utilidad estratégica. La planificación estratégica también contribuye a producir decisiones consensuadas entre los actores relevantes de la organización respecto a su misión, su visión de futuro, sus metas y estrategias, como así también identificar los desafíos centrales de la organización, contribuyendo así a la tarea de crear valor público de forma significativa y sostenida.

Uno de los aportes más relevantes de Bryson a la aplicación de la planificación estratégica en las organizaciones públicas viene dado por su énfasis en la importancia de generar consensos entre los principales actores con capacidad de decisión e implementación al interior de una organización pública. Un proceso que en el sector privado tiene una naturaleza estrictamente técnica, sustentada en datos y estudios de tendencias, en el sector público cambia de forma sustantiva al contemplar la naturaleza política de las instituciones, sus actores, la forma de definir prioridades y abordar objetivos, y las relaciones de poder que se ponen en juego a lo largo de dichos procesos.

Planteada esta diferencia respecto a la aplicación de la herramienta en contextos de organizaciones públicas, el autor retoma la potencialidad de la planificación estratégica como herramienta, y hace una diferenciación entre la reflexión, la gestión, y el aprendizaje estratégicos: por un lado, la reflexión estratégica comprende el proceso de definición que se da al interior de una organización respecto a cuál es o debería ser el objetivo central de la organización, junto al análisis permanente del ambiente externo de la organización, y qué variables afectan o podrían afectar el desempeño futuro de la organización. La gestión estratégica, en cambio, comprende la acción de dirigir una organización sin perder de vista su contexto y sus permanentes cambios. Por último, el aprendizaje estratégico refiere a la capacidad de introducir cambios que faciliten la adaptación de la organización a este entorno cambiante. Así, el autor remarca que un plan estratégico es útil sólo si mejora o complementa una forma de pensar, gestionar y aprender de

forma estratégica, ya que no es ni puede ser un sustituto de dichas herramientas

Recuperados como herramientas oriundas del sector privado, la reflexión, gestión y aprendizaje estratégicos pueden ser promovidos en las organizaciones públicas a través de una búsqueda de información sistemática sobre el entorno tanto interno como externo de la organización, los intereses de los actores relevantes, un examen reflexivo de los éxitos y errores de la organización, una clarificación de la dirección futura, un establecimiento de las prioridades de la organización a la hora de actuar, y en una atención general a la adquisición y uso de saberes y habilidades productivos.

A nivel metodológico, el autor propone un esquema de 10 etapas para desarrollar de forma efectiva un plan estratégico en una organización pública. Los primeras tres etapas, dan cuenta de la fase de diseño del plan estratégico.

**Tabla 1: Etapas que comprende la fase de diseño del plan estratégico**

<b>Etapas del PE</b>	<b>Descripción de actividades</b>
<b>Etapa 1: Acuerdo y comienzo del proceso de planificación estratégica</b>	Negociar un acuerdo entre los principales actores relevantes o líderes de opinión de la organización, respecto a la generalidad del proceso de planificación estratégica, los esfuerzos que requerirá, y sus etapas centrales. Se requiere identificar con precisión quiénes son los actores relevantes principales. Si se cuenta con el tiempo suficiente, identificar cómo los actores relevantes influyen en la organización, y qué necesita la organización de ellos, para así determinar en general cuán importantes son estos actores para la organización.
<b>Etapa 2: Identificación de las obligaciones formales de la organización</b>	Identificar las obligaciones formales e informales de una organización que engloban los múltiples "deberes" a los que la organización debe responder de forma estricta. Enunciar estas obligaciones permite evitar creencias erróneas de que se debe responder a ciertas demandas que no tienen un efectivo peso legal o administrativo, o el error de asumir que si una organización no está explícitamente destinada a hacer algo, no le está permitido hacerlo.
<b>Etapa 3: Enunciación de la misión y los valores de la organización</b>	Comprendiendo que las organizaciones deben ser entendidas como un medio para un fin, y no un fin en sí mismo, la tarea de definir e identificar la misión o el propósito de una organización hace mucho más que justificar la existencia de una organización; contribuye a eliminar una gran cantidad de conflicto innecesario en una organización, y puede ayudar a canalizar las discusiones y las actividades de una forma productiva.

Fuente: elaboración propia en base a Bryson (2011)

Este modelo de etapas propuesto por Bryson presenta de forma esquemática y lineal las actividades y tareas sugeridas para la elaboración de una planificación estratégica. Luego de presentar la fase de diseño del plan estratégico, cabe señalar que este autor decide ubicar la redacción de la visión de la organización en una etapa posterior, una vez finalizada la redacción de proyectos estratégicos. La siguiente fase es la de elaboración del diagnóstico y el componente operativo del plan.

**Tabla 2: Etapas que comprende la fase de elaboración del plan estratégico**

<b>Etapas del PE</b>	<b>Descripción de actividades</b>
<b>Etapa 4: Evaluación de los ambientes interno y externo de la organización para identificar fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas</b>	<p>El análisis externo comprende un trabajo sistemático de revisión del entorno de la organización a través del estudio de las variables relevantes del mismo. Se procede a identificar tendencias centrales, se interpreta su importancia, y se procede a redactar informes que sinteticen una variedad de escenarios futuros posibles.</p> <p>El análisis interno de una organización remite a un estudio de su estructura, funciones, procesos, como así también permite la identificación de los Factores Críticos del Éxito (FCE, o CSF por su sigla en inglés, "critical success factors"), y a la identificación de sus competencias distintivas, las cuales son aquellas que otras organizaciones no pueden replicar con facilidad.</p>
<b>Etapa 5: Identificación de los temas estratégicos de mayor relevancia</b>	<p>Identificar los temas de relevancia estratégica, describirlos de forma concisa, proceder a enumerar los factores que hacen de dicho tema un desafío relevante para la organización, para luego evaluar las consecuencias de no abordar de forma exitosa dicho tema. Este análisis permitirá a los directivos de una organización decidir cuán estratégico, o relevante, es cada tema.</p>
<b>Etapa 6: Formulación de estrategias y proyectos para abordar temas centrales</b>	<p>En esta etapa se deben formular las estrategias, entendidas estas como el conjunto de políticas, programas, proyectos, acciones, decisiones, y definiciones respecto a la distribución de recursos de la organización, que buscan abordar los temas identificados en la etapa anterior.</p> <p>Un proceso de formulación e implementación efectiva de una estrategia vincula los debates, las elecciones, las acciones y sus consecuencias en un paquete de medidas integradas de forma coherente y consistente en relación a los niveles, funciones, y plazos de la organización.</p>
<b>Etapa 7: Revisión y elección de los proyectos estratégicos</b>	<p>Una vez que las estrategias han sido formuladas, el equipo de planeamiento requerirá la decisión oficial de que sean adoptadas y se proceda a su implementación. En organizaciones pequeñas, este paso se puede fusionar con el anterior, pero en el caso de aquellas organizaciones de mayor tamaño, es preferible que cada etapa tenga su tiempo</p>

Fuente: elaboración propia en base a Bryson (2011)

En el esquema que plantea Bryson, la fase de ejecución, se sirve de la visión de futuro como herramienta inspiradora. El autor señala que algunas organizaciones pueden usar la visión de futuro para ayudarse a identificar cuáles son los temas de orden estratégico o para elaborar las estrategias, o inclusive, utilizar la visión de futuro para convencer a los principales tomadores de decisiones de aceptar una serie de estrategias o planes, o para orientar los esfuerzos requeridos en la implementación. Cabe destacar que muchas organizaciones se encuentran con que la visión de futuro les sirve más como una guía para la implementación de la estrategia que para la formulación de la misma. Así todo, para la mayoría de las organizaciones, desarrollar una visión de éxito no es necesario para producir mejoras en su desempeño. Por dicha razón, el autor señala que este paso es considerado como opcional.

**Tabla 3: Etapas de las fases de ejecución, monitoreo y evaluación del plan estratégico**

Etapas del PE	Descripción de actividades
<b>Etapa 8: Establecimiento de una visión de futuro de la organización</b>	En esta etapa, la organización desarrolla/define una descripción de cómo se debería ver, o a dónde debería llegar, ver una vez que ha finalizado exitosamente la implementación de sus estrategias y ha alcanzado su máximo potencial. Algunas organizaciones pueden desarrollar esta imagen, o visión de futuro, mucho más temprano en el proceso de planificación.
<b>Etapa 9: Desarrollo de un proceso efectivo de implementación</b>	Los planes de implementación deberían incluir diferentes maneras de desarrollar capacidad para una implementación sostenida, y el logro de metas, además de sostener el aprendizaje sobre la marcha y la realización de ajustes basados en ese aprendizaje. A este proceso de implementación se suma la necesidad de trabajar de forma rápida para evitar una competencia innecesaria e indeseable de nuevas prioridades.
<b>Etapa 10: Examen de las estrategias y el proceso de planificación en conjunto</b>	Una vez que el proceso de implementación ha comenzado, es importante revisar de forma periódica las estrategias y el proceso de planificación como un preludio de una nueva ronda de planificación estratégica.

Fuente: elaboración propia en base a Bryson (2011)

Una vez concluida la etapa de planificación, la implementación del plan estratégico suele requerir de un sistema de gestión estratégica. Este tipo de sistemas requieren como soporte un conjunto de indicadores de desempeño que den cuenta de la estrategia adoptada. Una herramienta utilizada para ello suele ser el Cuadro de Mando Integral, o Balanced Scorecard por su nombre en inglés (Kaplan y Norton, 2002), que si bien también es oriundo del sector privado, existe en la actualidad bibliografía respecto a modalidades de adaptación y aplicación en el sector público (Niven, 2003). A nivel de ciudades o municipios, existen experiencias de ciudades que han institucionalizado sistemas de gestión estratégica, con herramientas como CitiStat o PerformanceStat, los cuales utilizan indicadores de gestión, análisis de tendencias, sistemas de georreferenciación y tecnologías de información para identificar tendencias, eventos y temas que necesitan ser tenidos en cuentas por la gestión.

### 3.3. La planificación estratégica urbana

#### 3.3.1. El contexto de surgimiento: la globalización y el resurgimiento de las ciudades

Pascual Esteve (2002) enmarca el surgimiento de la planificación estratégica urbana a partir de la creciente importancia que cobraron las grandes ciudades en el contexto de expansión y profundización de la globalización. Entendiendo a la globalización como “el proceso acelerado de interdependencia económica, demográfica, social y cultural entre los territorios del planeta, basada en el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación, que conlleva un aumento del volumen e intensidad de los flujos de capitales, información, personas, mercancías y símbolos culturales que están reestructurando la economía, la sociedad, la cultura y la educación y, en consecuencia, la política” (p. 26), el autor señala que con el advenimiento de la globalización se ensayaron una multiplicidad de pronósticos que apuntaban a la pérdida de peso de la ciudad como unidad de producción y consumo. Estos pronósticos partían de la consideración de que la mundialización de la economía, apoyada y combinada con la revolución de las tecnologías de la información y la comunicación, harían depender la generación de riqueza de los movimientos internacionales de capitales y de las redes mundiales de empresas que gestionan la producción y distribución a escala planetaria. A este factor se sumaría que las tecnologías de la información harían innecesaria la comunicación basada en la proximidad, lo que significaría una dispersión de la ciudad en el espacio y, en particular, una deslocalización de las actividades laborales, residenciales y servicios.

En contraposición a estos pronósticos iniciales, Pascual Esteve señala que en la actualidad nos encontramos con la emergencia de lo local como fenómeno complementario e indisoluble del

proceso de globalización. El autor sustenta su postura a partir del aporte realizado por autores como Sassen, Borja y Castells, quienes ponen de manifiesto que la importancia de la ciudad aumenta a medida que se intensifican los procesos de globalización, a la vez que los gobiernos locales tienen mayores posibilidades que los gobiernos nacionales, regionales y las instancias internacionales para gestionar lo global y conseguir una mayor articulación entre sociedad y economía en el nuevo contexto tecnológico-económico.

Al poner el acento en la ciudad como centro de referencia de los procesos inherentes a esta nueva época, la globalización misma pasa a ser entendida como un conjunto de relaciones que las ciudades establecen entre sí, por lo que ya no se pensaría en una sola configuración del mundo global, sino que ésta dependerá en buena medida de la estructura de las ciudades y del tipo de relaciones que establezcan entre ellas.

Una ventaja de contemplar las ciudades como unidad central de planificación, es que entran en juego múltiples formas de vinculación entre ciudades, como así también el desarrollo de áreas metropolitanas, las cuales comprenden realidades urbanas más extensas y más complejas, con un número de áreas funcionales más elevado en correspondencia a los servicios metropolitanos que se consideren. Estos cambios se traducen en una mayor complejidad de la gestión territorial, puesto que, junto a las relaciones de jerarquía, se encuentran cada vez más relaciones de complementariedad entre los municipios.

El autor señala, además, que una de las implicancias directas de este cambio de escala de la ciudad es la eclosión de sus limitaciones burocrático-territoriales, que conlleva la ruptura de los paradigmas de gestión político administrativos clásicos, basados en el desarrollo de estrategias y políticas públicas competenciales en unos espacios previamente delimitados en los que se ejerce la autoridad administrativa, y la necesidad de gobernar a través de las redes que configuran una ciudad flexible y de composición territorial variable (Pascual Esteve, 2002). Estos cambios se traducen en una mayor complejidad de la gestión territorial, puesto que, junto a las relaciones de jerarquía, se encuentran cada vez más relaciones de complementariedad entre los municipios. Se entiende esta manera que la globalización emerge de las ciudades, y que en tanto proceso que depende de lo urbano no hace más que reforzar la centralidad de las ciudades en términos de planificación y análisis globales. Sin embargo, este mismo proceso expone a las ciudades a nuevas modalidades de inserción en lo global que demanda un cambio de perspectiva en la forma de gobernarlas, apareciendo así la oportunidad de que los gobiernos locales asuman un nuevo protagonismo.

### 3.3.2. Planificación urbana tradicional y planificación urbana estratégica

En el ámbito urbano, la Planificación estratégica encontró su momento de apogeo a partir de la crisis que enfrentó la planificación urbana tradicional. Fernández Güell (2006) señala que el sistema tradicional de planificación urbana surgió entre las décadas de 1920 y 1930, logró su apogeo durante las dos décadas siguientes, y comenzó a manifestar dificultades hacia fines de la década de 1960, cuando las profundas transformaciones económicas y sociodemográficas que se produjeron en los países más desarrollados aceleraron el cambio urbano y desbordaron el sistema clásico de planificación. Los fenómenos urbanos se vieron marcados por contextos de creciente complejidad, vinculados a la multiplicidad problemas urbanos en áreas como el transporte, la violencia y la delincuencia. A esta nueva complejidad se sumaron las innovaciones tecnológicas, los procesos de globalización, y el enfrentamiento entre la ecología y el desarrollo económico.

A los factores que pusieron en crisis a la planificación tradicional se sumó el “aumento de la incertidumbre”, fenómeno que tuvo lugar con el advenimiento de la internacionalización a principios de la década de 1970, e implicó no sólo el aumento de los flujos de capitales y mercancías a nivel global, sino también la dependencia entre los diferentes Estados, la cual trae aparejada una mayor vulnerabilidad externa, y tuvo como efecto la aparición de crecientes turbulencias geopolíticas y económicas, a la vez que se hicieron más frecuentes los errores de predicción.

Para finales de la década de 1980, el escenario de agotamiento de los instrumentos tradicionales de planeamiento dio lugar a la aplicación de la planificación estratégica en ámbitos urbanos, que

hasta la actualidad intenta dar respuestas al aumento de la complejidad urbana y la diversidad de los agentes urbanos, como así también intenta recuperar la utilidad de las herramientas prospectivas para manejar la incertidumbre.

Entre la planificación tradicional y la planificación estratégica se pueden marcar una serie de diferencias (Fernández Güell, 2006), que se resumen en la siguiente tabla:

**Tabla 4: Diferencias entre la planificación urbana tradicional y la planificación urbana estratégica**

<b>Planificación urbana tradicional</b>	<b>Planificación urbana estratégica</b>
Hay una separación más marcada entre diseño y ejecución	Existe un predominio del proceso
Planificación sectorizada y descoordinada	Persigue la integración de las visiones sectoriales, así como la coordinación horizontal y vertical entre los diversos niveles territoriales administrativos
Estilo tecnocrático caracterizado por su fuerza normativa y su poder vinculado a la hora de distribuir los usos del suelo	No tiene fuerza legal y coercitiva
Muy orientados a la provisión de una oferta genérica, ya fuesen productos o servicios, todos ellos dirigidos a una demanda aparentemente homogénea e indiferenciada	Prestan mayor atención a la satisfacción de las necesidades específicas de los diversos segmentos de una demanda urbana (ciudadanos, empresas, visitantes, etcétera), que se entiende más heterogénea y fragmentada que en el pasado
Se enmarca en los límites administrativos, limitando su abordaje a temas y recursos de una comuna o municipio en cuestión, respetando el criterio de autonomía municipal	Concibe regiones funcionales con un amplio abanico de criterios, aportando una concepción flexible y multisectorial que ayuda a analizar el fenómeno metropolitano en toda su dimensión sin interferir en la autonomía municipal
Aplica criterios técnicos de elaboración, y puede sumar algunas estrategias de participación en cuestiones específicas	Promueve la participación temprana a lo largo de todo el proyecto, ya no como estrategia focalizada, sino como fundamento de la legitimidad del proceso, como así también para definir de forma consensuada los asuntos esenciales a tratar, para luego complementar con la visión técnica la definición de cuestiones operativas

Fuente: elaboración propia a partir de Fernández Güell (2006)

El autor señala que no debe buscarse el enfrentamiento entre ambas metodologías, sino que, por el contrario, hay que perseguir una articulación entre la planificación estratégica urbana y la planificación urbana tradicional, ya que el objeto de la planificación estratégica es complementar y no sustituir los procesos de planificación sectoriales de orientación más tradicional que se elaboran en una ciudad. Entendido de esta manera, se propone pensar la planificación estratégica como un punto de partida que articula y orienta los procesos de planificación económica, social y físico-espacial, que a su vez desembocan en una serie de proyectos sectoriales u horizontales.

Habiendo marcado la diferencia entre la planificación urbana estratégica y la tradicional, cabe señalar además las principales diferencias relevantes con la planificación estratégica utilizada en el ámbito empresarial. Es importante comprender que además de diferenciarse de forma sustancial por ser promovida y ejecutada desde el ámbito público, la planificación urbana estratégica tiene un objeto de trabajo cuantitativa y cualitativamente diferente al de la planificación estratégica utilizada en el ámbito empresarial, cuyas principales diferencias se sintetizan en el siguiente cuadro:

**Tabla 5: Diferencias entre la planificación estratégica de ciudades y de empresas**

<b>Componente</b>	<b>Empresas</b>	<b>Ciudades</b>
<b>Definición de la misión</b>	Pueden describir su misión en una o dos frases	La complejidad y heterogeneidad de muchas ciudades dificulta esta breve definición
<b>Nivel de consenso</b>	El plan de una empresa está fuertemente controlado por un grupo reducido de personas	En la elaboración de un plan de una comunidad intervienen centenares de personas.
<b>Nivel de exposición pública</b>	Los medios de comunicación no están presentes en la toma de decisiones	En el sector público los medios están presentes desde el principio
<b>Alcance del plan</b>	Es relativamente fácil de establecer	Los límites geográficos del plan están sujetos a múltiples consideraciones.
<b>Evaluación de alternativas</b>	Se utilizan indicadores puramente objetivos y cuantitativos	En las ciudades los indicadores suelen ser subjetivos y cualitativos
<b>Grado de complejidad</b>	Depende del tamaño de la organización	Una ciudad es un organismo muy complejo con un componente inercial muy fuerte, razón por la cual necesita de mucho tiempo para variar su rumbo
<b>Disponibilidad de recursos</b>	Flexibilidad existente en la empresa privada para asignar sus recursos	Gran rigidez para modificar presupuestos

Fuente: elaboración propia a partir de Fernández Güell (2006, p. 55)

### 3.3.3. La planificación estratégica urbana: los primeros casos

Fernández Güell (2006) señala que a comienzos de la década de 1980 la ciudad de San Francisco, ubicada en California, Estados Unidos, atravesaba una situación general de dificultades económicas y fiscales, lo que motivó a un grupo de empresarios a reunirse y plantear diferentes opciones para mejorar la situación. De ese grupo de empresarios surgió la propuesta de trabajar la planificación estratégica para abordar los problemas de la ciudad, convirtiendo así a su ciudad en la primera en elaborar un plan estratégico.

Como indica el autor, “al plan estratégico de San Francisco pronto le siguieron otros muchos en los estados Unidos, y a finales de los años 1980 este nuevo enfoque llegó a Europa y se implantó con particular intensidad en España” (2006, p. 53). En España, la primer ciudad que aplicó la planificación estratégica fue Barcelona, a través de una asociación creada con el fin de formular el plan estratégico de la ciudad. La asociación, que agrupaba más de 200 instituciones públicas y privadas, presentó públicamente en 1990 el plan estratégico tras dos años de trabajo, al que luego le siguieron dos más, en 1994, y en 1998, que buscaron revisar y actualizar la estrategia general planteada en el plan original, a partir de los cambios del entorno y de la propia ciudad (Fernández Güell, 2007). A este plan pionero le siguieron los de Madrid y Bilbao, con estrategias similares y diferentes niveles de participación.

Una característica relevante que el autor remarca, es que estos primeros planes “tenían un carácter marcadamente desarrollista, enfatizaban la competitividad económica y mostraban una clara obsesión por satisfacer los requisitos que planteaban las empresas multinacionales para asentarse en un territorio” (2007, p. 629). Se ve así que estos planes transmitían la preocupación por el rol económico y social de las ciudades, en un contexto en que se estaban fortaleciendo los procesos de globalización e integración regional como la Unión Europea, a la vez que se ponían de moda los rankings de ciudades. Acorde con dicho contexto, entre los que los temas críticos que fueron recurrentes en dichos planes estratégicos se encuentran la formación y capacitación de los recursos humanos, la construcción de infraestructuras productivas, así como la mejora de los sistemas de transporte y telecomunicaciones.

Para comienzos de la década de 1990, la experiencia acumulada en España facilitó la exportación de la metodología a diferentes países de América Latina, y en 1993 se constituyó el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), organismo que facilitó la colaboración técnica y la transferencia de conocimiento. Este proceso se vio complementado por el hecho de que en este mismo período, en América latina organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo impulsaron procesos de fortalecimiento institucional y de descentralización administrativa a nivel regional y local (Fernández Güell, 2007), promoviendo así la utilización de la planificación estratégica urbana como herramienta idónea a tal fin. El plan

pionero en América Latina fue el de Rio de Janeiro, cuyo proceso de elaboración dio comienzo a finales de 1993, y a partir de allí propició la formulación de otros planes estratégicos en diversas ciudades de Brasil, y en otras ciudades del continente como Santiago de Chile, Cartagena de Indias, Montevideo, La Habana, Bogotá, y Rosario, entre otros.

Con una mirada crítica, Fernández Güell (2007) señala algunas diferencias entre los primeros planes estratégicos latinoamericanos y los europeos: estas ciudades latinoamericanas que abordaron los planes bajo el liderazgo municipal y con apoyo de asociaciones empresarias, “emplearon la planificación estratégica con el ánimo de reforzar su posición en la red de ciudades globales, aunque su capacidad productiva y de innovación no estaba a la altura de las verdaderas metrópolis globales” (p. 631).

### 3.3.4. La planificación estratégica urbana: metodología y enfoques

En el siguiente apartado se desarrolla la metodología sugerida por Fernández Güell (2006) para elaborar un plan estratégico. La misma contempla siete tareas básicas, expuestas de forma esquemática en la siguiente tabla:

**Tabla 6: Tareas que comprende el proceso de planificación estratégica urbana**

Tarea	Descripción
1. Arranque del plan	Supone fijar el liderazgo del proceso, conseguir la implicación de los principales agentes socioeconómicos de la ciudad/comuna/localidad, establecer una estructura organizativa y participativa operativa, y diseñar una política de comunicación exhaustiva para difundir públicamente los objetivos del plan.
2. Caracterización de los modelos de desarrollo	Identificar y describir los patrones de desarrollo físico, económico y social que han llevado a la situación actual de la ciudad, y establecen el marco de referencia para realizar los análisis externo e interno.
3. Análisis externo	Comprende tres subanálisis: entorno, demanda y competidores.
4. Análisis interno	Se diagnostican los principales elementos de la oferta urbana, entre ellos los recursos humanos, las actividades productivas, las comunicaciones, la calidad de vida y el apoyo público
5. Formulación de la visión estratégica	Comprende el modelo de futuro deseado para la comunidad urbana. Los desajustes entre la visión deseada y la realidad existente permiten identificar los temas que sean críticos para el futuro desarrollo socioeconómico de la ciudad, y las brechas existentes entre la situación actual y la situación deseada.
6. Desarrollo de estrategias	Habiendo considerado los principales temas en los que tiene que trabajar la ciudad para avanzar hacia su visión de futuro deseada, se elaboran líneas de acción posibles en cada tema, se evalúan según múltiples criterios como viabilidad técnica, factibilidad política, eficiencia económica, etc. para luego decidir proyectos que dan operatividad a cada estrategia. En cada proyecto se define recursos necesarios, agentes responsables, plazos, e indicadores de monitoreo y evaluación.
7. Implementación	Se da comienzo a la ejecución de los proyectos según el orden y prioridad establecidos. En paralelo se desarrollan el monitoreo del proceso de ejecución, junto a un plan de comunicación de avances y resultados.

Fuente: elaboración propia a partir de Fernández Güell (2006)

El comienzo del proceso de planificación estratégica urbana es similar al realizado en una organización pública, a través de la definición de una estructura operativa, una estrategia comunicacional para convocar e implicar a actores relevantes, que en este caso implica un universo mucho más amplio, ya que se corresponden con la sociedad civil, empresarios, asociaciones representativas como sindicatos, ONGs, referentes políticos de la oposición, funcionarios de la gestión, personajes reconocidos y representativos de sectores mayoritarios de la sociedad, representantes de minorías sociales, representantes de sectores vulnerables, etc.

Aquí es fundamental poder dar similar representatividad a actores de naturaleza tanto técnica como política.

Una segunda etapa comprende una caracterización de los modelos de desarrollo vigentes, lo cual implica comprender los rasgos fundamentales y la trayectoria histórica de una ciudad: qué recorrido y qué procesos la han llevado a ser la ciudad que es hoy. En esta etapa se analizan tres modelos de desarrollo: el físico, el económico, y el social. En relación al desarrollo físico, se analiza la trayectoria del tipo de desarrollo espacial que sigue la ciudad, los condicionamientos físicos y las principales tendencias que se dan en la forma en que la ciudad crece y se expande. En el plano de lo económico, se busca identificar los principales rasgos de la estructura productiva, distribución por sector, distribución geográfica de las principales cadenas de valor, principales estrategias gubernamentales de desarrollo local, principales industrias y tendencias de innovación, porcentaje del producto geográfico orientado al mercado interno y a exportaciones, entre otras variables a identificar. En cuanto al modelo social, se analizan los principales indicadores respecto a población en general: porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI), población por debajo de la línea de pobreza (LP) y población en condiciones de indigencia, la distribución geográfica de sectores vulnerables, principales políticas de inclusión y contención de situaciones de vulnerabilidad, etc. A la hora de estudiar la dinámica social, también es de gran utilidad hacer un relevamiento del entramado de instituciones intermedias de la sociedad civil, que incluye asociaciones voluntarias, instituciones educativas, clubes, sindicatos, organizaciones de caridad e iglesias, y su trabajo en el territorio. A partir de la exploración de los modelos físico, económico y social, se va configurando una imagen que sintetiza las principales características de la ciudad, y su rango dentro del sistema urbano en el que se encuentra ubicada. Fernández Güell señala que dicha información permite identificar las principales áreas sectoriales que presentan déficits notorios, o problemas evidentes, sobre las que deberían concentrarse las tareas de análisis posteriores. Con dicha información también se puede empezar a indagar en la identificación de las “mejores prácticas” (o *best practices*) llevadas a cabo por otras ciudades que muestren similitudes con la ciudad estudiada, tanto en aspectos globales como en aspectos sectoriales. Por último, el análisis de las mejores prácticas permitirá enunciar los requisitos de competitividad, habitabilidad, sostenibilidad y gobernabilidad que debe satisfacer la ciudad para lograr un desarrollo exitoso para el futuro.

La tercer etapa engloba el análisis externo de la ciudad, que establece las bases para determinar los acontecimientos que afectan, o pueden afectar a una ciudad, y que están total o parcialmente fuera de su control, configurándose en oportunidades o amenazas para el desarrollo de la ciudad en su conjunto. El análisis externo está compuesto de tres estudios:

- Análisis del entorno: se hace a partir de una recopilación y selección de información sobre las transformaciones más significativas que están afectando, o podrán afectar a los sistemas sociales, económicos y físicos de la ciudad. Aquí el desafío viene dado por la detección de tendencias de carácter estructural, independientemente de los acontecimientos coyunturales o de carácter cíclico. El tipo de cambios que se estudian pueden variar, pero las categorías más comunes son aquellas vinculadas a los cambios sociales, económicos, tecnológicos, políticos y/o administrativos, entre otros. A la hora de analizar los cambios del entorno es de gran utilidad distinguir el nivel de impacto que cada cambio puede generar al interior de una ciudad, y el grado de probabilidad de ocurrencia del mismo.

- Análisis de la demanda: busca dar cuenta de los diferentes perfiles que componen la demanda a nivel urbano, entre los que se suelen encontrar, de forma general, cuatro grupos básicos: agentes económicos, agentes sociales, ciudadanos y visitantes/turistas. Cabe destacar que en cada grupo básico de la demanda existen diferencias relevantes respecto a sus intereses, recursos, inmediatez de su demanda, entre otros. La importancia de este estudio reside en considerar las necesidades específicas de los diversos colectivos sociales y empresariales que habitan una ciudad, y utilizar esa información de insumo a la hora de formular las políticas urbanas, en vez de criterios genéricos.

- Análisis de los sistemas urbanos: entiende que las ciudades funcionan en redes o sistemas urbanos, en donde los problemas, los condicionantes o las innovaciones que se producen en una urbe afectan a las otras. Este análisis tiene como objetivo identificar aquellos otros lugares con los cuales la ciudad estudiada mantiene relaciones, ya sean de rivalidad o colaboración, en áreas específicas de actividad económica, social o ambiental, y así detectar las implicaciones

presentes y futuras de dichas relaciones pueden tener para el desarrollo de la ciudad.

La cuarta etapa de esta metodología comprende el análisis de la oferta, que busca evaluar internamente la capacidad de los principales elementos funcionales de la ciudad para satisfacer los requisitos básicos de competitividad, habitabilidad, sostenibilidad y gobernabilidad, y su previsible aptitud para dar respuesta a los retos externos. Los componentes de la oferta son aquellos elementos del sistema funcional urbano sobre los cuales se tiene capacidad de actuación directa, en contraposición a los componentes de la demanda y del entorno, sobre los cuales las posibilidades de manipulación son muy limitadas o inexistentes. Los elementos de la oferta urbana son la estructura social, el perfil de formación (educativa/laboral) de la población, su estructura productiva, su sistema de transporte, su sistema de telecomunicaciones, la disponibilidad de acceso al medio ambiente, la calidad de vida, y el nivel de apoyo público de la ciudadanía al gobierno local.

La síntesis de los análisis internos y externo conducen a una quinta etapa, que está orientada a la formulación de la visión estratégica, es decir, a la definición del modelo de ciudad que la comunidad desea para los años venideros. La formulación de la visión estratégica, o visión de futuro, representa la toma de posición de la ciudad de cara al futuro, frente a los condicionantes que le imponen el entorno, la demanda, y el sistema urbano en los que opera. La visión estratégica busca articular un consenso en torno a los objetivos sociales, económicos y físicos que se deseen alcanzar en el horizonte temporal del plan estratégico, constituyéndose a su vez de una base que otorgue coherencia a la estructuración del plan estratégico. Cabe destacar que el plan estratégico de una ciudad “suele centrarse básicamente en la formulación de las visiones económica y social, dejando la física para el plan general de ordenación urbana. Esto es así porque el plan estratégico no tiene vocación de establecer las directrices de desarrollo físico de una comunidad urbana, ni dispone de herramientas para ello” (Fernández Güell, 2006, p. 224).

Se comprende que toda visión estratégica plantea un modelo ambicioso de ciudad, aunque para alcanzar dicho cometido los recursos disponibles son limitados. Ante esta disponibilidad limitada de recursos, en una sexta etapa de este proceso de planificación se hace necesario definir una serie de áreas críticas, o temas críticos, en las que deberán concentrarse los esfuerzos de la comunidad. Las estrategias urbanas pueden entenderse como cursos de acción que abordan los temas críticos que presenta una ciudad, y aquí cobra relevancia la distinción entre *estrategia* (una decisión con implicaciones a largo plazo) y *táctica* (una decisión contingente a corto plazo). Así, la planificación estratégica fija objetivos comprometidos con el largo plazo, mientras que la planificación operativa o táctica asigna los medios necesarios para alcanzar objetivos en el corto plazo. Con el objetivo de estructurar y jerarquizar las estrategias que se formulan en un plan estratégico, se suelen distinguir líneas estratégicas, objetivos estratégicos, y proyectos estratégicos.

La implementación comprende la etapa final del proceso de planificación, el cual para este momento ya ha definido una serie de proyectos y un orden de ejecución de los mismos. En esta etapa cada proyecto adquiere un mayor nivel de formalización, a través de la elaboración de documentos de proyecto que indiquen las acciones necesarias para su implementación, los agentes responsables de su ejecución, el presupuesto necesario, su fuente de financiación, y el cronograma que estipula los plazos y el secuenciamiento de las actividades y tareas a ejecutar. Parece fundamental señalar que el plan estratégico debe contar con instrumentos de monitoreo y evaluación. Hay que diferenciar entre la evaluación de los proyectos del propio plan y la evaluación de la ciudad como cualquier ente en perpetua evolución, dado que puede ocurrir que gran parte de las propuestas estratégicas del plan se ejecuten según el calendario previsto, mientras que la dinámica socioeconómica de la ciudad no progrese acorde a los pronósticos realizados. Para detectar esta brecha entre la evolución del plan y la evolución de la ciudad conviene establecer una evaluación que supere la visión parcial y pormenorizada de la marcha de los proyectos y logre una visión global de la dinámica urbana, y para eso, es preciso realizar un seguimiento de los factores externos (geopolíticos, económicos, sociales, tecnológicos, etc.) que pueden afectar al desarrollo de la ciudad. Esta evaluación permitirá estar alerta sobre la posible aparición de cambios en el entorno que dejen obsoletos los fundamentos sobre los cuales se elaboró el plan estratégico.

Las herramientas sugeridas para avanzar en el monitoreo y evaluación son: un conjunto de indicadores de progreso de programas y proyectos del plan, indicadores de impactos para medir la repercusión de las acciones realizadas sobre el desarrollo socioeconómico de la ciudad, indicadores del entorno, análisis “benchmarking” de ciudades, un informe anual de progreso, y el desarrollo de seminarios anuales que habilita la evaluación del desarrollo del plan de manera colegiada con agentes locales.

Hacia la finalización del proceso de planificación estratégica quedará acabada la redacción del documento del plan estratégico. Este documento dejará asentados la síntesis de los diagnósticos, las definiciones de futuro deseado, las líneas estratégicas, y los programas y proyectos que dotarán de operatividad el camino a realizar para cerrar las brechas entre la situación presente y el futuro deseado. Pero no basta con realizar un producto técnicamente bien acabado, sino que es preciso establecer un procedimiento participativo que involucre a los agentes implantadores en la generación de estrategias, ya que la importancia de las estrategias urbanas no viene determinada tanto por la frecuente obviedad de muchos de sus planteamientos, sino por haber sido técnicamente fundamentadas y políticamente consensuadas por sus principales agentes económicos y sociales.

### 3.3.5. Principales dimensiones de análisis para el estudio de casos

A partir del desarrollo de la metodología de la planificación estratégica en sus orígenes en el sector privado, su adaptación al sector público, junto a sus principales diferencias, y su posterior desarrollo en ámbitos urbanos, se expone aquí una serie de categorías y dimensiones que buscan servir como herramienta para facilitar el análisis de casos. Indagar las particularidades que caracterizan a un plan estratégico urbano facilitará la tarea de estudiar a modo comparativo los diferentes planes estratégicos desarrollados en la ciudad de Rosario a lo largo de los últimos 20 años.

La siguiente tabla sintetiza las diferentes categorías que se han elegido para analizar un plan estratégico.

**Tabla 7: Categorías de análisis de los planes estratégicos de Rosario**

<b>Categoría</b>	<b>Descripción</b>
Metodología	Estructura organizativa, estructuración del plan estratégico, componentes de análisis utilizados en el diagnóstico: herramientas de análisis interno y externo de la ciudad, análisis de modelo físico/económico/social. Herramientas de Monitoreo y evaluación.
Estrategias de participación	Cantidad de participantes, criterio de selección de participantes, modalidad de convocatoria/acuerdo inicial, instancias y modalidades de participación dispuestas a lo largo del proceso de planificación
Líneas estratégicas	Temas críticos/centrales definidos en el plan, cantidad de programas y proyectos orientados a cada tema crítico. Principales estrategias definidas por cada plan: competitividad, inclusión, equidad-habitabilidad, gobernabilidad, metropolitanización, integración regional, estrategias I+D, sociedad del conocimiento, etc.
Integralidad	Mecanismos de articulación, cohesión y vinculación entre los proyectos propuestos

Fuente: elaboración propia.

La revisión de la metodología general responde a identificar la estructura organizativa que se dio para llevar adelante la tarea de elaboración del plan estratégico, junto a las herramientas seleccionadas para confeccionar el diagnóstico y la estructuración general del plan estratégico: el análisis tanto interno como externo de la ciudad, que se puede desarrollar a través de una metodología FODA tradicional u otras disponibles, como el benchmarking de ciudades, el desarrollo de los modelos físico/económico/social que den cuenta de los patrones de desarrollo que sigue la ciudad en sus diferentes dimensiones, etc. Se suma además la integralidad de las líneas estratégicas y los proyectos presentados, junto a la existencia de herramientas de

monitoreo y evaluación de la ejecución de los proyectos incluidos en el plan estratégico, no sólo por la necesidad de contar con instancias de control del cumplimiento de los proyectos propuestos, sino, y principalmente, por el monitoreo de las principales tendencias del entorno, cuyo análisis permanente permite dar cuenta de la vigencia de premisas que dieron sentido y fundamento a los proyectos propuestos.

La estrategia de participación busca relevar las formas y la calidad de la participación, a través del relevamiento de la cantidad de participantes, los criterios de selección de participantes, la existencia o no de un acuerdo inicial de convocatoria, y por último, las instancias y modalidades de participación dispuestas a lo largo del proceso de planificación. Esto servirá para ver la centralidad de la participación en el desarrollo de cada plan, y el sostenimiento, profundización o reducción de la participación a lo largo de los diferentes planes.

La selección de líneas estratégicas, o temas críticos, da cuenta de los grandes temas que fueron priorizados en el plan, destacando las principales áreas a las que se decide otorgar relevancia a la hora de abordar la planificación de cara al futuro. Se comprende aquí que la revisión de los temas críticos, o líneas estratégicas definidas, junto a la cantidad de programas y proyectos elaborados para su abordaje, ayudará a dar cuenta del perfil del plan estratégico más allá de un análisis pormenorizado de cada uno de sus proyectos. Se considera como líneas estrategias más frecuentes aquellas vinculadas al desarrollo de competitividad, mejora en la inclusión, fortalecimiento de la equidad-habitabilidad, promoción de la gobernabilidad, fomentar la integración regional/nacional/internacional, promover los procesos de metropolización, implementar un enfoque de sociedad del conocimiento, promover estrategias de I+D, etc.

La integralidad busca dar cuenta de la existencia de sinergia entre los proyectos, programas y líneas estratégicas, a través de mecanismos de articulación, cohesión y vinculación entre los proyectos propuestos, haciendo que los mismos no sean una mera compilación de proyectos o iniciativas aisladas, sino un conjunto articulado, con iniciativas que se complementen y retroalimenten.

El análisis de esas categorías permitirá hacer un abordaje general de cada plan estratégico, sin poner el acento en un análisis pormenorizado de sus proyectos, sino más bien en la orientación general de cada plan, observando su estructuración general, sus herramientas diagnósticas, el rol de la participación, los temas identificados como centrales y los criterios de desarrollo que dotaron de direccionalidad al plan, junto a la consistencia y articulación entre sus propuestas, y las herramientas de monitoreo y evaluación tanto de la implementación del plan en sí, como de los cambios y continuidades del entorno en el que opera. Una vez relevadas dichas categorías en los tres planes estratégicos, la lectura en perspectiva de los mismos intentará dar cuenta, dentro de las limitaciones y potencialidades de este esquema de análisis, de las continuidades e innovaciones a lo largo del proceso de planificación estratégica de la ciudad de Rosario.



## 4. La ciudad de Rosario y la planificación estratégica: sus orígenes y desarrollo

La ciudad de Rosario se encuentra ubicada geográficamente al Sur de la Provincia de Santa Fe, y ocupa una superficie total de 178,69 km<sup>2</sup>. Es cabecera del Departamento homónimo, está ubicada en el centro del Área Metropolitana Rosario, y se sitúa a 300 km de la ciudad de Buenos Aires. Su población estimada ronda los 995.500 habitantes, y desde la perspectiva de sus riquezas, el territorio regional ostenta una variedad y cantidad de recursos naturales que permiten potenciar un proceso de desarrollo endógeno.

La dimensión territorial de la región de Rosario presenta una realidad metropolitana que puede ser delimitada según diversos criterios, como lo son la continuidad urbana, o la interdependencia funcional. En este sentido, cabe señalar que el territorio metropolitano no constituye una unidad a priori ni un producto de la evolución natural de los municipios que lo conforman, sino que se trata de un proceso de construcción social, cuyos factores principales son las estrategias organizativas de sus actores y el tipo de instituciones que lo conforman. Así, la ciudad es el núcleo de un área metropolitana que incluye alrededor de 17 municipios y 44 comunas, variando según el enfoque que se utilice para circunscribirla, en la cual viven y desarrollan tareas cotidianas 1.400.000 personas, que representan el 43% de la población provincial (PERM, 2008).

Respecto al desarrollo de la ciudad de Rosario, Ghirardi y Levin (2010) señalan que el núcleo urbano más antiguo de la ciudad, ubicado en el centro y sus inmediaciones, se encuentra alrededor del puerto, y su expansión se estructuró a través de las vías del ferrocarril que transportaban los granos hacia allí. A partir de dicha configuración territorial, que data de fines del siglo XIX, se radicaron industrias que, en un principio, se relacionaban básicamente con la actividad agropecuaria. La época de su esplendor coincidió con la afluencia inmigratoria europea desde fines del siglo XIX y hasta aproximadamente la década de 1930, época en la que se concretó la pavimentación de distintas rutas, lo que resultó determinante en la estructuración de la región.

Para la década de 1940 se produjo un rápido crecimiento industrial, caracterizado por el asentamiento de una gran cantidad de población inmigrante llegada desde el interior de la provincia de Santa Fe y provincias vecinas, proceso que se extendió hasta la década de 1960. Este proceso de desarrollo industrial iniciado en la década de 1930, y cristalizado en la década de 1960, estableció una gran cantidad de industrias (químicas, metalúrgicas, petroquímicas, entre otras) que consolidaron el eje Norte-Sur del área metropolitana.

En la década de 1970 la construcción atrajo mano de obra, principalmente del norte del país: se llevó adelante una reconversión de la costa central, lo cual requirió obra pública de infraestructura, pavimentación y obras hidráulicas, que venían a solucionar los graves problemas de inundación en la ciudad. El puerto fue trasladado de la costa central, a la vez que grandes puertos privados se instalaron en el cordón industrial hacia el sur y hacia el norte, afianzando al gran rosario como el polo aceitero más grande del mundo. Una serie de grandes y monumentales proyectos arquitectónicos y urbanos no sólo buscaron la reconversión estética y productiva de la ciudad, sino también un cambio cultural. Luego de esta etapa, y como consecuencia del deterioro de las economías regionales, Rosario comenzó a recibir, como producto de la inmigración interna, constantes y cada vez más numerosos contingentes de pobladores empobrecidos en busca de nuevas expectativas de vida, fenómeno que ha provocado el desarrollo de un verdadero cordón de asentamientos precarios que bordea el trazado urbano de la ciudad.

Durante la década de 1990 el rol tradicional de los municipios se vio modificado de forma sustancial: en un contexto de desarrollo de procesos de democratización y descentralización, las crisis fiscales del Estado nacional aceleraron la delegación de funciones hacia las provincias y municipios. Estas condiciones propiciaron el ambiente en el que comenzó a gestarse la idea de desarrollar un Plan Estratégico que permitiera articular restricciones y potencialidades, y poner en vinculación a actores diversos, con sus intereses y aspiraciones, para pensar estrategias y proponer lineamientos para la intervención pública.

Para mediados del año 1996 dio comienzo el proceso de elaboración del plan estratégico en la

ciudad de Rosario, con la aplicación de la metodología completamente innovadora que implicó la capacitación de funcionarios y la convocatoria de un espectro de más de 150 organizaciones de la sociedad civil, que incluyeron instituciones académicas, gremios, empresas, vecinales, y tantas otras instituciones representativas de la ciudad. La realización de un diagnóstico participativo permitió sentar una base para la elaboración y diseño de propuestas que hicieran del Plan Estratégico un documento que logre motivar, contenga y represente las diferentes visiones de los actores convocados. Con una totalidad de más de 75 proyectos presentados, la publicación del documento del plan estratégico a fines del año 1998 cristalizó el proceso de planificación estratégica de la ciudad, marcando un hito en términos de una primer experiencia de semejantes dimensiones, y dejando por delante el desafío de lograr una implementación efectiva de sus proyectos.

Diez años después de la elaboración del primer plan estratégico, para el año 2008 el gobierno municipal retoma el proceso de planificación estratégica e inaugura una segunda instancia de planificación estratégica, con una mayor cantidad de actores convocados, con una renovación de las dinámicas de participación, y con nuevos desafíos, vinculados a la ampliación del enfoque metropolitano. Si bien los nuevos desafíos implicaron una mayor complejidad, la existencia de una experiencia previa facilita la elaboración de este segundo plan estratégico más consolidado, con un horizonte que trasciende la propia ciudad de Rosario y amplía a su área metropolitana los desafíos de coordinación y planificación participativa. El resultado de este proceso es el documento Plan Estratégico Rosario Metropolitano (PERM), donde se listan 87 proyectos estratégicos elaborados de forma participativa.

La tercer edición del proceso de planificación estratégica de la ciudad se realiza a mediados del año 2018, dando continuidad a una práctica de planificación participativa que lleva más de 20 años aplicándose en la ciudad, volviéndose parte de la agenda de políticas públicas, del ideario de la ciudadanía y de las organizaciones de mayor representatividad de la sociedad civil, como así también de las agrupaciones empresarias, sindicales, académicas, y de tantas otras. Esta tercer instancia de planificación retoma la experiencia desarrollada, actualiza el diagnóstico de la ciudad, y se pone como objetivo pensar de forma conjunta la ciudad en un plazo de diez años, con metas, plazos, objetivos y proyectos para alcanzar ese escenario. A esta tercer edición se suma como novedad la incorporación y el acoplamiento a los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) planteados por la ONU, acompañado por espacios y herramientas de monitoreo y evaluación de indicadores relevantes.

Estos tres planes estratégicos sintetizan la experiencia realizada a lo largo de más de 20 años de trabajo de actores diversos, con sus intereses y aspiraciones, para pensar “soluciones” y proponer lineamientos para la intervención pública, en el marco de las restricciones y potencialidades de la ciudad, por lo que se han convertido en emblemas de una forma más democrática y transversal de pensar, vivir y gestionar la ciudad.



## 5. El PER - Plan Estratégico Rosario (1998)

### 5.1. Introducción

Para mediados de la década de 1990 las autoridades municipales de la ciudad de Rosario comenzaron el proceso de formulación de un plan estratégico para la ciudad de Rosario. En agosto de 1995 la ciudad se incorporó como miembro pleno del CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano), y a partir de entonces, comenzaron los primeros estudios tendientes a impulsar en Rosario un Plan Estratégico. El proceso de diagnóstico se desarrolló entre mediados de 1996 y principios de 1997, y el trabajo de formulación del plan estratégico culminó con la publicación del Plan Estratégico Rosario (PER) a fines del año 1998.

El PER (1998) señala que para finales de la década de 1990 la ciudad de Rosario presentaba un contexto caracterizado por una situación de crisis de la estructura económica regional, cuyos orígenes se remontaban a mediados de la década de 1970, vinculados al proceso de apertura económica y la consecuente competencia internacional. Dicho proceso iniciado en la década de 1970, y profundizado en la década de 1990, dejó a la ciudad “envuelta en un perfil de actividad industrial dominado por ramas menos dinámicas dentro del modelo vigente” (PER, 1998, p. 10); con notorias dificultades para las pequeñas y medianas empresas, y plantas industriales pequeñas. Estos cambios, señala el documento, fueron acompañados por una profunda crisis social, con altos índices de desocupación y un aumento de la marginalidad. Si bien esta descripción cabía para el panorama productivo general, se destacaba el desempeño positivo de algunas empresas de agroindustria orientadas a la exportación de materias primas y sus derivados, aunque más allá de dichos casos puntuales, se evidenciaba un sistema productivo local con evidentes fragmentaciones y limitaciones.

A pesar de que el panorama general de la situación de Rosario se planteaba en términos de crisis económica y social, la ciudad contaba con una serie de factores que podían ser aprovechados, como el surgimiento del Mercosur como espacio incipiente de articulación y vinculación económico-productiva, la posición geográfica privilegiada de la ciudad, múltiples proyectos de infraestructura de magnitud que se desarrollaron en la localidad, como así también la iniciativa gubernamental y la disposición de los demás actores para avanzar en el desarrollo de una planificación conjunta.

En consonancia con la perspectiva de Pascual Esteve (2002) sobre el rol protagónico que le cabe a las ciudades en el contexto global, el documento del plan remarca la centralidad de las ciudades en el escenario internacional, señalando que “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” (PER, 1998, p. 14).

Frente a este renovado protagonismo de las ciudades en el escenario internacional, los gobiernos locales ganan un nuevo protagonismo, amplían su esfera de actuación, y emprenden el desafío de llevar adelante el diseño e implementación de estrategias de desarrollo local, que se suma a sus funciones ya tradicionales como la obra pública, la provisión de servicios básicos, y regulación de la vida comunitaria. Entre estas estrategias de desarrollo local que comienzan a desarrollar comunas y municipios, se plantean principalmente objetivos de índole económica, como la generación de ventajas competitivas territoriales, y junto a estos aparece de forma complementaria el fortalecimiento de lazos solidarios en la comunidad local y regional, dado que “la consolidación de este nuevo patrón de desarrollo, necesita del 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” (PER, 1998, p. 14).

Como señala el PER (1998), entre los nuevos roles que ciudades como Rosario debieron comenzar a asumir, se destacan los siguientes:

- Constituirse en un centro de actividad económica nacional e internacional, impulsando el progreso económico y social de la región, formalizando nuevas relaciones productivas e

institucionales, estableciendo alianzas y acuerdos, sobre la base de aprovechar eficazmente las oportunidades y las sinergias entre el sector privado y el sector público.

- Desarrollar una estrategia territorial para reordenar las actividades productivas considerando la localización de factores claves como las infraestructuras, el suelo industrial de calidad, las áreas de nueva centralidad y las zonas de actividades logísticas y de servicios avanzados a las empresas.
- Estructurar las relaciones de cooperación, complementariedad y competencia con los otros centros urbanos de la región.
- Establecer un marco de gestión planificada que tienda a reequilibrar el territorio, las actividades, las inversiones y la población.
- Promover la implantación de nuevos modelos de cooperación entre empresas y entre el sector público y el sector privado
- Generar mecanismos con capacidad para redistribuir la riqueza y equilibrar las desigualdades sociales.

Este tipo de objetivos marcan el comienzo de una etapa de planificación a nivel municipal que buscará poner en juego una mirada estratégica sobre los recursos, los actores y las herramientas del escenario local, para poder hacer frente al panorama de crisis económica y social, al que se le sumará el nuevo desafío de incorporar nuevas funciones de planificación para poder incorporarse a una economía cada vez más globalizada y dinámica.

## 5.2. El contexto nacional

Como se ha señalado, el proceso de formulación del PER se gesta durante la década de 1990. Ferrer (2004) señala que a nivel nacional esta década se vio marcada por la apertura de la economía, la privatización de las empresas públicas, la reforma del Estado, la desregulación de los mercados y en particular, de la actividad financiera. Los principales efectos de esta política pueden observarse en diferentes esferas, entre las que cabe señalar de forma muy sintética, el desempeño de la actividad económica, los cambios en la estructura productiva nacional, el mercado de trabajo y sus principales tendencias, y las reformas tanto políticas como administrativas del Estado.

En términos de la actividad económica, la primera mitad de la década de los 90 registró un crecimiento sostenido del PBI, a partir de un aumento notable de la demanda interna, impulsada por el crecimiento de la oferta de crédito local e internacional. El contexto internacional vio un aumento notable de la oferta de crédito internacional para los países denominados “emergentes”. Este aumento del crédito internacional se sumó al ingreso de divisas por la privatización de empresas estatales, configurando un escenario de reactivación económica con estabilidad y crecimiento sostenido. Kosacoff (2007) señala que la política económica de los primeros años de la década conllevó una apreciación cambiaria que tuvo como efecto directo el abrupto aumento en las importaciones de bienes, que sumado a que las exportaciones no respondían del mismo modo, fueron generando saldos comerciales negativos de magnitud considerable. Para 1994 el déficit en la cuenta corriente del balance era cubiertos y en exceso por los ingresos de inversión extranjera y las operaciones de crédito internacional, aunque esos desequilibrios de base del modelo económico se vieron acentuados a partir de 1995, cuando el aumento de la tasa de interés de EEUU detuvo de forma drástica el crédito internacional en un momento en el que la mayor parte de las privatizaciones ya estaban concluidas, y con ellas, los ingresos de ese origen.

Kosacoff (2007) señala que este modelo de apertura económica sometió a la estructura productiva nacional a una fuerte competencia internacional, frente a la que se ensayaron dos grandes grupos de conductas empresariales: por un lado, se dieron las denominadas “reestructuraciones ofensivas”, que abarcó a un grupo de alrededor de 400 empresas que alcanzaron niveles de eficiencia comparables con las mejores prácticas internacionales, y por el otro, el resto del tejido productivo, que abarcaba cerca de 25 mil firmas, llevaron a cabo los denominados “comportamientos defensivos”, que a pesar de sus esfuerzos quedaron alejados de la frontera técnica internacional, lo cual se vio reflejado en el cierre de una gran parte de dichos establecimientos productivos, con el consiguiente aumento del desempleo.

A nivel social, Torrado (2007) señala que se puede identificar tres grandes tendencias en la

situación general del mercado laboral para mediados de la década de 1990: en primer lugar, se aceleró la desalarización de la fuerza de trabajo, lo cual se ve reflejado en la reducción del volumen relativo de asalariados. En segundo lugar, se acentuó la informalización de los asalariados, observable en el aumento de personas que trabajaban en una empresas de hasta cinco ocupados. En tercer lugar, se observa un aumento la precarización de los asalariados, es decir, de trabajadores que no estaban inscriptos, o no se le efectuaban descuentos para aportes jubilatorios. Se ven así los efectos del debilitamiento de la capacidad de la economía para generar empleo genuino, que se manifestó a través de una fuerte expansión de formas visibles de subutilización de la mano de obra como el desempleo abierto y el sub-empleo horario, en la disminución e intensa precarización del trabajo asalariado, junto a una proliferación de sub-ocupaciones en el sector informal urbano (comercio y servicios), en el sector público (nivel provincial y municipal) y en el servicio doméstico.

En lo que respecta a los procesos de reforma y reestructuración del Estado, Oszlak (2003) señala que durante la década de 1990 el Estado nacional se desprendió de gran parte de sus funciones al desembarazarse de su aparato productivo (a través de las privatizaciones), de sus órganos de regulación económica, de muchas de sus funciones de apoyo mediante procesos de terciarización, de la prestación directa de la mayoría de los servicios públicos por medio de políticas de descentralización, de fuertes contingentes de personal (vía retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas) y de una porción no despreciable de su capacidad de decisión soberana vía internacionalización.

En términos generales, cabe señalar que para finales de la década el nivel de actividad volvió a descender, la desocupación y el subempleo alcanzaron niveles récord del 30% de la PEA, los salarios reales quedaron por debajo del nivel previo a la crisis de 1989, agravando los índices de pobreza e indigencia, mientras que la prestación de servicios públicos como educación, salud y seguridad, se encontraban en franco deterioro, a manos de provincia y municipios que comenzaron a desempeñar dichas funciones sin la experiencia ni los saberes correspondientes, y con un recorte presupuestario que afectó la calidad y cantidad de la prestación de los mismos. A modo de cierre, se puede señalar que los desequilibrios de base del sistema, relacionados con el déficit fiscal y comercial, el endeudamiento externo, el aumento del desempleo y la pobreza, siguieron aumentando hasta su colapso final a fines de 2001.

### 5.3. Metodología

Frente al deseo de impulsar el proceso de planificación estratégica en la ciudad de Rosario, el primer paso fue la confección de un diagnóstico, para delimitar con claridad el escenario de partida de dicho proceso. El diagnóstico de la ciudad se elaboró a partir del uso del método FODA, que implicó la identificación de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas de la ciudad. Para realizar dicho análisis, se seleccionaron cuatro ejes sectoriales, o áreas de interés:

- Eje económico-productivo
- Eje físico-ambiental
- Eje socio-institucional
- Eje de centralidad regional y proyección internacional

Para cada uno de esos ejes, se constituyó un equipo técnico de especialistas de la Universidad Nacional de Rosario y de la Municipalidad. Estos equipos reunieron antecedentes, información y una amplia cantidad de documentación preexistente, con lo que elaboraron los documentos de base que servirían como marco para comenzar los espacios de trabajo común del diagnóstico. Cada uno de estos ejes estuvo integrado por un listado de temas que fueron desarrollados en las diferentes instancias de trabajo y debate.

**Tabla 8: Temas que componen cada eje del diagnóstico del PER**

Eje sectorial	Temas incluidos en el desarrollo
Eje económico productivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructura productiva local y regional</li> <li>• El empleo y la cualificación de los recursos humanos</li> <li>• Las PyMEs</li> <li>• Los servicios a las empresas</li> <li>• Las infraestructuras de transporte, energía y comunicaciones</li> <li>• El sistema financiero</li> <li>• La estructura impositiva</li> </ul>
Eje socio- institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los efectos de la desocupación y de la reconversión de la estructura productiva</li> <li>• La exclusión social, las migraciones urbanas y los asentamientos irregulares</li> <li>• Las políticas sociales de salud</li> <li>• La educación</li> <li>• La cultura</li> <li>• El estado local</li> </ul>
Eje físico- ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El crecimiento de la trama urbana</li> <li>• La vertebración urbana metropolitana</li> <li>• La inversión privada inmobiliaria</li> <li>• Las estructuras de servicio</li> <li>• Las obras y servicios públicos</li> <li>• El medio ambiente</li> <li>• El río y las islas</li> <li>• El patrimonio urbano arquitectónico</li> </ul>
Eje de centralidad regional y proyección internacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La relación con la región metropolitana</li> <li>• La inserción en el Mercosur</li> <li>• La cooperación internacional</li> <li>• La imagen de la ciudad</li> <li>• La proyección de la cultura y de la actividad creativa</li> <li>• El turismo recreativo, cultural y de negocios</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir del documento del PER (1998, p. 20-21)

Coincidiendo con las herramientas propuestas por Fernandez Güell (2006) para la realización del diagnóstico, para el análisis de los temas incluidos en cada uno de los cuatro ejes se consideraron:

- Análisis externo: que abarca el estudio de los distintos entornos que influyen en la ciudad o condicionan su desarrollo, las tendencias significativas, las probabilidades de ocurrencia y sus implicancias en los diversos ámbitos.
- Análisis de competidores: que implica el estudio del sistema de ciudades, evaluando las ventajas comparativas y competitivas e identificando oportunidades y amenazas en la nueva dinámica de las ciudades latinoamericanas.
- Análisis interno: orientado a identificar las visiones de la ciudad hacia adentro, fortalezas y debilidades de los componentes de la oferta y demanda local y de la región metropolitana.

A nivel metodológico, los procedimientos utilizados para arribar al diagnóstico definitivo incluyeron:

- Entrevistas a informantes claves, entre los que se encuentran expertos, especialistas o actores sociales, económicos y políticos relevantes
- Reuniones de Comisiones Temáticas, que incluyeron encuentros con la participación de representantes de las instituciones que integran el Consejo General y la Junta Promotora, especialistas e invitados especiales. Estos encuentros cuentan con una visión predominantemente cualitativa

- Recopilación de estudios y relevamientos existentes sobre la ciudad, lo cual permitió enriquecer el diagnóstico con datos e información preexistente. En esta instancia, el abordaje es principalmente cuantitativo, complementando el abordaje cualitativo de las reuniones de Comisiones Temáticas.

- Grupos de trabajo por áreas de interés: se constituyeron a partir de la identificación de problemáticas específicas o temas de particular interés, con representantes de instituciones, técnicos y especialistas. Se señala que el trabajo de estos grupos temáticos específicos permitió enriquecer el contenido final del diagnóstico.

Las múltiples instancias de recopilación y sistematización de información dieron lugar a sucesivas versiones del diagnóstico que fueron puestas a consideración de las distintas instituciones que integran la Junta Promotora y el Consejo General, como también de personalidades y expertos del ámbito local. Cabe señalar la observación realizada en el documento del PER sobre la relevancia dada a la perspectiva de los actores convocados, dado que "en muchos casos, fue necesario posponer el interés técnico, las orientaciones teóricas o la estricta mirada científica, para priorizar las percepciones de los actores involucrados" (PER, 1998, p. 23), por lo cual el resultado final del trabajo de diagnóstico debe ser considerado como el producto de "un diseño abierto y participativo, y no por ello menos profundo o riguroso en términos metodológicos" (PER, 1998, p. 23).

La etapa de diagnóstico finaliza con un análisis FODA general de la ciudad, y cuatro análisis FODA más específicos; uno por cada eje temático. Una vez que se dispuso de un diagnóstico situacional, el plan se estructuró a través de una visión de futuro de la ciudad en su conjunto, enunciada bajo el nombre de "Horizonte". Este horizonte adquiere operatividad a través de la desagregación de múltiples líneas estratégicas, expresadas como "Sueños", los que, de una manera sintética y comunicable, facilitaron un marco para pensar proyectos. Al interior de cada línea estratégica se estructuraron objetivos particulares, que expresaron los propósitos a alcanzar, y luego funcionarían como marco para identificar programas y proyectos que permitan alcanzar esos resultados anhelados.

## 5.4. Estrategias de participación

El proceso de formulación del plan estratégico da comienzos con la conformación de una Junta Promotora, que convoca a representantes de unas 20 instituciones y organismos de relevancia local y regional, entre los que se encuentran autoridades gubernamentales de nivel municipal y provincial, el Arzobispado de Rosario, el Consulado de España, la Universidad Nacional de Rosario, la Bolsa de Comercio de Rosario, Federación Agraria Argentina, sindicatos y gremios docentes, metalúrgicos, de medios de comunicación, asociaciones empresariales e industriales, entre otros.

Entre las instancias organizativas del plan estratégico se encuentra además el Consejo General, donde participan alrededor de 100 organizaciones de la ciudad de Rosario, entre las que se destacan asociaciones civiles, vecinales, colegios profesionales, facultades públicas y privadas, organismos gubernamentales, bancos, fundaciones, sindicatos, medios de comunicación, organizaciones empresarias, etc.

A partir de la veintena de instituciones integrantes de la Junta Promotora y de las más de 100 del Consejo General, el Plan generó diversos espacios de trabajo:

- Las Comisiones Temáticas que reunieron más de 1200 personas en las seis reuniones de trabajo realizadas.
- Los grupos de trabajo, que reunieron a 116 expertos y especialistas en los temas convocantes.
- Los seminarios y encuentros relativos a temas de interés para la ciudad, que reunieron a más de 2000 personas
- Los estudios y publicaciones sobre temas centrales para la región, que fueron realizados por equipos técnicos del Plan y docentes e investigadores de las Facultades de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y de Ciencias Económicas y Estadística, de la Universidad Nacional de Rosario.
- Se realizó también una consulta de opinión a personalidades de la ciudad, la cual, además de convalidar el diagnóstico, sirvió para proveer una jerarquización de proyectos estratégicos

- Por su parte, la consulta de opinión abarcó una población de 1000 personalidades en distintos ámbitos de la vida ciudadana.

En conjunto, el proceso de elaboración del PER contó con la participación de más de 4.800 personas, convocadas y distribuidas a lo largo de una multiplicidad de instancias del proceso de desarrollo del plan estratégico, incluyendo las etapas de diagnóstico y formulación. El perfil de la participación estuvo orientado a organizaciones representativas de la sociedad civil, que incluyó a instituciones de índole académica, gremial, empresas, medios de comunicación, entre otras. A esta convocatoria de organizaciones de relevancia social se suma una marcada presencia de personalidades con perfil académico/técnico que buscó dotar de sustento técnico y científico el desarrollo tanto de la información recabada en la etapa diagnóstica, como así también en la etapa de mayor carácter propositivo de formulación de programas y proyectos.

Aquí cabe señalar que la tarea del equipo técnico del PER fue la de incorporar la producción de los diversos talleres realizados al diseño del plan, integrando permanentemente el aporte teórico y metodológico de los diferentes especialistas con las expectativas de los actores sociales participantes en el proceso. Como destaca el documento del PER, “el diseño no debe verse como una cuestión técnica, sino como el resultado tangible de un proceso en el cual lo más importante fue la confluencia de visiones y necesidades en un criterio común” (1998, p. 41). Se pone así en valor la participación de las principales instituciones de la ciudad, convocadas a partir de criterios de relevancia social, económica y política, complementada y reforzada con los saberes técnico/académico de otros actores e instituciones vinculados a saberes técnico/científicos socialmente reconocidos.

## 5.5. Líneas estratégicas

El diagnóstico realizado sobre la situación de la ciudad había permitido ver una serie de cuestiones que se consideró necesarias transformar al momento de realizar el diagnóstico, y aquellas que mostraban una tendencia de cambio en el mediano/corto plazo.

Como señala el documento del PER, “avanzando hacia la formulación, fue necesario preguntar desde cada eje temático hacia dónde iría la ciudad, teniendo en cuenta las transformaciones previstas para los próximos años y las acciones más importantes que se deberían encarar para lograr (los) cambios deseados” (1998, p. 39). Así, la tarea de identificar problemáticas vigentes, y variables que evidencian una tendencia de cambio en el mediano y corto plazo, sirvió como base para definir las líneas estratégicas de trabajo.

En el documento del Plan Estratégico se indica que el pasaje del diagnóstico a la etapa de formulación implicó un cambio metodológico: se buscó salir de los límites demarcados por los ejes temáticos elegidos, dado que los mismos habían sido útiles para separar y ordenar una enorme cantidad de información de la ciudad, pero condicionaban la formulación de planes y propuestas al limitarlas a través de los enfoques sectoriales. Estos enfoques sectoriales, tan útiles para abordar la complejidad de la ciudad como un todo a través de categorías diferenciadas no resultaban útiles para dar cuenta de problemáticas y objetivos de la ciudad en su conjunto, que por su nivel de complejidad suelen estar atravesados por múltiples ejes.

Para poder trabajar en problemáticas y proyectos que no cabían en las categorías utilizadas durante la realización del diagnóstico se generó un espacio diferente para pensar proyectos y propuestas de cambio, donde los temas transversales adquirieran una magnitud similar o mayor que los ejes sectoriales. Esta decisión se tomó considerando que si bien los proyectos se sustentarían con argumentaciones científicas y técnicas, para que los ciudadanos se apropiasen del plan era necesario que esos proyectos fueran motivados por intereses, necesidades y expectativas enunciados en los términos y en un lenguaje propios de los actores de la ciudad.

Habiendo decidido abandonar la división en ejes temáticos, se buscó identificar, dentro de cada eje, temas importantes y transversales que tuvieran entidad suficiente para convertirse en líneas estratégicas de transformación. Se trabajó en detectar, a lo largo de todo el material que proveía el diagnóstico, aquéllos temas emblemáticos que concentraran la preocupación de los actores y permitieran marcar grandes orientaciones. De esta manera, se identificaron cinco temas, que servirían de líneas estratégicas, y fueron enunciados como “los sueños” más fuertes de la ciudad: el trabajo, las oportunidades, el río, la integración, y la creación.

La etapa de la formulación avanzó a través de diferentes actividades, que buscaron consensuar en cada línea estratégica una serie de objetivos, elaborar programas y seleccionar y diseñar los proyectos estratégicos para cada programa. Para ello, se trabajó en reuniones periódicas de comisiones temáticas, que funcionaron con la metodología de taller, poniendo a trabajar de forma conjunta al equipo técnico y a los representantes de instituciones de la ciudad. Simultáneamente, para cada tema específico, se solicitó el aporte y la opinión de especialistas socialmente reconocidos. Al interior de cada línea estratégica se estructuraron objetivos particulares, que expresaron los propósitos a alcanzar, y luego funcionarían como marco para identificar programas y proyectos que permitan alcanzar esos resultados anhelados.

Tabla 9: Líneas estratégicas y objetivos del PER

Línea Estratégica	Objetivos
Línea I: La ciudad del trabajo	<p>Convertir a Rosario en centro regional de transporte y servicios, recuperando asimismo su perfil de ciudad laboriosa, industrial y competitiva. Objetivos particulares:</p> <p>I- Aprovechar la posición geo-estratégica de Rosario, como centro polimodal de transporte e intercambio de la región y comunidad logística del Mercosur.            II- Fortalecer o reconvertir las actividades productivas existentes y generar condiciones para el desarrollo de nuevas actividades.            III- Fomentar la creación de empleo y la capacitación de las personas.</p>
Línea II: La ciudad de las oportunidades	<p>Asegurar una ciudad con posibilidades de desarrollo individual y social para todos, con un Municipio moderno y participativo. Objetivos particulares:</p> <p>I- Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, promoviendo la integración física y social de la ciudad.            II- Promover la educación como factor estratégico de desarrollo.            III- Modernizar la gestión pública local para lograr eficiencia, calidad en la prestación de servicios y participación ciudadana en la gestión.</p>
Línea III: La ciudad de la integración	<p>Consolidar una ciudad metropolitana, dinámica e innovadora, espacio de encuentro y cooperación de la región y el Mercosur. Objetivos particulares:</p> <p>I- Posicionar a la ciudad, en su dimensión metropolitana y en el ámbito del Mercosur.            II- Afirmar a Rosario como espacio convocante de encuentros científicos, empresariales y culturales.            III. Proyectar una nueva imagen de la ciudad, regional e internacionalmente</p>
Línea IV: La ciudad del Río	<p>Articular la ciudad con el río y las islas, promoviendo una transformación urbanístico-ambiental que sienta las bases de un modelo de desarrollo sustentable y consolide una nueva imagen de Rosario. Objetivos particulares:</p> <p>I- Integrar la ciudad y el río, potenciando un espacio de transformaciones que sintetice una nueva imagen urbana.            II- Sentar las bases de un modelo de desarrollo ambientalmente sustentable para el río y las islas.            III- Consolidar a la ciudad y su río como centro de recreación y turismo de la región.</p>
Línea V: La ciudad de la creación	<p>Afianzar a Rosario como referente regional en la creación artística, el diseño y la producción científico-tecnológica. Objetivos particulares:</p> <p>I- Reforzar la centralidad creativa y cultural de Rosario en la región.            II- Promover la actividad artística y cultural de la ciudad, potenciando sus vocaciones creativas e innovadoras.            III- Estimular el conocimiento, las actividades científicas y el desarrollo tecnológico.</p>

Fuente: elaboración propia a partir del documento del Plan Estratégico Rosario (1998)

Al analizar las diferentes líneas estratégicas propuestas en el plan se puede observar un abordaje de las cuestiones vinculadas a la modernización de la estructura productiva de la ciudad, a través de la reconversión de las ramas y actividades que muestran señales de obsolescencia con los

nuevos paradigmas productivos y la nueva disposición de las importaciones en una economía cada vez más abierta. Esto se propone de forma conjunta con estrategias de capacitación y calificación laboral, que permitan adecuar la oferta de mano de obra existente con la creación de nuevos puestos de trabajo de calidad.

Entre las líneas estratégicas se manifiestan además esfuerzos por delimitar una estrategia de fortalecimiento de la inserción de la ciudad con su entorno geográfico en sus múltiples escalas: su zona metropolitana, su zona interprovincial de vinculación, y su estrategia de vinculación internacional, que apunta al aprovechamiento del incipiente bloque Mercosur, no sólo en términos productivos, sino también a través del desarrollo de una imagen de ciudad moderna, que convoque a la comunidad científica, empresarial y cultural como espacio de encuentro.

El conjunto de iniciativas que promueven la generación de empleo de calidad van de la mano de la promoción de la inclusión, que se manifiesta como otra de las prioridades del plan. La inclusión como pilar de la integración de la ciudadanía encuentra su respaldo en las propuestas de modernización de la gestión pública, para garantizar servicios públicos de mayor calidad, como así también una transformación urbanística que permita integrar a la ciudad con el río, fortaleciendo la recreación y el turismo, y marcando una impronta que dé cuenta del cuidado del ambiente, y de una planificación enmarcada en un paradigma de desarrollo sustentable. Esta imagen de ciudad moderna, inclusiva y sustentable, también deja asentada su compromiso con la promoción de la actividad artística y cultural, junto al estímulo de las actividades científicas y el desarrollo tecnológico.

Se observa así en el Plan Estratégico la coincidencia con los criterios señalados por Fernández Güell (2006), quien define que el desarrollo territorial requiere atender simultáneamente los objetivos de fortalecer la competitividad del sistema económico territorial, la equidad social, la sustentabilidad y la gobernabilidad. Estas líneas estratégicas logran operatividad a través de la organización en cinco categorías, las cuales se nutren de un listado de 72 proyectos desarrollados a lo largo de documento.

## 5.6. Integralidad

Se entiende que el objetivo general del Plan Estratégico en conjunto es el de aunar esfuerzos en desarrollar un nuevo perfil para la ciudad, y la división en Líneas estratégicas, programas, y proyectos, busca dotar de gradualidad, coherencia y continuidad a las iniciativas expuestas. Se observa a lo largo del documento del Plan Estratégico una continuidad entre la información provista por el diagnóstico, los grandes temas que a través del mismo se identificaron como relevantes y centrales, la definición de líneas estratégicas para abordar un cambio deseado en la ciudad, los principales objetivos fijados para cada línea estratégica, en las cuales estarían encuadrados los proyectos a presentar. Cada uno de los proyectos enumerados en el PER tiene indicado a qué línea estratégica pertenece y, a su vez, en qué programa está ubicado, dotando a cada proyecto de una sinergia en relación a los objetivos que apunta cada una de las instancias superiores que compone cada proyecto/programa.

Cada proyecto desarrollado en el marco del PER cuenta con una descripción, una reseña de los criterios que lo fundamentan, y los objetivos específicos que el mismo se propone. Junto a dicha información se suma un listado de actores que deberán estar involucrados en su desarrollo, las actividades generales a realizar, plazos estimados, fuentes de financiamiento, e indicadores de éxito del mismo.

Sumado al ordenamiento presentado en formato de Líneas estratégicas, Programas y Proyectos, el PER señala que dentro de dicho universo de programas y proyectos presentados, hay algunos que marcan lo esencial en la definición del nuevo perfil de la ciudad al que se aspira, por lo que han sido priorizados en distintas instancias de participación ciudadana e institucional, y pasa a enumerar la lista de programas y proyectos estratégicos centrales.

**Tabla 10: Programas y proyectos estratégicos del PER**

<i>De infraestructura metropolitana de comunicación polimodal</i>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Autopista Rosario-Córdoba</li><li>• Puente Rosario-Victoria</li><li>• Reconversión del Puerto de Rosario</li><li>• Sistema de gestión del sistema vial metropolitano y de accesos a la ciudad</li><li>• Hidrovía Paraguay-Paraná.</li></ul>
<i>De calidad de vida</i>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Plan Rector Ambiental</li><li>• Nuevo sistema de transporte público y movilidad urbana</li><li>• Nuevo Hospital de Emergencias Dr. Clemente Alvarez</li><li>• Sistema metropolitano de tratamiento integral de residuos</li><li>• Plan integral de actuación en los Asentamientos Irregulares</li><li>• Preservación del Patrimonio Urbano y Arquitectónico</li><li>• Abrir la ciudad al río</li><li>• Sistema urbano/regional de espacios verdes</li></ul>
<i>Institucionales</i>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Autonomía Municipal</li><li>• Agencia Regional de Desarrollo</li><li>• Ente de Coordinación Metropolitana</li></ul>

Fuente: Plan Estratégico Rosario 1998, p. 104. 6.



## **6. El PERM - Plan Estratégico Rosario Metropolitana (2008)**

### **6.1. Introducción**

El segundo plan estratégico de la ciudad de Rosario se presenta a los diez años de la publicación del PER. El mismo da comienzo señalando los logros del primer plan estratégico de la ciudad, habiendo logrado que un 80% de los proyectos se encuentre en funcionamiento o con avances significativos, y manteniendo la continuidad de su desarrollo a pesar de la crisis nacional ocurrida en el año 2001. Se suma además el hecho de contó con la aprobación de más del 85% de las instituciones que integraron el Concejo General respecto al desarrollo del plan estratégico, y la vigencia de sus perspectivas. A partir de estas consideraciones, se señala que aquel primer plan estratégico sentó las bases a nivel institucional para plantear nuevos retos y desafíos, y profundizar la participación y el compromiso que convocan a través del desarrollo de la planificación estratégica.

El documento del PERM remarca que a medida que avanzaba el proceso de gestión estratégica del Plan Estratégico Rosario, se manifestó la necesidad de un nuevo enfoque que contemplara los intereses y necesidades en común con los municipios y comunas que integran el área geográfica próxima a la ciudad de Rosario, lo cual promovió una mirada de mayor integración geográfica en aquellas temáticas como movilidad, residuos, uso de los recursos naturales, e intervenciones urbanas de gran magnitud. Teniendo en consideración los criterios de continuidad urbana e interdependencia funcional, surge en este nuevo proceso de planificación un cambio en la escala de abordaje; se pone el acento en el área metropolitana de Rosario, ya no como un fenómeno dado, sino más bien como fruto de un proceso de construcción social, "cuyos factores principales son las estrategias organizativas de sus actores y el tipo de instituciones que lo conforman" (PERM, 2008, p. 16). Desde esta perspectiva, se comienza a planificar desde un enfoque que contemple al área metropolitana, entendida como un territorio que agrupa una serie de recursos (naturales, humanos, institucionales) que permitirán potenciar un proceso de desarrollo endógeno.

Este cambio de escala de planificación requirió convocar a las principales instituciones de la región a participar y asumir un rol protagónico en la definición de las primeras líneas de acción de alcance metropolitano, a través del intercambio de ideas y propuestas. Se observa así que la experiencia acumulada del proceso de planificación de la década anterior permitió aumentar la escala, los desafíos, como así también el alcance y la proyección de la planificación estratégica.

La posibilidad de ampliar el área geográfica de referencia habilitó propuestas de carácter estratégico ya no sólo para la ciudad de Rosario, sino para todo el territorio metropolitano. Surgieron temáticas como el ordenamiento del transporte de cargas terrestres, el sistema ferroviario de pasajeros de larga distancia, el transporte de pasajeros a escala metropolitana, el uso de recursos hídricos a nivel regional, el tratamiento de los residuos, como así también la posibilidad de pensar en el sistema de salud a nivel regional, entre otros (PERM, 2008).

Este reconocimiento de la región metropolitana en sus aspectos económicos, sociales, culturales e institucionales, planteó nuevas dimensiones para planificar, con mayores alcances, pero también conllevó nuevos desafíos, como la falta de un marco legal que brinde autonomía de acción a los municipios y comunas para asociarse estratégicamente; los desfases de escala entre los municipios y las comunas, como así también la complejidad de las nuevas relaciones que se establecen entre los actores públicos y privados de diferentes ciudades, comunas, municipios, y localidades que pasan a integrar un territorio que se proyecta a escala metropolitana.

### **6.2. El contexto nacional**

Los desajustes del modelo económico que funcionó durante la década de 1990 llegaron a su punto a su punto culmine en diciembre de 2001, donde estallaron una serie de manifestaciones de descontento, que incluyeron cacerolazos, saqueos, movimientos piqueteros y surgieron instancias de organización vecinal y redes de solidaridad para lograr la subsistencia entre los

sectores más vulnerados.

Los primeros días del año 2002 Argentina abandonó el régimen de paridad cambiaria y devaluó su moneda. Anlló, Kosacoff, y Ramos (2007) señalan que a partir de dichos cambios, la dinámica del sector externo y las formas de ajuste de la balanza de pagos resultaron muy diferentes a las predominantes durante todo el período de la convertibilidad. La cuenta corriente, desde 2002, y la cuenta de capital, desde 2004, registraron saldos positivos, lo que permitió recomponer y expandir el nivel de reservas, y llevar adelante un proceso de “desendeudamiento” con algunos acreedores institucionales. A esto se suma el hecho de que también se produjeron cambios en el peso relativo de las importaciones y las exportaciones, dado que a partir de la devaluación los productos exportables de Argentina se volvieron más baratos y competitivos en el extranjero, en tanto las importaciones se vieron desalentadas.

En los años siguientes, se experimentó un desempeño económico positivo sostenido, marcado por un crecimiento a una tasa acumulativa anual promedio del 8,2% entre 2002 y 2007. Se reestructuró una parte mayoritaria de la deuda externa, y de avanzó en un proceso de desendeudamiento progresivo, gracias a la balanza comercial superavitaria que marcó dichos años.

El importante crecimiento económico permitió ir morigerando los principales problemas laborales y sociales que enfrentaba el país en 2002, en particular, el desempleo y el subempleo, lo cual contribuyó a una intensa reducción de los índices de pobreza e indigencia. En relación al mercado de trabajo, Beccaria (2007) señala que la ocupación total creció a una tasa muy elevada, lo cual se explica principalmente por el aprovechamiento de una amplia capacidad ociosa existente al finalizar la prolongada recesión. Ese comportamiento del empleo permitió reducir la tasa de desocupación a más de la mitad, la que se encontraba a mediados del 2006 en niveles cercanos al 10% (y de aproximadamente el 12% cuando se considera como desempleados a los beneficiarios de los planes de empleo ocupados).

Se observa en términos generales un período de recomposición económica y crecimiento sostenido, que permitieron recuperar el nivel de actividad económica, reducir la tasa de desempleo, y los niveles de pobreza que asolaron a la Argentina para fines de la década de 1990. Gran parte de la actividad del Estado nacional de los años siguientes buscará llevar adelante políticas de redistribución del ingreso hacia los sectores más desfavorecidos, que intentarán revertir los grandes procesos de exclusión y polarización social que caracterizaron la década anterior, como así también fortalecer los emprendimientos de pequeño y mediano tamaño de la industria nacional, que motorizaron el aumento del empleo, y se habían visto seriamente afectados por la política aperturista previa.

### 6.3. Nuevos desafíos del plan estratégico 2008

En un contexto general de reactivación económica y reducción de los valores absolutos de pobreza e indigencia, como así también de un renovado protagonismo del Estado en el abordaje de las problemáticas sociales, y la conducción de los procesos de desarrollo, en la ciudad de Rosario se presentó la tarea de dar continuidad y actualizar los proyectos del plan estratégico anterior, como así también iniciar un nuevo proceso de planificación estratégica. Para este nuevo proceso, la gestión municipal se encontró con recursos y capacidades desarrolladas a partir de la experiencia previa, pero también con nuevos desafíos, vinculados al creciente proceso de metropolización, que trajo aparejada la tarea de desarrollar y/o fortalecer la vinculación con múltiples autoridades municipales (intendentes, presidentes comunales), junto a actores de la sociedad civil de los otros espacios. Esta creciente cantidad de nuevos actores, con lógicas territoriales, marcos normativos, y experiencias de participación disímiles, plantearon la necesidad de desarrollar dinámicas de trabajo innovadoras. En este sentido, el documento del PERM señala que los esfuerzos se enfocaron en la elaboración de propuestas metodológicas para los talleres y en la conformación de nuevas herramientas de trabajo que estimulen una participación propositiva y dinámica.

Otro de los desafíos que se plantearon en este segundo proceso de planificación se presentó durante la etapa de formulación, en la que fue fundamental el uso de las tecnologías de la información y la comunicación como instrumentos de interacción con la ciudadanía. El uso de

dichas herramientas se tornó una necesidad a la hora de crear una red de comunicación y de intercambio de opiniones más ágil y directa. Se considera además que el desarrollo de instancias de planificación estratégica a nivel provincial hizo necesario establecer canales apropiados para consensuar estrategias de actuación con el Plan Estratégico Provincial, cuya primer edición data del año 2008.

Entre las nuevas cuestiones que se presentaron en la elaboración de este segundo plan estratégico se cuenta también la coordinación que hubo que realizar para abordar la elaboración colectiva del nuevo Plan Urbano de la ciudad, el Plan Urbano Rosario 40+10. Este plan urbano es un instrumento de gestión local, que “se basa en una normativa de carácter técnico, orientada esencialmente al abordaje de la dimensión física de la ciudad” (PERM, 2008, p. 41). Este documento buscó constituirse como una referencia para el desarrollo de las políticas urbanísticas y territoriales de la Rosario Metropolitana. Un último desafío se presentó a la hora de visibilizar y dar forma a una articulación elaborada entre los proyectos listados en proceso de planificación, de modo que logren de manera sinérgica entre sí.

## 6.4. Metodología

En la etapa de diagnóstico de la segunda edición del Plan Estratégico, la tarea principal estuvo orientada a la confección de una descripción actualizada de la realidad territorial en términos de recursos, potencialidades y cuestiones críticas. Para ello, se retomó el esquema utilizado en el plan estratégico anterior como punto de partida, y se buscó actualizarlo a través de la realización de diferentes reuniones de trabajo en las que participaron especialistas, académicos y técnicos municipales. Asimismo, se desarrollaron talleres de trabajo ampliados, con el fin de reflexionar sobre las problemáticas y oportunidades específicas de nuestro territorio. Simultáneamente, se organizaron diversos ciclos de seminarios, charlas y conferencias, donde se abordaron problemáticas específicas propias de esta etapa, como lo fueron Infraestructura para el desarrollo, Autonomía Municipal, Estrategias de desarrollo local y Promoción de empleo, etc. (PERM, 2008, p. 48-49).

Las instancias de intercambio de ideas, propuestas y acuerdos permitieron avanzar en la definición de cinco ejes de trabajo:

- Equidad Social y Ciudadanía
- Territorio y Medio Ambiente
- Producción, Empleo y Competitividad
- Ciencia, Educación y Cultura
- Posicionamiento Nacional e Internacional

Cada uno de estos ejes de trabajo estuvo destinado a relevar la situación en torno a la cual se desarrollaría la formulación del Plan Estratégico. En tanto abarcaron dimensiones sumamente amplias y complejas, cada uno de estos ejes estuvo integrado por múltiples temáticas:

**Tabla 11: Temáticas incluidas en cada eje de trabajo del diagnóstico del PERM**

Eje de trabajo	Temáticas abarcadas
Equidad Social y Ciudadanía	Estructura y composición demográfica, pobreza y vulnerabilidad social, acceso y tipos de vivienda, salud pública, perfil de las políticas sociales, participación y ciudadanía, espacios públicos, tejido institucional y organizaciones de la sociedad civil
Territorio y Medio Ambiente	Base física y ambiental, infraestructura básica, transporte, movilidad, comunicaciones, servicios y uso del suelo
Producción, Empleo y Competitividad	Estructura productiva regional y tejido empresarial, principales actividades económicas, análisis de cadenas de valor, perfil exportador, tasas básicas de actividad, empleo, desempleo y subocupación; mercado de trabajo.
Ciencia, Educación y Cultura	Nivel educativo de la población, cantidad y calidad de instituciones educativas, circuitos e instituciones culturales, industrias culturales, oferta de capacitación y formación profesional y técnica, perfil de los recursos humanos, innovación y conocimiento, vinculación entre innovación, conocimiento y producción, y sistema científico tecnológica
Posicionamiento Nacional e Internacional	Nuevo perfil de Rosario, perfil del sector turismo, oferta y bienes culturales, identidad e imagen de ciudad.

Fuente: elaboración propia a partir del documento del PERM (2008, p. 49-50).

Los resultados del diagnóstico sobre cada uno de los ejes trabajados son presentados según el orden y distribución de la matriz FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), dando continuidad a la metodología utilizada en el Plan Estratégico Rosario del año 1998.

## 6.5. Estrategias de participación

El PERM adoptó una organización similar al primer plan estratégico, que buscó facilitar la participación activa de un número amplio de instituciones y actores considerados relevantes para la ciudad y el área metropolitana, en virtud de factores diversos, como su grado de representación política, social y económica, su capacidad de liderazgo, de generar consensos, de aportar recursos, conocimiento, tecnología e información, entre otras consideraciones.

La organización del plan retoma la estructura definida en el primer plan estratégico, con una Junta Coordinadora, que agrupa al núcleo de una veintena de instituciones de la ciudad que acompañan el desarrollo de la planificación estratégica desde sus comienzos, y con el Consejo General, que se encuentra constituido por un amplio grupo de Instituciones que voluntariamente se suman a la iniciativa. En el primer proceso de planificación estratégica realizado durante la década anterior participaron más de 100 organizaciones, y para este segundo plan estratégico el número de instituciones, tanto de la ciudad como de su área metropolitana, ascendió a más de 450 organizaciones de diferentes orientaciones, vinculadas a la producción, gremiales, culturales, deportivas, profesionales, universitarias, vecinales, entre otras. Se observa así una profundización sustantiva de la convocatoria a organizaciones para desarrollar el perfil participativo de la planificación.

A estas dos instancias organizativas se suman un Consejo Técnico Consultivo, que incorpora una red de referencia formada por Centros o Institutos de Investigación del ámbito público y privado, convocada a los fines de aportar su visión en los principales debates relativos a la ciudad y su región. Por último se cuenta con una Oficina de Coordinación y un Gabinete Técnico, ambos órganos facilitadores de la organización y la coordinación de cuestiones técnicas y administrativas del proceso de planificación. Cabe señalar que junto al amplio listado de organizaciones que participaron en la formulación del plan estratégico se suma la participación de unas 1700 personas enumeradas al final del documento, que participaron en diferentes etapas de la elaboración del plan estratégico.

Respecto a las diferentes modalidades de participación, se pusieron en marcha distintos tipos de actividades (PERM, 2008):

- Actividades participativas y organizativas, que permitieron avanzar en el proceso de planificación a través de sus diferentes etapas. Se celebraron reuniones de la Junta Coordinadora, el Consejo Técnico Consultivo, el Gabinete Técnico y la Mesa de Intendentes. Se llevaron a cabo encuentros de comisiones temáticas, talleres de trabajo participativo, reuniones de trabajo del área metropolitana, encuestas a líderes de opinión, grupos focales, entre otras actividades. Además, se conformó un Foro de Proyectos en el sitio web del Plan Estratégico, como actividad no presencial.
- Actividades de difusión y formación, vinculadas a la capacitación, análisis e intercambio de ideas, y a la comunicación de las diferentes instancias. Se llevaron a cabo ciclos de seminarios y presentaciones de informes periódicos, a la vez que se confeccionó un boletín informativo impreso y digital, y se desarrolló un sitio web y un espacio de opinión online. Respecto a las actividades formativas, se realizaron jornadas de capacitación y cursos de formación sobre los temas vinculados a la ciudad, su área metropolitana, y las principales temáticas de interés y relevancia.
- Actividades de cooperación e intercambio, mediante las cuales se establecieron relaciones con otras ciudades del país y del mundo. Se realizaron jornadas técnicas de trabajo e intercambio de experiencias vinculadas a la cooperación internacional. La ciudad de Rosario participó activamente en instancias de coordinación y cooperación internacional como la Unidad Temática de Planificación Estratégica (UTPE) de la Red de Mercociudades, la Comisión sobre la Planificación Estratégica Urbana (ComPEU) de la organización de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). También se participó de forma activa en el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), y en los órganos de conducción de las redes internacionales a las que se encuentra asociada.

## 6.6. Líneas estratégicas

El documento del PERM enmarca un objetivo general, bajo el nombre de Horizonte, que define como visión de futuro para la ciudad de Rosario una “metrópolis moderna, territorialmente integrada y socialmente inclusiva, sustentada en la cultura, la innovación y las economías de calidad; con protagonismo y conectividad nacional y global.” (PERM, 2008, p. 75). Una vez planteada dicha visión de futuro, se enumeran cinco Líneas Estratégicas, que brindan los criterios y el sentido estratégico al conjunto de iniciativas del plan. Dichas líneas estratégicas contendrán los proyectos estratégicos, que conforman las unidades de acción del plan.

Las líneas estratégicas que viabilizan la visión de futuro, son las siguientes:

- Trabajo + Economías de Calidad
- Oportunidades + Ciudadanía
- Integración + Conectividad
- Río + Calidad de vida
- Creación + Innovación

Cada una de estas líneas estratégicas marca un objetivo enunciado de forma general, y están integradas a su vez por una serie de objetivos particulares, que delimitan de forma operativa los resultados necesarios para acercar a la ciudad a la visión de futuro definida en la etapa anterior.

**Tabla 12: Líneas estratégicas y objetivos del PERM**

<b>Línea Estratégica</b>	<b>Objetivos generales y particulares</b>
Línea I: Trabajo + Economías de Calidad	<p>Construir una Rosario Metropolitana, polo regional del trabajo, la producción agroalimentaria, la industria de alto valor agregado y los servicios de calidad, en un entorno diversificado y competitivo.</p> <p>Objetivos Particulares:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseñar políticas activas de promoción del empleo, apuntando al incremento de las oportunidades laborales y la mejora en las condiciones de empleabilidad.</li> <li>• Crear un entorno competitivo para la interacción entre tecnología, ciencia y producción, dinamizando la innovación como motor del desarrollo.</li> <li>• Posicionar a Rosario como un polo de excelencia y referencia de la biotecnología vinculada al sector de alimentos.</li> <li>• Dinamizar y desarrollar las principales cadenas de valor de Rosario y su área metropolitana.</li> <li>• Fortalecer los emprendimientos productivos existentes y fomentar el desarrollo de nuevas iniciativas que permitan diversificar la base económica de la ciudad y la región.</li> </ul>
Línea II: Oportunidades + Ciudadanía	<p>Construir una Rosario Metropolitana, ciudad abierta, inclusiva y cohesionada, cuyas instituciones promueven la participación, la solidaridad y la ciudadanía responsable.</p> <p>Objetivos Particulares:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar los derechos básicos de los ciudadanos. Profundizar las políticas de inclusión destinadas a sectores en situación de vulnerabilidad de derechos.</li> <li>• Promover una ciudadanía responsable, que ejercite plenamente sus derechos y asuma sus compromisos y obligaciones.</li> <li>• Concretar el reconocimiento de la autonomía municipal y la construcción de una nueva arquitectura institucional moderna y democrática.</li> <li>• Profundizar los mecanismos de participación ciudadana y política, y consolidar ámbitos institucionales de concertación y consenso.</li> </ul>
Línea III: Integración + Conectividad	<p>Construir una Rosario Metropolitana, ciudad integrada y receptiva, dotada de modernos soportes de comunicación e infraestructuras para la movilidad y el transporte, en un contexto de planificación territorial.</p> <p>Objetivos Particulares:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernizar las infraestructuras de transporte y logísticas a fin de optimizar la comunicación y traslado de bienes, productos y personas a nivel de la región y el MERCOSUR.</li> <li>• Propiciar un nuevo esquema de movilidad y de ordenamiento territorial que vincule la ciudad Rosario con las localidades del área metropolitana.</li> <li>• Fomentar en la matriz modal del transporte, una mayor participación de los modos ferroviarios de cargas y de pasajeros.</li> <li>• Posicionar a Rosario como ciudad de referencia en la Hidrovía y como puerto y puerta del MERCOSUR. Contribuir a la búsqueda de soluciones consensuadas y corresponsables de las problemáticas metropolitanas.</li> </ul>
Línea IV: Río + Calidad de vida	<p>Rosario Metropolitana, ciudad con escala humana, amable y accesible, que disfruta de la naturaleza y prioriza el espacio público como ámbito de sociabilidad.</p> <p>Objetivos Particulares:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Profundizar las políticas de apertura y continuidad del frente ribereño con la reconversión de sectores portuarios para uso público y colectivo.</li> <li>• Propiciar el uso de transportes masivos de pasajeros y del transporte no motorizado generando un sistema accesible y eficiente para todos los ciudadanos.</li> <li>• Conformar nuevas urbanizaciones para diversos sectores sociales a través de procesos de reordenamiento del tejido residencial y de la recuperación de espacios degradados.</li> <li>• Contribuir a preservar los recursos naturales (agua, suelo, aire y diversidad biológica), y disminuir la contaminación ambiental de Rosario y el Área Metropolitana.</li> <li>• Recuperar y sanear las áreas de los arroyos Ludueña y Saladillo, posibilitando el acceso público y la instalación de infraestructuras y servicios.</li> </ul>
Línea V: Creación + Innovación	<p>Rosario Metropolitana, ámbito de cultura e identidad, que promueve la innovación y la creatividad, desarrolla el conocimiento y prioriza la educación.</p> <p>Objetivos Particulares:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Posicionar a Rosario como un polo de educación y cultura en el MERCOSUR.</li> <li>• Promover y difundir la actividad artística y cultural propiciando el desarrollo de entornos institucionales favorables a la creatividad y la innovación.</li> <li>• Incrementar las posibilidades de acceso de los distintos niveles de la población a la educación y la cultura. Acrecentar los niveles de acceso y apropiación de la población a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.</li> <li>• Diseñar una red dinámica de conocimiento que vincule la oferta educativa y cultural de la ciudad con las demandas del sector económico.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir del documento del Plan Estratégico Rosario Metropolitana (2008)

Las líneas estratégicas establecidas en este plan estratégico marcan una clara continuidad con las definidas en el primer plan estratégico de la ciudad. Si bien este segundo plan estratégico muestra un marcado interés por el perfil productivo de la ciudad y de la mano de obra disponible, como así también un compromiso manifiesto con la construcción de una ciudad inclusiva, con una ciudadanía activa y participativa, se puede observar que cuenta con un marcado perfil metropolitano, con una fuerte vinculación con las localidades de su área metropolitana, que le permita abordar y consensuar estrategias frente a los desafíos y a las problemáticas de escala metropolitana.

Desde este plan estratégico se piensa una Rosario comunicada y conectada con el MERCOSUR, a través de infraestructuras de transporte, logísticas, materializadas en la hidrobía, los modos ferroviarios de carga y de pasajeros. También se puede ver entre sus horizontes estratégicos una marcada intención de fortalecer los espacios públicos, reconvertir los sectores portuarios en espacios públicos, y recuperar los espacios degradados. Se sostiene una concepción de desarrollo sustentable, a través de objetivos que apuntan a la reducción de la contaminación ambiental, y a través de la promoción del uso de medios de transporte masivos de pasajeros y del transporte no motorizado.

Se observa además un fuerte compromiso con la educación, la cultura, que se materializa a través de la promoción y fortalecimiento de entornos institucionales donde se sostengan y promuevan las actividades artísticas y culturales. De esta manera, se busca garantizar el acceso de la población en conjunto a la educación, la cultura, como así también a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Junto a esta valorización de la cultura y la educación, se incluye el objetivo de vincular la oferta educativa y cultural de la ciudad con las demandas del sector económico, avanzando en el desarrollo de una visión integrada del ecosistema educativo, cultural, tecnológico, científico, y productivo.

Como señala el documento, estos lineamientos estratégicos poseen una faceta de continuidad con las líneas del Plan Estratégico Rosario de 1998, y otra de novedad, que incorpora las expectativas de los actores de cara al 2018. Se podría destacar que la planificación desarrollada en este segundo plan estratégico retoma la división de líneas estratégicas desarrolladas en el primero, y actualiza los temas abordados a partir de los nuevos escenarios y desafíos que configuran el contexto de su elaboración. Cabe señalar que se avanza en términos de una profundización del nivel de planificación, la cual se puede ver en relación a los objetivos demarcados en cada línea estratégica, que cuentan con un mayor nivel de especificidad, y abordan una mayor cantidad de aspectos de cada una de las líneas estratégicas, y se ven materializados en la desagregación y desarrollo de 87 proyectos estratégicos.

## 6.7. Integralidad

La formulación del plan estratégico presenta dos tareas simultáneas: por un lado, lograr una continuidad lógica y causal entre los proyectos, la desagregación por ejes, y el horizonte definido como visión de futuro, y, por el otro, se presenta la tarea de lograr vincular de manera sinérgica a los proyectos entre sí, con el objetivo de “reflejar la máxima potencialidad de cada proyecto de aportar a una o más líneas estratégicas, y de contribuir al sostenimiento del horizonte como objetivo general de plan” (PERM, 2008, p. 42)

Los proyectos admiten múltiples formas de vinculación, en base a criterios como la proximidad del ámbito territorial, el hecho de compartir un órgano de coordinación, integrar una misma línea estratégica, o trabajar con una misma población objetivo. En la redacción de cada uno de los proyectos del PERM, se cuenta con un desarrollo general, una fundamentación, un listado de objetivos y actividades, y en relación a la integralidad del Plan Estratégico en su conjunto, se suman dos categorías: “Proyectos relacionados”, y “Otras líneas a las que aporta”. Así, se visibilizan los demás proyectos con los que se vincula cada proyecto, de forma específica, y las demás líneas con las que se genera un aporte de forma sinérgica.

Se observa así a lo largo del desarrollo del plan estratégico la desagregación operativa, secuencial y coherente de la visión de futuro, sus grandes ejes de desarrollo, los objetivos particulares a alcanzar en cada eje, y los proyectos específicos que contribuyen a la materialización de los mismos.



## **7. Rosario 2030 - Plan Estratégico (2018)**

### **7.1. Introducción**

Para la elaboración del tercer plan estratégico de Rosario la ciudad llevaba 20 años de experiencia en procesos de planificación urbana participativa. Se podría asumir que la ciudad de Rosario logró la continuidad del primer Plan Estratégico iniciado a fines de la década de 1990 con un segundo plan que, diez años después, se propuso seguir avanzando en términos de organización y participación. Al primer plan estratégico, que supo poner a la ciudad de Rosario de frente al Río, le siguió un segundo plan estratégico que amplió su área de abordaje a través de la definición de enfoque metropolitano. El aumento considerable de la participación por parte de actores y organizaciones de la ciudad de Rosario y su zona metropolitana, conllevó mayores desafíos de coordinación y definición de objetivos conjuntos, como así también mayores alcances a la hora de definir problemáticas abordables y objetivos a ser alcanzados.

Entre la presentación del segundo plan estratégico de la ciudad, y los comienzos de elaboración del tercero, se materializaron una serie de avances relevantes en términos de planificación: vieron luz múltiples planes sectoriales que complementaron, y dieron mayor especificidad, a las estrategias planteadas por la ciudad. Entre esos planes sectoriales se encuentran el Plan Urbano Rosario 2007-2017, Plan Integral de Movilidad de Rosario (del año 2011), el Plan de Desarrollo de Turismo Sustentable Rosario 2010 - 2018, y el Plan Ambiental Rosario 2015 – 2030.

En este tercer documento, se deja ver una serie de novedades, como el mayor énfasis en la articulación que siempre se buscó entre lo local y lo global a través de los procesos de planificación estratégica; se incluye la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se incluyen en este tercer proceso de planificación; se profundizan los procesos participativos, se amplía la convocatoria a diferentes sectores de la sociedad, como así también se presenta una novedosa plataforma de proyectos en línea, que habilita y promueve nuevos canales de participación, entre otros.

### **7.2. El contexto nacional**

A nivel político, entre el 2009 y 2018 hubo dos presidencias seguidas de Cristina Fernández (desde el 2007 hasta el 2011 la primera, y la segunda, que fue desde el 2011 hasta el 2015), y un cambio de color político para el año 2015, donde asumió la presidencia Mauricio Macri. Durante los mandatos de Cristina Fernandez se aplicaron una serie de medidas distributivas, como la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH), que tuvo efectos concretos en la reducción de los niveles de pobreza e indigencia en el país, como así también el aumento de la tasa de escolaridad. También se promovió un rol de mayor protagonismo del Estado, al avanzar con la reestatización del sistema previsional, materializado a través de la sanción de la Ley N° 26.425 a fines del año 2008, y la nacionalización de YPF a mediados del 2012, a través de la ley N° 26.741 de Soberanía hidrocarburífera de la República Argentina.

El cambio de conducción del Estado nacional para fines del año 2015 trajo aparejado un viraje en las políticas nacionales. El nuevo gobierno buscó reducir la injerencia del Estado en la economía, mediante medidas que tendieron a reducir impuestos, regulaciones, sumado a una reducción progresiva del gasto estatal. Se redujeron a la mitad de la cantidad de Ministerios a nivel nacional, como así también se llevó adelante la reducción progresiva de los subsidios a los servicios públicos, con el consecuente aumento de tarifas. A nivel legislativo, para el año 2017 se sancionaron 3 leyes que apuntaron a la reducción del déficit fiscal: las leyes de reforma previsional, de responsabilidad fiscal y de consenso fiscal.

A nivel económico, durante la década que comprende el período 2009-2018 Argentina tuvo fluctuaciones en su producto, entre años de crecimiento moderado y años de contracción económica. La década considerada en conjunto deja como resultado un desempeño magro, en contraste con las altas tasas de crecimiento registradas entre los años 2003 y 2008; el Banco Mundial señala una tasa promedio de crecimiento de un 8% entre los años 2003 y 2008, en tanto

que para la década comprendida entre 2009 y 2018 muestra resultados agregados negativos<sup>1</sup>. Dichos valores están en línea con la evolución de la economía mundial, que tras la crisis financiera global desatada a fines de 2008 crece a un ritmo sumamente moderado.

En términos sociales, para el año 2009 el nivel de población argentina bajo la línea de pobreza alcanzaba el nivel del 30,4%, y logró reducirse de forma gradual hasta alcanzar el valor del 26% registrado en el año 2011 (Gasparini, Tornarolli, y Gluzmann, 2019), aunque el período termina con índices de pobreza cercanos al 35% para fines del año 2018 (Bonfiglio, Vera y Salvia, 2019). Dichos niveles de pobreza se ven apuntalados por las sucesivas devaluaciones ocurridas a lo largo de todo el período. El salario mínimo en dólares, que para comienzos del año 2009 era de 416 dólares, alcanzaba el valor de 297 dólares para finales de 2018<sup>2</sup>.

En relación al mercado de trabajo, son relevantes los valores de fines de la década señalada; para el tercer trimestre de 2018 sólo el 44,1% de la PEA logró acceder a un empleo pleno de derechos, mientras que el 9,9% se encontraba abiertamente desempleado y el 18,6% se encontraba sometida a un subempleo inestable, lo que comprende la realización de changas, trabajos temporarios o no remunerados, o siendo beneficiarios de programas de empleo con contraprestación. Al mismo tiempo, el 27,2% contaba con un empleo regular pero precario, lo cual comprende aquellos empleos con niveles de ingresos superiores a los de subsistencia, pero sin afiliación alguna al Sistema de Seguridad Social (Donza, 2019).

De modo general, se puede observar hasta el 2015 una continuidad política con el período anterior, en términos de políticas orientadas a dotar de mayor presencia y protagonismo al Estado en la economía, y en lo social intentando paliar la pobreza y la exclusión social. A partir del año 2009 se puede observar un cambio notorio en la economía, fruto de la vulnerabilidad externa que generó la crisis financiera global de fines de 2008, inaugurando un período de oscilaciones entre crecimiento y contracción, que sería característico del resto del período. A partir del año 2015 se observa además un cambio en la direccionalidad política, fruto del cambio de gobierno a nivel nacional.

### 7.3. Metodología

Durante el año 2016 comenzó la etapa previa de elaboración del Plan Estratégico Rosario 2030: comenzaron los preparativos para dotar de una estructura organizativa el proceso de planificación, mientras que se trabajó junto al Consejo Económico y Social de Rosario –CEyS– relevando temas y debates que las distintas comisiones de trabajo propusieron. En marzo de 2017 se presentó el proceso de actualización del Plan Estratégico Rosario ante el Comité Ejecutivo del CEyS y luego al pleno de instituciones

Para dar comienzo a la etapa diagnóstica, se llevó adelante un ciclo de actividades consultivas con la participación de actores institucionales, sociales y comunitarios, en las que se trabajó en la construcción de la nueva visión de la ciudad del futuro, y para la definición de los principales temas y desafíos para la ciudad. Los talleres que se realizaron para convocar actores específicos afines a cada temática, fueron los siguientes:

- Hábitat y ambiente
- Infraestructura y movilidad
  
- Producción y trabajo
- Cultura e innovación
- Pueblos originarios
- Salud y Ciencia
- Deporte social y de alto rendimiento
- Turismo e internacionalidad

En dichos talleres participaron instituciones, organizaciones, representantes académicos y

---

<sup>1</sup> Valores de referencia estimados por el Banco Mundial para los años 2009-2018. Información disponible en su sitio web: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.KD.ZG>

<sup>2</sup> Valores del salario mínimo en dólares tomados del sitio web expansión.com. Información disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/smi/argentina>

funcionarios vinculados a la temática específica de cada taller, y se trabajó en definir los principales temas y desafíos dentro de misma, como así también las principales visiones de futuro en relación a la temática específica dentro de la ciudad. Como resultado de esta etapa, se elaboró un documento preliminar con una compilación de todas las visiones colectivas y un listado de los temas y desafíos relevados en todas las actividades consultivas.

A través de este proceso de actualización de la información diagnóstica, facilitada por el proceso previo de recopilación y sistematización de datos, junto a la elaboración de informes, sumado al desarrollo de una multiplicidad de instancias participativas, se arribó a una definición de una Visión para el 2030 que expresa el objetivo general, y a largo plazo del plan. Además, se identificaron y acordaron los 10 caminos estratégicos, o líneas estratégicas, para transitar hacia el horizonte del futuro de la ciudad, que funcionan como marcos de las iniciativas, los proyectos y los programas desarrollados en el plan Rosario 2030.

El plan estratégico señala que transformar la ciudad hacia una visión de futuro implica la construcción y el consenso sobre horizontes comunes, y la identificación de nuevos desafíos. Respecto a estos nuevos desafíos, los mismos engloban un conjunto de temas socio – culturales, productivos, económicos, espaciales, ambientales e institucionales, los cuales, por definición, son de interés para los ciudadanos, las instituciones y el gobierno de la ciudad.

En esta tercer edición, se vuelve a plantear un esquema diagnóstico, espacios y dinámicas participativas, una metodología que ordena y estructura tanto la participación como la información, para plasmar un producto de orden propositivo: una definición de horizonte de futuro, 10 líneas estratégicas de abordaje, y un listado de proyectos que se muestran como pasos a realizar para alcanzar la visión deseada de ciudad, siempre contemplando que “la rigurosidad técnica junto al proceso social participativo se encarga de reducir la distancia entre imaginación y realidad” (Rosario 2030, 2018, p. 64).

#### 7.4. Estrategias de participación

La etapa previa a la elaboración del diagnóstico del Plan Estratégico Rosario 2030 comenzó con un trabajo con un marcado énfasis en lo territorial, a través de los denominados Consejos barriales de participación, mientras que se trabaja en simultáneo con el Consejo Económico y Social de Rosario –CEyS–. Se generaron múltiples espacios de debate e intercambio sobre los principales desafíos que debe abordar cada temática estratégica con vistas al 2030; asimismo, se identificaron los nuevos acuerdos y compromisos que se necesitan construir con miras al futuro.

En estos espacios de debate e intercambio, que funcionaron con la modalidad de taller, participaron instituciones, organizaciones, representantes académicos y funcionarios.

**Tabla 13: Talleres participativos y actores convocados del Plan Rosario 2030**

<b>Taller participativo</b>	<b>Actores convocados</b>
“Rosario, su hábitat y su ambiente”	Instituciones, organizaciones, representantes académicos y funcionarios vinculados a las áreas del territorio del hábitat y del medioambiente.
“Rosario, su infraestructura y su movilidad”	Instituciones, organizaciones, representantes académicos y funcionarios vinculados a las áreas de infraestructura y movilidad urbana
“Rosario, su producción y su trabajo”	Instituciones, organizaciones, representantes académicos y funcionarios vinculados a las áreas del trabajo y la producción de la ciudad
“Rosario, su cultura e innovación”	Instituciones, organizaciones, representantes académicos y funcionarios vinculados a las áreas de cultura y educación de la ciudad.
“Pueblos Originarios piensan la Rosario del 2030”	Representantes de las comunidades de pueblos originarios que pertenecen al Consejo de Coordinación de la ciudad
“Salud y Ciencia”	Referentes del sector de la salud pública, privada y de los colegios profesionales y del sector científico.
“Deporte social y de alto rendimiento”	Destacados deportistas de diferentes categorías deportivas y funcionarios de las áreas de deportes de la ciudad.
“Turismo e internacionalidad”	Autoridades municipales y representantes del sector turístico.

Fuente: elaboración propia a partir del documento del Plan Estratégico Rosario 2030 (2018)

A dichos espacios se sumaron la realización de los siguientes foros:

- Foro de adultos mayores: jornada de debate para adultas y adultos mayores, en la que participaron 40 organizaciones y vecinales.
- Foro Rosario 2030 con perspectiva joven: donde participaron más de 3.000 jóvenes del Presupuesto Participativo Joven y de los Centros de Convivencia Barrial de los seis distritos de la ciudad.
- Rosario 2030 con perspectiva de género: donde participaron integrantes de la Mesa Consultiva del Instituto de la Mujer de Rosario.

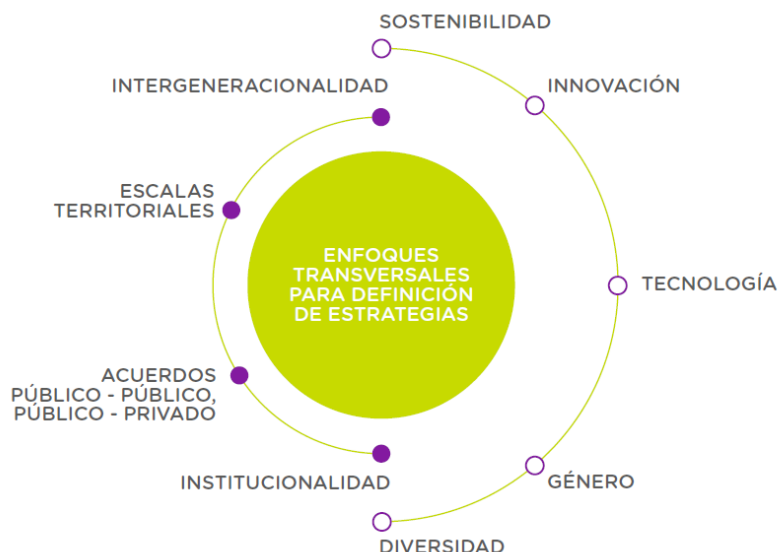
Además de dichas instancias presenciales, esta nueva etapa de planificación incorporó la consulta ciudadana en internet como nueva modalidad de participación. Como señala el documento Rosario 2030; “se llevó adelante la actividad consultiva Semana Rosario 2030, donde se combinaron jornadas de consultas on-line Rosario 2030/participa, en todos los distritos de la ciudad, junto a espacios de debate presencial” (2018, p. 48). En números finales, participaron de las diferentes jornadas de debate e intercambio unas 336 instituciones, y más de 4000 ciudadanos en los talleres realizados, sin contar los aportes realizados por las plataformas digitales.

## 7.5. Líneas estratégicas

### 7.5.1. Enfoques transversales

Al desarrollo de las líneas estratégicas de este tercer plan estratégico le antecede una enumeración de diez enfoques transversales, que representan "los valores o cuerpo de ideas que son transversales a todas las estrategias" (Rosario 2030, 2018, p. 57), y se presentan como resultado de las consultas y encuentros con la ciudadanía.

**Gráfico 1: Enfoques transversales Plan Rosario 2030**



Fuente: Plan estratégico Rosario 2030, 2018, p. 56

> El criterio de sostenibilidad pone el acento en la consideración de las variables ambientales en el desarrollo de las políticas e iniciativas, garantizando el derecho a las generaciones presentes y futuras “de gozar de un ambiente sano y disponer de los recursos naturales” (Rosario 2030, 2018, p. 57).

> La innovación refiere a la búsqueda de enfoques novedosos, o abordajes inéditos, para afrontar los desafíos diarios de las ciudades

> La tecnología es pensada de forma abierta, de construcción participativa, colaborativa y pública, como herramienta para aumentar la productividad, promover empleos, generar nuevas energías, educar para el futuro, etc.

> El género, propone la búsqueda de la igualdad entre los géneros como derecho humano fundamental, que sirva para planificar y diseñar una ciudad con perspectiva de género

> La diversidad, como la capacidad de abrazar la heterogeneidad, que comprende la diversidad de orígenes, de lenguas, de costumbres, de identidades sexuales y de creencias

> La Intergeneracionalidad, que implica contemplar a niños, niñas, adultos mayores y a jóvenes en cada iniciativa y estrategia que se piense para la ciudad

> Las escalas territoriales, que invitan a pensar cada estrategia en las diferentes dimensiones donde se aplicarán, como los barrios, los distritos, la ciudad, o el área metropolitana, recuperando identidades, tradiciones y prácticas sociales que le son propias.

> Los acuerdos público-público y público-privado, que valorizan el diálogo y acuerdo entre los distintos niveles del sector público y privado, con el fin de generar intercambios de conocimientos, capacidades técnicas, sinergias institucionales, etc.

> La institucionalidad, entendiendo el rol de las instituciones necesarias para nuevas formas de gobierno, con actores multinivel, nuevos roles, recursos, reglas y políticas integradas

Estos diez enfoques transversales quedan afianzados como un espíritu común a la hora de pensar y proyectar cada una de las líneas estratégicas que se plantean en el plan estratégico.

### 7.5.2. Líneas estratégicas y desafíos

A partir de la definición de estos enfoques transversales, que se plantean como marco común a las líneas estratégicas en conjunto, el Plan Estratégico Rosario 2030 enumera diez líneas estratégicas de desarrollo para alcanzar la visión de futuro de la ciudad, y junto a ellas, un horizonte, y los desafíos que necesitan ser abordados para lograr la transformación de la ciudad.

A continuación se exponen de manera sintética las diez líneas estratégicas, junto a los desafíos que se propone abordar para alcanzar la ciudad pensada y planificada de forma participativa.

> Línea Estratégica N°1: Ciudad con equidad y hábitat de calidad

El desarrollo general de esta línea estratégica parte de incorporar a los derechos humanos en la planificación y gestión del territorio como componentes clave para pensar la ciudad. El derecho a la ciudad es una categoría usada para idear mejoras y canalizar demandas con respecto al territorio, y como una ciudad que garantiza este derecho, para el 2030 existen desafíos que incluyen pensar a Rosario en su relación con el territorio metropolitano, y el desarrollo de una base económica y tecnológica diversificada, en el marco de una ciudad con hábitat de calidad, equidad urbana y barrial. Se propone además como desafío presentar una ciudad con innovación cultural e institucional, que proteja su ambiente.

Estos desafíos engloban una serie de proyectos se proponen generar nuevas lógicas de ocupación del territorio y de la movilidad, integradas a las políticas de suelo; además de promover la puesta en valor y consolidación de los barrios, considerando a la vivienda y al hábitat como instrumentos clave de transformación. Asimismo, pretenden innovar en la formulación de estrategias urbanas que generen recursos para la reconversión de sectores con menos desarrollo; potenciar los espacios verdes existentes y promover la creación de nuevos parques de escala urbana, proyectados como piezas relacionadas en una red continua que cualifique el territorio urbano.

> Línea Estratégica N°2: Ciudad con redes para el desarrollo

Esta segunda línea estratégica se plantea desde un inicio identificar cuáles serán las nuevas transformaciones estratégicas que aporten a mejorar las condiciones de la infraestructura de Rosario, y anticiparse a los procesos de completamiento y expansión de la planta urbana para transformar el soporte base de la ciudad. Como desafíos se plantean crear una ciudad con infraestructuras integrales que mejoren la calidad de vida, con redes viales y ferroviarias, conectadas y accesibles, con oportunidad de transformación e integración social. A su vez, esta ciudad debe ser sostenible, eficiente e inteligente.

> Línea Estratégica N°3: Ciudad accesible con movilidad integral

El desarrollo de esta línea estratégica busca lograr una movilidad vinculada al desarrollo territorial, a las distintas políticas sectoriales de uso del suelo, vivienda, energía, producción y nuevas tecnologías, y a los planes urbanos locales. Para esto se plantean tres desafíos: construir una ciudad con un plan de movilidad metropolitano integrado, con movilidad integrada, equilibrada y complementaria, y con un concepto de movilidad que sea inclusiva, accesible y sostenible.

> Línea Estratégica N°4: Ciudad sustentable y resiliente

Mediante esta línea se propone hacer de Rosario una ciudad sustentable mediante la integración de las dimensiones ambiental, económica y social en los procesos, garantizando además el derecho de las generaciones presentes y futuras a gozar de un ambiente sano y de disponer de los recursos naturales.

Para alcanzar este objetivo, se plantea como desafío el llegar a ser una ciudad sustentable con biodiversidad y cursos de agua preservados, con energías renovables y comprometidas con el cambio climático, trabajando la eficiencia energética y la generación distribuida de energías renovables y limpias. Se plantea además consolidarse como ciudad con calidad ambiental equilibrada, que incluya el desarrollo de una economía local cada vez más circular y de bajo carbono, que disminuya el uso de los recursos y el consumo de energía, y posibilite la reutilización, el reciclado y la reducción de residuos. Un último desafío que se señala está vinculado a alcanzar la soberanía alimentaria, lo cual incluye profundizar estrategias sostenibles para la producción, comercialización y distribución de los alimentos, como así también promover una ciudadanía ambiental, impulsando oportunidades para una ciudadanía ambiental activa, participativa y comprometida, que consolide las políticas públicas para la sustentabilidad en la ciudad.

> Línea Estratégica N°5: Ciudad productiva e innovadora

Para esta línea estratégica se propone hacer de Rosario una ciudad donde coexistan todos los

sectores productivos tradicionales, junto a los sectores de desarrollo de conocimientos e innovación tecnológica, garantizando el crecimiento económico inclusivo y sostenido.

Para alcanzar dicho escenario, se presentan como desafíos el promover el desarrollo de acciones de promoción, como así también la simplificación y agilización administrativa de trámites vinculados a la instalación de empresas, como así también consolidar conglomerados, áreas y corredores productivos territoriales. Se plantea además la importancia de la implementación de un servicio público de calidad que articule instancias de capacitación, formación, intermediación laboral y asesoría para pymes, como así también acompañar al sector productivo en la incorporación herramientas y prácticas innovadoras a través de capacitaciones específicas.

#### > Línea Estratégica N°6: Ciudad turística e internacional

En esta línea estratégica orientada al turismo se promueve un modelo de desarrollo turístico sustentable, competitivo y con articulación pública y privada, que revaloriza su patrimonio natural y cultural de la ciudad. Para ello se plantean como desafíos constituirse como una ciudad anfitriona y abierta al mundo, lo que incluye construir una imagen fuerte hacia adentro, pero también hacia fuera, y así desarrollar un turismo de calidad y ambientalmente sostenible. Un segundo desafío planteado es el de desarrollar nuevos servicios turísticos de diferentes escalas y propuestas innovadoras, lo que incluye la adecuación de los criterios de innovación, tecnología, sostenibilidad y accesibilidad como soporte de un destino inteligente. Un tercer desafío incluye generar sinergia y consenso entre los sectores públicos y privados para potenciar el turismo, lo cual implicaría poner en juego la coordinación y la colaboración de una amplia red de actores que promuevan acuerdos sustentados en el reconocimiento de interdependencia y responsabilidades compartidas.

#### > Línea Estratégica N°7: Ciudad del cuidado y la integración

Se contempla aquí que Rosario busca reducir la brecha de desigualdad social, impulsar el desarrollo humano, promover la integración y la participación ciudadana, para lo cual se plantean los desafíos de fortalecer la convivencia, la solidaridad, mejorar la calidad de vida y las oportunidades para el ejercicio pleno de los derechos. Entre los desafíos que se deben afrontar para alcanzar estos objetivos, se encuentra el reducir las brechas y mejorar las oportunidades de todos sus ciudadanos, lo cual incluye sostener el acceso a los derechos universales de alimentación, educación, salud y protección social, como así también el respeto por la diversidad sexual, de género, etnia y generacional.

Para ser una ciudad del cuidado se deberá acompañar a las infancias desde su nacimiento y en su crecimiento, promover el empoderamiento de mujeres y niñas, se dará espacios a los jóvenes y atención a los adultos mayores, como así también generar nuevas institucionalidades, a los fines de incrementar la transparencia de los mecanismos institucionales, garantizar la resolución pacífica de los conflictos, y lograr una mayor representación. Un último desafío identificado en esta línea implica fortalecer los compromisos colectivos, lo que conlleva asumir compromisos de crecer económicamente de modo sostenible, desarrollarse socialmente en formas inclusivas, y se contemplando la ética participativa y democrática.

#### > Línea Estratégica N°8: Ciudad multicultural y educadora

A través de esta línea estratégica se propone situar la cultura en general y la producción artística en particular como parte fundamental de las políticas públicas y, sobre todo, del desarrollo de la ciudad, entendiendo que la cultura y sus dispositivos son las herramientas más eficaces para la transformación de los espacios urbanos, la expresión ciudadana, y el fortalecimiento de la convivencia.

Para esto se identifican como principales desafíos construir una ciudad creativa, entendiendo que la diversidad requiere de estrategias socioculturales dinámicas e innovadoras así como acciones que favorezcan la convivencia y promuevan lo colectivo. Así, se remarca que el impulso de políticas culturales creativas e innovadoras requiere de infraestructuras adecuadas, y se plantea como uno de los desafíos fundamentales el configurar a la ciudad como una gran infraestructura de servicios culturales. Otro desafío es promover a Rosario como ciudad de múltiples identidades, lo cual implica recuperar las tradiciones culturales que la han configurado en términos identitarios, poniéndolas en diálogo con las nuevas expresiones que vienen de la mano de los sectores emergentes de la cultura. Un tercer desafío se plantea en términos de fortalecer a Rosario como ciudad educadora, lo cual implica constituirse como un gran territorio

de aprendizajes, que interactúe a partir de redes formales, que haga visible la potencia educadora de todos sus espacios para que la cultura y la educación actúen integralmente.

> Línea Estratégica N°9: Ciudad del deporte y el bienestar

Esta línea estratégica plantea la importancia de incorporar, a través del deporte, valores de cooperación, objetivos compartidos, adaptación a reglas, empatía de logros, aceptación de diferencias, superación de dificultades y valoración de logros colectivos en todos los ciudadanos.

Para avanzar en esa dirección, se plantean múltiples desafíos, entre los que se encuentra el lograr que el deporte y la recreación se transformen en ejes transversales del desarrollo integral de la población, como así también que el deporte contribuya a la ocupación pacífica del espacio público y a la cooperación en la obtención de un logro colectivo. Parte de los desafíos identificados incluyen garantizar que todos los habitantes tengan acceso al deporte y a la actividad física recreativa, de manera periódica y sistemática, permitiendo que la ciudadanía identifique sus necesidades y los espacios que permitan canalizarlas. También se plantea el promover el desarrollo de eventos deportivos regionales, nacionales e internacionales, a partir de generar sinergia entre asociaciones, federaciones, clubes, estadios y espacios públicos para desarrollar grandes eventos deportivos y académicos que posicionen a Rosario a nivel internacional. Un último desafío incluye el desarrollo en la ciudad de una infraestructura deportiva para el alto rendimiento, para dar respuesta a los nuevos desafíos; multiplicar y adaptar los espacios aptos existentes para el encuentro y el deporte

> Línea Estratégica N°10 Ciudad de la paz y la convivencia

Esta última línea estratégica aborda el interés en construir una ciudad con gobernanza dinámica, activa y solidaria; que asegure la participación inclusiva y garantice los derechos humanos, mediante la concurrencia cercana y efectiva del gobierno en sus múltiples niveles y dimensiones.

Para alcanzar esa situación, se plantean como desafío el reconstruir lazos e integrar territorios y personas, mediante la construcción de entornos urbanos seguros, ordenados, y con presencia ciudadana, para lo cual será necesario avanzar en la conformación de acuerdos y pactos de convivencia urbana. También se plantea la necesidad de conseguir una mayor integración metropolitana, que permita mejorar y profundizar procesos de integración en términos administrativos, de prestaciones de servicios, además de consolidar una identidad política más fuerte.

Otros desafíos que también se visibilizan para alcanzar ese horizonte definido de forma conjunta incluyen el construir una ciudad cercana y participativa, que permita recuperar las valoraciones y percepciones de la ciudadanía sobre el funcionamiento de las instituciones; el fortalecer instancias y espacios que contribuyan a la innovación a través de la tecnología, y lograr la autonomía municipal, que dotará de la capacidad de decisión sobre cuestiones que son fundamentales para el desarrollo de la ciudad y su área metropolitana.

### 7.5.3. Principales orientaciones de las líneas estratégicas

Las líneas estratégicas, enmarcadas en los enfoques transversales que se presentan como denominador común, definen los grandes temas que deben ser abordados para avanzar, de forma integral, hacia la visión de futuro que se desarrolló al comenzar el proceso participativo.

Para comenzar, la planificación y gestión del territorio son presentadas desde una perspectiva de derechos, lo cual visibiliza y pone el acento en categorías como hábitat de calidad, equidad urbana y barrial. Estas lógicas de ocupación del territorio y de la movilidad se plasman en propuestas como la puesta en valor y consolidación de los barrios, como así también la reconversión de sectores con menos desarrollo, dándole una impronta marcada a las estrategias urbanas de la ciudad. Esta impronta también se encuentra presente a la hora de pensar las infraestructuras y la movilidad de la ciudad, que más allá de criterios técnicos de sostenibilidad, eficiencia y eficacia, se proponen generar oportunidades de transformación e integración social, como así también desarrollar estrategias inclusivas y accesibles.

Otra de las innovaciones que se plantea está vinculada al abordaje de la sustentabilidad en el manejo de los recursos naturales, ambientales, energéticos, y se pone el acento en objetivos vinculados a la calidad ambiental equilibrada, la soberanía alimentaria, y el fortalecimiento de una ciudadanía ambiental, que sea la base y fundamento de prácticas de participación,

compromiso, como lo es reutilización, reciclado y reducción de residuos. Criterios similares se presentan en relación al turismo, el cual se proyecta de forma sustentable, competitivo, accesible, moderno en términos tecnológicos, y materializado a través de una sostenida articulación pública y privada.

En relación a la producción, se pone el acento no sólo en la innovación y la promoción de los sectores tecnológicos y de conocimientos, sino también en la coexistencia con los sectores productivos tradicionales, apuntando no sólo a la modernización productiva, sino también a un crecimiento económico inclusivo.

En términos de la inclusión, se propone la reducción de la desigualdad social, la promoción del desarrollo humano, la integración y la participación ciudadana, lo cual se proyecta en múltiples ámbitos donde el Estado debe cuidar y garantizar derechos, como lo son la alimentación, educación, salud y protección social, la diversidad sexual, de género, etnia y generacional, entre otros. El énfasis en las infancias, lo jóvenes, las mujeres y niñas, dotan de mayor especificidad y potencia este objetivo.

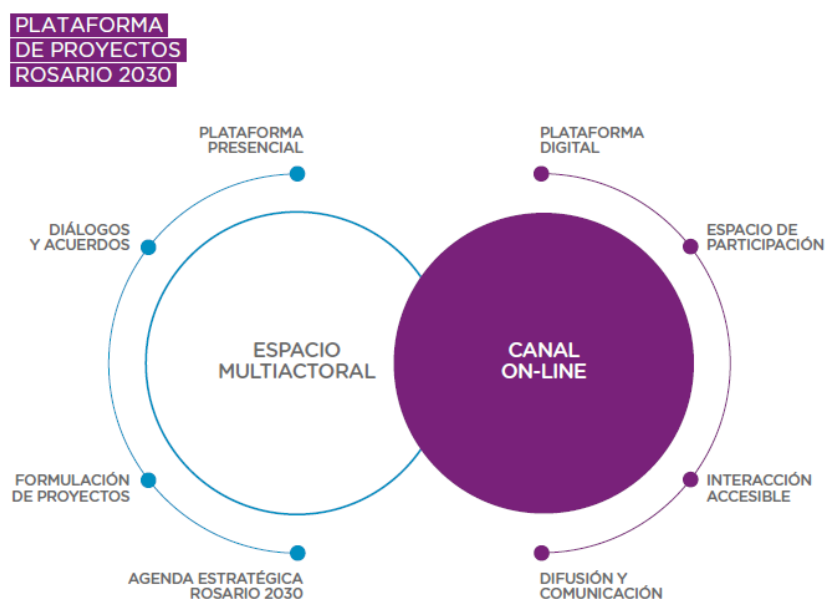
Se incluye en este listado a la cultura y la producción artística como línea estratégica a abordar, recuperando tradiciones culturales, fortaleciendo infraestructuras que posibiliten las actividades culturales, y con ellas la convivencia y la promoción de lo colectivo. En esta misma línea se incluye además al deporte, que también suma en la tarea de habitar espacio público e integrar territorios. Una última línea estratégica que busca reforzar y dar integralidad a dicho enfoque es la de la convivencia, que se busca fortalecer a través de la participación activa de la ciudadanía, la construcción de entornos urbanos seguros, y acuerdos de convivencia urbana.

De esta manera, se puede ver cómo la definición de líneas estratégicas marca los grandes temas que deben ser abordados para alcanzar la transformación de la ciudad, con criterios técnicos de eficiencia, eficacia, integralidad, coordinación, economicidad, entre otros, pero deja ver también una marcada tendencia de inclusión social, sustentabilidad ambiental, integración territorial, participación y compromiso ciudadano, refuerzo del vínculo social, y modernización productiva que no sea excluyente.

#### 7.5.4. Plataforma de proyectos Rosario 2030

En relación al listado de proyectos del Plan Estratégico Rosario 2030, cabe señalar que este último retoma del plan anterior la modalidad de plataforma online para proponer proyectos, y pone a disposición un dispositivo dinámico para la elaboración y presentación de proyectos: una plataforma online que permite la actualización continua, consulta y opinión sobre los proyectos del plan estratégico.

**Gráfico 2: Plataforma de proyectos Rosario 2030**



Fuente: Plan Estratégico Rosario 2030 (2018, p. 123)

Esta innovación respecto a los planes estratégicos anteriores muestra un avance en términos de recursos digitales e innovaciones tecnológicas para habilitar nuevos espacios y modalidades de participación, como así también una profundización en relación a las estrategias de difusión y comunicación.

## 7.6. La Agenda global 2030

Como señala el documento del Plan Estratégico Rosario 2030, en septiembre de 2015 los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas lanzaron oficialmente la nueva agenda global “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. El principal objetivo de esta Agenda 2030 fue “poner la sostenibilidad en el centro de las políticas de desarrollo, buscando garantizar el acceso pleno a los derechos humanos, y erradicar la pobreza y la exclusión en todas sus dimensiones” (2018, p. 127-128). Ese mismo año, en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas, la ciudad de Rosario suscribió a la “Declaración del Compromiso de las Ciudades” junto a otras ciudades relevantes a nivel internacional. Este hito mundial, señala el documento, representa “la unificación de criterios para trabajar de manera conjunta en la Agenda de Desarrollo Sustentable 2030 en todos los países” (2018, p. 128).

La Agenda 2030 es un plan de acción que comprende 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas para ser cumplidas por todos los países para el año 2030. A través de ellas, se les otorga un nuevo rol a los gobiernos locales, los cuales, a partir de sus particularidades territoriales, adoptan dicho esquema de objetivos y metas para complementar y fortalecer sus instancias locales de planificación, y contribuir de forma significativa al desarrollo sostenible planteado por el organismo. Cabe señalar que si bien los objetivos son globales, su logro local “es central ya que todos los ODS poseen cuestiones directamente relacionadas con las responsabilidades de las ciudades” (Rosario 2030, 2018, p. 129), lo cual incluye indicadores vinculados a la prestación de servicios básicos, la cercanía con la comunidad y su participación más directa, la rendición de los resultados de la aplicación de las políticas públicas, etc.

Gráfico 3: Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU

 **OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE**



Fuente: Plan Estratégico Rosario 2030 (2018, p. 131)

La adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como política de Estado implica definir un nuevo marco para la formulación y ejecución de políticas de desarrollo sostenible en el nivel local, o lograr la alineación de estos objetivos globales con aquellos definidos por la planificación local. En el caso de la ciudad de Rosario, dicho proceso se inició “alineando algunos planes, programas de gobierno y acciones, a metas y objetivos específicos globales” (Rosario 2030, 2018, p. 130). El plan de adopción de dichos ODS implica, además, llevar a cabo acciones como informar y sensibilizar a la ciudadanía, capacitar a los equipos de gobierno, determinar y adaptar un conjunto de metas e indicadores con identidad local, como así también realizar el seguimiento y monitoreo de estas acciones.

Si bien las diez líneas estratégicas definidas a lo largo del Plan Estratégico están vinculadas a los ODS, y pueden operar en un marco de complementariedad, el desafío para integrar de forma consistente ambos documentos de planificación implica un trabajo permanente. En su esfuerzo por alinear a los ODS locales con las metas provinciales y nacionales, el Plan Estratégico Rosario 2030 se propone construir un Sistema de Indicadores R2030+ODS como plataforma de seguimiento de los objetivos de cada estrategia. El documento del plan estratégico señala que el sistema de Indicadores R2030+ODS estará basado en una selección de indicadores sobre desarrollo económico, urbano, social y demográfico, vinculados a los objetivos de las estrategias a evaluar y monitorear.

Si bien el documento no cuenta con un desarrollo metodológico respecto al sistema de indicadores y su implementación, aclara que se trabajará en alianza con universidades y centros de formación e investigación públicas y privadas a los fines de implementar dicho sistema, y que a partir de este trabajo conjunto se realizarán informes para socializar los avances con la comunidad internacional, y que la información para el monitoreo y seguimiento de indicadores será relevada y elaborada junto a centros estadísticos locales y regionales y se contará con datos ya desarrollados por instituciones y observatorios locales a través de convenios de colaboración.

De esta manera, el sistema de indicadores permitirá visibilizar la situación de las estrategias en la ciudad, facilitando la tarea de actualizar información para la implementación de las iniciativas, como así también adaptarse a los cambios, redefinir metas y alentar la toma de decisiones de política pública basada en evidencia estadística. Esto conlleva una gran mejora en términos de planificación, dado que permitirá también evaluar los impactos de los proyectos, iniciativas y programas sobre los avances en el logro de objetivos y metas de los ODS y la Agenda 2030.



## 8. Análisis de los resultados

Estos más de 20 años de planificación estratégica de la ciudad se analizan a partir de las cuatro categorías de análisis establecidas con anterioridad: metodología, estrategias de participación, líneas estratégicas, e integralidad de las propuestas.

Esta selección de categorías para el estudio de los planes estratégicos ha sido relevante dado que cada plan cuenta con una vasta cantidad de información, ya que comprende desarrollos metodológicos, datos estadísticos, proyectos presentados, líneas de intervención, matrices de diagnóstico, listado de actores participantes, órganos técnicos y administrativos, instancias de participación, etc. Esta amplitud en el desarrollo de cada plan torna necesario la aplicación de un esquema que ordene y facilite el abordaje de tales cantidades de información, y la selección de dichas categorías cumplió ese rol a fin de dar cuenta del segundo y del tercer objetivo específico de la investigación.

### 8.1. La participación a lo largo del proceso de planificación estratégica

La desagregación de categorías que se hizo en el esquema inicial permitió relevar la metodología de la planificación utilizada a lo largo de los tres planes, las modalidades específicas de participación que se dieron en los tres planes, como así también la cantidad de actores convocados, como los criterios de selección de los mismos.

En el primer plan, del año 1998, se pudo observar la constitución de una Junta Promotora, que convoca a representantes de unas 20 instituciones y organismos de relevancia local y regional, junto a la constitución del Consejo General, donde participaron alrededor de 100 organizaciones de la ciudad, de diversa índole, como ser asociaciones civiles, vecinales, colegios profesionales, facultades públicas y privadas, organismos gubernamentales, bancos, fundaciones, sindicatos, medios de comunicación, organizaciones empresarias, etc. Además de dichos órganos de participación, se convocaron a más de 1200 personas en las Comisiones Temáticas que desarrollaron reuniones de trabajo, en las que participaron 116 expertos, y se realizaron consultas de opinión pública que abarcaron a una población de 1000 personalidades de distintos ámbitos de la vida ciudadana. En conjunto, se observan múltiples instancias de participación organizadas, a lo largo de todas las etapas de diseño y formulación del plan estratégico, con la convocatoria de organizaciones y personalidades de relevancia social, como así también una marcada presencia de personalidades con perfil académico/técnico.

El segundo plan estratégico, del año 2008, adoptó una organización de la participación similar al primer plan estratégico: se retoma la estructura definida en el primer plan, con una Junta Coordinadora, que agrupa al núcleo de una veintena de instituciones de la ciudad, y con un Consejo General, constituido por un amplio grupo de Instituciones que voluntariamente se suman a la iniciativa. En esta instancia, el Consejo General comprendió instituciones y organizaciones no solo de la ciudad de Rosario, sino también de su área metropolitana, y el número, que en el primer plan rondaba las 100 organizaciones, para este segundo plan ascendió a más de 450. Una característica distintiva de esta edición del plan, es que se suma un tercer órgano llamado Consejo Técnico Consultivo, que incorpora una red de referencia formada por Centros o Institutos de Investigación del ámbito público y privado, convocada a los fines de aportar su visión en los principales debates relativos a la ciudad y su región

Junto al listado de organizaciones que participaron en la formulación del plan estratégico se suma además la participación de unas 1700 personas de diferentes instituciones de la ciudad y su zona metropolitana, convocadas por el gobierno. Entre la modalidad de trabajo participativo se contó con actividades participativas y organizativas, que incluyeron reuniones de la Junta Coordinadora, el Consejo Técnico Consultivo, el Gabinete Técnico y la Mesa de Intendentes, encuentros de comisiones temáticas, talleres de trabajo participativo, reuniones de trabajo del área metropolitana, encuestas a líderes de opinión, grupos focales, entre otras. También se realizaron actividades de difusión y formación, entre los que se contó con ciclos de seminarios y presentaciones de informes periódicos, además de la confección de un boletín informativo impreso y digital, el desarrollo de un sitio web y un espacio de opinión online.

Se observa en este segundo plan por un lado, una continuidad con la modalidad de participación de actores relevantes de la sociedad civil, y actores de relevancia técnico/académica, aunque este segundo plan convoca mayor cantidad de personalidades, organizaciones, e instituciones de investigación y asesoría técnica convocados. Como innovación respecto al primer plan estratégico se suma además a autoridades gubernamentales de nivel comunal y municipal, dada la extensión metropolitana que buscó alcanzar este nuevo plan.

El tercer plan estratégico dio comienzo con la realización de múltiples espacios participativos con un marcado énfasis en lo territorial, a través de los denominados Consejos barriales de participación, que funcionaron con la modalidad de taller, en los que participaron instituciones, organizaciones, representantes académicos y funcionarios vinculados a una serie de temáticas específicas, mientras que se trabajaba en simultáneo con la asesoría técnica del Consejo Económico y Social de Rosario –CEyS–. A dichos espacios se sumó la realización de múltiples foros participativos: un primer foro de adultos mayores, un segundo exclusivamente para jóvenes, y un tercer foro con perspectiva de género, donde se convocó a integrantes de la Mesa Consultiva del Instituto de la Mujer de Rosario.

Un rasgo distintivo de esta nueva etapa de planificación es que incorporó la consulta ciudadana en internet como nueva modalidad de participación, combinando así jornadas de consultas online, junto a espacios de debate presencial. En números finales, participaron de las diferentes jornadas de debate e intercambio unas 336 instituciones, y más de 4000 ciudadanos en los talleres realizados, sin contar los aportes realizados por las plataformas digitales. Se observa así una ampliación de la participación ciudadana, con un marcado énfasis en el anclaje territorial, y una mayor cantidad de líneas de trabajo vinculadas a minorías, sectores vulnerables, y a amplios sectores de la sociedad que no habían tenido espacios específicos en las ediciones anteriores.

De esta manera, a partir del relevamiento de la modalidad de participación de cada uno de los planes, se puede identificar como continuidad la participación tanto de la ciudadanía, como de actores, organizaciones e instituciones relevantes de la sociedad civil, junto a una constante consulta con actores de perfil técnico/científico/académico. Aunque el grado de participación de cada uno de estos sectores varía en cada plan estratégico, la diversidad se observa como un rasgo común a los tres planes, como así también el avance a lo largo de los mismos de la cantidad total tanto de actores como de instancias de participación.

## 8.2. El componente metodológico de los planes estratégicos

A nivel metodológico, el Plan Estratégico de 1998 lleva adelante la elaboración de un diagnóstico mediante el método FODA, con el cual se seleccionaron cuatro ejes sectoriales, o áreas de interés: económico-productivo, físico-ambiental, socio-institucional y centralidad regional y proyección internacional. Para cada uno de esos ejes, se constituyó un equipo técnico de especialistas que reunieron antecedentes, información y una amplia cantidad de documentación preexistente, con la que elaboraron los documentos de base para los espacios de trabajo común.

Para el análisis de los temas incluidos en cada uno de los cuatro ejes se consideraron la realización de un análisis externo, un análisis de competidores, y un análisis interno. Los procedimientos utilizados para arribar al diagnóstico definitivo incluyeron entrevistas a informantes claves, reuniones de Comisiones Temáticas, recopilación de estudios y relevamientos existentes sobre la ciudad, y grupos de trabajo por áreas de interés. La etapa de diagnóstico facilitó así la elaboración de un análisis FODA general de la ciudad, y cuatro análisis FODA más específicos; uno por cada eje temático, que servirían como punto de partida para la etapa posterior de definición del horizonte, las líneas estratégicas, los objetivos particulares, los programas y proyectos estratégicos.

El plan estratégico del año 2008 dio comienzo con la elaboración de un diagnóstico que facilitara una descripción actualizada de la realidad territorial. En este punto, se retomó el esquema utilizado en el plan estratégico anterior como punto de partida, y se buscó actualizarlo a través de múltiples reuniones de trabajo en las que participaron especialistas, académicos y técnicos municipales, a la vez que se desarrollaron talleres de trabajo ampliados, ciclos de seminarios, charlas y conferencias, donde se abordaron problemáticas específicas vinculadas al diagnóstico de la ciudad.

Las instancias de intercambio de ideas, propuestas y acuerdos permitieron avanzar en la definición de cinco ejes de trabajo: Equidad Social y Ciudadanía, Territorio y Medio Ambiente, Producción, Empleo y Competitividad, Ciencia, Educación y Cultura, y Posicionamiento Nacional e Internacional. En tanto abarcaron dimensiones sumamente amplias y complejas, cada uno de estos ejes estuvo integrado por múltiples temáticas (desarrolladas en el capítulo correspondiente de este trabajo). Los resultados del diagnóstico sobre cada uno de los ejes trabajados fueron presentados según el orden y distribución de la matriz FODA, dando continuidad a la metodología utilizada en el Plan Estratégico Rosario del año 1998.

El plan estratégico del año 2018 elaboró una etapa diagnóstica, en la que se llevó adelante un ciclo de actividades consultivas con la participación de actores institucionales, sociales y comunitarios, en las que se trabajó en la construcción de la nueva visión de la ciudad del futuro, y la definición de los principales temas y desafíos para la ciudad. En dichos talleres se abordaron los siguientes temas: hábitat y ambiente, infraestructura y movilidad, producción y trabajo, cultura e innovación, pueblos originarios, salud y ciencia, deporte social y de alto rendimiento, y turismo e internacionalidad. Participaron instituciones, organizaciones, representantes académicos y funcionarios vinculados a la temática específica de cada taller, y se trabajó en definir los principales temas y desafíos dentro de misma, como así también las principales visiones de futuro en relación a la temática específica dentro de la ciudad.

Como resultado de esta etapa, se elaboró un documento preliminar con una compilación de todas las visiones colectivas y un listado de los temas y desafíos relevados en todas las actividades consultivas. Mediante el proceso de actualización de la información diagnóstica, facilitada por el proceso previo de recopilación y sistematización de datos, junto a la elaboración de informes, sumado al desarrollo de una multiplicidad de instancias participativas, se arribó a una definición de una Visión para el 2030 que expresa el objetivo general, y a largo plazo del plan. Además, se identificaron y acordaron los 10 caminos estratégicos, o líneas estratégicas, para transitar hacia el horizonte del futuro de la ciudad, que funcionan como marcos de las iniciativas, los proyectos y los programas desarrollados en el plan Rosario 2030. Como innovación cabe destacar la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como política de Estado, que implicó alinear algunos planes, programas de gobierno y acciones, a metas y objetivos específicos globales, junto al desarrollo de un sistema de Indicadores como plataforma de seguimiento de los objetivos de cada estrategia.

De esta manera, se observa una continuidad en términos metodológicos de los tres planes estratégicos: en estos se parte del estudio de las variables relevantes tanto internas como externas de la ciudad, para avanzar en la elaboración de una síntesis diagnóstica. Esta síntesis, que en los primeros dos planes se concreta a través de una matriz FODA, sirve como marco de la elaboración de una visión de futuro de la ciudad, o un horizonte como se le llamó a lo largo de los tres planes. Teniendo un diagnóstico sobre la situación de la ciudad, y un horizonte elaborado de forma conjunta, en los tres planes estratégicos se avanzó en la definición de líneas estratégicas, o grandes temas de trabajo, en el marco de los cuales se plantearon los proyectos estratégicos que dotan de operatividad a cada visión de futuro. Se puede observar como innovación la incorporación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como política de Estado a partir de su incorporación en el plan estratégico del año 2018, con el desafío de lograr la alineación de los planes locales con los objetivos de la agenda global.

### **8.3. Principales líneas y temas de los planes estratégicos**

En relación a las líneas estratégicas que se propuso abordar cada plan estratégico, el plan de 1998 define cinco líneas estratégicas, enunciadas bajo los nombres de La ciudad del trabajo, La ciudad de las oportunidades, La ciudad de la integración, La ciudad del Río, y La ciudad de la creación. A través de ellas se realiza un abordaje de las cuestiones vinculadas a la modernización de la estructura productiva de la ciudad, mediante la reconversión de las ramas y actividades que muestran señales de obsolescencia, junto a estrategias de capacitación y calificación laboral.

Entre las líneas estratégicas se manifiestan además esfuerzos por delimitar una estrategia de fortalecimiento de la inserción de la ciudad con su entorno geográfico en sus múltiples escalas: su zona metropolitana, su zona interprovincial de vinculación, y su estrategia de vinculación internacional, que apunta al aprovechamiento del incipiente bloque Mercosur, apostando además

al desarrollo de una imagen de ciudad moderna, con activa participación de la comunidad científica, empresarial y cultural.

Se suman a estas líneas de trabajo un conjunto de iniciativas que promueven la generación de empleo de calidad van de la mano de la promoción de la inclusión, que se manifiesta como otra de las prioridades del plan. La inclusión como pilar de la integración de la ciudadanía encuentra su respaldo en propuestas de modernización de la gestión pública, como así también una transformación urbanística que permita integrar a la ciudad con el río, fortaleciendo la recreación y el turismo, y reivindicando el cuidado del ambiente, y la planificación enmarcada en un paradigma de desarrollo sustentable. Esta imagen de ciudad moderna, inclusiva y sustentable, también deja asentada su compromiso con la promoción de la actividad artística y cultural, junto al estímulo de las actividades científicas y el desarrollo tecnológico.

El plan del año 2008 presenta cinco líneas estratégicas: Trabajo + Economías de Calidad, Oportunidades + Ciudadanía, Integración + Conectividad, Río + Calidad de vida, y Creación + Innovación. Estas líneas brindan los criterios y el sentido estratégico al conjunto de iniciativas del mismo, y marcan una continuidad con las definidas en el primer plan estratégico de la ciudad. Si bien este segundo plan estratégico muestra un marcado interés por el perfil productivo de la ciudad y de la mano de obra disponible, como así también un compromiso manifiesto con la construcción de una ciudad inclusiva, activa y participativa, presenta como innovación su marcado perfil metropolitano, con una fuerte vinculación con las localidades de su área metropolitana, que le permita abordar y consensuar estrategias frente a los desafíos y problemáticas de escala metropolitana.

Desde este plan estratégico se piensa una Rosario comunicada y conectada con el MERCOSUR, a través de infraestructuras de transporte, logísticas, materializadas en la hidrobía, los modos ferroviarios de carga y de pasajeros. También se puede ver entre sus horizontes estratégicos una marcada intención de fortalecer los espacios públicos, y recuperar los espacios degradados. Se sostiene una concepción de desarrollo sustentable, a través de objetivos que apuntan a la reducción de la contaminación ambiental, y a través de la promoción del uso de medios de transporte masivos de pasajeros y del transporte no motorizado. Se observa además un fuerte compromiso con la educación y la cultura, buscando garantizar su acceso a la población en su conjunto, como así también a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Una novedad en este plan es el objetivo de vincular la oferta educativa y cultural de la ciudad con las demandas del sector económico, avanzando en el desarrollo de una visión integrada del ecosistema educativo, cultural, tecnológico, científico, y productivo.

A partir de su revisión, se puede identificar que la planificación desarrollada en este segundo plan estratégico retoma la división de líneas estratégicas desarrolladas en el primero, y actualiza los temas abordados a partir de los nuevos escenarios y desafíos que configuran el contexto de su elaboración. Se podría señalar además que se avanza en términos de una profundización del nivel de planificación, la cual se puede ver en relación a los objetivos demarcados en cada línea estratégica, que cuentan con un mayor nivel de especificidad, y abordan una mayor cantidad de aspectos de cada una de las líneas estratégicas.

El plan del año 2018 comienza enumerando diez enfoques transversales que anteceden y enmarcan el listado de las líneas estratégicas. Estos enfoques son: sostenibilidad, innovación, tecnología, género, diversidad, institucionalidad, acuerdos público - público y público - privado, escalas territoriales, e intergeneracionalidad. Los enfoques transversales se presentan como denominadores comunes, criterios comunes de abordaje para los grandes temas que marcan el camino a transitar para acercarse a la visión de futuro que se desarrolló al comenzar el proceso participativo. Las líneas estratégicas definidas en este tercer plan estratégico también son diez: equidad y hábitat de calidad, redes para el desarrollo, accesibilidad y movilidad integral, sustentabilidad y resiliencia ambiental, productividad e innovación, turismo e inserción internacional, el cuidado y la integración multiculturalismo y educación, deporte y bienestar, y por último, la paz y la convivencia.

En el desarrollo de las líneas estratégicas presentadas, la planificación y gestión del territorio son presentadas desde una perspectiva de derechos, lo cual visibiliza y pone el acento en categorías como hábitat de calidad, equidad urbana y barrial. Esta impronta también se encuentra presente

a la hora de pensar las infraestructuras y la movilidad de la ciudad, que se proponen generar oportunidades de transformación e integración social. Otra de las innovaciones que se plantea en este plan está vinculada al abordaje de la sustentabilidad en el manejo de los recursos naturales, ambientales, energéticos, y se pone el acento en objetivos vinculados a la calidad ambiental equilibrada, la soberanía alimentaria, y el fortalecimiento de una ciudadanía ambiental, que sea la base y fundamento de prácticas de participación, compromiso. Criterios similares se presentan en relación al turismo, el cual se proyecta de forma sustentable, competitivo, accesible, moderno en términos tecnológicos, y materializado a través de una sostenida articulación pública y privada.

En relación a la producción, se pone el acento no sólo en la innovación y la promoción de los sectores tecnológicos y de conocimientos, sino también en la coexistencia con los sectores productivos tradicionales, apuntando no sólo a la modernización productiva, sino también a un crecimiento económico inclusivo. En términos de la inclusión, se propone la reducción de la desigualdad social, la promoción del desarrollo humano, la integración y la participación ciudadana, lo cual se proyecta en múltiples ámbitos donde el Estado debe cuidar y garantizar derechos, como lo son la alimentación, educación, salud y protección social, la diversidad sexual, de género, etnia y generacional, entre otros. El énfasis en las infancias, lo jóvenes, las mujeres y niñas, dotan de mayor especificidad y potencia este objetivo. Se incluye en este listado además a la cultura, la producción artística, el deporte y la convivencia como líneas estratégicas a abordar, marcando los grandes lineamientos sobre los que se desarrollan los proyectos necesario para transformar la ciudad, con criterios técnicos de eficiencia, eficacia, integralidad, coordinación, economicidad, entre otros, pero también con una marcada tendencia de inclusión social, sustentabilidad ambiental, integración territorial, participación y compromiso ciudadano, refuerzo del vínculo social, y modernización productiva incluyente.

Se puede identificar así que las líneas estratégicas planteadas a partir del primer plan estratégico están más vinculadas al desarrollo de obras de infraestructura, desarrollo de la competitividad y modernización del sector productivo, como así también proyectos y perspectivas que apuntan a una mejora de la calidad de vida de la ciudadanía en su conjunto. A partir del segundo plan estratégico se retoman las líneas anteriores, pero se profundizan en desarrollos más específicos, a la vez que comienzan a ser abordadas categorías vinculadas a los procesos de metropolitanización, integración regional, proyección internacional, políticas de mejora de la calidad de vida de los ciudadanos de la ciudad, apuntaladas por perspectivas vinculadas a la cultura, la educación, y la promoción de actividades educativas, científicas, tecnológicas y culturales, a la vez que se empieza a poner el acento en el desarrollo de líneas que contemplen y fortalezcan el cuidado del medio ambiente, y la integración de la perspectiva ambiental al desarrollo urbano. En el tercer plan estratégico se retoman los lineamientos definidos en el segundo plan, y se profundizan, a través de una desagregación cada vez más específica de los objetivos que se plantean al interior de cada línea. Mientras que se sostienen las líneas de abordaje más tradicionales, y se pone un menor énfasis en los criterios de metropolitanización, aparecen nuevas líneas estratégicas que ponen el acento en el cuidado ambiental, la inclusión de minorías, la sustentabilidad del desarrollo urbano y productivo, el desarrollo del turismo, el deporte, entre otros.

Al poner en perspectiva el desarrollo de las líneas estratégicas de los tres planes, se puede observar una continuidad en las categorías utilizadas, junto a una agregación de forma progresiva no sólo de una mayor cantidad de categorías que establecen los lineamientos estratégicos, sino también de criterios de abordaje que no son exclusivos de una determinada línea estratégica, sino que comprenden criterios de abordaje transversal como la sustentabilidad, la inclusión, la perspectiva de género, el cuidado de los adultos mayores, y tantos otros criterios que si bien se sintetizan en los diez criterios de abordaje transversal del último plan estratégico, muchos conceptos allí enumerados ya se encuentran presentes en los planes anteriores de forma menos esquemática.

#### **8.4. La integralidad de las propuestas**

A partir del estudio de la planificación estratégica como metodología, se reconoce que el objetivo general de cada uno de los planes estratégicos es el de aunar esfuerzos en desarrollar un nuevo

perfil para la ciudad. La identificación de un horizonte común, junto a la división en líneas estratégicas, programas, y proyectos, busca dotar de coherencia, continuidad, un marco común integrador, una secuencialidad y una linealidad causal a las iniciativas expuestas. La efectividad técnica de un plan estratégico se deriva de la consistencia que se logra en mantener la linealidad de los vínculos causales entre los componentes del plan estratégico, ordenados de mayor generalidad a mayor especificidad operativa.

Al estudiar los planes de forma comparativa, se observa una continuidad entre la información provista por el diagnóstico, los grandes temas que se identificaron como relevantes y centrales, la definición de líneas estratégicas, los principales objetivos fijados para cada línea estratégica, y los proyectos presentados. Cada uno de los proyectos desarrollados en cada plan estratégico se encuentra ubicado dentro de una línea estratégica específica que, a su vez, integra un programa más general, dotándolo así de una sinergia en relación a los objetivos que apunta cada una de sus instancias superiores.

En el caso del plan del año 1998, además del esquema general que presenta el plan estratégico, cada proyecto desarrollado cuenta con una descripción, una reseña de los criterios que lo fundamentan, y los objetivos específicos que el mismo se propone. Junto a dicha información se suma un listado de actores, organizaciones y/o instituciones que deberán estar involucrados en su desarrollo, las actividades generales a realizar, plazos estimados, fuentes de financiamiento, e indicadores de éxito del mismo.

El plan estratégico del año 2008 avanza con los criterios que aportan a la integralidad, al señalar que los proyectos admiten múltiples formas de vinculación, en base a criterios como la proximidad del ámbito territorial, el hecho de compartir un órgano de coordinación, integrar una misma línea estratégica, o trabajar con una misma población objetivo. En la redacción de cada uno de los proyectos del plan, además de contar con el desarrollo general, una fundamentación, un listado de objetivos y actividades al igual que en el plan anterior, se suman dos categorías: "Proyectos relacionados", y "Otras líneas a las que aporta". Así, se visibilizan la vinculación directa entre cada proyecto, de forma específica, y las demás líneas con las que se genera un aporte de forma sinérgica.

Para el caso del tercer plan, la agenda global "Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" consensuada por los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas que comprende los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus metas plantean esquema que complementa y fortalece las instancias locales de planificación. La alineación de estos objetivos globales con los definidos por el plan se ve viabilizada a través del Sistema de Indicadores R2030+ODS, que contribuye al seguimiento de los objetivos de cada estrategia.

En el caso particular de este plan, la integralidad de sus iniciativas viene preestablecida, por adición, a través del esquema de objetivos y metas de la Agenda 2030 con la que se alinean los proyectos del plan. Dada esta particularidad, se podría plantear que el desafío aquí viene dado no tanto por corroborar la retroalimentación y sinergia de las propuestas, como en los planes anteriores, sino más bien por sostener las particularidades territoriales de los proyectos y propuestas, en el marco de una planificación alineada a una agenda global.

Se observa así, a través de la revisión de la integralidad de las propuestas de los tres planes, cómo la misma ha sido un componente presente a lo largo de todo el proceso de planificación, y fue ganando sofisticación a medida que se fue avanzando en el diseño de cada uno de los planes, a través de la identificación de proyectos que se refuerzan y/o complementan a partir de puntos comunes, la definición de ejes transversales comunes, la vinculación con sistemas de indicadores de metas de desarrollo, como así también la elaboración de sistemas de monitoreo y evaluación de los mismos.

## 8.5. Cumplimiento de los objetivos y verificación de la hipótesis

A partir del objetivo general "Describir la trayectoria de la planificación estratégica de la ciudad de Rosario en el período 1998-2018", se planteó como hipótesis central que "el proceso de Planificación Estratégica en la ciudad de Rosario muestra continuidad y coherencia tanto

metodológica como propositiva a lo largo de todo el proceso de planificación, a la vez que se observa un aumento progresivo de la participación general en su elaboración, en términos del número y representatividad de los actores convocados en las múltiples instancias participativas desarrolladas a lo largo del proceso".

A través de la estructuración planteada se procedió a estudiar la metodología, la participación, las líneas estratégicas y la integralidad de las propuestas de los tres planes estratégicos que materializan la trayectoria de la planificación estratégica de la ciudad de Rosario.

En relación a la participación, se identificó como una continuidad la participación tanto de la ciudadanía, como de actores, organizaciones e instituciones relevantes de la sociedad civil, junto a una constante consulta con actores de perfil técnico/científico/académico. Aunque el grado de participación de cada uno de estos sectores varía en cada plan estratégico, la diversidad se observa como un rasgo común a los tres planes, como así también el avance a lo largo de los mismos de la cantidad total tanto de actores como de instancias de participación.

A nivel metodológico, se pudo observar una continuidad en los tres planes estratégicos: en estos se parte del estudio de las variables relevantes tanto internas como externas de la ciudad, para avanzar en la elaboración de una síntesis diagnóstica. Esta síntesis, que en los primeros dos planes se concreta a través de una matriz FODA, sirve como marco de la elaboración de una visión de futuro de la ciudad, o un horizonte como se le llamó a lo largo de los tres planes. Teniendo un diagnóstico sobre la situación de la ciudad, y un horizonte elaborado de forma conjunta, en los tres planes estratégicos se avanzó en la definición de líneas estratégicas, o grandes temas de trabajo, en el marco de los cuales se plantearon los proyectos estratégicos que dotan de operatividad a cada visión de futuro. Se puede observar como innovación la incorporación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como política de Estado a partir de su incorporación en el plan estratégico del año 2018, con el desafío de lograr la alineación de los planes locales con los objetivos de la agenda global.

Respecto a las líneas estratégicas, se puede observar una continuidad en las categorías utilizadas, junto a una agregación de forma progresiva no sólo de una mayor cantidad de categorías que establecen los lineamientos estratégicos, sino también de criterios de abordaje que no son exclusivos de una determinada línea estratégica, sino que comprenden criterios de abordaje transversal como la sustentabilidad, la inclusión, la perspectiva de género, el cuidado de los adultos mayores, y tantos otros criterios que si bien se sintetizan en los diez criterios de abordaje transversal del último plan estratégico, muchos conceptos allí enumerados ya se encuentran presentes en los planes anteriores de forma menos esquemática.

En términos de la integralidad de las propuestas de los tres planes, se pudo observar cómo la misma ha sido un componente presente a lo largo de todo el proceso de planificación, que fue ganando sofisticación a medida que se fue avanzando en el diseño de cada uno de los planes.

De esta manera, se considera alcanzado el objetivo general de la investigación, y queda corroborada la hipótesis planteada al comienzo de la investigación, en el marco de las limitaciones definidas al comienzo de la misma, referidas principalmente al marco teórico utilizado, las fuentes bibliográficas consultadas, la información disponible sobre el tema de estudio, como así también las limitaciones que el enfoque utilizado presenta en su esfuerzo de dar cuenta de la realidad en sus múltiples dimensiones.



## 9. Conclusiones

El trabajo aquí presentado intentó estudiar el proceso de planificación estratégica que lleva más de 20 años desarrollándose en la ciudad de Rosario. La investigación se estructuró a partir del objetivo general "Describir la trayectoria de la planificación estratégica de la ciudad de Rosario en el período 1998-2018", y para avanzar en el desarrollo de dicho objetivo, se realizó un breve esbozo sobre los alcances, componentes y metodología de la planificación estratégica, como así también las especificidades que adquiere en su aplicación en el ámbito público.

Comenzando por los orígenes de esta metodología en el sector privado, sus variantes en organizaciones del sector público, y su aplicación al ámbito urbano, se identificó que el contexto de su surgimiento se remonta a la década de 1970, momento en el que el aumento de la complejidad y velocidad en los cambios del entorno de las empresas propiciaron el surgimiento y puesta en práctica de esta metodología. Entre los principales componentes de la planificación estratégica se identificaron las declaraciones de misión y visión organizacional, el análisis del contexto interno y externo de la organización (sintetizados y agrupados a través de una matriz FODA), las principales líneas estratégicas, la planificación operativa, y un sistema de monitoreo y evaluación.

La aplicación de la planificación estratégica en el sector público implicó adaptar esta práctica con la particularidad de complementar su diseño con procesos participativos que legitimen y estructuren los rumbos a recorrer, como así también identifiquen y se nutran de recursos que no están en la órbita estatal, y son propios de los diferentes actores que forman parte de la sociedad. En relación a la planificación estratégica urbana, cabe señalar que el estudio de la bibliografía existente, junto a la existencia de un amplio repertorio de casos que se desarrollaron en los últimos 40 años, ha permitido tener una perspectiva más global de la misma.

En este marco, la presente tesis estudió los tres planes estratégicos elaborados en la ciudad de Rosario, buscando identificar sus principales continuidades e innovaciones. La desagregación de las categorías de metodología, participación, líneas estratégicas e integralidad, permitieron esquematizar y ordenar la información de los principales componentes de cada plan estratégico. A este esquema de análisis se le sumó una breve contextualización general de la situación económica, social y política del país al momento de la elaboración de cada plan, a los fines de sumar información relevante para comprender el marco, tanto general como específico, en el que fue elaborado cada uno de los planes.

Se toma como punto de partida la implementación en el año 1998 de una metodología innovadora de planificación estratégica urbana, con un proceso participativo, un modelo de diagnóstico tanto de la ciudad como de su entorno, la definición de un horizonte a alcanzar, y la elección de diversas líneas estratégicas, que funcionan como marco para formular los proyectos estratégicos que permitirán llegar a ese horizonte delineado. A partir del plan de 2008 se identifican como principales innovaciones el abordaje metropolitano, las mejoras en las metodologías y modalidades de participación, la amplitud del espectro territorial de actores convocados a la elaboración del plan estratégico, como así también el mayor desarrollo y especificidad de las líneas estratégicas presentadas. Para el plan del 2018, se identifican como principales innovaciones el esfuerzo de vinculación de los objetivos estratégicos con los planteados en el marco de una agenda de orden internacional, la ampliación de la participación ciudadana con un enfoque territorial, junto a una diversificación y profundización de las líneas estratégicas de trabajo presentadas.

A partir de la revisión de los tres planes elaborados a lo largo de los 20 años de aplicación de la planificación estratégica en la ciudad de Rosario, se observan la continuidad del enfoque metodológico elegido y del rol central asignado a la participación en los tres planes estratégicos, en tanto las innovaciones se identifican en relación a una diversificación de las herramientas y modalidades de participación, el aumento de la cantidad de actores convocados, la ampliación de la delimitación territorial del proceso de planificación, una diversificación y profundización de las líneas estratégicas de trabajo presentadas, junto a una sofisticación de las herramientas que dotan de integralidad a las propuestas de cada plan.

Tomando en consideración el trabajo realizado, se enumeran aquí algunas de las líneas de

investigación que se podrían desarrollar con el fin de profundizar o complementar algunas ideas, conceptos y propuestas metodológicas.

En primer lugar, cabe la realización de estudios sobre la efectividad de la implementación de los proyectos propuestos en el marco de los procesos de planificación estratégica en la ciudad de Rosario; un monitoreo y evaluación sobre el nivel de avance, ejecución y funcionamiento de los proyectos que se plantean en el marco de la planificación estratégica, sobre todo teniendo en consideración que la misma no tiene carácter vinculante. Este tipo de estudio permitiría medir el nivel de efectividad que logra la planificación estratégica, en términos de materializar los proyectos que han surgido de sus espacios de planificación y participación.

Una segunda línea de investigación posible que se identifica es el estudio de la perspectiva de los actores participantes en relación a la planificación estratégica como metodología: su opinión y valoración del proceso y sus resultados, entendiendo que la continuidad en el uso de la planificación estratégica depende en gran medida de lograr adhesión y participación efectiva por parte de los actores de la sociedad civil y del gobierno.

Una tercer línea de investigación incluye los mecanismos de comunicación, difusión, esclarecimiento y promoción que se llevan adelante desde el gobierno, considerando las diferentes etapas del proceso de planificación: su etapa diagnóstica, la elaboración, el diseño, la fase propositiva, y la etapa final de presentación de los resultados del trabajos, con las diferentes herramientas y estrategias afines que se puedan pensar para cada una de ellas: dar a conocer la metodología, implicar a los demás actores, convocar a las diversas instancias de participación, difundir el trabajo que se está realizando, visibilizar resultados, tanto intermedios como finales del proceso de planificación, y finalmente, promocionar los proyectos que se ejecutan, referenciando su relación directa con el proceso de planificación y participación.

Una cuarta línea de investigación podría abordar los niveles de conocimiento y adhesión de parte de la ciudadanía en su conjunto, respecto a los proyectos elaborados en el marco del proceso de planificación estratégica. Entendiendo que el mismo fundamenta su legitimidad a partir de múltiples instancias participativas, cabría investigar hasta qué punto dichas instancias de participación logran ser representativas de los intereses y/o necesidades de la ciudadanía en su conjunto.

Una quinta línea de investigación que podría enfocarse en los proyectos elaborados en el marco de las diferentes instancias de planificación estratégica; retomando como marco más general el estudio metodológico, participativo y en relación a las líneas estratégicas desarrolladas en este trabajo, se podría avanzar en un estudio ya más específico de los proyectos presentados, considerando categorías como su potencialidad estratégica, su nivel de implementación efectiva, el porcentaje del presupuesto municipal que comprometieron dichos proyectos, etc.

Una sexta y última línea de investigación que se identifica como relevante estaría vinculada a la comparación entre la planificación estratégica urbana como herramienta de planificación, y otras herramientas y/o metodologías que tengan el mismo fin, para relevar experiencias existentes, resultados alcanzados, y así poder comparar diferentes metodologías, a partir de criterios como la efectividad, eficiencia, índices de adhesión, viabilidad y factibilidad de implementación, entre otros. Dicha línea de investigación podría permitir, además, estudiar la posibilidad de complementar y potenciar las diferentes metodologías.



## 10. Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. F. A. (2015) *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Álamo Vera, F. R. (1995). *La planificación estratégica de las universidades: propuesta metodológica y evidencia empírica* (Doctoral dissertation).
- Ander-Egg, E. (1991). *Introducción a la planificación*. Madrid: Ed. Siglo XXI.
- Anlló, G., Kosacoff, B., & Ramos, A. (2007). Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007. En: *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina, 2002-2007-LC/W*. 165-2007-p. 7-25.
- Armijo, M. (2009). *Manual de planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Ipes/Cepal, 103.
- Babilonia, R., Sánchez, R., Caldera, J. E. J., & Durango, G. (2018). Planificación urbana estratégica a través de macroproyectos urbanos: percepción ciudadana sobre el parque lineal "La Ronda del Sinú" en la ciudad de Montería, Colombia. *Revista de Urbanismo*, (39), 1-12.
- Babini, E. G. (2019). Planificación estratégica territorial en relación del plan estratégico de Rosario, análisis teórico y metodológico. In XXI Jornadas de Geografía de la UNLP 9 al 11 de octubre de 2019 Ensenada, Argentina. *Construyendo una Geografía Crítica y Transformadora: En defensa de la Ciencia y la Universidad Pública*. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Geografía.
- Barenboim, C. A. (2012). Políticas públicas urbanas e instrumentos de regulación en la ciudad de Rosario. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (7), 31-41.
- Beccaría, L. A. (2007). El mercado de trabajo luego de la crisis. Avances y desafíos. En: *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina, 2002-2007-LC/W*. 165-2007-p. 357-394.
- Bonfiglio, J. I., Vera, J., y Salvia, A. (2019). Pobreza monetaria y vulnerabilidad de derechos. Inequidades de las condiciones materiales de vida en los hogares de la Argentina urbana (2010-2018). Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ed. Educa
- Bryson, J. M. (2011). *Strategic Planning for public and nonprofit organizations*. Fourth Edition. San Francisco: Jossey-Bass
- Castiella, L. (2016). *La importancia de un modelo de planificación estratégica para el desarrollo de ciudades inteligentes*. Ministerio de Modernización de la República Argentina.
- Cea D'Ancona, M. (1996). *Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social*. Madrid: Síntesis.
- David, F. (2013). *Conceptos de administración estratégica*. México: Pearson Educación.
- Delgadillo, V. (2014). Urbanismo a la carta: teorías, políticas, programas y otras recetas urbanas para ciudades latinoamericanas. *Cadernos Metrópole*, 16(31), p. 89-111.
- Donza, E. (Coord). 2019. *Heterogeneidad y fragmentación del mercado de trabajo (2010-2018)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Educa.
- Durand, L. (2007). El plan estratégico Rosario Metropolitana. Una estrategia de desarrollo local. Desdeelfondo Cuadernillo Temático (44). p. 40-49. Entre Ríos: Universidad Nacional de Entre Ríos.
- Echebarría, K., & Mendoza, X. (1999). La especificidad de la gestión pública: el concepto de management público. En C. Losada i Marrodán, *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Fernández Arroyo, N., & Schejtman, L. (2012). Planificación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.
- Fernández Güell, J. M. (2006). Planificación estratégica de ciudades. Barcelona: Reverté.
- Fernández Güell, J. M. (2007). 25 años de planificación estratégica de ciudades. *Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* (154), p. 621-637.
- Ferrer, A. (2004). La economía Argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Gasparini, L., Tornarolli, L. y Gluzmann, P. (2019). El desafío de la pobreza en Argentina. Diagnóstico y perspectivas. Buenos Aires: CEDLAS, CIPPEC, PNUD.
- Ghirardi, H. y Levin, M. (2010). Centralidades urbanas, históricas y sociales. La experiencia de Rosario. En, *Argentina: persistencia y diversificación contrastes e imaginarios en las centralidades urbanas*, Coord. Margarita Gutman. Quito: Olachi.
- Godet, M. (2007). *Prospectiva Estratégica: problemas y métodos*. Paris: Prospektiker.
- Hill, C. W., & Jones, G. R. (2009). *Administración estratégica*. Octava Edición. México: Mc Graw Hill.
- Kaplan, R. S., y Norton, D. P. (2002) Cuadro de mando integral (The Balanced Scorecard). Barcelona: Gestión 2000
- Lopez, A. (1998) La Nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual. INAP Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado.
- Madoery, Ó. (1999). El territorio como factor estratégico de desarrollo. *Hacia un espacio de gestión metropolitana en el Gran Rosario*. Serie Documentos de Trabajo, (11), 1-19.
- Marradi, A., Archenti, N., & Piovani, J. I. (2007). *Metodología de Las Ciencias Sociales*. Emecé: Buenos Aires.
- Miano, A. y Presman, B. (2008). La experiencia del Plan Estratégico de Rosario: participación, diversidad cultural y planificación. En *Trabajo, Desarrollo, Diversidad: una investigación sobre políticas y metodologías de desarrollo local con acento en la generación de empleo, trabajo e ingresos*. Buenos Aires: CICCUS.
- Nivel, P. R. (2003). *Balanced scorecard step-by-step for government and nonprofit agencies*. John Wiley & Sons.
- Oszlak, O. (2003). El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina. *Desarrollo económico*, 519-543.
- Parnreiter, C. (2016). La producción de los espacios de la ciudad global: planificación estratégica, megaproyectos y las "necesidades" de mercado inmobiliario. *Revista de geografía Norte Grande*, (64), 151-166.
- Pascual, J. M. (2002). *La gestión estratégica de las ciudades. Un instrumento para gobernar las ciudades en la era info-global*. Dirección General de Administración Local, Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía.
- Pascual Esteve, J. M., & Tarragona, M. (2010). *Estrategia territorial y gobierno relacional. Manual para la Planificación Estratégica de 2da Generación*. Junta de Andalucía.
- Porter, M. (1996). What is strategy?. *Harvard Business Review*.
- Rodríguez, H. R., & Mendoza, E. Z. (2018). Gobernanza planificación Estratégica: ¿ Hay espacio para participar?. *Revista de Administración Pública*, 48, 67-93.
- Sabino, C. (1996). *El proceso de investigación*. Buenos Aires: Lumen-Humanitas.

Secretaría del Mercosur (2015). Mercosur: estructura y agendas. Montevideo. Versión digital disponible en: <https://www.mercosur.int/documento/folleto-mercosur-academico/>

Torrado, S. (2007). Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo centenario. Una historia social del siglo XX. Buenos Aires: Edhasa.

Vidal Climent, V. (2016). La planificación estratégica urbana: innovación y comunicación para renovar la ciudad: estudio de caso: el primer Plan Estratégico de Valencia (PEV 1994). Alfara del Patriarca (Valencia). Universidad CEU Cardenal Herrera, Escuela Superior de Enseñanzas Técnicas, Departamento de Expresión Gráfica, Proyectos y Urbanismo.

## Documentos de planificación consultados

- Plan Estratégico de Rosario 1998. Versión digital disponible en [https://www.rosario.gob.ar/web/sites/default/files/per\\_1998.pdf](https://www.rosario.gob.ar/web/sites/default/files/per_1998.pdf)
- Plan Estratégico Rosario Metropolitana 2018. Versión digital disponible en <https://www.rosario.gob.ar/web/sites/default/files/perm.pdf>
- Plan Estratégico Rosario 2030. Versión digital disponible en [https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/libro\\_rosario\\_2030.pdf](https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/libro_rosario_2030.pdf)
- Plan Urbano Rosario 2007-2017. Versión digital disponible en [https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/pur/pur\\_i\\_ii.pdf](https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/pur/pur_i_ii.pdf)
- Plan Integral de Movilidad de Rosario (2011). Versión digital disponible en [https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/plan\\_integral\\_movilidad.pdf](https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/plan_integral_movilidad.pdf)
- Plan de Desarrollo de Turismo Sustentable Rosario 2010 – 2018. Versión digital disponible en [https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/plan\\_turismo\\_rosario.pdf](https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/plan_turismo_rosario.pdf)
- Plan Ambiental Rosario 2015 – 2030. Versión digital disponible en: [https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/libro%20PAR\\_10%2002.pdf](https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/libro%20PAR_10%2002.pdf)

## Sitios web consultados:

- Sitio web de la Municipalidad de Rosario: [www.rosario.gov.ar](http://www.rosario.gov.ar)
- Sitio web del Mercosur: [www.mercosur.int](http://www.mercosur.int)
- Sitio web del Banco Mundial: [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)