

**Ponencia presentada al Curso Internacional Ciudad Futura II, Plan Estratégico Rosario, Rosario, mayo de 2000.**

**Descentralización y Participación Ciudadana, ejes de una gestión moderna y solidaria**

**Horacio Ghirardi**

**1. Introducción**

La realización del Seminario Ciudad Futura 2 nos ha posibilitado en principio, dejar planteadas algunas reflexiones sobre la situación de nuestras ciudades, sus principales problemáticas y los grandes desafíos que se plantean a nuestras gestiones en la actualidad.

En segundo término, en estrecha relación con el punto anterior, abordar las temáticas **planificación estratégica, descentralización y participación ciudadana**, como ejes de una instancia superadora para la vida de nuestras comunidades.

Al introducir el análisis de la realidad que viven en la actualidad las ciudades de nuestra región, se hace inevitable aludir a dos procesos que las condicionan e influyen notablemente en su desarrollo. Por un lado, el **fenómeno de la concentración urbana**. Por otro, el **fenómeno de la globalización de las economías y las comunicaciones**.

Ambos fenómenos, han incrementado sus efectos en la última década en nuestra región, y han dejado expuestas a nuestras ciudades ante un proceso de cambios vertiginosos para el cual no estaban preparadas.

Los movimientos de inmigración interna, generados originariamente por el proceso de sustitución de importaciones y la mecanización del agro, se han agudizado en los últimos años al ritmo de la integración e internacionalización de los mercados, y el consiguiente quiebre de las economías regionales.

Mayoritariamente rural hacia 1950, la población de América Latina se tornó esencialmente urbana en el curso de los años sesenta y setenta. La tendencia se atenuó en la década del ochenta.

Sin embargo en los noventa, el debilitamiento de importantes industrias locales, la reorientación de las economías hacia la exportación, y las medidas de corte neoconservador tendientes a reducir el papel social del Estado, provocaron un recrudecimiento de los procesos migratorios, los cuáles han ido cambiando su configuración tradicional de migración con traslado de residencia, por un tipo de desplazamiento de carácter temporal que, en esencia, implican redefiniciones de los espacios de vida de las personas.

Ya hay un 74% de las poblaciones de América Latina y El Caribe que viven en zonas urbanas.

Las ciudades están creciendo más rápido de lo que habían anticipado las Naciones Unidas, lo que ha llevado a la Organización a revisar sus cifras de población desde 1990 en adelante, así como sus proyecciones para el año 2025.

En la actualidad, cerca del 95% de la población de Venezuela, 88% de la población de Argentina y 84 % de Chile, vive en áreas urbanas de más de 100.000 habitantes.

La creciente urbanización concentrará aún más la población y el poder adquisitivo. Hoy, alrededor de un tercio de la población de Argentina, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela, vive en sólo dos ciudades, donde se puede encontrar más del 40% del poder adquisitivo nacional. (CELADE, 1999)

El resultado visible de la confluencia de estos fenómenos -concentración urbana y globalización- en nuestras ciudades, se traduce en desocupación, subocupación, precariedad del empleo, pérdida de conquistas sociales, etc.

Todo ello, con un agravante insoslayable. No es lo mismo ser un desocupado en América Latina que en Europa, o el resto de los países centrales.

En América Latina, no existe una red de contención social. El trabajo pasa a ser una categoría social. Si una persona tiene o no trabajo, define si está o no está dentro del modelo económico vigente.

Se genera así, a nivel local, una ciudad dual. Por un lado, aquellos para los cuales pobreza, analfabetismo, droga, sida, prostitución, constituyen todo lo que puede esperarse de una realidad que los golpea y discrimina.

Por otro, aquellos que acceden a la educación, a la salud, a una adecuada calidad de vida, pero que de todos modos, conviven con el fenómeno de la corrupción y la inseguridad que esa propia realidad dual genera y alimenta.

No puede haber en la actualidad, institución gubernamental o no gubernamental que permanezca ajena a los efectos negativos de estas flagrantes diferencias sociales que padecen nuestras ciudades.

Los avances de las políticas neoconservadoras en nuestra región están hiriendo de muerte el papel que ineludiblemente debe jugar el Estado, en el sentido de atemperar diferencias y posibilitar igualdad de oportunidades.

A nuestro entender, la discusión no pasa por defender a un Estado ineficiente o proponer la destrucción del Estado. Creemos que urge reformular el Estado. Su papel, su dimensión, su eficiencia, para que sirva a la integración social y al logro de la equidad en nuestras comunidades.

Por allí pasa nuestro gran desafío. Del Alcalde, Intendente o Prefeito que se ocupaba de la limpieza de las calles y de aplicar medidas generales de sanidad, hoy debemos asumir con toda su crudeza los efectos de la pauperización creciente y la degradación social.

Los representantes de los gobiernos locales tenemos la enorme responsabilidad de formular programas que signifiquen verdaderos impactos sociales, capaces de quebrar el plano en pendiente que configura para las ciudades la economía actual.

La implementación de programas sociales deben respetar en primer término la dignidad de sus destinatarios. Por un lado, debemos luchar contra el clientelismo político. Por otro, trabajar incansablemente para que los recursos lleguen a la gente y no lo consuman los aparatos burocráticos.

Y en este punto, es donde aparece el valor de la gestión municipal en toda su dimensión: el valor de la proximidad.

Como tantas veces se ha dicho, son los municipios el nivel más cercano al ciudadano y por ende, el más cercano a sus problemas y sus demandas. Problemas y demandas que se acrecientan y se complejizan en el contexto ya descrito. Pero ante los cuáles las autoridades locales tenemos la necesidad y la obligación de dar respuestas, aunque muchas veces excedan nuestras propias posibilidades y competencias.

## **2. Descentralizar para lograr una ciudad más equilibrada y equitativa**

Ahora bien, ¿de que manera estamos intentando superar en Rosario esta realidad de la ciudad dual?

En primer término, priorizando en la asignación presupuestaria las políticas sociales. Nuestra gestión destina el 50% de su presupuesto al Plan Social, sin dejar de impulsar por ello, un conjunto de emprendimientos urbanísticos y de infraestructura que están ubicando a Rosario en un sitio de privilegio entre las ciudades de la región.

En segundo lugar, jerarquizando nuestras políticas de **descentralización y participación ciudadana** en el seno de la estructura municipal, y el desarrollo de un **Plan Estratégico** a nivel de la ciudad.

Antes de desarrollar nuestra experiencia particular sobre estas cuestiones, nos parece importante dejar planteado en grandes trazos la situación en que se encontraba nuestra ciudad al asumir nuestra gestión de gobierno en diciembre de 1995.

Rosario padecía los efectos de una política de desarrollo gestada para otra realidad económica y social. Con casi un millón de habitantes, afincados sobre una superficie de 180 km<sup>2</sup>, salvo incipientes conformaciones, no había logrado consolidar nuevas centralidades, profundizando en consecuencia su originario desarrollo concentrado en las cercanías del puerto.

Su proceso de urbanización fue rápido y en algunas períodos explosivo, organizándose en torno a las actividades que fueron predominando en las distintas etapas de su actividad económica. El núcleo urbano más antiguo se encuentra alrededor del puerto y su expansión se estructuró a través de las vías del ferrocarril que transportaban los granos al mismo.

La época de su esplendor coincide con la afluencia inmigratoria europea -fines del siglo pasado hasta 1930-, lo que obligó a un ordenamiento urbanístico coercitivo y rígido (trazado tradicional de cuadrícula urbana).

En la década del 40 se produce un rápido crecimiento industrial que se caracteriza por el asentamiento de una gran cantidad de población llegada desde el interior de la Provincia de Santa Fe y provincias vecinas, proceso que se extiende hasta la década del '60. En los años '70 será la construcción la que atraerá mano de obra, principalmente del Norte del país.

Luego de esta etapa, y como consecuencia del deterioro de las economías regionales, Rosario comienza a recibir, como producto de la inmigración interna, constantes y cada vez más numerosos contingentes de pobladores empobrecidos, fenómeno que ha provocado el desarrollo de un verdadero *cordón* de asentamientos irregulares que bordea el trazado urbano de la ciudad.

El grueso de la actividad comercial, empresarial, administrativa, cultural y social de Rosario, se ha desarrollado históricamente en una superficie que no abarca más de 5 de sus 180 km<sup>2</sup> de superficie.

Limitada por su río hacia el este, y por localidades vecinas hacia el norte y el sur, la ciudad crecía en forma vertiginosa hacia el oeste, incrementándose año tras año el número de rosarinos que se hallaban alejados de los servicios y comodidades del área central.

Mientras algunos habitantes de la ciudad caminaban unas pocas cuadras para resolver sus trámites administrativos o disfrutar de las actividades culturales y recreativas que se desarrollan en el centro, otros debían recorrer 10 kms o más para acceder a las mismas instancias.

Por otra parte, esta tendencia concentradora producía efectos desbastadores en el área central, la cuál recibía en los horarios pico de actividad comercial y laboral el ingreso masivo de las unidades del transporte urbano de pasajeros, de taxis y vehículos particulares, que agudizaban aceleradamente el deterioro de las condiciones ambientales del micro-centro de Rosario.

Como fruto de esta dinámica, la infraestructura edilicia y de servicios del área central estaba siendo desbordada, pero al mismo tiempo, el resto de las zonas de la ciudad padecían las consecuencias de su lejanía de los ámbitos de decisión, situación que se manifestaba en el desconocimiento de problemáticas del lugar por parte de dependencias y funcionarios públicos, o en las inadecuadas respuestas que se brindaban a las mismas.

Es evidente que muchas de las tendencias descritas aun persisten. Pero también lo es, que se están plasmando acciones en el marco de la descentralización municipal que comienzan a revertir algunos de estos procesos, encaminando el diseño urbano, político y económico de Rosario hacia situaciones más equilibradas y democráticas.

En consecuencia, nuestra tarea actual apunta a la consolidación y el desarrollo de los nuevos territorios descentralizados, ámbitos ciudadanos capaces de dar resolución a sus problemáticas sin esperarlo todo del centro y de planificar su futuro con un claro conocimiento de sus prioridades e intereses.

### **3. Descentralizar para lograr una gestión ágil, transparente y participativa**

Durante décadas el aparato municipal de nuestra ciudad se mantuvo inmutable. Las transformaciones que en algunas etapas pretendieron imponérsele, fueron retrotrayéndose a su estado original como consecuencia del paso del tiempo, el agobio de funcionarios o la tremenda fuerza de la costumbre administrativa.

Mientras el contexto en que se hallaba inserta esa estructura administrativa no se modificó substancialmente, el estado municipal, con buenas o mediocres gestiones, siguió ofreciendo su mecánico menú de respuestas a las demandas de la sociedad rosarina.

Pero las importantes transformaciones económicas, sociales, culturales y tecnológicas producidas por la globalización, sumadas a una más exigente y compleja demanda ciudadana, colocó a la anquilosada estructura municipal en el centro de las críticas de los vecinos.

No escaparon a este diagnóstico el resto de las estructuras estatales, pero el nivel municipal, seguramente por su proximidad a los vecinos, estuvo rindiendo un examen más exhaustivo y profundo.

La ciudadanía juzgaba - y aún lo sigue haciendo en algunas áreas- a la mayoría de las dependencias municipales y a sus funcionarios y trabajadores con una mezcla de indignación y escepticismo, considerando a estas estructuras sobredimensionadas, caras y muy poco eficaces en sus producciones.

La confrontación con organizaciones del ámbito privado fue inevitable. Y más allá de los diferentes fines u objetivos perseguidos, era evidente que la estructura municipal no había producido las modificaciones estructurales necesarias para adaptarse a nuevos tiempos en los que, lejos de estructuras rígidas, dominaban el cambio y la incertidumbre.

Esos nuevos tiempos, nos gustaran o no, exigían un nuevo tipo de respuesta. Impusimos entonces de la mano del proceso de descentralización las pautas para el cambio:

- Visión estratégica en el manejo de la organización.
- Absoluta transparencia en el manejo de sus recursos.
- Cultura de entrega y esfuerzo para satisfacer la cada día más exigente demanda de la población.
- Búsqueda de consenso para la toma de decisiones.

Acercar las oficinas municipales a los vecinos, brindándoles instancias de participación concretas en la priorización de problemáticas a resolver, así como también, en la evaluación y el control de las políticas municipales, son acciones que nos han permitido hasta aquí, plasmar una gestión más eficiente y amigable.

Nuestro proceso de descentralización se ha convertido entonces en una formidable “excusa” para el impulso de la transformación de las estructuras administrativas municipales, en el marco de una estrategia de desarrollo urbano, político y económico integral para la ciudad.

#### **4. Estrategia y desarrollo del programa de descentralización**

El proceso de descentralización impulsado por nuestra gestión se inicia a principios de 1996, a partir de la creación de un programa específico conducido por un reducido equipo técnico, encargado de la ejecución y coordinación de las acciones a implementar.

Esta instancia, de carácter básicamente operativo, se complementa con la tarea de una comisión integrada por un delegado de cada una de las secretarías del Departamento Ejecutivo Municipal, ámbito en el cuál se acuerdan los principales pasos del programa.

Si tuviéramos que definir en unas pocas palabras el diseño de la estrategia descentralizadora que estamos llevando adelante en Rosario, podríamos decir que ha sido gradual, consensuada y sistemática.

##### **4.1. Aspectos generales que incluyó la implementación.**

Instrumentar la descentralización, implicó el desarrollo de acciones específicas tendientes a involucrar al aparato municipal en su conjunto desde el inicio. Para hacer esto posible, se impulsaron importantes cambios en la forma de gobierno y administración de la ciudad. A grandes rasgos, detallamos a continuación los principales aspectos abordados:

**a. Reorganización administrativa**, que se desarrolló con la Implementación de un Centro Municipal en cada Distrito Descentralizado, para lo cual se hizo necesario cumplir los siguientes pasos:

- Delimitación de los distritos descentralizados de la ciudad.
- Definición de las funciones y servicios municipales a descentralizar.
- Clasificación y sistematización de la Información a ser incorporada con la puesta en funcionamiento de cada Centro, mediante la utilización de una nueva tecnología informática.
- Reordenamiento, capacitación y derivación del personal involucrado.

**b. Redefinición de las Políticas Públicas**, precisando los lineamientos a seguir en cada Distrito para impulsar los procesos de transformación, estableciendo el rol que debe cumplir cada uno de ellos dentro de la estructura urbana y en su vinculación a nivel metropolitano.

La ciudad es un fenómeno unitario y cada Distrito constituye solo una porción de esa unidad, por lo cual estas relaciones deben mantenerse en forma constante. Descentralización no implica desintegración, sino por el contrario, integración de cada uno de sus sectores (Distritos) a un todo (la ciudad), mediante la corrección de los grandes desequilibrios imperantes entre los mismos, para impulsar el desarrollo de la ciudad en su conjunto.

**c. Definición de un nuevo modelo de Gestión**, instrumentando los canales adecuados para impulsar la participación ciudadana, con la incorporación de la población en los procesos de evaluación, control y toma de decisión. Esto implicó implementar las estructuras necesarias a nivel de los distritos.

#### **4.2. La delimitación de Distritos, base de la descentralización y la participación.**

Para el desarrollo del Programa de Descentralización, la instancia de “**delimitación de Distritos**” constituyó un paso fundamental, en tanto determinó una organización particular del espacio urbano, indispensable para su implementación.

A partir de un importante estudio conjunto con la Universidad Nacional de Rosario que se llevó a cabo a lo largo del año 1996, arribamos a la organización de la ciudad en seis distritos a saber: Centro, Norte, Noroeste, Oeste, Suroeste, y Sur.

Antes de esta definición, nuestra municipalidad basaba su funcionamiento en doce delimitaciones territoriales distintas.

Es decir, que cuando un funcionario de salud pública y uno de política ambiental se reunían para tratar de abordar la problemática del saneamiento en la zona oeste de la ciudad, por dar un ejemplo, no estaban hablando del mismo territorio.

Este aspecto, a la hora de diseñar políticas públicas es elemental. Debemos ponernos de acuerdo respecto de cuál es el espacio sobre el que queremos actuar en forma conjunta, como punto de partida de una acción de gobierno que aspire a ser racional y eficaz.

Esta nueva organización territorial definió entonces, el soporte físico sobre el cual instalar un largo proceso que se va a ir consolidando en etapas sucesivas en el transcurso de nuestra gestión, debiendo inclusive, superar la misma, dado el carácter estructural de los cambios a producir.

La gestión municipal cuenta ahora con una base común para reordenar las políticas urbanas y sustentar un nuevo modelo de administración y gestión para el Municipio.

Por otra parte, el Distrito conforma el área de influencia de cada **Nuevo Centro Municipal** y un territorio más acotado para precisar las siguientes cuestiones:

- la organización de las tareas vinculadas a la desconcentración funcional y operativa de servicios
- la coordinación de las actividades a desarrollar por las distintas áreas (Salud, Promoción Social, Cultura, etc.)
- la organización de las estructuras comunitarias, encuadradas en el nuevo modelo de gestión

- la redefinición de las políticas públicas a impulsar por esta gestión

Para fines más específicos, cada Distrito podrá a su vez englobar nuevas subdivisiones, de acuerdo a las demandas derivadas de las cuestiones antes señaladas.

#### **4.3. La Descentralización operativa. Se crean las Areas de Servicios Urbanos.**

Definido el proceso de delimitación de distritos descentralizados, el siguiente paso consistió en la descentralización de las áreas operativas del municipio. Esto es, aquellas áreas vinculadas a las obras y los servicios públicos que habían tenido hasta allí un funcionamiento centralizado.

Estas nuevas dependencias, prestan una serie de servicios de mantenimiento urbano de pequeña y mediana escala a través del trabajo conjunto y coordinado de cuadrillas operativas de las Secretarías de Gobierno, Obras Públicas y Servicios Públicos.

El personal y los recursos materiales con los cuales se conformó la estructura, organizativa y operativa de los nuevos entes, fue incorporado desde las secretarías antes mencionadas.

De este modo, la configuración de las Areas de Servicios Urbanos no significó aumento alguno de la planta municipal. Con la creación de las Areas de Servicios Urbanos (ASU), el programa de descentralización municipal perseguía los siguientes objetivos:

- Coordinar las acciones operativas de los distintos organismos municipales que actúan en un mismo ámbito territorial.
- Atender las demandas concretas de los vecinos de manera más cercana y participativa.
- Aumentar y mejorar los servicios y hacer más ágil su prestación.
- Optimizar la asignación de recursos haciéndola más transparente y controlable.

Para dar una idea más acabada del alcance de esta acción detallamos a continuación los principales servicios que prestan estos nuevos organismos creados en cada uno de los distritos descentralizados:

- Mantenimiento de la vía pública.
- Perfilado y abovedamiento de las calles de tierra.
- Nivelaciones de terreno.
- Limpieza de basurales.
- Desmalezamiento.
- Limpieza de zanjas.
- Reconstrucción de accesos vehiculares entubados.
- Desobstrucción de cruces de calles.
- Inspecciones en vía pública.
- Cualquier otra tarea de pequeña o mediana escala de mantenimiento de espacio públicos.

Las Areas de Servicios Urbanos han sido la primer referencia concreta que los vecinos de Rosario han tenido del proceso de descentralización.

Su estilo de atención al público es ágil, cercana y directa. A partir de su funcionamiento se han acortado los tiempos de respuesta y, para una gran diversidad de reclamos, se ha logrado sustituir el expediente como único medio de contacto del vecino con la administración.

#### **4.4. Los Centros Municipales de Distrito, la nueva cara de la gestión municipal**

Implementadas las etapas ya descritas, nos encontramos en la actualidad trabajando en la puesta en funcionamiento de los Centros Municipales de Distrito ("Minimunicipios", según la denominación informal que le dan los vecinos), organismos fundamentales del proceso de descentralización, que pretendemos se conviertan a la vez en la nueva cara de la gestión municipal.

En este punto, nos parece oportuno y necesario profundizar el alcance y el rol que nuestra gestión le está otorgando a estos nuevos organismos descentralizados que se están poniendo en funcionamiento en cada uno de seis distritos definidos. ¿Qué es en definitiva un Centro Municipal de Distrito?.

Es un centro de carácter comunitario capaz de dar cabida a una multiplicidad de programas y actividades: administrativas, de servicio, de desarrollo social, cultural, recreativo y productivo.

Es un centro administrativo y de servicios, que tiene por objeto acercar la administración al vecino, en un proceso de modernización de la gestión, agilizando los distintos trámites y brindando los servicios otorgados por entes prestatarios privados u otras reparticiones nacionales o provinciales.

Es un centro de coordinación de las políticas a llevar adelante en el distrito, por las diferentes áreas municipales (Planeamiento, Producción, Promoción Social, Salud, Cultura, Deportes, Vivienda, etc.), para impulsar los procesos de transformación de los distintos sectores de la ciudad, alentando una política de re-equilibrio territorial.

Es un centro de promoción y gestión, que tiene el rol de integrar el accionar municipal, con el de los distintos organismos oficiales, entidades comunitarias y operadores privados, para favorecer el desarrollo de emprendimientos concretos.

Es un centro de participación ciudadana, un lugar de encuentro de las distintas organizaciones o entidades barriales, para canalizar las múltiples inquietudes de todos los ciudadanos preocupados por el desarrollo de este sector de la ciudad.

Un Centro Municipal de Distrito incluye, en términos generales, las siguientes áreas:

- 1- Dirección General
- 2 - Área de Servicios Administrativos y complementarios (Entes prestatarios privados y otros organismos oficiales)
- 3 - Área de Desarrollo Urbano
- 4- Área de Desarrollo Social y Cultural

Esta organización prevista, se vincula con el carácter que se pretende que adquieran los CMD, incluyendo en estos emprendimientos, equipamientos comunitarios complementarios a los centros administrativos, con el objeto de producir intervenciones de alto impacto, con una repercusión significativa, en términos de transformación urbana.

Las áreas en que se divide el Centro Municipal de Distrito, tienen la siguiente caracterización:

#### **Dirección General**

El Director General del Centro, es un delegado del Intendente Municipal en el distrito, encargado de la coordinación general del resto de las áreas y responsable de todas las funciones y actividades que desarrolle el centro.

#### **Área de Servicios Administrativos y complementarios**

Este área se compone de dos sectores de características diferenciadas:

- 1- Un sector de servicios administrativos municipales;
- 2- Un sector de servicios complementarios:  
Banco Municipal, Registro Civil, Telecom,  
Correo Argentino, Litoral Gas, Aguas Provinciales y Empresa Provincial de la Energía.

#### **Área de Desarrollo Urbano**

Este área tiene por finalidad la coordinación de los programas a implementar a nivel de distrito por parte de la Municipalidad -y en su relación con otros organismos oficiales o entes prestatarios privados- para promover el desarrollo del sector, abarcando las áreas de Planeamiento, obras Públicas y Servicios Públicos. Desarrollará dos funciones diferenciadas: una de coordinación de los distintos programas y otra de promoción y gestión de los emprendimientos

concretos. Por otra parte, cumple la función de informar y asesorar a los vecinos en cuestiones técnicas vinculadas a las áreas antes mencionadas.

### **Área de Servicios Sociales y Culturales**

Este área tiene la finalidad de coordinar los programas a implementar a nivel de distrito por parte de la Municipalidad, para promover el desarrollo del sector, abarcando las áreas de Promoción Social, Producción, Salud, Cultura y Deportes. Por otra parte cumple la función de informar a los vecinos sobre aspectos particulares abarcados por las mencionadas áreas.

Con la puesta en funcionamiento de los Centros Municipales de Distrito, nuestra gestión está llevando adelante dos tipos de experiencias diferentes y motivantes.

En algunos distritos se ha apostado al protagonismo de lo existente, de una centralidad existente, de una trama institucional en funcionamiento desde décadas, al instalar el centro en barrios que antiguamente fueron pueblos, que luego se incorporaron a lo que hoy es Rosario.

Allí, junto a su plaza, su iglesia, su escuela, sus instituciones, funciona desde octubre de 1997 el Centro Municipal "Villa Hortensia", correspondiente al Distrito Norte.

En otros distritos, en cambio, se está apostando a la "construcción de la ciudadanía", de una red institucional que le permita a un sector de la ciudad regenerarse y crecer. Tal es el caso del Centro Municipal Distrito Oeste, el cual se ha construido en el corazón de un conjunto de barrios conformados por pobladores provenientes de los procesos de inmigración aludidos al comienzo de la exposición. Un espacio signado por el uso anárquico del suelo y las carencias crónicas.

En ambas experiencias, la infraestructura edilicia, informática y de comunicaciones otorgada a estos organismos es significativa, lo que los convierte en una referencia simbólica de la zona y en lugar de encuentro de vecinos e instituciones del distrito.

Nuestro gobierno tiene previsto habilitar el Centro Municipal del Distrito Sur en el año 2001, siguiendo luego una planificación que establece la implementación en el resto de los distritos en los dos años siguientes.

### **5. Descentralización y participación ciudadana, dos caras de una misma moneda**

Hemos planteado hasta aquí como desarrollamos en Rosario "el esqueleto" de la descentralización municipal. Nos parece esencial plantear ahora, como estamos intentando fortalecer "el músculo" del proceso: la participación ciudadana.

Si bien la descentralización conceptualmente se vincula con los procesos de participación ciudadana, ya que su desarrollo implica un acercamiento de la administración al ciudadano, los mecanismos a implementar deben ser cuidadosamente estudiados, a fin de lograr los objetivos esperados.

A pesar de que en muchos casos se habla de participación ciudadana, no siempre los procesos son positivos, produciendo efectos contrarios a los esperados.

Para que realmente exista la participación se deben cumplir dos requisitos esenciales: en primer lugar, deben quedar previamente establecidos sus objetivos y alcances; en segundo lugar, se deben implementar los mecanismos formales e institucionales que la contengan. Mas allá de ello, somos conscientes que la existencia de tales mecanismos no garantizarán automáticamente su desarrollo.

En este sentido, nos parece oportuna la reflexión de Jordi Borja sobre la cuestión cuando señala: "Si hay un proyecto de ciudad, si hay una administración que funciona de manera transparente, si hay una movilización de actores en el marco de un plan estratégico o de distintos proyectos (Urbanos, culturales, etc.), si hay una buena información, si hay buenas campañas comunicacionales de imagen, si se desarrolla un cierto patriotismo ciudadano, la participación es un resultado automático de todo ello.

La participación no se resuelve estableciendo mecanismos formales de participación. Con lo cual no quiero decir que nos es que no tengan que existir estos mecanismos, pero sabiendo que si no funciona todo lo otro, la gente no sabrá utilizarlos” .<sup>1</sup>

### **5.1. Algunas instancias de participación en la gestión de Rosario.**

En esta línea de pensamiento, y conscientes del contexto que debe ofrecer la gestión municipal para favorecer la participación ciudadana, estamos llevando adelante algunas experiencias concretas en permanente paralelo con el proceso de descentralización.

En Rosario, nos hemos propuesto que los distritos descentralizados sean el espacio a partir del cual se comiencen a generar instancias concretas y sistemáticas de participación de los vecinos en la gestión municipal.

En el marco de una diversidad de acciones, se destacan tres mecanismos principales:

1) **Jornadas de planificación anual.** Se desarrollan en cada uno de los distritos con la presencia de representantes de las organizaciones intermedias del lugar, vecinos, funcionarios y técnicos municipales.

Se las organiza de acuerdo a tres grandes subdivisiones de la gestión. Así pueden ser, de **desarrollo urbano**, de **desarrollo social** o de **desarrollo económico**.

En las mismas se debaten, mejoran, acuerdan y priorizan los principales proyectos del área en cuestión que habrán de ejecutarse en el distrito en el transcurso de los siguientes 12 o 24 meses.

En general se desarrollan a lo largo de tres jornadas, al final de las cuales se firma una carta de acuerdo con la presencia de los Secretarios involucrados y el Intendente Municipal.

2) **Convocatoria del Distrito.** Impulsada en general por el Director del Centro Municipal de Distrito, reúne a los representantes de instituciones y a los vecinos del mismo, a efectos de tratar un tema puntual, con el objetivo de recoger opiniones y propuestas sobre el particular.

Pueden darse ante un proceso de concesión de un servicio público, a efectos de consensuar o enriquecer un pliego de condiciones, o ante cuestiones coyunturales como podrían ser un problema de contaminación operado en un sector del distrito, la problemática de un centro de salud o el recorrido de una línea del transporte público que atraviesa el sector, a manera de ejemplos.

Se desarrollan a lo largo de una jornada, con la presencia de los funcionarios y técnicos del área central involucrados.

3) **Talleres de microplanificación.** Se desarrollan en distintos sectores de cada distrito, abarcando un perímetro de entre 8 y 10 manzanas.

La gestión otorga a los vecinos del sector un determinado presupuesto (alrededor de 25.000 pesos) para que a través de un trabajo conjunto con funcionarios y técnicos municipales se definan y concreten un conjunto de obras menores que previamente se han priorizado en distintas asambleas.

Un grupo de vecinos elegidos por estas asambleas, tienen a su cargo el control y la evaluación de la ejecución de las distintas obras, asesorados para ello, por técnicos municipales.

Esta metodología de reproducir los mecanismos en cada distrito, consolida esa escala de actuación como **unidad jurisdiccional intermedia**, ya que muchas de las conclusiones producidas en ese nivel, se trasladan al Plan General de la Ciudad.

De esta manera, el proceso de participación así operado, constituye en forma indirecta un mecanismo mediante el cual el vecino tiene una cierta injerencia en la definición del presupuesto municipal.

---

<sup>1</sup> BORJA, Jordi, “Descentralización y participación en la gestión local”, Conferencia dictada en la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de Rosario, abril de 1996.

## 6. Notas finales

La descentralización y la participación ciudadana constituyen desde nuestra perspectiva dos ejes fundamentales de un nuevo estilo de gobierno. Un proceso a través del cual se delegan ciertas cuotas de poder en nuevos escenarios y actores. Un compromiso con la ciudadanía que no admite retrocesos.

En estrecha relación con la temática de la descentralización y la participación, nos parece relevante reforzar una idea que planteábamos al principio del presente documento. Esto es, la importancia que nuestra gestión le ha otorgado al desarrollo del Plan Estratégico Rosario (PER).

El PER es la máxima instancia de participación de los vecinos e instituciones de nuestra ciudad. El Municipio es el actor más preocupado en darle impulso, pero un actor más al fin.

Como en casi todos los planes estratégicos de ciudades, el PER pretende reunir en su seno a todos los sectores políticos, sociales y económicos de nuestra ciudad, con el objetivo de coincidir primero, e impulsar después un conjunto de acciones y propuestas tendientes a superar la ciudad dual a que hacíamos referencia más arriba, y a proyectar la ciudad futura.

Hasta hoy, la experiencia ha arrojado resultados muy auspiciosos. Sesión tras sesión, iniciativa tras iniciativa, debate tras debate, los integrantes del Plan Estratégico tomamos conciencia de la importancia de la herramienta que tenemos en nuestras manos.

Hemos aprendido que la complejidad de las grandes ciudades no puede abordarse solamente desde un aparato municipal, por más eficiente que sea. Estamos avanzando seriamente en la construcción del consenso que nos permitan hacer de Rosario una única ciudad con calidad de vida para todos sus habitantes.