

## **Transformaciones urbanas y reestructuración: Estudio comparativo de Córdoba, Rosario, Montevideo y Porto Alegre**

**María José Bazán Lopes<sup>1</sup> - Olga Ravella<sup>2</sup>**  
**IDEHAB, Instituto de Estudios del Hábitat - FAU,**  
**Fac. de Arquitectura y Urbanismo**  
**UNLP, Universidad Nacional de La Plata –**  
**Calle 47 N°162 - (1900) La Plata -**  
**Tel./Fax: 54-21-21×4705**  
**Email: bazanlopes@yahoo.com -**  
**Email: oravella@arqui.farulp.unlp.edu.ar.**

### **Resumen**

El doble proceso de mundialización e integración regional plantea a políticos y administradores de las ciudades la necesidad de intervención para posicionarlas en el contexto de las nuevas relaciones de producción. Se parte de la hipótesis de que las posibilidades de constituirse en ciudades competitivas dependerá del desarrollo histórico, la capacidad de la sociedad civil de producir acciones de cooperación y el consenso entre las fuerzas componentes propias y entre otras ciudades de la región. Para su desarrollo, se toman los conceptos expresados en la teoría de regulación expresadas por B.

Coriat<sup>3</sup> y de presupuestos sobre las condicionantes que se exigen a las ciudades en el proceso de reestructuración. En base a estas aproximaciones, el objetivo de este trabajo es analizar las estrategias que adoptan las administraciones de algunas ciudades del MERCOSUR (en este caso en las ciudades de Córdoba, Rosario, Montevideo y Porto Alegre) para adecuarse a este nuevo escenario, a través de sus condicionantes, éxitos y fracasos, presentándose aquí las primeras conclusiones.

1 Becario Perfeccionamiento UNLP. Maestrando en Hábitat y Vivienda, FAUD, UNMDP.

2 Profesor Investigador UNLP.

3 CORIAT B. y TADDÉ D., 1993: Made in France. L'industrie française dans la compétition mondiale, Le livre de Poche, París.

### **1. Introducción:**

El rol de las ciudades, en el marco de los cambios de las relaciones de producción a través de los procesos de mundialización, globalización y regionalización, están siendo estudiadas desde diversas aproximaciones. Estos procesos implican una profunda crisis del paradigma técnico-económico anterior para ir conformando uno nuevo que se basa fundamentalmente en la información, al decir de M. Castells.

Milton Santos expresa que el atraso relativo de nuestros países latinoamericanos podría convertirse en ventajas comparativas ya que "...el hecho de que el espacio no se haya completamente modificado hace que continuen sobre el territorio, pero

sobretudo en las ciudades, formas que aún son polivalentes y plásticas, permitiendo formas múltiples de utilización”.

Desde las teorías de procesos no lineales y relacionados a las transformaciones territoriales actuales, E. Laszlo (1990) plantea que la evolución de la sociedad no está solamente vinculada a su pasado o a ciclos predeterminados que definirán la siguiente etapa, sino que “..ésta estará condicionada por la capacidad de los seres humanos para construir esa nueva sociedad que será global. La sociedad será integrada pero diversificada; dinámica y compleja; descentralizada en muchos niveles. Y además puede sobrevivir o no.”

Según Carlota Pérez, el proceso de reestructuración incluye algunas exigencias como:

- un nuevo modelo para la organización óptima de la empresa;
- un nuevo perfil ocupacional en cantidad y calificación;
- un nuevo patrón de localización geográfica de la inversión, pues la transformación en la estructura de costos relativos modifica la distribución de las ventajas comparativas; y,
- inversiones en infraestructura destinadas a proveer al nuevo modelo tecnológico.
- la existencia de una política de innovación inmersa en un claro y amplio proyecto de desarrollo activamente soportado por las autoridades locales y regionales;
- la presencia de una red motivada con personas claves en las esferas del gobierno y con buenos contactos con empresarios, banqueros, investigadores, academias etc.;
- una red de transporte y comunicaciones, e instituciones de enseñanza superior;
- y, · organizaciones que asuman el rol clave en la realización de un proyecto, operen en forma autónoma y con uso flexible de los recursos financieros, con posibilidad de acceso a otras fuentes no sólo el Estado (agencias nacionales, bancos, empresas privadas, etc).

Por otra parte las exigencias para impulsar en las ciudades nuevas formas de localización de actividades productivas o de servicios estarían ligadas a la existencia de:

- servicios municipales asegurados,
- proximidad a aeropuertos o ferrocarriles de alta velocidad,
- existencia de industria, universidad y conjuntos habitacionales,
- infraestructura telemática optimizada;
- sitio agradable;
- planificación participativa y
- existencia de un plan de base para el desarrollo.

Esta especie de plataforma intencional surge de las experiencias adquiridas en la reestructuración de los países industrializados sustentados en el grado de desarrollo económico, la institucionalización de sistemas de planificación, y los procesos democráticos a partir de la 2da Guerra Mundial, acompañados de un Estado de Bienestar que posibilitó una más homogénea distribución de la riqueza. Habida cuenta de las falencias de los sistemas tradicionales de planificación, a partir de los 90s se formularon en Europa adecuaciones a las herramientas utilizadas hasta ese momento, denominándose “planificación estratégica”, con las cuales se encararon la reorganización de regiones y ciudades. En este trabajo se presenta un primer análisis sobre cómo se enfrentan, algunas de las ciudades

integradas a la red de las denominadas “mercociudades”, a los desafíos del proceso de reestructuración.

## **2. El contexto regional:**

La ciudad latinoamericana enfrenta los cambios tensionada por algunas cuestiones como:

- *el acelerado crecimiento urbano*, que no siempre va a la par de la recualificación esencial de las tierras incorporadas, por la extensión de las redes urbanas;
- *el crecimiento y la agudización de las situaciones de pobreza*, acentuada por los efectos de la reconversión productiva en el mercado laboral, la precarización, la informalidad y la falta de las necesarias provisiones de soporte que nunca contempló nuestro Estado “subdesarrollado” de Bienestar;
- *la segregación y estratificación urbana*, donde el mercado de tierras y el poder económico-social va espacializando polarizaciones crecientes, generando áreas diferenciales difícilmente articuladas, con episodios donde fenómenos como la inseguridad, la violencia, la discriminación, la xenofobia y la anomia son moneda corriente;
- *el deterioro ambiental*, producto de un modelo industrial eno-ergo-intensivo donde los residuos, la contaminación y el agotamiento de recursos no renovables son problemas urgentes a resolver; y,
- *las grandes inversiones* que regeneran la ciudad en muy corto plazo, a través de los cambios de uso, la incorporación de nuevas tierras y la depreciación de localizaciones históricas, que presionan al gobierno local hacia una flexibilización de los códigos de uso de suelo en su poder de gestión (acciones que son ejercidas tanto por los grupos inmobiliarios constituidos recientemente en holdings de empresas multinacionales o con la participación del narcotráfico).

Así, coexisten polarizaciones, con áreas globales y zonas sumergidas, población integrada y excluida en una misma ciudad, separadas por una brecha social que se agranda a cada instante. Esta nueva compleja cuestión urbana introduce en la agenda municipal el desafío de articular el territorio en términos integradores y equitativos socialmente, a la voz del imperativo de insertarse en alguna medida en el sistema global, en una tensión contradictoria: integrarse a un mundo globalizado y homogeneizante como vía de su sobrevivencia, y a la vez mantener su propio perfil como carta fundamental para ir hacia el desarrollo.

En este escenario, las prácticas tradicionales de planificación, basadas en la concepción “clásica” de la ciencia, perimieron sin resultados satisfactorios a la vista, ya que mientras se pensaba el “ordenamiento” de la ciudad, ella crecía caóticamente y sin límites... Y en este contexto surge el éxito del Plan de Barcelona y como nueva panacea urbana la planificación estratégica, modelo que luego fue importado por intendentes y alcaldes de Latinoamérica convencidos de “... que una ciudad sin plan estratégico es una ciudad sin futuro...”<sup>9</sup>. La idea fue apoyada también por agencias internacionales tales como el Banco Mundial a través de un pautado específico como el Programa urbano para el decenio 1990: una estrategia para los países en desarrollo y retomados por la CEPAL, proponiendo métodos “sostenibles” de ordenación del medio ambiente urbano, el apoyo político a la acción focalizada, el mejoramiento de las bases de información

a través de la investigación, y la elaboración de estrategias ambientales correctivas.

El escenario de las nuevas políticas urbanas tienen dos elementos comunes: un marco institucional en proceso de cambio y un elevado nivel de criticidad de la problemática socio-urbana que erosiona la gobernabilidad local, por la desconexión entre el avance del proceso de mundialización y la falta de una regulación política central hacia los grandes capitales.

El escenario institucional (en mayor o menor grado) se construye con las siguientes situaciones:

- el paso de un Estado “subdesarrollado” de Bienestar al Estado Neoliberal facilitador, restringiendo su campo de acción en favor del privado;
- dentro del mismo Estado, de una estructura integrada a una fragmentada y en asociación con el privado y las organizaciones comunitarias;
- en la ingeniería de gestión estatal, de una hegemonía central en las decisiones, a las nuevas posibilidades de las instancias locales y regionales (algo que se plasma discursivamente en “descentralización”), de organizaciones burocráticas y jerárquicas a formas de gobernabilidad más proactivas e interactivas con grupos locales por la negociación; y,
- en las relaciones sociales, del par antagónico público-privado a las formas colaborativas y asociativas entre ambos sectores.

Los casos estudiados adoptaron distintas estrategias y tácticas, basadas en esas recetas que visualizan la ciudad como un proceso social en integración armónica con su soporte territorial a través del manejo racional y eficiente de sus infraestructuras, pensando que de ese modo se podrá alcanzar el desarrollo. Córdoba, Rosario y Montevideo han comenzado casi simultáneamente los procesos estratégicos (en 1994 el primer caso y 1996 los otros dos), cada uno con un propósito específico que las diferencie y fortalezca en la red urbana, mientras que los cambios en la gestión de Porto Alegre comienza con anterioridad con la asunción de un partido de izquierda en el gobierno local.

## **2.a. Córdoba:**

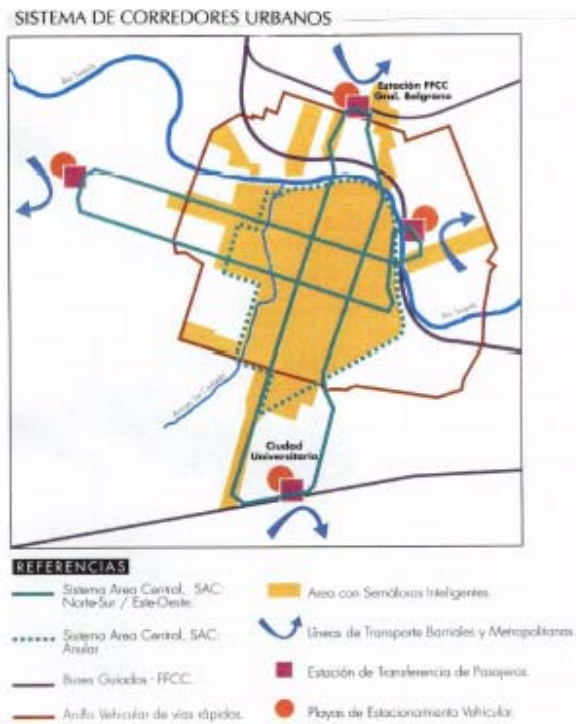
A partir de la incorporación de los postulados del plan estratégico de Barcelona, la meta de la Municipalidad de Córdoba es constituir a la ciudad en **capital cultural del Mercosur** y locus de negocios de la región mediterránea del bloque. Para ello cuenta con ciertas ventajas:

- un centro histórico con un plan de embellecimiento físico y de reconfiguración urbana que data de los 70s, que potencian una arquitectura con gran calidad de diseño urbano, edilicio y constructivo,
- un desarrollo económico basado en la localización de la industria automotriz a partir de los 60s, que posibilitó la creación de una masa crítica de mano de obra especializada, y que ahora está en etapa de reconversión,
- ser una ciudad capital de provincia históricamente dedicada al turismo de rango nacional,
- la existencia de un centro universitario, antiguo y de intelectualidad con prestigio,
- y
- una red de ONGs con trayectoria en acciones relacionadas con los sectores de pobreza.



Los procesos de implementación de una gestión estratégica abrieron el debate sobre las necesidades de reformas importantes en el modelo de planificación/gestión de la ciudad, con miras a trabajar a en una presición mediano y largo plazo las tendencias y escenarios bajo el análisis DAFO10, definir el rol o roles pretendidos para la ciudad y diseñar los ejes estratégicos flexibles y las actuaciones prioritarias de transformación para una mayor articulación público-privada. Los ejes de acción son:

- I. Una ciudad funcionalmente equilibrada, espacialmente integrada, policéntrica y articuladora de su entorno metropolitano;
- II. Posicionar a Córdoba como ciudad competitiva, articuladora del sistema de ciudades del centro, norte y oeste del país, en una economía integrada al Mercosur ;
- III. Generar las condiciones socioambientales que permitan posicionar a Córdoba com una de las metrópolis más atractivas del Cono Sur por su calidad ambiental; y
- IV. Ciudad solidaria, con equidad e integrada socialmente, comprometida a implementar líneas de acción específicas e integrales que favorezcan la disminución de la pobreza urbana.




---

### *Propuesta del PEC*

---

Fuente: MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA, 1996: *Plan Estratégico para la Ciudad de Córdoba - PEC*, en asociación con la Gobernación de la Provincia de Córdoba, Córdoba.

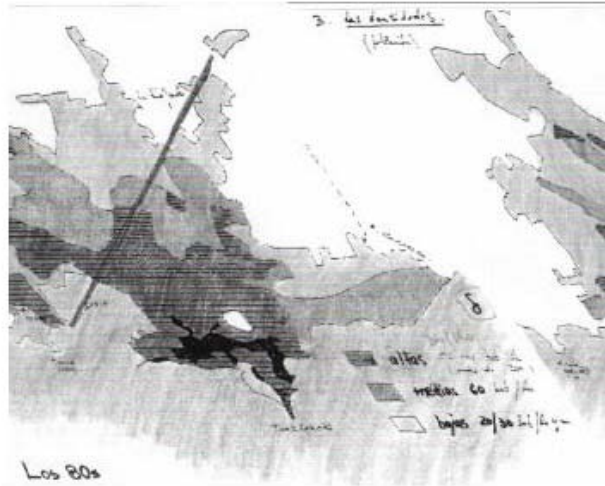
El PEC (Plan Estratégico de Córdoba) se lleva a cabo en una administración local que encaró la modernización de sus estructuras y funciones, vinculada a diversas redes de acción regional, activa y propositiva del desarrollo económico-social junto con el gobierno provincial, que implementó políticas de CyT y de apoyo a las pymes.

#### **2.b. Rosario:**

Desde la perspectiva de desarrollo económico-productivo del MIT, las políticas urbanas que se están implementando en Rosario se adecuan y articulan viejos proyectos de desarrollo local en la lógica de inserción de las mercociudades, posible a partir de ciertas cualidades propias como su puerto natural de aguas profundas. El Plan Director de Rosario se basa en:

- la implementación de un plan de reestructuración física y descentralización administrativa, a través de la división del municipio en distritos,
- la reconversión de su cinturón industrial, liberando áreas centrales para nuevas localizaciones urbanas,
- la actualización de sus redes de transporte de cargas hacia el interior del país y en relación a los caminos del Mercosur, y





*Montevideo:  
Las densidades según la zonificación anterior.*

---

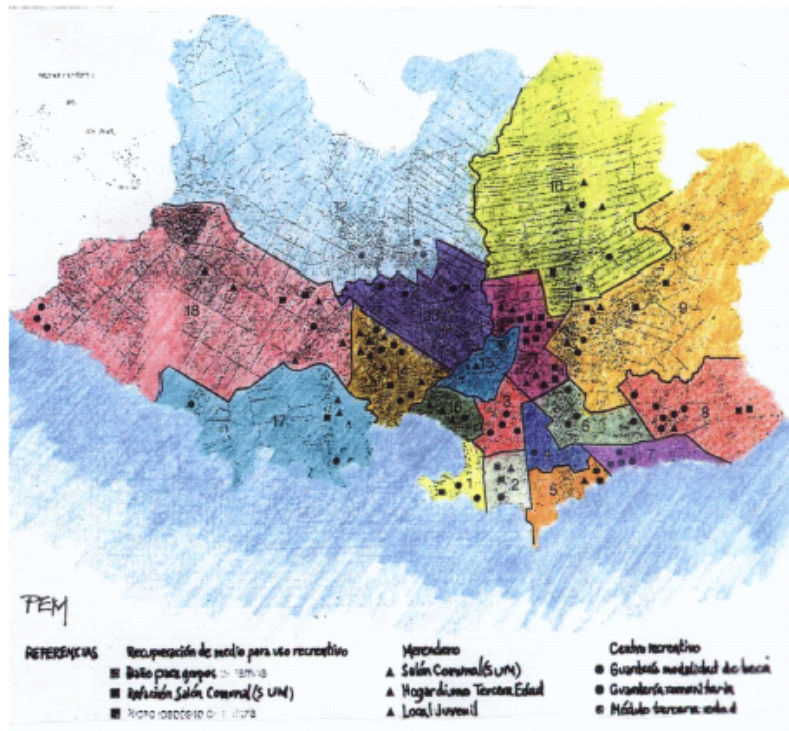
Fuentes propias y web del Gobierno de Montevideo.

### **2.c. Montevideo:**

Dentro del sistema de mercociudades, Montevideo intenta constituirse como capital financiera y cultural natural del bloque, en función del reposicionamiento del país, para lo cual desarrolla básicamente las siguientes acciones:

- la reconversión del área puerto (de multifuncional a específico para contenedores), complementario operativamente del difícil puerto de Buenos Aires, lo que se conceptualiza como “de la ciudad con puerto a la ciudadpuerto”,
- el mejoramiento de la red carretera nacional en relación a los ejes de transporte regionales,
- la activación de un plan de inversión pública en infraestructura básica y equipamiento urbano en todo el departamento, con equidad social y desarrollo económico, y
- optimizar la imagen de ‘ciudad tradicional’ complementada con intervenciones de rescate de las áreas históricas centrales y su zona costera. En el plano social, el plan explicita la necesidad de “...una participación contenida y direccionada de sus pilares sociales: los vecinos, los trabajadores y el elenco político del gobierno...”, de la mano de una gestión local de extracción partidaria opositora al nivel nacional, que impulsa la idea de modernización en las formas de gestión política.





Montevideo:  
la división distrital según el plan de ordenamiento regional.

Fuente: Elaboración propia en base a INDA N., 1996: Op. Cit. y web del Gobierno de Montevideo.

## 2.d. Porto Alegre:

La experiencia de Porto Alegre es innovadora en la exploración de todas las implicancias que encierra la participación amplia y sin restricciones como eje de trabajo en la gestión local. A partir de la asunción del Partido de los Trabajadores (de izquierda) en el gobierno local desde 1988 y habiendo evaluado la experiencia de gobierno en Sao Paulo (cuyos antecedentes están en la Carta de Reforma Urbana de SP de 1989), se lleva a cabo la implementación de un ambicioso plan de gobierno denominado "Orçamento Urbano" (de ordenamiento urbano) desde 1989. Este plan "...instala un sistema democrático de discusión de la crisis del espacio urbano, invirtiendo las prioridades antes consagradas por los vicios de las administraciones tradicionales, y al mismo tiempo impulsando un proceso de crecimiento y fortalecimiento político de la población organizada... Plantea como desafío concretar el ideario de la democracia y la participación de la comunidad...", a través de los siguientes instrumentos de gestión:

- el 'presupuesto participativo' como herramienta básica de gestión, resuelto a través de asambleas democráticas y representativas organizadas temáticamente, con vías a atender las demandas postergadas de los sectores de menores ingresos,

- la asignación creciente de porcentajes del presupuesto comunal en la definición participativa (de un 10% en 1990 a más del 30% en 1998),
- la aplicación de mecanismos de monitoreo y control con intervención multiactoral en la gestión local, y
- la creación de alternativas financieras con base local para fines sociales: un impuesto inmobiliario de reequilibrio social, para mypes y pymes de mejoramiento del hábitat y también del sector productivo, de estructura progresiva.

La apertura política del gobierno local y el contexto de descentralización a nivel nacional a partir de la reforma constitucional de 1988, dieron pie a la implementación de la modalidad participativa en la gestión de la ciudad como vía para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, fundamentalmente encarnado en las formas de acción de las organizaciones de base y el trabajo anterior de la federación de postgrados en planificación urbano-regional de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul. La diferencia sustancial con formas anteriores de gestión es la posibilidad de interacción efectiva entre los agentes al ser la administración de sus mecanismos urbanos de responsabilidad compartida, acordando un orden de prioridades para asignar los recursos:

- según los rubros considerados en obra pública: 1. Pavimento, 2. Regularización de tierras, 3. Saneamiento básico, 4. Educación, 5. Organización de la ciudad, 6. Salud, y 7. Transporte. Y,
- según los criterios de distribución por región: 1. Carencia de servicios o infraestructura urbana, 2. Cantidad de población en área con carencia máxima de servicios o infraestructura, 3. Población total de la región, y 4. Prioridades propias de cada región.

J.L. Coraggio al hablar de las políticas encaradas por el PT en Porto Alegre establece como tesis que, "...lejos de ser las metrópolis sólo el lugar de aplicación de las políticas macroeconómicas, allí es donde debe aplicarse una política urbana que abarque las múltiples dimensiones en la búsqueda del desarrollo integral."

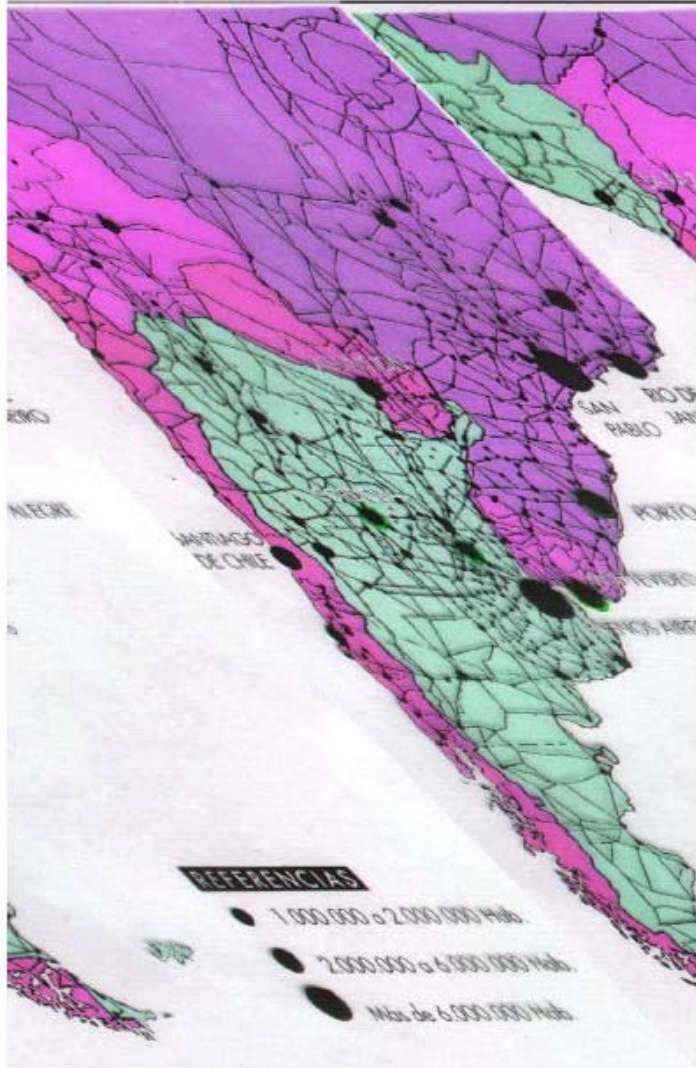
### **3. Apuntes sobre las políticas de reestructuración urbana:**

El análisis de los problemas prioritarios en estas ciudades-región, definidas por la escasa productividad económica, la creciente pobreza y el deterioro ambiental, así como por el impacto de las políticas de ajuste, llevó al planteo de políticas urbanas con:

- una mayor inversión en infraestructura para atraer capitales privados en la esfera de la producción;
- la flexibilización del marco regulador en cuanto a la producción de la ciudad, el uso de la tierra y la construcción;
- el fortalecimiento de las instituciones municipales en los aspectos técnicos y de recaudación, por medio de la reforma institucional, la profesionalización y la toma de créditos externos; y,
- el desarrollo del capital humano contra la pobreza (en educación, salud y nutrición) por la acción focalizada y establecimiento de redes de seguridad, incentivando las iniciativas comunitarias y con la intervención de ONGs.

En todos los casos analizados, se aplican herramientas implementadas en el marco de la "planificación estratégica" que tratan de establecer una nueva direccionalidad y efectividad de la gestión local. Pensar un plan estratégico

significa concienciar a la ciudad de su situación crítica en la adaptación al contexto global, donde los límites entre lo local y lo regional se diluyen. Solucionar sus problemas implica dar un salto hacia adelante no sólo en lo físico, sino en la integración social y su capacidad económica, generando un escenario de horizonte a largo plazo, a partir de la concertación política como marco para la redefinición del interés general a escala local.



*Las ciudades analizadas en el mapa del Mercosur.*

Fuente: MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA, 1996: *Plan Estratégico para la Ciudad de Córdoba - PEC*, en asociación con la Gobernación de la Provincia de Córdoba, Córdoba.

La política de la ciudad es entonces una política de transformaciones, cuya fórmula básica reside en combinación de estos propósitos:

- en la cuestión político-administrativa, la necesaria reestructuración del gobierno local y de sus competencias acorde a un nuevo estilo de gestión totalizadora;

- la búsqueda de un nuevo nicho de competitividad económica específico, aun si ello implicase cambiar la base económica redefiniendo su 'objetivo' (las ciudades como motores del desarrollo económico);
- la adaptación física de la ciudad como estímulo a las inversiones privadas planificadas, por medio de un paquete de grandes proyectos de infraestructura y la desregulación del suelo a través de la flexibilización del código (en obvia defensa de los intereses privados en una reinterpretación libre del bienestar general); y,
- en definitiva, la creación de una nueva imagen de ciudad, hacia adentro y afuera, con la intención de convencer al ciudadano de que la ciudad funciona a través de programas y proyectos que apunten a la integración socio-cultural, como primera estrategia de marketing urbano.

La globalización ha impulsado la competitividad en todos los ámbitos de la producción (el público, el privado, el societal, el individual), creando la necesidad de redimensionar el Estado y estimula la competitividad entre ciudades. El paso de un sistema industrial a uno informacional, la deslocalización de la producción y la independencia del capital financiero global generan una alta movilidad de las inversiones. En ese sentido, la direccionalidad del plan estratégico va acorde a la necesidad de cada ciudad de ser distinta/competitiva en el sistema regional a partir del examen de sus ventajas y sus oportunidades. Pero cuál es el eje de su inserción en los sistemas regionales y a nivel global?

“Preservar y optimizar las diferencias de las ciudades...” es una premisa cuyo cumplimiento depende del posicionamiento de la ciudad ante el sistema de infraestructuras regional, la capacidad de atracción de inversiones, su imagen, su oferta cultural, universitaria y científica, su ambiente construido, en fin, de su calidad urbana. Córdoba busca ser la capital cultural y megaciudad como locus de negocios mediterráneo, para lo cual genera un plan de reconfiguración urbana y embellecimiento físico, tomando el enfoque barcelonés. Rosario, a partir de su puerto natural de aguas profundas, la reconversión de su cinturón industrial y el proyecto de la Hidrovía Paraná-Paraguay, se potencia como nodo cerealero, para lo cual actualiza sus redes de transporte de cargas, bajo el enfoque de la ciudad como enclave productivo. Por otro lado, Montevideo, con una óptica propia de la teoría estratégica, mejora su puerto de aguas profundas como optativo a Buenos Aires, para lo cual requiere de una actualización de la red carretera nacional y de su playa de containers, como parte de las transformaciones que deberá encarar para así elevar la posición de Uruguay en el concierto global.

En la dimensión físico-espacial, el plan estratégico repiensa a la ciudad en escala regional buscando recuperar su esencia simbólica, a través de nuevas centralidades complementarias a un área central fortalecida, que estructuren la mancha urbana y jerarquicen la red vial (interna y de acceso), posible a través de un amplio programa de obras públicas de distinta escala.

En Rosario, el Plan Director divide a la ciudad en 6 “distritos” con centros municipales (CMD), como oficinas descentralizadas de la gestión local en lo funcional, que rescatan las identidades barriales. Se rejerarquiza la red vial existente por corredores y anillos de circunvalación, lo que acentúa las diferencias con los departamentos del área metropolitana. El problema tal vez más relevante del plan de Rosario es la inarticulación de toda las jurisdicciones, en vista a que la

demanda de servicios es de toda la metrópoli mientras que la base imponible de intervención es sólo del área central.

Por el contrario, el Plan Estratégico de Córdoba incluye a toda el área urbana de la gran capital bajo una misma jurisdicción, y la reordena en “unidades territoriales de planificación homogénea”, cada uno con un centro de participación comunitaria (CPC) y proyectos que intentan una mayor equidad en las inversiones y eficiencia por la participación social en las decisiones. Estos centros efectivizarían la descentralización política, lo que se verifica como desconcentración administrativa. El plan de Montevideo busca la reorganización sistemática del departamento orientado a eliminar las características segregatorias que han adquirido los barrios en términos socio-espaciales, agravadas por la falta de inversión pública en infraestructura básica y equipamiento urbano en las últimas décadas. Apunta a reconstruir una unidad simbólica más homogénea, de metas más humildes en cuanto a la obra pública y la gestión, para lo cual plantea “...la modernización de su estructura urbana con equidad social y desarrollo económico...”, en pro de mantener la imagen de una ciudad acorde con las características de la sociedad uruguaya. En cambio, el plan de gobierno de Porto Alegre divide a la Prefeitura16 en 16 regiones de acción.

#### **4. Buzz-word:**

Es un término inglés que se refiere a los nuevos conceptos de significado poco claro (o crípticos en el sentido en que podría decirlo Alain Sokal), utilizado para canalizar innovaciones en las prácticas de management empresarial<sup>17</sup>. La planificación estratégica introduce ciertos conceptos para la intervención, aun cuando su dimensión y relevancia varía ampliamente, en relación a las particulares interpretaciones de cada mise en scene. En ese sentido, competitividad, concertación, poder político, facilitación, participación y ciudadanía son el leitmotiv conceptual del proceso (recurrentes en los documentos técnicos y los discursos políticos), y a la vez dan nuevos contenidos y efectividad a la gestión local. Así, la dinámica estratégica genera un escenario societal con ciertas características comunes en la empiria latinoamericana:

##### **4.a. Un fuerte liderazgo.**

El plan estratégico está conducido absoluta y premanentemente por el gobierno local encabezado por figuras carismáticas y prominentes del quehacer urbano y político, con buenas relaciones en la esfera política y económica tanto del ámbito local como de niveles territoriales superiores. Por tanto, todo el proceso se impregna de un carácter absolutamente personalizado y voluntarista. En Córdoba, el intendente que inicia el proceso del PEC, participa desde los 80s en el Foro Metrópolis, donde los planes estratégicos se volvieron moda. El plan de Montevideo es impulsado desde la intendencia (opositora políticamente al gobierno nacional), como un modelo de innovación en la democratización de la gestión política a seguir para todo el país.

Por otra parte, un plan estratégico exitoso garantiza la continuidad del proceso y la credibilidad en la gestión del gobierno local, lo que puede impulsar su permanencia en el poder con buenos niveles de gobernabilidad. De esta manera, el plan por su importancia y envergadura política, es asumido como plan de

gobierno, integrando todas las dimensiones de la esfera pública en el ámbito local. Asimismo, la existencia de otros liderazgos, aun de menor importancia como alternativa clientelista, resultan negativos para el estrellato del líder municipal. Tanto en Córdoba como Montevideo ésto se verifica a través de la permanencia de la misma gestión en dos períodos consecutivos. En Porto Alegre lleva 3 períodos, mientras que en Rosario hubo alternancia política y el plan como tal recién se cristaliza en el último. En el caso de Argentina, los procesos estratégicos son muy escabrosos con altos niveles de intervención por parte de instancias superiores de gobierno, que restringen y condicionan el apoyo financiero o institucional acorde a condiciones políticas que dificultan los esquemas de gobernabilidad. Estos problemas impactan en los logros del plan, puesto que los cambios de funcionarios clave implican muchas veces la discontinuidad de las acciones y por tanto puede imprimir al plan de un alto voluntarismo y desvirtuar los canales de racionalización de las decisiones.

#### **4.b. Un activismo social amplio.**

Requiere de la existencia de una sociedad civil organizada que, aun cuando participe activamente, brinde una cierta garantía de neutralidad política, es decir un alto porcentaje de población con indefinición partidaria fuera de las coyunturas electorales, o bien sin una concientización de su poder en la práctica cotidiana de la democracia.

Córdoba vuelve a ser un buen ejemplo como excepción a esta regla de oro de la dinámica estratégica, ya que cuenta con una red de organizaciones civiles de largo accionar en el campo de la pobreza (OBCs y ONGs<sup>18</sup>), que comenzaron a intervenir entusiasmadas por la posibilidad de incluir las demandas sociales y se retiraron al entender los 'límites' operativos de la participación. Aun cuando intentaron junto con los sectores populares crear un frente de boicot al PEC (con huelgas y movilizaciones), el intendente ha sido reelegido lo que significa que el cuestionamiento no ha llegado a alterar el umbral de gobernabilidad de la gestión local. En la rápida concientización de los beneficios del PEC, influyó el drástico cambio en el sistema de transporte urbano, tanto por la reestructuración y jerarquización del trazado como por la modernización de las unidades en vigencia, lo que colaboró a eficientizar el sistema de flujos urbanos.

En cuanto a Montevideo, los 3 pilares básicos del plan residen en las potencialidades de los vecinos, los trabajadores y el elenco político del gobierno como actores fundantes, pero las decisiones finales las ha tomado el equipo técnicopolítico a cargo del plan. En el caso de Rosario, una activa participación local favoreció el replanteo general de todo el proceso luego del cambio de gobierno comunal de la mano de un partido político tradicional en la ciudad (del justicialismo al socialismo).

Como excepción a la regla, aparece el caso de Porto Alegre donde hay un alto compromiso político en asumir el presupuesto participativo, tanto desde el gobierno como desde la sociedad toda. Los presupuestos de gestión son "...estimular y fortalecer la organización autónoma e independiente de la sociedad civil con la creación y ampliación de los mecanismos de democratización de las decisiones del poder público..."<sup>19</sup>, creando la conciencia de la necesidad de la incursión de la sociedad civil en la gestión del Estado.

#### **4.c. La sustentabilidad.**

Es fundamental contar con el compromiso de las instituciones oficiales locales para sustentar social y políticamente el proceso de cumplimiento del plan. Así como el PEC se mantiene por el consenso de los distintos actores intervinientes encabezados por el líder municipal y el apoyo de la estructura partidaria local. Pero hubiese sido imposible de iniciar sin el respaldo explícito del gobierno provincial, la cual cesó cuando ganó la intendencia un candidato de una línea interna distinta (en el mismo partido político) y puso en cuestión la continuidad del plan. Esto pone en evidencia la fuerte relación 'políticas-gestión de gobierno' que implica la práctica política latinoamericana, que aun en sistemas democráticos es difícil de evitar para lograr cierta continuidad y estabilidad más allá de los tiempos electorales. De todas formas, todos los sectores intervinientes en la formulación suscribieron la "Declaración de Córdoba hacia el próximo milenio" como símbolo del acuerdo de gestión alcanzado. En las grandes redes de transporte, las decisiones no están pasando por los niveles locales como ocurre con Montevideo, Rosario y Porto Alegre, sino por las demandas regionales y en vistas a la funcionalidad extraregional. En cambio, Córdoba ha podido decidir sobre los trazados del sistema urbano a partir de una reformulación física de la organización jurídico-administrativa. Por otro lado, la inclusión de los grandes actores urbanos en el proceso es indispensable para construir el acuerdo inicial, aun cuando es demasiado frecuente que la convocatoria no tenga el eco esperado. La ausencia de ciertos actores o personajes prominentes de la ciudad no implica que dejen de intervenir sino que lo hacen inarticuladamente y hasta en contradicción con el plan, atendiendo sólo su propia lógica, ya sea porque no ven las ventajas de su participación, o porque su nivel de articulación con los poderes excede los límites del plan.

En el caso de Rosario, el cambio de partido político en la intendencia hizo necesario revisar los niveles de acuerdo existentes con los actores urbanos involucrados, en vías a reconstruir la sustentabilidad del plan director, llegando a replantear algunos objetivos con una perspectiva más cerca de la problemática social (donde se incluyeron temas como educación, salud, desarrollo comunitario y vivienda), y también ante la posibilidad de acceder a líneas de crédito específicas de diversas agencias de desarrollo. Los altos niveles de pobreza en su área metropolitana lo registran como uno de los índices más altos de NBI del país, lo que se plasma en el objetivo de "...alcanzar una ciudad más equilibrada, más equitativa y más saludable.

Una ciudad en la que sus habitantes puedan alcanzar en plenitud la categoría de ciudadanos, en un pie de igualdad en oportunidades y expectativas".

#### **4.d. Un pool de proyectos.**

La existencia de planes urbanos y estudios que den cuenta de la evolución de la realidad local estableciendo tendencias, se convierten en una base necesaria de reflexión sobre la ciudad. Siempre existen cajones con planes reguladores que sólo han arribado a detallados diagnósticos, pero que difícilmente puedan implementarse en términos de gestión. No obstante, constituyen un background interesante por los datos que aportan y hacen a la activación de viejos proyectos de infraestructura con nuevos caminos para su implementación. Es notorio el caso



de Rosario, que buscaba el reciclaje de su puerto desde los 80s y este plan lo hizo factible, así como potenció las ventajas económicas de la realización de la Hidrovía.

El plan en sí resulta ser la confirmación básica y puesta en marcha de proyectos clave de desarrollo urbano preexistentes (con una larga y escabrosa gestión anterior) pero con un amplio consenso para su realización, en su mayoría por encima del nivel decisonal involucrado, maquillados por el adosamiento de algunos proyectos innovadores y una pre-formulación 'participativa'.

#### **4.e. El rol del gobierno local.**

El gobierno local se transforma de un mero administrador de recursos públicos y proveedor de servicios, sino que se concibe como co-gestor activo y propositivo del desarrollo económico-social, gerenciando la interacción de los distintos sectores de la sociedad hacia la 'erradicación de la pobreza y la promoción del crecimiento económico con equidad y bienestar'. La importancia de la administración municipal aumenta con la descentralización político-administrativa impulsada desde niveles centrales del Estado.

El fortalecimiento de la institucionalidad local apunta a la optimización de los recursos existentes, por medio de la articulación y la facilitación, asumiendo el papel de mediador local en redes más flexibles. En ese sentido, "...la planificación estratégica sistematiza la acción municipal y el contexto (la sociedad civil), dando coherencia y proyección a la intervención..." En cuanto a la organización interna del gobierno local, la planificación estratégica cobra impulso al relocalizarse como incumbencia independiente de la oficina de planeamiento bajo el mando directo del intendente. Se crea una dependencia específica que centraliza todo lo relativo al plan, absorbiendo distintas oficinas que funcionaban aisladamente, bajo las prerrogativas de la dinámica empresarial moderna, a través de seminarios internos, la coordinación de instancias de distintos niveles estadales, así como la realización de consultorías y auditorías externas. En Rosario, la descentralización implicó consensuar: en primera instancia con las distintas áreas de la Municipalidad las modificaciones necesarias para mejorar la gestión, y en segunda con las organizaciones de la sociedad civil como el principio de su incorporación en el proyecto.

Los planes estratégicos son altamente participativos (aunque en la mayoría de los casos, este ítem se queda en el discurso) y siempre el puntapié inicial lo da el Estado a través del gobierno local, estableciendo un marco mínimo de actuación política para la toma de decisiones, para orientar la inversión y regulación, potenciando la fuerza creativa en un proceso de cambio urbano. En Córdoba, la necesidad de generar empleo para la estabilidad social estimula al gobierno local para la búsqueda de nuevas empresas en el sector de servicios y producción de bienes de consumo duraderos, que quieran localizarse a través de la asistencia y realización de ruedas de negocios y ferias internacionales.

#### **4.f. La participación social.**

Desde el discurso, las políticas estratégicas implican cierta democratización de la gestión local por la construcción de espacios de participación como resignificación de la noción cotidiana de ciudadanía, lo que podría llevarse a cabo con la



recuperación de los roles político-sociales y la formación de capital humano. Pero para que sea verdaderamente efectiva, los gerentes del proceso deciden en qué momento y respecto a cuáles decisiones se abre, acorde al nivel de apoyo con que se cuente en el mapa de actores y el grado de intervencionismo que se requiera de los representantes de la comunidad.

El plan debe instrumentarse en escalas territoriales y de población manejables, facilitando la comunicación en sentido vertical y acotando la problemática, para lo cual se requiere de una cierta homogeneidad. Por otro lado, a menudo es dejada de lado la estructura burocrática como actor de necesaria participación, puesto que implementa las decisiones municipales, y por sus propias características es renuente a modificar su operatividad rutinaria, con lo cual se hace difícil su apertura al proceso de co-gestión estratégica.

Córdoba aplica los mecanismos participativos con ciertas “limitaciones operativas”: hay ciertos aspectos del proceso del plan que no son sometidos al parecer popular porque dificultaría la lógica del proceso según el modelo. El PER impulsa la activa participación de su población a través de reuniones informativas, seminarios, talleres y jornadas en sus CMDs (Centros Municipales de Distrito), en la evaluación, control y toma de decisión, lo cual se verificará con la marcha del tiempo. Porto Alegre es un buen ejemplo, pero todavía raro en el escenario latinoamericano de lo que implica una gestión participativa amplia, tal vez no totalmente como las ideas lo plantean. Como emergente de las iniciativas de gobierno del PT, surgen: por un lado, la continuidad en 3 períodos de la misma administración (como prueba de eficiencia y transparente gestión de la prefectura); y por otro, desde las asambleas, el establecimiento de planes de acción que atendían inicialmente la urgencia (el saneamiento básico de gran parte de la ciudad) con objetivos que se corren hacia el largo plazo (la recuperación simbólica de la ciudad). Es decir, que un lugar dado por la Prefectura para la definición de parte de su gobierno, se extendió hacia cuestiones propias al desarrollo de la ciudad. La participación popular se considera como un proceso político de construcción de ciudadanía, donde se debe percatar el conjunto de agentes que la cuestión central no es volver a Atenas (como modelo de democracia donde la discusión y las decisiones la tomaban todos los ciudadanos) porque fácticamente es imposible de concretar en la realidad social de hoy, pero tampoco se condice con un retorno a la Carta de Atenas.

#### **4.g. La comunicación.**

Esencial a la propia subsistencia del proceso estratégico y la sustentabilidad del nuevo estilo de gestión local, el Municipio debe asegurar una excelente relación con la massmedia local y regional, como actores incorporados al proceso y parte fundamental de la red de difusión de los logros, generando una iteración constante que desestime la necesidad de vías informales, donde quizá se filtren algunos cuestionamientos “indeseables” al plan.

A menudo, se crean áreas específicas dentro de la estructura local que efectivicen las relaciones públicas y hagan difusión directa por distintos medios, sea por publicaciones específicas, gráfica y anuncios urbanos, que acentúen los cambios derivados de la gestión estratégica en la calidad de vida de la gente. En general, las publicaciones se realizan como soporte de información para la gestión en cada

distrito, como medio de difusión de las acciones al público y como una base para los canales de participación comunitaria.

#### **4.h. La capacitación de los equipos locales.**

Desde la perspectiva de la factibilidad, la capacitación es un ingrediente fundamental para que los técnicos y aun los estamentos burocráticos del ámbito local comprendan, apoyen e incorporen la esencia del plan y su dinámica, en vías a generar un profundo cambio en el estilo de gestión. Es apoyada tanto desde el nivel político, el académico como desde las agencias financieras, que la incorporan como una recomendación en las líneas de crédito específicas. Hay distintas modalidades de lograr el nivel adecuado de conocimientos, que combinados con la experiencia, generarían una nueva mentalidad en el staff.

En algunos casos recuperan a la universidad como actor clave en los proceso de intervención urbana. En el caso del PEM, se llega a un convenio con la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República, pero las decisiones recaen finalmente en el grupo del Municipio. Mientras que el plan director de Rosario avanza un poco más allá, estableciendo un Convenio de Cooperación Técnica entre el Municipio (la Secretaría General a través del Programa de Descentralización y Modernización) y la Universidad Nacional de Rosario (dando espacio a la intervención de las facultades de Arquitectura Diseño y Planeamiento, de Ciencias Económicas y Estadística, y Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales).

Inicialmente el convenio se limitó a los temas de la ciudad hasta la división distrital, pero ante la escala de la intervención pensada y el nivel de detalle e información requeridos se amplió a la interiorización de cada situación y propuestas en particular.

El PEC, aun cuando las universidades locales (la Nacional de Córdoba y Católica de Córdoba) integran el comité ejecutivo, soluciona el tema por el asesoramiento directo del experto que lideró el proceso de Barcelona, Jordi Borja, y un grupo integrado por profesionales argentinos encaminados en la misma perspectiva.

#### **5. Finalizando...**

A pesar de los intentos desde estas nuevas políticas de transformación urbana, la diferencia entre el discurso y la práctica parece insalvable. En el discurso se habla de la necesidad de concientizar a la ciudad de su situación crítica en la adaptación al contexto global, donde los límites entre lo local y lo regional (hinterland) se diluyen y solucionar sus problemas implica generar un escenario de horizonte a largo plazo, a partir de la concertación política en la redefinición del interés general a escala local. Sin embargo y hasta el presente, ganan los grandes actores a pesar de que el discurso pregone equidad y de que el Municipio encarnado en su líder político y por figuras prominentes del escenario local, intenten aprovechar una coyuntura favorable para encarar políticas sociales para integrar a los grupos marginales.

Si bien desde los postulados se repiensa la ciudad en escala regional, a través de nuevas centralidades que ordenen la estructura urbana con objetivos definidos en cuanto a infraestructura, producción, integración socio-cultural y la cuestión político-administrativa, en la práctica se verifica una disminución de las

restricciones para prioritar la desregulación del suelo, en obvia defensa de los intereses privados acorde a una reinterpretación libre del bienestar general.

Si bien se registran medidas tendientes a modificar los estilos de la gestión a partir de situaciones que pueden ser una pronunciada crisis en su economía urbana, la presencia de una gran oportunidad, o bien la difusión de una moda, todavía se observan serias deficiencias relacionadas con la formación de recursos humanos, los intereses partidistas privilegiando el interés común y la falta de conciencia sobre los beneficios de la cooperación.

En nuestras ciudades, las autoridades locales, regionales y nacionales compiten por fracciones de poder entre partidos y entre tendencias dentro de un mismo partido político y los planes de desarrollo estarán atados a sus propios intereses. Por ello adoptar modelos importados, en los cuales los cuadros que intervienen en los procesos de planificación de las ciudades, permanecen más allá de los cambios de signo político, parece todavía utópico para nuestras realidades.

Uno de los déficits que se observan, en relación a los requerimientos planteados en el marco de referencia, tienen que ver fundamentalmente con la participación de la Universidad, tanto en el desarrollo de los planes en vista al proceso, como en el desarrollo de ciencia y tecnología vinculadas fundamentalmente a la función de producción y al estudio de las problemáticas locales. En lo que toca a Argentina y citando al premio Nobel B. Houssay (1952), esto se debe fundamentalmente porque "...la Universidad no podrá modernizarse mientras prevalezcan los intereses partidistas a los académicos". Las universidades no han podido posicionarse ante el rol que les toca jugar en el proceso de desarrollo ni en la investigación sobre los graves problemas sociales y ambientales. En el caso de Porto Alegre, la Universidad que comenzó su proceso de modernización en los 70s, impulsó los cambios en la gestión local a partir de su participación activa y producto de muchos de años de investigación sobre la problemática de la mundialización. Sería conveniente profundizar los lazos académicos, promoviendo programas comunes similares al Proyecto ERASMUS de la Comunidad Europea, que posibiliten la profundización del análisis y seguimientos de los procesos de reestructuración, para tender a la formación de recursos humanos capaces de enfrentarse a los desafíos de esta nueva etapa del desarrollo de las fuerzas productivas.

La planificación estratégica no busca un replanteo del modelo de desarrollo desde lo local. En ese aspecto es que la política social forma parte de la política productivista de la ciudad, y no es una simple justicia distributiva (propia del Estado de Bienestar), sino que es una política de recualificación de los recursos humanos y de creación de ambientes de seguridad, acorde al nuevo perfil de las políticas sociales facilitadoras, con visos de asistencialismo por la peligrosidad implícita en el conflicto latente. Sólo Porto Alegre apunta a reconsiderar las bases mismas del modelo, proponiendo nuevos caminos al desarrollo en términos de equidad.

Un eje de trabajo fundamental en las estrategias del gobierno local es la participación social, para el conocimiento de las necesidades y el aprovechamiento de los recursos que pueden aportar, integrando la organización municipal y la sociedad civil al debate, y el trabajo a escala local como metodología. El PEC asevera que es indispensable la participación ciudadana

como método para asignar recursos municipales "...con carácter solidario, responsable y organizado...", ayudando a reconstruir la legitimidad del gobierno local. Pero muchas cuestiones centrales que se plantean en el perfil estratégico del plan, como por ejemplo, la flexibilización del código urbano, apuntan a la defensa de los intereses privados y no tanto a mejorar la calidad de vida urbana de toda la población, lo cual hace variar la posición y la direccionalidad de la gestión municipal. Ganan los grandes actores a pesar de que el discurso pregone equidad en todas sus letras. Entonces, si la ciudad es el espacio de práctica cotidiana de la ciudadanía -noción que pierde filo y contenidos en la redefinición de los términos del contrato social por el desarrollo global- la gran pregunta actual es: cómo reincorporar al mundo ese tercio excluido, habida cuenta que ya no corre más 'el derecho social a' por el sólo hecho de existir, sino en función de su productividad individual?

### **Bibliografía**

BOISIER S., 1996: Modernidad y Territorio, Cuadernos del ILPES N°42, CEPAL, Publicación NNUU, Santiago de Chile. Castells M. 1995-1997: La sociedad informacional, Alianza Editorial, 3 tomos.

CLICHEVSKY N., 1996: Política social urbana - Normativa y configuración de la ciudad, Espacio Edit., BA.

CLICHEVSKY N., HERZER H., PÍREZ P. y SATTERHWAITE D., 1990: Construcción y administración de la ciudad latinoamericana, IIED-AL, Grupo Editor Latinoamericano, BA.

CORAGGIO J.L., 1997: Economía popular urbana, Maestría en Hábitat y Vivienda, FAUD-UNMDP.

HERZER H. y PÍREZ P., 1988: Gobierno de la ciudad y crisis en la Argentina, Colección Estudios Políticos y Sociales, IIED-AL, Grupo Editor Latinoamericano, BA.

INDA N., 1996: "*Montevideo: acción y planificación*", UNIDAD GOBERNACIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 1996: Planificación estratégica urbana y territorial - Herramientas de políticas públicas municipales - Seminario Internacional de Gobierno para Intendentes de la Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Asuntos Municipales y Fundación Bonaerense de Ciencias de la Administración, La Plata.

MORLEY D., PROUDFOOT S. y BURNS T., 1980: Making Cities Work – The dynamcs of urban innovation, Croom Helm, London.

MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA, 1996: Plan Estratégico para la Ciudad de Córdoba - PEC, en asociación con la Gobernación de la Provincia de Córdoba, Córdoba.

MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA, 1995: Córdoba Ciudad y Desarrollo - Planificación Participativa, Año I N°3 Febrero de 1995, Córdoba.

MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA, 1996: La promoción del Desarrollo Económico: Un nuevo rol de los municipios, Subsecretaría de Planificación Estratégica y Desarrollo Económico, Córdoba.

MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA, 1997: Córdoba Ciudad y Desarrollo - Municipio, competitividad e integración, Año III N°9 Enero/Julio 1997, Gobernación de la Provincia de Córdoba, Córdoba.

MUNICIPALIDAD DE ROSARIO, 1997: La ciudad de Rosario - Los alcances de una gestión descentralizada - La delimitación de distritos, Programa de Descentralización y Modernización, Secretaría General, Rosario.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1997: Orcamento Partipativo - Porto Alegre: Voce e quem faz uma cidade de verdade, Secretaria Municipal da Cultura, Coordenacao de Comunicacao Social-PMPA, Unidade Editorial Porto Alegre.

RAVELLA O., 1997: "*Ciencia y tecnología en la organización del territorio*", en Revista Estudios del Hábitat N°5 Vol. II, Editorial de la UNLP, La Plata.

RAVELLA O., 1993: "*Vinculaciones entre tecnología, sociedad y territorio*", mimeo.

ROSENFELD E., RAVELLA O., ROSENFELD Y., 1997: "*La ciencia y la tecnología en el territorio mundializado*", en Revista Estudios del Hábitat N°5, Vol. II, Editorial de la UNLP, La Plata. Revue Internationales des Sciences Sociales N°147 Mars 1996 - Villes de l'avenir: la gestion des transformations sociales, UNESCO, Érès Editoriale, Paris.