

## **NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN LOCAL.\***

**Castagna, Alicia Inés**

**Woelflin, María Lidia**

*Instituto de Investigaciones Económicas de la Escuela de Economía*

### **INTRODUCCIÓN**

En este trabajo se presentan los resultados de las investigaciones realizadas por un grupo de investigadores del Instituto de Investigaciones Económicas en su participación en dos nuevos instrumentos de gestión local: el Plan Estratégico de Rosario-PER y el Programa de Descentralización y Modernización Municipal.

El Plan Estratégico permite aunar esfuerzos por parte de los principales actores políticos, económicos y sociales de la comunidad local en la búsqueda del desarrollo local. Es una nueva forma de pensar la ciudad y proyectarla, potenciando sus ventajas o revirtiendo sus deficiencias. En este proceso se trabajó en la elaboración de un diagnóstico sobre la Ciudad y en la construcción de las matrices Dafo. Se seleccionaron objetivos y cursos estratégicos de acción, y se propusieron programas y proyectos tendientes a lograr el desarrollo regional.

La descentralización urbana, por su parte, es una condición necesaria para iniciar un nuevo modelo de gestión municipal. Es, además, un adecuado punto de partida para transferir funciones administrativas y, quizás lo más importante, una instancia para buscar la participación ciudadana y plantear la gestión local a futuro. La experiencia iniciada desde el Municipio de Rosario comenzó con la definición de distritos y sistematización de la información de base. En un programa interdisciplinario se investigaron las características socioeconómicas de la ciudad en su conjunto y por zonas geográficas, para culminar con la delimitación de los Distritos, respetando una organización socioeconómica conformada a lo largo del tiempo.

Ambos instrumentos se complementan para modernizar la gestión, apuntando a lograr el desarrollo local y mejores condiciones de vida de sus habitantes, permitiendo un mayor grado de intervención a los beneficiarios directos de la acción pública.

### **1. DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL**

El nuevo modelo globalizado que proyecta a escala internacional las actividades económicas, la conformación de bloques económicos integrados y la apertura de la economía, tienen impactos diversos sobre las regiones del interior del País. Es evidente que existirán diferencias notables al ser el mercado, como asignador de recursos, el que resuelva los problemas. Habrá regiones ganadoras y regiones perdedoras con el consiguiente aumento del desempleo, mano de obra no calificada, empresas no competitivas, en definitiva pérdida de bienestar de su población.

En este contexto, las transformaciones a nivel local y regional se vuelven un objetivo necesario para competir con otras ciudades y posicionarse en base a sus ventajas comparativas. El municipio asume el rol promotor de esas ventajas comparativas, que abarcan condiciones económicas y factores extraeconómicos relacionados con la calidad de vida (Furlán, 1994).

Los gobiernos locales enfrentan así, crecientes desafíos en el intento de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes y dar respuestas a las crecientes demandas de los mismos. Es muy difícil contrarrestar los efectos de los procesos de apertura y globalización en los cuales se encuentran involucradas regiones y localidades y sobre los que muy poco puede decir o decidir.

Por un lado deben resolver los crecientes reclamos para la prestación de más y mejores servicios, ya que es en este ámbito de poder donde encuentran una instancia concreta para los pedidos. Además, la atracción de la Ciudad es mayor a medida que los servicios mejoran, generando nuevas demandas urbanas y agudizando los problemas económicos para su Administración.

---

\* Las dos investigaciones que dieron lugar a este trabajo fueron financiadas por la Municipalidad de Rosario.

Por otro lado, deben generar procesos de desarrollo que permitan lograr una mayor competitividad local y contrarrestar los efectos negativos de las políticas macroeconómicas. Se deben potenciar los factores endógenos posibles y generar capacidades para crear un proyecto de desarrollo basado en las potencialidades existentes en el ámbito local o regional

En estos casos, toda gran ciudad no puede omitir sus dos dimensiones fundamentales: la intraurbana, la que le permite reconocerse y pensarse a sí misma, y la metropolitana, la que explica y articula su inserción con el conjunto inmediato de centros en el territorio. Cuando el continuo de los fenómenos sociales está acotado por cuestiones de índole administrativo, se crean situaciones conflictivas y aparece la necesidad de buscar otras instituciones y procedimientos de planificación, que a escala metropolitana, permitan salvar con eficacia y eficiencia la situación (Sciara, 1994).

Distintas acciones que se propician desde ambas dimensiones permiten buscar una doble inserción: hacia afuera, se trata de ganar una posición como centro en una red de ciudades en tanto que hacia el interior, se mira la reorganización en pos de alcanzar un funcionamiento orgánico y racional con participación de los cuadros sociales.

Por todo lo señalado nos preguntamos cuál es el rol de la Ciudad en el desarrollo económico, qué instrumentos de gestión posee para tomar medidas concretas en materia urbana o si su autonomía es suficiente para atender efectivamente los problemas relacionados con la promoción del desarrollo. Cómo lograr transformaciones estructurales que permitan responder a las necesidades de sus ciudadanos y generar un crecimiento sostenido y sustentable en el marco de una política nacional que genera concentración, diferenciaciones y exclusión social.

En general puede decirse que el desarrollo económico local busca encontrar una respuesta a la pregunta de cómo puede vivir mejor la gente de determinada comunidad. Si bien su énfasis está puesto en lo económico, el objetivo central está en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de un territorio, generando mayor bienestar mediante la dinamización de la economía local (Asociación Chilena de Municipalidades, 1996).

Es evidente que para solucionar los problemas urbanos se requieren recursos materiales y financiamiento. Pero, además, se requiere de nuevas formas de gestión y de una reestructuración de la organización política tendiente a la obtención de mayor autonomía.

Sin embargo la inexistencia de autonomía municipal limita las posibilidades de gestión, ya que es evidente que existe interdependencia entre la economía del Municipio y el desarrollo económico municipal.

Los mecanismos de concertación público-privado aparecen, entonces, como un medio apropiado en el cual apoyar una estrategia que atienda la recomposición de estas relaciones. Nuevos mecanismos, como formas de articular y actuar desde la planificación, vienen reemplazando las funciones tradicionales de simple control y regulación de los servicios, pasando a roles activos de promoción que apuntan a un desarrollo integral.

La planificación estratégica es una metodología que puede permitir a una Ciudad o un área metropolitana, aunar esfuerzos en la elaboración de objetivos y acciones consensuados por una parte importante de la sociedad. Alcanzar esos objetivos, ejecutar proyectos, desarrollar acciones, permitirá sin duda el despegue local, aún en un marco nacional desfavorable.

## **2. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA**

La planificación estratégica permite a los habitantes de un territorio ser actores más que espectadores de los acontecimientos, logrando una gran influencia sobre los mismos. Así un Plan Estratégico es un plan integral que implica la acción conjunta de todos los agentes institucionales, económicos y sociales, que inciden directa o indirectamente en la actividad económica de un territorio (Asociación Chilena de Municipalidades, 1996).

Es un instrumento apto para reconocer nuevas formas de acción frente a un entorno que se transforma rápidamente, creando un espacio de discusión para articular y generar acuerdos entre los distintos actores sociales, con el objetivo de delinear estrategias de desarrollo y proyectos que posibiliten su concreción.

Fernández Güell (1997) define la planificación estratégica como una forma sistemática de manejar el cambio y de crear el mejor futuro posible para una ciudad. La considera un proceso creati-

vo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, estableciendo un sistema continuo de toma de decisiones que comporta riesgo, identificando cursos de acción específicos, formulando indicadores de seguimiento sobre los resultados e involucrando a los agentes sociales y económicos locales a lo largo de todo el proceso. El Plan Estratégico es el documento que recoge ese conjunto de estrategias desarrolladas a través de objetivos y acciones, debidamente concretadas y ordenadas en el tiempo .

El mismo autor señala como beneficios de este instrumento los siguientes:

- Ofrecer una visión global e intersectorial del sistema urbano a largo plazo.
- Identificar tendencias y anticipar oportunidades.
- Formular objetivos prioritarios y concentrar recursos limitados en temas críticos.
- Estimular el diálogo y el debate interno.
- Fortalecer el tejido social al mismo tiempo que favorecer la movilización social.
- Promover la coordinación entre Administraciones
- Involucrar a la iniciativa privada
- Ampliar la perspectiva política y social.

Este instrumento de gestión requiere de debate, consenso y también de una metodología estructurada, aunque la misma sea lo suficientemente flexible como para adaptarse a las características de cada comunidad, resolviendo los retos de enfrentarse a un entorno dinámico, a procesos urbanos complejos y a una gran heterogeneidad de agentes e intereses.

### 2.1. El Plan Estratégico de Rosario

Durante el año 1995, se inició un proceso de discusión y acuerdos entre distintos actores del medio local, tendiente a construir un proyecto estratégico para nuestra ciudad. Este proceso se formalizó en octubre de 1996, con la constitución de la Junta Promotora del Plan Estratégico Rosario, constituida por representantes del Conjunto de Instituciones más importantes de la Ciudad.

La metodología de trabajo fue definida en base al supuesto de que son los actores involucrados en los procesos los más idóneos para identificar las principales formas de comportamiento que se registran en la Ciudad (PER, 1997).

Las etapas básicas que se establecieron para el desarrollo del plan fueron :

- La elaboración de un **Diagnóstico General**, que muestre los aspectos más destacados de la Ciudad a partir de los cuales se diseñan los escenarios futuros.
- La **formulación del Plan**. En esta etapa se definen objetivos, se fijan las líneas estratégicas y se aprueban proyectos y acciones concretas. Además del consenso se requiere el compromiso ciudadano.
- La **ejecución del Plan**. Esta etapa se cierra con la evaluación de los objetivos proyectados y los resultados obtenidos.

La elaboración del diagnóstico se realizó teniendo en cuenta diferentes áreas de interés, las que conformaron distintos ejes: a) Económico-productivo, b) Físico -ambiental, c) Socio institucional y d) Centralidad Regional y proyección internacional.<sup>1</sup> Cada eje representó un aspecto, una visión particular ligada a determinadas actividades o, desde lo académico, a disciplinas específicas.

El mismo se elaboró mediante el estudio de trabajos preexistentes, relevando más información a través de entrevistas a informantes calificados y realizando talleres de discusión por áreas temáticas. Los resultados se volcaron en matrices Dafo, las que identifican:

---

<sup>1</sup> Por cada eje se constituyó un equipo técnico integrado por distintos especialistas provenientes de la Universidad Nacional de Rosario y de la Municipalidad. A estos equipos se sumaron el trabajo de Comisiones temáticas a las que fueron convocados representantes de numerosas instituciones urbanas y de la zona. Los problemas detectados en cada eje fueron posteriormente analizados en reuniones de trabajo que involucraron la participación y el compromiso de más de 500 representantes con un total efectivo de 5500 Hs/hombre de trabajo voluntario.

**Debilidades:** Problemas existentes que se desean superar o transformar.

**Amenazas:** Tendencias o pronósticos “no deseados”. Tienen por objetivo mostrar cuales podrían ser los riesgos futuros, para tratar de establecer las previsiones a fines de evitarlos.

**Fortalezas:** Elementos positivos identificados como relevantes con los que ya cuenta la Ciudad.

**Oportunidades:** Potencialidades que, de ser bien aprovechadas, otorgarían ventajas comparativas.

La participación del equipo del IIE se concentró, prioritariamente, en el eje económico productivo, el cuál concluyó con la elaboración de la siguiente Matriz:

<p><b>Debilidades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Gran peso en la estructura industrial de ramas poco dinámicas en el modelo vigente.</li> <li>* Bajos niveles de inversión y dificultades para la incorporación de cambios tecnológicos en parte de las Pymes.</li> <li>* Poca inserción externa de las Pymes, sumada a dificultades para permanecer en estos mercados.</li> <li>* Crisis en el comercio minorista y dificultades para alcanzar la reestructuración en este sector.</li> <li>* Dificultades de acceso al financiamiento de mediano y largo plazo en las Pymes, fenómeno que se está revirtiendo en los últimos meses.</li> <li>* Escasa política de control ambiental sobre las empresas, tendientes a mejorar la competitividad de la región.</li> <li>* Subsistencia de altos niveles sectoriales de desempleo y subempleo.</li> <li>* Deficiencias en la provisión de algunos servicios.</li> <li>* Mayores costos tributarios diferenciales.</li> <li>* Escaso poder de toma de decisión desde lo local.</li> <li>* Recepción de migraciones con necesidades básicas insatisfechas.</li> <li>* Resultados dispares en la aplicación de políticas que impulsen la integración y la capacitación laboral.</li> <li>* Deficiencia en el sistema público de transporte de la región.</li> <li>* Se carece de autonomía para el manejo de fondos vinculados a la seguridad y la libre disposición de otros recursos.</li> <li>* Inadecuado costo burocrático en determinadas áreas municipales.</li> <li>* Falta de infraestructura propicia para la realización de eventos que acrecienten la presencia de la ciudad en la región y el mundo.</li> </ul>	<p><b>Amenazas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Nuevos cierres de establecimientos industriales y comerciales frente al proceso de concentración en el sector.</li> <li>* Dificultades de adecuación de las empresas a las nuevas tecnologías de trabajo.</li> <li>* Insuficientes ventajas de localización ofrecidas por la región respecto a otras áreas del país.</li> <li>* Pérdida de nuevas inversiones por falta de un “marketing” activo regional.</li> <li>* Pérdida de proyectos de desarrollo regional por intereses centralistas.</li> <li>* Pérdida de posibilidades de participación en fondos redistributivos para la Región.</li> <li>* Saturación del sistema vial y periférico.</li> </ul>
<p><b>Fortalezas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Posición geográfica privilegiada en el contexto del Mercosur.</li> <li>* Capacidad empresarial local, respaldada en una larga tradición industrial y comercial, posible de ser reorientada.</li> <li>* Presencia de grupos de empresas dinámicas con trayectoria exportadora.</li> <li>* Mano de obra calificada, que ha incorporado a lo largo del tiempo “un saber hacer” con posibilidades de ser reconvertida</li> <li>* Concentración en el área de comercios mayoristas, depósitos y almacenamiento.</li> <li>* Centro de estudios y universidades que actúan en la formación de recursos y producción de conocimientos en una amplia gama de especialidades.</li> <li>* Centro de una región agrícola-ganadera.</li> <li>* Reversión en la tendencia deficitaria en la prestación de servicios.</li> <li>* Proyección de inversiones públicas y privadas de importancia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Buenas posibilidades para desarrollar servicios logísticos de apoyo a las actividades productivas.</li> <li>* Tendencias hacia el aprovechamiento integral de los recursos humanos disponibles presentes en el área.</li> <li>* Óptimas condiciones para desarrollar un centro distribuidor de cargas de una región ampliada.</li> <li>* Asimilada necesidad de coordinar esfuerzos entre Universidad y empresas.</li> <li>* Existencia de numerosos proyectos de infraestructuras, que posibilitarían un cambio en las potencialidades de la región a partir de generar una nueva posición geo-estratégica como: Hidrovía Paraná-Paraguay, Puente Rosario-Victoria, Construcción de Autopista a Córdoba, Refuncionalización del Puerto Rosario, Readequación de los trazados ferroviarios y viales y Aeropuerto.</li> <li>* Grandes potencialidades turísticas de la ciudad, de su geografía, su arquitectura y su oferta cultural.</li> <li>* Desarrollo de un predio ferial.</li> <li>* Posibilidades de desarrollo con la incorporación de nuevas modalidades industriales.</li> </ul>

Previo al cierre definitivo del diagnóstico general, dió comienzo la Segunda etapa del Plan, es

decir la de Formulación del mismo. Esta etapa es considerada clave, dado que en ella se consolidan y expresan las coincidencias y acuerdos institucionales. Se partió de los cuatro ejes ya establecidos para fijar los objetivos y definir las líneas y proyectos estratégicos.

El Objetivo general se definió a través de delinear un horizonte, un escenario realista para el futuro de la Ciudad: ***“Rosario una Ciudad sustentada en el trabajo y la creación, con oportunidades de vida y de progreso para todos sus habitantes, recupera el río y se constituye en punto de encuentro del Mercosur”***.

Las líneas estratégicas constituyen el factor fundamental para conseguir la realización del objetivo central. En el caso del PER se definieron cinco grandes “Sueños”, que se corresponden con grandes líneas estratégicas expresadas en forma ilusionadora: La Ciudad del Trabajo, La Ciudad de las Oportunidades, La Ciudad del Río, La Ciudad de la Creación y la Ciudad del Encuentro.

Si bien los sueños reflejan deseos, deben traducirse en metas y objetivos claros y a partir de ellos definir acciones estratégicas, avanzando en un conjunto de opciones enunciadas como proyectos y programas específicos.

En la actualidad se está en la etapa de definición de programas y proyectos que respondan al objetivo general del Plan logrando los objetivos particulares de cada uno de los sueños. En el caso de la **Ciudad del Trabajo** se pretende “Convertir a Rosario en centro regional de transporte y servicios, recuperando asimismo su perfil de ciudad laboriosa, industrial y competitiva”. Para ello se señalan como objetivos particulares:

- Aprovechar la posición geoestratégica de Rosario como centro polimodal de transporte e intercambio de la región y comunidad logística del Mercosur.
- Fortalecer o reconvertir las actividades productivas existentes y generar condiciones para el desarrollo de nuevas actividades.
- Fomentar la creación de empleo y la capacitación de las personas.

Si bien aún no se ha terminado la etapa de formulación definitiva de los diversos programas y proyectos se puede señalar programas tendientes a fomentar las Pymes, a favorecer el desarrollo de importantes obras de infraestructura y a generar oportunidades de trabajo y competencias laborales.

### **3. LA MODERNIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL**

Este concepto incluye un complejo conjunto de transformaciones de la gestión en la Administración Local, pero que trascienden sus límites internos involucrando también las relaciones con la sociedad en que ellos actúan (Furlán, 1995). Es por ello que este proceso es mucho más amplio que la mera reforma administrativa o la racionalización municipal, abarcando cambios tanto a niveles intramunicipales, como interjurisdiccionales y también en las relaciones de los municipios con la comunidad

Una característica de este proceso es que no existe un modelo de gobierno local definido a priori, sino que las distintas experiencias implementadas en diversos lugares van marcando el camino a seguir.

“Emergen nuevas modalidades de expresión y movilización social, a través de comunidades basadas territorialmente, ante las cuales la autogestión, la participación, la descentralización, la auditoría y el control cívico de las decisiones y la administración pública de los aspectos relacionados con la esfera de la reproducción de la población, se convierten en requisitos indispensables para legitimar el nuevo orden” (Cider, 1992).

Ante este nuevo esquema surge la necesidad de reestructurar la organización política tendiente a la asunción de mayores facultades y atribuciones, esto es conseguir mayor autonomía; la justificación se puede encontrar en que gran parte de los reclamos trascienden la competencia administrativa de los municipios, siendo sin embargo el Gobierno local quien aparece como responsable directo frente a la población.

Además, se debe destacar que es en el modo de relación que se establece entre el poder político local y la comunidad, donde se han centrado los esfuerzos por mejorar los mecanismos de participación social (García Delgado y Garay, 1989). “Así, el proceso de desarrollo económico aparece, genéricamente como la expresión de la triple capacidad de una sociedad económica para innovar, para ser solidaria, para reaccionar y para regular. Esta última hace referencia a un milieu económico

local para producir un conjunto de reglas en armonía con las reglas procedentes de un nivel más elevado, con la finalidad de garantizar la existencia y permanencia de una solidaridad sociocultural entre todos los actores" (Furió, 1996).

La modernización de un Estado no significa necesariamente privatizar sus empresas ni achicar el tamaño de su administración, sino más bien prestar más y mejores servicios a todos los ciudadanos, asegurando la igualdad de oportunidades para garantizar la equidad (Etchegaray Aubry, 1998).

La descentralización, como uno de las formas de modernizar el estado, ha sido tratado desde hace más de una década por muchos autores y desde distintas perspectivas, teniendo un significado muy amplio y ocasionando diversos debates. Desde el punto de vista de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado se toma a la descentralización como potenciadora de la democracia. Desde la óptima del Desarrollo local y regional se pone énfasis en las ventajas que este proceso tiene para potenciar el desarrollo socioeconómico de las distintas regiones. Desde la problemática urbana se destaca la creciente participación ciudadana. (Rivoir, 1995).

Boisier plantea la descentralización del sector público como el reconocimiento de determinadas competencias a organismos que no dependen jurídicamente del Estado, ya sean de orden territorial, administrativo o político, o diferentes combinaciones de ellas. (Rivoir, 1995).

En un proceso de descentralización los gobiernos nacionales reducen su ámbito de acción mientras los gobiernos locales tienen nuevas y más responsabilidades, pero son éstos los que tienen mayores condiciones para una efectiva gestión pública al estar más cerca y tener más claro las prioridades de los usuarios, las relaciones entre la acción y los resultados y la relación entre los costos y los beneficios (Batley, 1998).

Jordi Borja (1990) plantea la necesidad de construir una "**democracia territorial**" afirmando que "La política municipal deberá tenerlo todo en cuenta y procurar articular la acción de crecimiento (desequilibrado), la inversión económica (que favorece los sectores altos y medios), la legitimación de la iniciativa privada y del beneficio, con la actuación reequilibradora y redistributiva. Sólo en la medida que consiga un gran apoyo social para sus proyectos y que legitime profundamente los valores libertarios, igualitarios y solidarios podrá realizar esta síntesis."

El mismo autor agrega: "En las grandes ciudades se da un doble proceso. Por una parte, se debate sobre la necesidad de una organización metropolitana que corresponda al fenómeno urbano real y, por otra, se inician procesos de descentralización hacia los barrios o distritos urbanos. En cualquier caso, la descentralización aparece como una condición indispensable para la participación ciudadana, considerada a su vez como un mecanismo fundamental para promover la cooperación y la integración sociales y para modernizar las administraciones públicas" (Borja, 1990)

En el caso de ciudades medias y grandes adquiere también importancia el proceso de proceso de descentralización submunicipal, siendo éste el caso de nuestra ciudad así como de otras entre las cuales se pueden señalar Córdoba y Montevideo.

### **3.1. Programa de modernización y descentralización de la Municipalidad de Rosario.<sup>2</sup>**

Los fundamentos de la implementación de este programa se apoyan en las condiciones de la Ciudad, que presenta problemas para su administración, gestión y gobernabilidad derivados de su tamaño, carencias y desigualdades socioeconómicas y físicas y de una centralidad muy fuerte y desequilibrante. Para el desarrollo de este Programa fue necesario la delimitación de Distritos, tarea en la cual tuvo participación un equipo de investigadores del IIE.

El trabajo se desarrolló en el marco del **Convenio de Cooperación Técnica** firmado entre la Municipalidad y la Universidad Nacional de Rosario, participando las Facultades de Arquitectura, Planeamiento y Diseño; Ciencias Económicas y Estadística y Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

La delimitación de Distritos significa una nueva organización del espacio urbano, con una área de influencia de cada Nuevo Centro Municipal, en el cual se precisará:

- La organización de las tareas vinculadas a la desconcentración funcional y operativa de servicios.

---

<sup>2</sup> Parte de los conceptos vertidos en este punto fueron extraídos de los documentos del Programa de Descentralización y Modernización Municipal.

- La coordinación de las actividades que deban desarrollar las distintas áreas, tales como las de salud, cultura, promoción social y otras.
- La organización de las estructuras comunitarias.
- La redefinición de las políticas urbanas a impulsar por el gobierno local.

La delimitación de estos distritos se constituye en el campo de aplicación de políticas diferenciadas tendientes a establecer un cuadro de prioridades, incorporando a los distintos actores sociales y comprometiéndolos con la transformación de cada sector de la ciudad.

Es por ello que para su delimitación se requirió de un verdadero trabajo de investigación interdisciplinaria que permitió la profundización de ciertas cuestiones específicas y estableció una base de reflexión más amplia, necesaria al abordar una temática tan compleja.

El trabajo se desarrolló integrando el ámbito académico y el de la administración municipal, para garantizar su aceptación e inserción en la gestión. Las tareas se desarrollaron con la participación de:

a. Un equipo por el Programa de Descentralización y Modernización de la Secretaría General de la Municipalidad, conformado por técnicos municipales delegados de distintas reparticiones.

b. Tres equipos correspondientes a cada una de las Facultades participantes: Arquitectura, Planeamiento y Diseño; Ciencias Económicas y Estadística y Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

### **3.2. Metodología aplicada para la delimitación de los Distritos**

Se comenzó por el relevamiento de todas las fragmentaciones existentes para la Ciudad y el análisis de sus usos. A partir de allí el equipo municipal brindó una predelimitación la que debía ser estudiada, analizada, criticada y modificada por cada uno de los otros equipos desde distintos enfoques.

Los investigadores de nuestra Facultad tuvieron a su cargo, desde un enfoque **socio-económico**, estudiar y analizar las diferencias entre los distintos fragmentos en función de:

- cantidad y tipo de población;
- presencia o ausencia de condiciones de marginalidad y marginalidad estructural;
- mayor o menor capacidad económica de los distintos fragmentos;

Además la necesidad de un perfeccionamiento o modificación de los límites fijados en la predeterminación se debía hacer en función de las siguientes cuestiones:

- presencia de áreas homogéneas en cuanto a su conformación socio-económica que no convendría fraccionar para no debilitar;
- tendencias registradas a la concentración de actividades y servicios vinculadas a una temática específica.

La determinación definitiva de los fragmentos surgió como resultado de la confrontación de los diferentes estudios realizados por los distintos equipos, de las críticas recogidas a la propuesta original, y de la evaluación de las distintas propuestas presentadas como alternativas de modificación de la misma.

### **3.3. Trabajo realizado por los investigadores del área socioeconómica**

En base a los objetivos propuestos se tomaron tres ejes fundamentales para caracterizar a la ciudad en su conjunto y, a su vez, para analizar cada uno de los fragmentos propuestos en la delimitación preliminar de los Distritos: Población y vivienda, condiciones de vida y marginalidad estructural y estructura productiva.

Los aspectos poblacionales y de vivienda se trabajaron con información proveniente del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991, ya que no se contaba con información más actualizada. Se trabajó la variable cantidad de habitantes en forma global y desagregada por grupos etarios, así como la relativa a cantidad de unidades habitacionales. Se partió del análisis de las secciones policiales, pero fue necesario su desagregación a nivel de unidades territoriales menores, llegándose a nivel de fracción y radio censal para la definición de las zonas.

Este análisis fue de suma importancia para la discusión del tamaño final de los Distritos, siendo necesario buscar un equilibrio entre dimensión económicamente eficiente fundada en criterios de racionalidad administrativa, a la vez que lograr reunir una escala socialmente apropiada para facilitar la participación comunitaria.

También se estudiaron las **condiciones de vida y marginalidad** estructural de la población, recurriéndose a los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas de Hogares y de Población (NBI). Se procedió en primera instancia a elaborar un marco teórico metodológico para luego, en función de la información disponible, elaborar los indicadores pertinentes.

Se identificaron los hogares y la población que vive en ellos, que no satisface sus necesidades básicas. Es decir aquellos grupos de población que han sufrido históricamente carencias, denominados "pobres estructurales", que enfrentan serios problemas de habitat, especialmente en infraestructura social y de servicios, pues gran parte de ellos reside en asentamientos irregulares (PNUD-BIRF, 1992).

Los cinco criterios utilizados por el INDEC para definir la pobreza, teniendo en consideración las variables relevadas en el censo son:

1. Hacinamiento: Familias que habitan viviendas con más de tres personas por cuarto.
2. Vivienda: Familias que habitan viviendas inadecuadas, como piezas de inquilinato o viviendas precarias.
3. Servicios sanitarios: Familias que viven en casas sin ningún retrete con descarga de agua.
4. Educación: Familias en las que por lo menos un niño en edad escolar entre 6 y 12 años no asiste a la escuela primaria.
5. Capacidad de subsistencia: Familia con cuatro o más personas por miembros ocupados, en las que su jefe tiene bajo nivel de educación (nunca asistió o asistió dos años o menos al nivel primario).

El método de NBI no es el único para calcular pobreza y condiciones de vida, a la vez que merece algunas objeciones, pero fue útil para este estudio porque permitió obtener una visión general de la Ciudad y de las homogeneidades o heterogeneidades existentes desde las condiciones señaladas.

Luego, se construyeron los indicadores para cada seccional policial, a partir de los datos correspondientes a las Necesidades Básicas Insatisfechas de la población, según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991<sup>3</sup>, incorporando además datos sobre cobertura de salud. Estos indicadores son:

- Relación entre hacinamiento y población de seccional
- Relación entre población sin cobertura de obra social ni plan médico y población de seccional.
- Relación entre niños en edad escolar que no asisten a la escuela y población entre 6 y 13 años por seccional.
- Relación entre cantidad de viviendas precarias y total de viviendas por seccional.
- Relación entre cantidad de viviendas sin retrete, con descarga de agua y total de viviendas por seccional.

Tomando en cuenta los valores medios en cada caso, se procedió a construir un indicador global que comprendiera los cinco antes señalados, según el valor y la frecuencia con que superan al promedio, en cada una de las seccionales, llegando a determinar cuatro rangos de condiciones de vida de la población.

Como resultado de este análisis se obtuvo una aproximación a la "distribución espacial" de la pobreza en Rosario, que contribuyó a fijar los límites de los Distritos.

La caracterización de la **estructura productiva** de la Ciudad, se trabajó a partir de la composición y distribución urbana de las actividades, diferenciando la industria manufacturera de las acti-



vidades comerciales y de servicios complementarios, tanto sean aquellos utilizados como apoyo a la producción como las destinadas al consumo y/o atención de la población.

En el caso de la industria, el análisis se centró en los datos provisorios provenientes del Censo Nacional Económico 1994. Nuestra unidad de análisis comenzó siendo la Seccional Policial, trabajándose con los padrones censales de barrido conteniendo los datos generales del local, domicilio y rango de personal ocupado. Agregar esta información, requirió un trabajo cartográfico previo para convertir el radio y la fracción censal en la unidad de análisis.

La información fue sometida a un proceso de depuración al detectarse que la misma requería un ajuste previo que permitiera adaptarse a los objetivos (administraciones centrales caracterizadas como plantas industriales, locales cuya caracterización de personal ocupado no era la correspondiente o domicilios incorrectos entre otros). El trabajo se realizó en base al conocimiento previo del equipo y a contactos con informantes de la unidad bajo análisis, a fin de corroborar la información disponible. Se debió, además, homogeneizar los datos para permitir su comparación con los provenientes de los Censos Nacionales Económicos 1974 y 1985.

Finalmente se clasificó a los locales industriales según rango de personal ocupado y por tipo de actividad desarrollada, lo que permitió confeccionar los cuadros respectivos y proceder a localizar gráficamente todos aquellos locales con más de diez personas ocupadas (los más pequeños se descartaron por su distribución poco diferenciada).

La localización en el plano permitió una rápida visualización de la distribución de locales en el ámbito del Municipio, así como en cada uno de los Distritos determinados, pudiéndose detectar los núcleos de concentración existentes. Se comparó, asimismo, esta localización con la proveniente de los dos censos anteriores, estableciéndose las tendencias.

El procesamiento de la información antedicha, posibilitó su utilización para la elaboración de un cuadro que muestra el grado de concentración de los mismos por sección policial, obteniendo una idea aproximada del poder económico de cada una de estas unidades de análisis.

Respecto a la participación de las ramas industriales se elaboraron dos indicadores: el primero muestra la participación absoluta o intradistrito y el segundo la participación relativa o interdistrito.

Al igual que en el caso de la industria, en el caso de los servicios, se procedió a recopilar y depurar la información proveniente de los padrones censales, limitando el análisis al año 1994 dada la falta de información de censos anteriores que permitiera establecer la comparación intercensal. La complejidad que caracteriza el estudio de este sector obligó, además, a definir un criterio para la ubicación de locales en el plano del Municipio, optándose por restringir la misma a aquellos servicios considerados de mayor relevancia para el análisis.

A partir de estas limitaciones, se procedió a localizar en un plano aquellas actividades económicas relevantes, que por sus características pueden considerarse como prestadoras de servicios finales, en tanto las mismas satisfacen en forma directa las necesidades del consumidor o usuario. Se incluyen en este grupo los Bancos y locales de telecomunicaciones en su totalidad, supermercados y hoteles con más de cinco personas ocupadas, estaciones de servicios y grandes comercios minoristas con más de 10 personas ocupadas. No se localizaron los locales de menor tamaño por su gran número y distribución poco diferenciada, se consideró que no aportaban a este análisis particularizado.

En un segundo plano se localizaron los locales comerciales correspondientes a comercio mayorista, locales de depósito y almacenaje, con más de diez personas ocupadas, identificados como servicios a la producción. Estos últimos tienen una lógica diferente a los servicios anteriores, ya que pueden ser asociados a distintas actividades productivas y no tanto al consumo directo de la población en su conjunto.

Como puede apreciarse de la descripción de las tareas realizadas, el trabajo efectuado tuvo un alcance mucho mayor que la delimitación de los distritos inicialmente propuesta, ya que la información elaborada (sistematizada y clasificada por Distrito) constituye en una primer instancia, un soporte de gran valor para afrontar la gestión en los nuevos Centros que se han comenzado a implementar con el cumplimiento del Programa.

#### **4. REFLEXIONES FINALES**

Las transformaciones experimentadas recientemente en el contexto económico y social internacional nos enfrentan a una forma de desarrollo donde lo local adquiere vital importancia. Esto obli-

ga a los gobiernos de las ciudades a la instrumentación de nuevos modos de gestión, lo suficientemente “ágiles” como para ofrecer respuestas adaptadas a la realidad cambiante y oportunos como para atender en tiempo a las demandas crecientes que plantea la sociedad.

Pero en esta nueva organización no todas las regiones se ven igualmente beneficiadas o afectadas, y para comprender las iniciativas de desarrollo local encaradas es necesario mirar hacia atrás, su evolución histórica, ya que no todo instrumento de gestión es aplicable a cualquier lugar y en cualquier momento.

Cada ciudad, cada comunidad, cuenta con un conjunto de recursos propios y de formas de organización y relación “exclusivas” que constituyen la base de su potencial de desarrollo. La capacidad de que dispone un territorio para desarrollarse no sólo se vincula con el potencial disponible de recursos, posibles de ser utilizados, sino que fundamentalmente depende de las ventajas competitivas que la ciudad pueda crear y sostener en el tiempo, de la posición estratégica que éstas adopten en un esquema territorial de mayor jerarquía y de la imagen que consigan proyectar a escala internacional (Vázquez Barquero, 1997).

La cuestión a resolver es en que forma, por qué camino y de que combinación de recursos se vale cada centro urbano para alcanzar su desarrollo. En el caso de nuestra ciudad debemos tener presente que estamos hablando de una localidad de un millón de habitantes, con una situación geográfica privilegiada que le abre muchas posibilidades en el contexto de integración del Mercosur. Es indudable que debe aprovechar sus potencialidades pero también es necesario cuidar de no producir efectos desestructurantes y dualizadores sobre el territorio, es decir una nueva geografía de marginalidad que provoque nuevas formas de inequidad espacial y social.

La experiencia iniciada desde la Municipalidad de Rosario con los dos instrumentos analizados: Programa de Descentralización y Plan Estratégico Rosario, se encuentran en plena etapa de implementación y constituye un avance significativo.

La Descentralización Municipal no está pensada como una mera desconcentración de funciones para lograr una mayor eficiencia en la gestión administrativa, sino que se pretende actúe como un disparador para lograr una democratización de los procesos de toma de decisiones, con posibilidades de autogestión de los Distritos.

Para la delimitación de los Distritos se trabajó con variables generales y desagregadas por zona, elaborándose una base de información que, si bien debe ser adecuadamente implementada y ajustada, sus datos constituyen un buen comienzo en que apoyar la etapa de conocimiento detallado de la Ciudad.

Visto desde esta perspectiva, la delimitación ha sido correctamente planteada como una instancia trascendente, tomándose en cuenta la conformación actual del territorio, en base a estudiar los vínculos sociales, las instituciones, la población y su distribución, la concentración-dispersión de actividades productivas, su estructura física-funcional y su historia urbana entre otras variables relevantes. Se le ha dado a este proceso una buena difusión, convocándose a la población una vez definidos los Distritos para su conocimiento, tratando de encontrar consenso -o disenso- para su aceptación definitiva.

Se debe rescatar, también, tanto la priorización que tuvo este proyecto para las políticas decididas desde el Municipio como la rapidez con que se buscaron resultados concretos y como se ha comenzado a hacerse efectiva su concreción. La reciente implementación de las dos primeras Unidades de Gestión Descentralizadas (a través de las cuales se da curso a los reclamos y prestación de servicios básicos), la puesta en funcionamiento del Primer Centro de Distrito y el comienzo de las tareas para el segundo de los Centros programados, son pasos concretos y firmes que describen el éxito alcanzado por la gestión hasta estos momentos.

El proceso iniciado en el Municipio de Rosario tendiente a una descentralización intramunicipal no se corresponde con la descentralización interjurisdiccional, ya que si bien en nuestro país ha existido un proceso de descentralización del gobierno nacional hacia las provincias, no ha ocurrido lo mismo en la Provincia de Santa Fe. Este es uno de los puntos por los cuales se brega en el PER, ya que es una demanda de la sociedad en su conjunto.

Desde el Plan Estratégico Rosario, se trata de construir entre todos una ciudad que integre los esfuerzos del sector público, el sector privado y la sociedad civil en su conjunto, para identificar y acordar aquellos proyectos creativos, claves para construir un futuro.

Tan importante como los resultados que se esperan obtener al implementar y ejecutar los proyectos consensuados, es el proceso que se está llevando adelante. La construcción colectiva de la ciudad, el impulso de un espacio de cooperación, la capacidad de los actores para alcanzar consenso en torno a temas estratégicos y revitalizarlos, son aspectos que dan verdadero significado al PER.

La modernización del Estado Municipal, así como el logro de autonomía, son los puntos que el Plan debe incorporar como estratégico y sumamente necesario para el desarrollo de cualquier otra gestión y conlleva un proceso de participación en las decisiones en forma paulatina muy importante.

Los dos instrumentos presentados implican la participación activa de todos los actores sociales de la ciudad. La descentralización permitirá una mejor gestión para resolver los problemas coyunturales de la Ciudad a la vez que participar más eficazmente, con todos los actores sociales de la Ciudad, en una planificación estratégica que permita cumplir los objetivos futuros, consensuados por la sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA

- ASOCIACION CHILENA DE MUNICIPALIDADES (1996): *"Desarrollo económico local"*. Serie Manuales Didácticos N° 167.
- BADÍA, Gustavo y otros: *"Descentralización, desconcentración, centralización. Un análisis de las funciones del Estado"*.
- BORJA, Jordi (1990) *"Las Grandes Ciudades en la Década de los Noventa"*. Artículo sobre *"Políticas y gobierno en las grandes ciudades"*. Editorial Sistema. Madrid.
- BRESSAN, J. Carlos (1994) *"El desarrollo económico local"* en el anterior ver pag.83
- CAMPBELL, Tim: *"Descentralización hacia los gobiernos locales en América Latina y el Caribe"*. Reporte N° 5 Julio 1991. Programa de Estudios Regionales.
- FERNANDEZ GÜELL, José M. (1997) Ver en el libro sobre *"Planificación Estratégica de Ciudades"*. Parte I sobre Marco conceptual de la planificación estratégica de ciudades.
- FURLÁN, Jose Luis (1994), *La modernización del gobierno local. Aportes para un cambio estratégico*. Editor, Instituto para el Desarrollo Municipal, Córdoba.
- GARCIA DELGADO, Daniel y Alfredo Garay (1989). *"El Rol de los gobiernos locales en la Política Argentina."*, en *Descentralización y Democracia en Gobiernos Locales*. Jordi Borja y otros. CIASCO- SUR- CEUMT. Colección Estudios Urbanos. Barcelona
- HURTADO, Julio (1995) *"Las políticas sociales y la cooperación internacional en el cono sur: diagnóstico y perspectivas."* pp.69-92. En *Revista Interamericana de Planificación*. SIAP. Vol XXVIII. N°109. Enero -Marzo.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC) (1992). *"La pobreza en Argentina"*, Buenos Aires.
- PER (1998)-MUNICIPALIDAD DE ROSARIO. *"Rosario Centro geopolítico y económico de una Región Metropolitana. Puerto y Puerta del Mercosur"*.
- PER (1997)-MUNICIPALIDAD DE ROSARIO. *"Diagnóstico"*.
- PNUD-BIRF (1992) *"Estudio para el diseño de políticas públicas"*. Buenos Aires, 1992.
- ROBIROSA, Mario y otros (1990) *"Turbulencia y planificación social"*, Buenos Aires, UNICEF- Siglo XXI.
- SCIARA, Angel: (1994) *"Economía del y en el Municipio"*, en *Realidad Económica* N°121. Buenos Aires.
- MUNICIPALIDAD DE ROSARIO (1996) *"Documento Base para la Descentralización de la Municipalidad de Rosario"*.
- VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio (1997): *"Notas sobre la Estrategia del Desarrollo Territorial"*, en la *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, Año XIX. Suplemento especial N°1.