

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1170
8 de julio de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

EL CASO DE CORDOBA, ARGENTINA:
REFLEXIONES METODOLOGICAS Y CONCEPTUALES DE INVESTIGACION

Este documento fue elaborado por la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos por medio de la consultora señora Hilda Herzer, y presentado en la Reunión Regional sobre "Ciudades medianas seleccionadas de América Latina", celebrada en Santiago de Chile del 11 al 15 de mayo de 1992 y organizada por la CEPAL en el marco del proyecto "Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de América Latina", que realiza con el apoyo del Gobierno de los Países Bajos. Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

92-7-1026

INDICE

	<u>Página</u>
I. REFLEXION Y CRITICA AL MARCO CONCEPTUAL DE LA INVESTIGACION Y DEL PROYECTO, SUS HIPOTESIS Y SUPUESTOS. CONCEPTUALIZACION DEL TERMINO GESTION	1
II. REVISION DE LA METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION	11
III. ANALISIS DE TEMAS DE GESTION MAS RELEVANTES	16
IV. ORIENTACION DE FUTURAS ACTIVIDADES DEL PROYECTO EN APOYO A LOS GOBIERNOS URBANOS	28

I. Reflexión y crítica al marco conceptual de la investigación y del proyecto, sus hipótesis y supuestos. Conceptualizaciones del termino gestión.

Para considerar el tema de la gestión urbana, quisiera primero hacer referencia al término municipio. Este puede entenderse:

- a) como ámbito territorial, es decir como un segmento del territorio provincial legalmente establecido en el que ejerce cierta competencia una municipalidad;
- b) como ámbito de gobierno, es el nivel más descentralizado del Estado, el más ligado a la vida cotidiana de la población, aquél que posibilita una gestión más ligada a la realidad de la sociedad local y
- c) como sociedad local, es decir el conjunto de actores y de relaciones sociales, económicas y políticas que se dan dentro de un ámbito territorial determinado.

El municipio así caracterizado es una totalidad integrada por estas tres dimensiones y que se caracteriza por su relación con tres ámbitos superiores: se trata de un territorio que es parte de una jurisdicción estatal superior, es una sociedad local dentro de la nacional y es un nivel de organización del estado dentro de otro, el provincial que a su vez integra el Estado nacional. (Herzer H. y Pírez P., 1989)¹

En suma, el municipio expresa el vínculo que existe entre la sociedad civil y el Estado en el nivel local. El gobierno local, es una institución política de base representativa, con cierto grado de autonomía en el ejercicio de sus competencias, articulada con el aparato del Estado en sus distintos niveles y se define por tener una organización propia, competencias delimitadas y recursos propios generados y transferidos desde otros niveles estatales.

¹. Herzer H., y Pírez P. (1989) " Municipio y Participación Popular en América Latina" en Desarrollo Económico, N.114, Vol.29, Buenos Aires, IDES.

Su peculiaridad radica en su vinculación inmediata con un ámbito socioterritorial y con una sociedad local y en consecuencia con una ciudad en tanto sociedad local. Es entonces el ámbito estatal de gestión de la ciudad.

El municipio participa de tres procesos fundamentales para producir la ciudad: en su construcción, en su mantenimiento y en su administración. Y para ello participa de varias formas: regulando, o estableciendo normas, con acciones directas y a través de una función global de coordinación que tiene que ver con acciones técnicas de organización del trabajo pero fundamentalmente con una acción política de vinculación de fuerzas sociales y económicas y con los otros niveles de gobierno en el ámbito local.

La ciudad, entonces es el producto o resultado de una diversidad de procesos económicos, sociales y políticos llevados adelante por diversos y diferentes actores concretos, entre los cuales el Estado es uno de ellos.

Sobre la base de estas reflexiones, que además constituyeron el punto de arranque o supuesto básico desarrollado para elaborar el informe producido sobre la ciudad de Córdoba, es posible explicitar qué entiendo por gestión urbana.²

La gestión urbana es una relación entre la sociedad y el Estado a nivel local. Por un lado, los actores públicos (el Estado)

² Existen distintas interpretaciones del significado de gestión urbana. Así por ejemplo, una que se aproxima a la que explicitaré la define de la siguiente manera: "La gestión urbana debiera ser entendida como un proceso complejo de planificación, regulación, inversión y administración de la ciudad." (Lungo, Mario y Perez, Marian 1991, "Gestión Urbana: Algunas cuestiones teóricas". Estudios Sociales Centroamericanos, Enero-Abril, 55, CSUCA, Costa Rica. Por su parte, en un documento del Banco Mundial se afirma que la gestión urbana es responsabilidad del intendente y del gobierno local quienes deben movilizar y gestionar recursos municipales para inversiones esenciales y gastos recurrentes para la infraestructura urbana y la provisión de servicios urbanos. (The World Bank, 1991, The Urban Agenda for the 1990's. Urban Development Division.) Esta definición en cambio apunta hacia condiciones necesarias pero no suficientes.

y por el otro los diferentes actores y organizaciones sociales- las vecinales, las funcionales (sindicatos, organizaciones empresariales, etc.), las no gubernamentales, etc.

La gestión hace así referencia a un conjunto de procesos para el logro de un fin. En tanto se trata de gestión urbana se refiere a esos procesos que genera la sociedad local en un espacio determinado (una ciudad) para el logro de sus objetivos. En este sentido, se refiere entonces a la articulación de recursos- humanos, técnicos y financieros- para hacer frente a la producción, regulación y mantenimiento de la ciudad.

Al hacer referencia a la articulación se está hablando de que intervienen recursos de más de un organismo, y que ello se realiza a través de procedimientos, relaciones y métodos diversos. Así entendida, la gestión urbana es un proceso global que remite a relaciones políticas. Alude a un modo de organización social, económica y política para la satisfacción de necesidades en el marco de la ciudad. En consecuencia, incluye a actores públicos y privados que deben de alguna manera concertar intereses heterógeneos y por consiguiente, muchas veces altamente contradictorios, conflictivos y/o complementarios, siendo variados los resultados de esa concertación. Así, tanto la política global urbana, como una política sectorial -sea transporte, saneamiento, etc.- serán producto de una gestión urbana, que incluirá desde la formulación de la política urbana, la generación de normas para un proyecto o programa particular, la dotación de recursos, la asignación de personal, la realización de una obra, su evaluación y control. O sea, que abarca un abanico que incluye desde la elaboración de políticas, su concreción en programas, su ejecución en proyectos, su control y evaluación.

Se trata en definitiva de un conjunto de procesos políticos, porque supone tomar decisiones que ponen en juego diferentes intereses políticos, y en consecuencia, diferencias, semejanzas, contradicciones y conflictos en la sociedad local.

Gobernar la ciudad es definir lo que la sociedad local quiere como ámbito territorial de vida, como conjunto de actividades

económicas, sociales, culturales y políticas, como soportes materiales de la vida social e individual. En cambio, la gestión urbana al ser un proceso global, es un sistema de relaciones entre actores y como tal cambia en el tiempo.

Objetivos de la gestión urbana.

El objetivo central de la gestión urbana es la satisfacción de necesidades en el marco de la ciudad. En el marco de la crisis actual, y de las consecuencias de los procesos de ajuste iniciados a principios de los 80' pero intensificados, al menos en el caso Argentino en los últimos años, surgen tres objetivos fundamentales: aumentar la productividad de la ciudad o de la economía urbana, reducir la pobreza urbana y por último desarrollar enfoques para el logro de un ambiente sustentable.

Estos objetivos conforman el cuerpo central del documento de la Unidad de Asentamientos Humanos de la CEPAL y de la División de Desarrollo Urbano del Banco Mundial "Agenda Urbana para los 90's" y creo son innegables. Hacen alusión a un mejoramiento del bienestar general, de la calidad de vida del conjunto de la población sobre bases sociales y económicas equitativas sin por cierto ignorar la incidencia del contexto político-económico internacional, de las políticas nacionales en el desarrollo de la economía urbana, ni las consecuencias sociales- básicamente la pobreza- de las políticas de ajuste encaminadas.

Efectivamente, los gobiernos enfrentan cada vez mayores presiones en relación a la provisión de servicios eficientes e infraestructura efectiva y para coordinar y gestionar una amplia gama de actividades del sector público y privado a nivel local. Estas presiones son cada vez más fuertes en la medida en que los servicios urbanos básicos y la infraestructura- vivienda, agua potable, cloacas, pluviales, basura, reparación de calles, transporte público- son inadecuados y en estado de deterioro progresivo, por carencia de inversiones apropiadas, provocando a su vez múltiples problemas ambientales, que en el caso de la ciudad de Córdoba son indudables.

El marco planteado, apunta hacia aquellas áreas que pueden considerarse propias de la gestión urbana, a nivel local: infraestructura, servicios, el marco regulatorio que afecta el mercado de tierras y vivienda, la organización interna municipal, los recursos financieros y las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno.

Pero, como se ha señalado, los gobiernos locales no son el único ámbito institucional de toma de decisiones que afecta la calidad de vida urbana. Como se ha visto en el informe presentado, agencias del gobierno central y/o provincial o autónomas desempeñan un rol importante. A ello se le suman, en el caso estudiado, algunos procesos de descentralización iniciados durante el período del gobierno militar- 1973-1983 - que significaron el traspaso de funciones del nivel nacional al nivel provincial sin la contrapartida de recursos necesarios y que afectaron la provisión y el mantenimiento de obras de infraestructura de la ciudad, como ha sido el caso de la Empresa de Obras Sanitarias de la Nación. Proceso que, sin llegar a consolidarse, ahora se lo transfiere al gobierno municipal. Obvio es que estos cambios, sin los recursos acordados afectan de manera notable la productividad de la ciudad, en tanto los elementos de infraestructura y soporte material urbano se encuentran en situación vulnerable, en parte como producto de haber padecido un proceso en el que no se deslindaron claramente las responsabilidades del nivel local ni se ofertaron las prestaciones financieras correspondientes. Hago alusión a este ejemplo, porque la descentralización tiene múltiples significaciones y es obvio que en este caso, el significado dado es el de traspasar funciones sin recursos, con lo cual alivia la crisis de recursos a nivel central pero provoca una cierta ineficiencia del sector en cuestión que redundará negativamente sobre el bienestar de la población local. En un segundo momento, el actual, la descentralización puede ser analizada, para el mismo ejemplo, como una distribución de cargas, en la medida en que las obras descansan ahora en los vecinos, a través de los entes promotores, en proporción a la insuficiencia financiera municipal.

Sin embargo este caso en cuestión, está asimismo señalando que en lo que se refiere a gestión de servicios el municipio está buscando formas de reducir la carga fiscal, buscando modos de articulación entre actores públicos y privados para que la provisión del servicio se mantenga a costos bajos.

Componentes de la gestión.

Quisiera hacer alusión a lo que a mi entender son los componentes de la gestión, que al igual que la concepción sobre ciudad y gobierno local estuvieron presentes como supuestos básicos en el estudio del caso. Pueden identificarse, entonces, cuatro componentes de la gestión:

- a. El político-institucional: son las instituciones o agencias u organismos, que participan en la gestión urbana (nacional, provincial, local, autónoma, y/ o del sector privado). Aquí se encuentra incluido el papel que juega el Concejo Deliberante en la gestión urbana, en términos de la normativa que genera o no para que un servicio se preste, incluida en la misma, el control.
- b. El administrativo: los recursos funcionales y organizacionales con los que cuenta el gobierno local para cumplir con sus funciones y/o brindar servicios. Este componente incluye las estructuras, los procesos administrativos, los recursos humanos, etc.
- c. El financiero: el monto que se gasta en la gestión de los servicios. Dónde se originan los recursos y cómo se los asigna.
- d. El sociopolítico: los agentes político-sociales involucrados. Los grupos sociales beneficiados por planes, programas y proyectos de servicios. Organizaciones existentes en relación a la gestión específica (grupos de usuarios, comunidades de base, etc). El rol de las organizaciones funcionales: los sindicatos y empresarios.

Estos 4 componentes de la gestión se interrelacionan con las etapas en que puede concebirse el proceso de gestión y que son las que define Mario Lungo en el artículo ya citado:

1. La elaboración de las políticas administrativa, financiera y de inversión.
2. El diseño y la planificación.
3. Alcance logrado en la ejecución de los proyectos y
4. Seguimiento, evaluación y control.

Si bien no de manera explícita el marco conceptual formulado por la unidad de CEPAL, contiene estos presupuestos analíticos. Por consiguiente, la elaboración del estudio de caso contiene un conjunto de respuestas a los interrogantes señalados. Efectivamente, puede señalarse, que una de las debilidades halladas en el caso del Municipio de Córdoba, indican los aspectos negativos de la gestión, en el sentido que prácticamente la 4a dimensión ha estado ausente de la gestión encaminada.

Otras cuestiones fundamentales que se reconocen en este tipo de conceptualización de la gestión urbana y que deben estar siempre presentes y que también sirvieron de elementos-marco para el análisis del caso de la ciudad de Córdoba son:

1. El reconocimiento de la presencia de múltiples actores en la modelación del asentamiento, o dicho de otro modo, actuando en los espacios de la cotidianeidad y en consecuencia tomando decisiones que afectan al conjunto de la población, o que benefician a algunos y afectan a otros a través del tiempo.
2. Sin información no puede haber gestión. La información no es sólo para generar diagnósticos sino también para controlar y evaluar los servicios que se prestan. (Es imposible saber y/o conocer si una empresa a la cual se le contrató el mantenimiento o prestación de un servicio lo está realizando y cómo lo está haciendo: cuál es la efectividad y calidad del servicio en cuestión, y de acuerdo a ello, cuál es el costo real). La información es requisito fundamental tanto dentro del aparato de gestión como también hacia la comunidad. No puede haber participación sin información. Sólo con información se puede pensar en mecanismos de solución no convencional.
3. Es también difícil pensar la gestión urbana sin aquellas tareas que debieran constituir la esencia del trabajo cotidiano: la coordinación, la consulta y el acuerdo entre los diferentes órganos, individuos, que deben intervenir en cada problema.

4. La gestión urbana debe adecuarse a la idea de un continuo crecimiento de la población urbana, al menos en las ciudades de tamaño medio, que puede ser de diferentes ritmos en distintos periodos, pero que a pesar de lo cual es crecimiento y ello supone un proceso permanente de expansión de servicios y áreas a ser atendidas. Este es justamente uno de los rasgos salientes de las ciudades intermedias y de la importancia de estudiarlas. No han llegado a situaciones de expansión propias de áreas metropolitanas, lo que las hace interesantes de estudiar, pero muestran procesos que las asemejan. Hace unas décadas atrás, hubiese sido raro pensar que las ciudades intermedias iban a exhibir las áreas de pobreza crítica, por ejemplo, que hoy muestran. Algunos problemas son estructurales y guardan relación con los sistemas productivos del país y de la región en la que se encuentran, con la informalización en el empleo, con carencias de infraestructura para su población y para la producción, como puede apreciarse en el caso de Córdoba. Pero, a pesar de que los efectos sobre la calidad de vida de la población puedan asemejarse a los de las áreas metropolitanas, tanto el gobierno local como los habitantes mantienen aún un contacto más próximo con su realidad urbana y su entorno que les permite detectar necesidades y problemas y que les da la posibilidad de generar soluciones con mayor flexibilidad y rapidez que en otros contextos de mayor escala.

5. Otro punto fundamental de la gestión urbana- que por cierto no es sólo privativo de ella- es la continuidad de las políticas. Sería deseable la existencia de ciertos niveles básicos de consenso acerca de los temas, proyectos y programas de mediano y largo plazo. Por lo menos que cada nuevo gestor o funcionario no crea necesario afirmar su individualidad mediante una ruptura con las medidas, planes y criterios de su antecesor. Considerar la continuidad, dentro de un contexto democrático, debe constituir un mérito, en tanto por cierto se trate de planes concertados.

6. La existencia de controles de la gestión. Esta aspira a evaluar resultados y a indagar las razones de incumplimiento y la manera de subsanarlas. No se trata de limitarse exclusivamente a los aspectos inherentes al gasto, sino que se requiere analizar los resultados en relación con las metas propuestas y en comparación con otros organismos. Sólo tiene sentido si está integrada con el proceso de planificación y ejecución de modo que los resultados sirvan para confirmar, mejorar o rectificar el curso de los proyectos.

7. Tanto en la definición, como en los componentes y dimensiones de la gestión urbana se hace referencia al municipio como una institución política que genera políticas, norma, regula y controla a través de sus diferentes aparatos y pone en juego a través de ello a un conjunto de intereses políticos- una trama compleja de relaciones que no fue analizada, como se verá en el punto subsiguiente aunque sólo fue soslayada- que están presentes en la gestión. Estos intereses están presentes desde la misma distribución de cargos- en el gabinete municipal-. La pregunta es si el funcionario de alto nivel designado, responde a los representantes de los intereses políticos y sectoriales, o si debe sobreponerse a los mismos y ser representante de la sociedad local. No cabe duda alguna que la heterogeneidad es una condición política esencial-sine qua non-. Pero entonces, ¿ cómo crear una metodología de trabajo en la que se prioricen objetivos y se acuerden medios para lograrlo ?

En este sentido y a modo de ejemplo creo, el encuentro en la ciudad de Córdoba³, en una reunión que podría describirse como " de un gabinete ampliado", fue sumamente ilustrativa. Argumentando dos secretarios de gobierno o quizás uno de ellos subsecretario o director, el primero plantea la necesidad de ser práctico y activista y en consecuencia descarta la planificación como

³. Me estoy refiriendo al seminario realizado con los funcionarios de alto nivel del Municipio de Córdoba en marzo de 1992.

instrumento por ser altamente irracional e inútil y el segundo asevera que se debe esforzar en planificar y que no se pueden resolver casos puntuales diariamente. Es decir se está en el seno del gabinete frente a un planteo contradictorio (que por cierto no fue el único). Y este planteo contradictorio remite, y creo que es una obligación plantearlo, a postulaciones ideológicas, políticas e instrumentales contradictorias. En el primer caso se nos está diciendo que debemos remitir la tarea de planificar a la sociedad civil, lo que significa hacer prevalecer el conjunto de intereses espontáneos que operan en el mercado sin capacidad de atenuación, morigeración o control, lo que en definitiva tiende a atomizar la ciudad, la sociedad local. El segundo caso, plantea la planificación como modelo ideal de ciudad. Lo que no apareció en el seno del encuentro fue la posibilidad de concebir la planificación como un espacio de concertación de los diferentes intereses urbanos. De allí que me formule la pregunta anterior: ¿Qué es un gabinete municipal, a quién representa y cómo se logra una metodología de trabajo que concilie estos intereses contrapuestos pero presentes en los niveles altos de los aparatos de gestión municipal, de manera de encaminar acciones coordinadas?

Un segundo problema, de tipo conceptual, pero que también muestra divergencias ideológicas básicas es la concepción que se tiene sobre descentralización y sobre participación. Con respecto al segundo concepto no voy a explayarme demasiado, pues creo que se encuentra lo suficientemente explícito en el documento final entregado. Aunque por cierto al haber habido renovación de autoridades del gobierno municipal, cierto es que se pueden encontrar en el nuevo gobierno otra vez distintas concepciones, desde la participación como mano de obra en procesos auto-constructivos hasta la participación como proceso de compartir el poder.

En relación a la noción de descentralización, me gustaría volver a reiterar que el caso de Córdoba se inscribe en un país federal, en el que los municipios, gracias al proceso de redemocratización vivido en el país, han recuperado su autonomía,

política, institucional y financiera y son órganos de base representativa. No obstante, la marcha hacia la descentralización en boga, pareciera obligarlo a asumir algunos procesos que quizás no sean tan imprescindibles en el corto plazo. Al mismo tiempo se tiende a confundir descentralización, con desconcentración y/o con deslocalización. Mientras algunos funcionarios de alto nivel plantean la creación de nuevas entidades municipales como verdaderos ámbitos descentralizados (sin prever costos ni consecuencias económicas, sociales y políticas) otros la plantean como creación de entidades administrativas encargadas de algunas tareas que hoy se llevan a cabo en la sede central, es decir como desconcentración en el territorio de algunas actividades administrativas que significaría la deslocalización de algunas oficinas públicas municipales. Este tema será retomado en el punto 3.

II. Revisión de la metodología de la investigación.

Se trata por un lado de generar un perfil diagnóstico de la ciudad, en base a documentación existente, fuentes censales proveedoras de datos cuantitativos que permiten delinear un panorama de niveles de cobertura y déficits de servicios urbanos. Por el otro, a través de técnicas cualitativas, básicamente entrevistas a informantes claves registrar la imagen que los propios funcionarios de gobierno tienen de su propia gestión. Como técnica de trabajo es sumamente eficaz y produce resultados rápidos. No obstante, creo importante señalar algunos aspectos críticos, a mi entender, del estudio de caso: el hecho de focalizar buena parte de las entrevistas a funcionarios de alto nivel, (secretarios, subsecretarios) del gobierno municipal hace perder de vista los problemas de coordinación vertical, y los cuellos de botella críticos que se generan entre la base y la dirigencia, cuando la mayor parte de la formulación de proyectos y programas son realizadas por los cuadros medios de la administración municipal. En este sentido creo, sería importante pensar que para una más cabal comprensión del proceso de gestión, que permita

descubrir las reales dificultades y escollos es significativo explorar-entrevistar- a la cadena de funcionarios afectados a un proyecto; especialmente en un caso como el de la ciudad de Córdoba, en el que existe una continuidad de sus planteles técnicos, a lo largo de muchos años.

En la medida en que la política local es producto de la concertación política de las diferentes fuerzas a nivel local, es importante la percepción que tienen tanto las autoridades electas- intendente y concejales- o quienes fueron designados para acompañar a éstas -el gabinete (los secretarios y subsecretarios)- como la oposición, así como la de aquellos técnicos de menor jerarquía que deben implementar los proyectos. La percepción y el impacto de una política local no se agota en los funcionarios sino que, justamente, al darse en una sociedad local, es fundamental apreciar las opiniones de las diferentes organizaciones sociales así como de miembros de la sociedad, de manera de poder confrontar la correlación entre el discurso oficial y la práctica concreta. En este sentido creo que fueron productivas, las entrevistas a representantes de organizaciones funcionales- cámaras empresariales, industriales, comerciales, sindicales, cooperativas, así como a las organizaciones no gubernamentales, en tanto fueron modelando una visión diferente de la gestión urbana que la que correspondía a la imagen oficial. Personalmente me resultó de extrema utilidad conversar con diferente tipo de gente por la calle. (Pasé dos días en la ciudad haciendo entrevistas en la calle, intentando conocer porqué cierta gente se identificaba con la gestión del intendente saliente). Sin embargo creo que no se aprovechó el proceso de trabajo y luego, el eleccionario que culminó en septiembre de 1991 en su total magnitud, que hubiesen permitido un conjunto de entrevistas con los candidatos opositores para poder apreciar con mayor detenimiento las divergencias o coincidencias en relación al proceso de gestión.

Pero no todo es imputable al consultor. Algunos temas que no aparecían como primordiales en los términos de referencia y que creo sí debieran ser incluidos, hacen referencia a varios tópicos.

1). El análisis de las relaciones políticas, como sustento de la gestión; como marco que restringe o amplía las posibilidades de acción de un gobierno o, dicho de otro modo, el análisis de los obstáculos y/o limitaciones existentes para el desarrollo de una gestión urbana, política y socialmente representativa. En este sentido, no se exploraron las relaciones políticas con el gobierno provincial, aprovechando la coincidencia de que en el caso de la ciudad de Córdoba, el partido gobernante a nivel local es del mismo signo que el partido gobernante a nivel provincial. Sin embargo, las relaciones no parecen haber sido cordiales y fluidas a lo largo de los ocho años y algunas de las limitaciones generadas por esta situación sólo fueron esbozadas ante la presencia de dificultades particulares, por ejemplo en el caso de la administración de la salud.

Las políticas de desarrollo de una ciudad están enraizadas en arreglos políticos a través de los cuales se juntan coaliciones de actores y se logra cooperación. Es por eso que se deben analizar las relaciones políticas internas.

"El bien común es algo que no aparece porque sí. Debe ser creado por un conjunto de actores políticos. Y sea como se lo defina está mediado por el liderazgo político. Algún grupo de actores tiene el poder para actuar en nombre del bien común pero aquéllos que poseen autoridad pueden usar su capacidad para lograr sólo una visión parcial del bien común. El bien común es algo que cambia con el tiempo."⁴

Cualquier programa en el proceso de su implementación está modelado por quienes lo ejecutan, por sus intereses, percepciones y modos de operación; la presencia de las máquinas políticas es un elemento determinante en algunos procesos observados a nivel local, pero sólo podrían ahora hipotetizarse en la medida en que no fueron trabajados, ni tampoco constituyeron el eje central de la propuesta.

⁴ Stone Clarence, "The Study of the Politics or Urban Development en Stone C., & Sanders Heywood, eds. 1987, The Politics of Urban Development. University Press of Kansas, USA.

En este sentido, quizás con un poco más de tiempo, creo hubiera sido importante evaluar, a través de algunas entrevistas con algunas organizaciones de tipo territorial, el impacto o la visualización que los vecinos han tenido y tienen de algunas obras ejecutadas en el ámbito local. Por ejemplo, las escuelas construidas no sólo deben evaluarse en términos del rendimiento escolar o ampliación de matrículas, sino en términos de su presencia en el ámbito local, como espacios de socialización y porqué no, como ámbitos de la política.

Planteo de manera elemental esta cuestión porque creo que habría que intentar mantener por carriles diversos la continuidad de una gestión urbana y el accionar político de los partidos.

2). Hay un tema que creo, a mi entender hoy es central en las ciudades de América Latina así como en las de los países desarrollados, y que se relaciona con la violencia urbana, o los problemas de seguridad urbana asociados a niveles de pobreza, desempleo, etc. En este sentido me resultó útil tener en mis manos varias encuestas de opinión realizadas por una empresa de estudios de mercado, donde aparecía la problemática de la seguridad en la ciudad priorizada como problema fundamental⁵. Esto apunta a responder a un tipo de pregunta que parecía estar por debajo del planteamiento para el estudio del caso pero que no fuera hecha explícita; y es ¿cuáles son los temas que, a nivel local, le preocupan a la ciudadanía hoy? Creo que en la guía faltaban introducir elementos que den cuenta de cuál es o hacia dónde apunta la sensibilidad de la sociedad local. Y esto lo planteo como elementos que pueden ser correctores o morigeradores de la gestión.

3). Creo importante señalar, que en la medida en que los términos de referencia lo eran para un conjunto de casos en América Latina y, en consecuencia, podía tratarse de países unitarios/o federales, habría que añadir, que faltaban algunos elementos propios de países

⁵. La seguridad urbana se encuentra asociada a la productividad, así como a la sustentabilidad ambiental.

con una organización federal, así como se omitieron aquellos puntos que guardan relación con la existencia de parlamentos a nivel local y que son, como en el caso de Argentina, quienes sancionan las ordenanzas. Y éstas últimas son instrumentos fundamentales de la gestión urbana en la medida en que apuntan a regular la producción y gestión de los servicios en la ciudad. El poder de policía del municipio se encuentra definido, de alguna manera, en ese conjunto de normas.

4). Otro punto significativo guarda relación con la información disponible, y creo bastante generalizable a otros municipios de América Latina, particularmente me refiero a la información presupuestaria que se convierte en un indicador fundamental de la flaqueza de una gestión urbana. No es novedoso que para este estudio de caso, no se haya podido contar con la información del gasto ejecutado y sí con el presupuestado y elevado al Concejo Deliberante para su sanción. Se está en presencia de un panorama financiero del municipio que se acerca más a la voluntad de los gestores que a la acción real encaminada. Este dato de por sí se transforma en un indicador de la debilidad de la gestión municipal y desgraciadamente, en buena medida, de la falta de transparencia de sus acciones. En consecuencia, si bien la carencia de los datos reales impide un panorama objetivo acerca de los ingresos y egresos municipales, el mismo hecho se transforma en un elemento fundamental a fortalecer en una gestión.

5). El análisis de la gestión municipal de Córdoba tiende, en general, a ser un marco descriptivo de la gestión en el municipio estudiado. Pero no explora las relaciones causales, es decir no intenta explicar la configuración política, social y económica que permite o alienta ese modelo de gestión. En estos términos, si fuera posible darle continuidad al estudio iniciado, se podría intentar explicar el modelo de gestión. Creo que este es un tema fundamental. El modelo de gestión del caso de Córdoba no es comparable, al menos en los pocos casos estudiados existentes, con

el de otras ciudades de tamaño intermedio en el país, hay una cierta racionalidad en la acción.

6). Creo importante considerar, calculando bien lo tiempos del proyecto, la posibilidad de generar dentro del marco del mismo, pequeñas reuniones o pequeños talleres en los que se integre a la discusión de algunos problemas fundamentales, a diferentes actores locales: por ejemplo a las organizaciones no gubernamentales, que en el caso de la ciudad de Córdoba han tenido , una visión sumamente crítica de los procesos regulatorios que afectan el uso de la tierra urbana para los sectores populares; a las organizaciones de base popular, críticas por la carencia de una política social ; a los concejales en tanto representantes políticos de la sociedad local responsables de la normativa urbana así como contralores de la gestión; a miembros de los diferentes partidos políticos en tanto exponentes de algún programa alternativo de acción a nivel local; a miembros de organizaciones vecinales de base territorial, etc. de manera que el proyecto sirva como un mecanismo generador a pequeña escala de lo que puede ser visualizado como un espacio de concertación alrededor de alguna cuestión significativa y que, al mismo tiempo, permita retroalimentar al equipo de trabajo así como generar una devolución a las diferentes organizaciones sociales que operan en el territorio local.

III. Análisis de temas de gestión más relevantes

Para intentar responder a este punto me resulta necesario plantear primero algunos interrogantes dentro del contexto presentado en la primera parte de este documento.

¿Cuál es el papel del municipio en la ciudad? ¿Es acaso generar cambios en el aparato administrativo para que el Municipio funcione mejor? Sí, como condición necesaria pero no suficiente. Y, ¿en función de qué objetivos?

¿ El Municipio es un aparato con capacidad de operación, para hacer proyectos sectoriales? En este caso, la asistencia debe lograr implementación técnica en sectores específicos. Si en cambio se plantea que el municipio es un aparato que encara a la ciudad en términos globales, entonces la pregunta es ¿ cómo articular recursos humanos, financieros y tecnológicos para dar respuesta a cuestiones más globales?

Desde mi perspectiva, la gestión urbana entendida tal como fuera definida en la primera parte de este documento, es fundamentalmente un proceso de articulación de actores y recursos y en este sentido- el Estado- el gobierno local debe ejercer un rol esencial: articular intereses sociales, económicos y políticos. La siguiente pregunta, ¿ es para qué? Para satisfacer las demandas de un conjunto heterogéneo que constituye la sociedad. Si se asume, como se definiera en la primera parte de este trabajo, que el Municipio se orienta hacia tres objetivos -aumento de productividad, disminución de la pobreza urbana y logro de la sustentabilidad ambiental para promover el desarrollo local- pareciera entonces fundamental que el Municipio tuviese una perspectiva global, en la medida que esos tres procesos se encuentran íntimamente relacionados y sólo son alcanzables a través de una perspectiva global. (El aumento de la productividad de la economía urbana tiene como base la existencia de recursos que la sustenten y el desarrollo de una infraestructura adecuada- agua, electricidad, transporte, comunicaciones, y disposición de residuos sólidos y líquidos- de modo tal que los recursos ambientales urbanos- aire, agua y tierra no se desaprovechen , dilapiden y/o deterioren; asimismo, esta elevación de la productividad puede tener consecuencias positivas sobre el empleo, generando nuevas fuentes de inversión y trabajo, que permitan disminuir la pobreza,... etc). Pareciera entonces, que el gobierno local debiera plantearse prioritariamente una política global para la ciudad que tuviera por finalidad crear las condiciones para que el desarrollo local fuera posible, dentro de su ámbito territorial/institucional para atender a la ciudad, a la sociedad local.

Planteado de otro modo, algunas políticas que, por ejemplo, contribuyan a la radicación de inversiones o a la creación de empleo pueden constituir parte de la formulación de una política provincial o nacional; la cuestión es precisar hacia qué problemas fundamentales debe orientarse con fuerza y precisión la acción del Municipio de manera de crear las condiciones adecuadas para que ello sea posible. El Municipio debe orientarse con un plan de trabajo a corto, mediano y largo plazo, hacia las cuestiones propias de la gestión urbana ya explicitadas- infraestructura, servicios, marco regulatorio que afecta el mercado de tierras, vivienda y la prestación y control de los servicios, educación, salud preventiva, la organización interna municipal, los recursos financieros y las relaciones con los diferentes niveles de gobierno- y en consecuencia, atender a la ciudad como ámbito social, político y económico para disminuir la creciente pobreza urbana, aumentar el crecimiento económico y garantizar la sustentabilidad ambiental. Para ello requiere priorizar recursos humanos, financieros y tecnológicos.

En este sentido, creo de suma importancia que, más allá de la plataforma política municipal⁶, elemento primordial de un partido político para hacer conocer su plan de acción a la sociedad, el gobierno local posea un diagnóstico permanente de la ciudad que le permita priorizar acciones. (La plataforma no supone un programa de actividades priorizado, sino una enumeración exhaustiva de acciones a realizar), diagnóstico que se retroalimente con información, desagregada territorialmente, cuantitativa y cualitativa, que le sirva para identificar proyectos de inversión y para gestionar recursos en forma directa o de manera conjunta con otros niveles del Estado y que le permita, asimismo, conocer cómo las actividades económicas están incidiendo en la ciudad. Esto es fundamental en un caso como el de la ciudad de Córdoba que posee una dinámica económica importante en el plano nacional.

⁶. Tanto el gobierno municipal electo en 1983 y que fuera reelecto en 1987 así como el electo en 1991, presentaron a la sociedad local su plataforma política municipal.

Para poder priorizar qué atender, con qué recursos hacerlo, de cuántos se dispone, etc., no puede descartarse la planificación, como instrumento de trabajo. Es imprescindible como proceso de orientación de actividades a desencadenar en el tiempo. Es una herramienta para orientar el mercado, de acuerdo a las prioridades que el gobierno local va marcando. Del mismo modo parece esencial fortalecer la gestión financiera del municipio, en tanto está muy relacionada con los puntos planteados. Desde la confección del presupuesto que debiera ser un instrumento de determinación de prioridades hasta las contabilidades particulares-sectoriales donde se identifican costos por producción y provisión de servicios que permitan el monitoreo de los mismos.

Parece en consecuencia importante rescatar aquellos puntos más débiles de la gestión municipal examinada, para intentar trazar algunos lineamientos de fortalecimiento a la gestión local, que permitan, por un lado, consolidar lo realizado y por el otro formular algunos elementos concretos de gestión que sean sustentables en el tiempo, en el sentido de no estar tan atados a un estilo de manejo personalista⁷, y que podría ser riesgoso si se repitieran en ocasión de la nueva gestión de gobierno.

En función de los procesos y elementos examinados pareciera importante distinguir entre necesidades y satisfactores que aún son insatisfactorios en términos de su demanda presente y potencial-tal es el caso de los servicios urbanos, de los procesos ambientales que padece la ciudad- y que requieren inversiones de capital y la problemática de la gestión propiamente dicha. Esta se vincula más con procesos de organización y articulación, que no presentan ningún tipo de limitación que se desprenda del actual marco legal-institucional de la gestión municipal.

Pareciera valioso generar mecanismos de coordinación horizontal permanentes entre el Intendente y el conjunto de

⁷.Estoy haciendo referencia a la caracterización realizada sobre el estilo de gestión prevaletiente durante los dos gobiernos del Intendente Mestre (1983-1991) en la ciudad de Córdoba.

secretarios y subsecretarios municipales. Para ello, sería aconsejable la conformación del gabinete como unidad de reflexión y decisión y de una metodología de trabajo colectivo. El gabinete debiera transformarse en la instancia coordinadora de las decisiones dentro del municipio, donde se comparte y reflexiona y decide acerca del conjunto de políticas, programas y proyectos que las diferentes áreas llevarán adelante, analizando claramente las interrelaciones entre esos programas y proyectos para el logro de los objetivos planteados⁶. Para ello es menester que incluya una manera de relacionarse sistemáticamente con diferentes organizaciones sociales y económicas de la sociedad local. Por un lado el Concejo Deliberante, tanto el bloque oficialista como los de opositores, pues tienen a su cargo la creación o modificación de las normas que regulan la producción de la ciudad y en particular de los servicios urbanos; las asociaciones vecinales, los diferentes sectores económicos organizados, los profesionales, las no gubernamentales, etc. Es decir, el gabinete no sólo debe ser ejecutor de su propia política sino que debe encontrar y, para ello, generar mecanismos de retroalimentación permanentes, factores de corrección de su propia gestión, pero además debe ser un núcleo concertador de intereses. Y la política debe ser el resultado de esa concertación. Este planteo requiere generar una metodología para el trabajo colectivo que tenga por finalidad la toma de decisiones de acuerdo a un plan de prioridades acordado.

Esto requiere generar un modelo de gestión diferente, que le permita al ejecutivo municipal, por un lado operar sobre la información, y por el otro, generar relaciones con diferentes sectores sociales.⁷

⁶.Este planteo supone tener en claro por ejemplo que si se decide un programa de saneamiento de un curso de agua, saber a quien beneficia, a quien afecta, las consecuencias ambientales que genera, el costo financiero del mismo, que alteración en el orden de prioridades de otras necesidades produce, que duración tiene el proyecto, cuánto afecta el empleo local, como incide sobre el bienestar de la población, etc...

Se trata de un proyecto de coordinación de la gestión urbana que debe asimismo proveer asistencia técnica para generar un sistema municipal de información¹⁰ que permita el diseño de un sistema de coordinación intramunicipal y entre el municipio y diferentes organismos públicos y privados que operan en la ciudad. Supone la producción de información cuantitativa y cualitativa y para ello, la identificación de fuentes de información pertinentes, organizando sistemas de información social-educacional, alimentaria, de salud, empleo, de tierra, vivienda, equipamiento urbano- desagregada territorialmente así como la creación de un sistema de información intramunicipal que posea información financiera, de gestión de proyectos de servicios y obras que permita el control y evaluación no sólo de aquello que es provisto por el Municipio sino también de aquello que el Municipio licita o concede a la empresa privada.¹¹

9. El seminario acaecido en la ciudad de Córdoba en marzo de este año, donde se presentaron los resultados del estudio de caso al nuevo gobierno municipal que asumió en Diciembre de 1991, parece confirmar la necesidad de modificar el estilo de gestión. En este sentido, en la reunión prevalecieron opiniones francamente contradictorias en relación a una imagen colectiva de ciudad (que es lo que se esperaba) y acerca de las prioridades a encarar. Mas aún, fue llamativo, que el discurso del Intendente, planteando una serie de reformas en el aparato de gestión no fuera, aparentemente, conocido y compartido, por el gabinete en pleno.

¹⁰. En la actualidad no existe un sistema de información municipal y la única base cuantitativa para hacer diagnósticos la constituye el censo de población que se realiza cada diez años.

¹¹ Quizás uno de los aspectos menos trabajados, pero que se esbozan en el caso analizado, es la relación entre gobierno y desarrollo local. Varias iniciativas de la gestión pasada, habilitación de tierra urbana para grandes centros comerciales, habilitación de espacios interiores en el casco céntrico, tuvieron efectos sobre el desarrollo comercial de la ciudad y posiblemente sobre el monto de giro de la misma que debe supuestamente haber incidido sobre la recaudación municipal. Sin embargo la carencia de un sistema de información municipal impide conocer su incidencia. Del mismo modo las iniciativas de construcción municipal que alentaron indirectamente el empleo en empresas constructoras así como la producción de materiales de construcción debe haber tenido incidencia en la economía local, aunque tampoco puede ser estimada.

Este sistema de información¹² debe ser sensible a los cambios que se van operando en la ciudad, de manera de poder actuar sobre ella. Podría implementarse un mecanismo descentralizado de recolección de datos, a partir de las escuelas y centros de salud incluyendo en este trabajo a las organizaciones vecinales, que podrían ser referentes- informantes fundamentales-. Si esto fuera así, supone la generación de proyectos de capacitación de recursos humanos, para el uso y manejo del sistema de información municipal, así como de entrenamientos específicos para el control y evaluación de los procesos de gestión.

La cuestión que me parece clave , atendiendo a la problemática de la representación política de la ciudad, es generar un programa de capacitación para un grupo estratégico de la política municipal: el Concejo Deliberante. Se trata de generar un curso de capacitación rápida a los concejales, que reciban un entrenamiento que permita que el Deliberante se transforme en un ámbito de elaboración de políticas y de control de gestión. Se podría pensar en una formación que incluyese desde cómo se produce la ciudad a cómo deben elaborarse las políticas y la normativa urbana y cómo las mismas deben reconocer y contener las demandas y/o propuestas de los diferentes grupos sociales. También debieran conocer aspectos relacionados al control de la gestión y al control de la marcha presupuestaria-financiera del municipio. Los concejales debieran estar capacitados para transformarse en los voceros políticos, en tanto representantes políticos de la sociedad local, de las sociedades vecinales y éstas a su vez en portavoces de la representación social que se da en sus barrios. Esto permitiría pensar en un modelo de representación política combinada con la representación social a nivel territorial.

Sin embargo, no se logró desarrollar sobre los mismos carriles un pequeño programa de colaboración con el sector industrial para ir formando mano de obra capacitada.

¹².El sistema de información deberá reflejar los cambios de la dinámica urbana como fundamento a las modificaciones que sea necesario introducir en el código urbano y en las políticas socio-económicas basadas en informes sobre densidad de población, agua, contaminación. Permitirá el registro de obras.

Hasta aquí he esbozado los dos temas claves a modificar de la gestión urbana actual en la ciudad de Córdoba que, a su vez, tienen múltiples componentes en su interior pero que tienden, desde mi perspectiva, a cambiar los elementos "menos democráticos" de la gestión anterior, a fortalecerse institucionalmente, puesto que supone un gabinete, un sistema de información y un sistema de participación interrelacionados entre sí, que permitan además fortalecer la representación política y encarar políticas globales socioeconómicas de planeamiento urbano y servicios, en la medida que serán la base para tomar decisiones de alcance legal, administrativo y socio-económico.

Servicios Urbanos, problemas ambientales y salud

Yendo de lo general a aspectos más sectoriales-particulares, pareciera fundamental pensar en un proceso de asistencia técnica que tenga por objetivo, por un lado el monitoreo de los procesos de contaminación ambiental- aire, agua y tierra y por el otro apunte a fortalecer los mecanismos de control ambiental. Se observa en el Municipio una ausencia casi absoluta de equipamiento tecnológico y de recursos para diagnosticar y encarar con rigor el problema. Esta cuestión tiene varios componentes: por un lado la relación entre servicios urbanos y medio ambiente, servicios algunos que están privatizados o concesionados al sector privado, pero sobre los cuales no se ejerce un control efectivo. Podría pensarse en una línea de asistencia técnica para el control de los servicios, que incluya desde la generación de normas para el cumplimiento del mismo-compatibles con la sustentabilidad ambiental- hasta la formación de consejos de usuarios para ese fin, de manera de poder desarrollar eficientes mecanismos de control de calidad en la prestación del servicio en cuestión, que permitan evaluar si los costos actuales guardan relación con los servicios prestados, y si contribuyen efectivamente a la preservación ambiental.

Este planteamiento pareciera válido para los servicios de recolección de residuos sólidos, transporte y agua. En relación a este último parece importante señalar además la necesidad de contar

con un catastro de las redes existentes en la ciudad. La proliferación de tipos, materiales y tecnologías que se están empleando en la construcción de las redes por parte de entes promotores hace pensar que si no se establece un mecanismo de coordinación al respecto, puede conducir a una situación de difícil evaluación en el futuro.

El complejo programa de salud municipal de Córdoba presenta algunas dificultades en torno a la ausencia de un sistema de información que le sirva de soporte para programar y evaluar sistemáticamente las acciones que se ejecutan así como para coordinar con otros niveles de gobierno y otras organizaciones sociales. Adolece de la información sobre saneamiento básico que sería necesaria para adoptar un enfoque más integral o más en consonancia con la problemática ambiental, factor crítico de la ciudad que se extiende mucho más allá de las áreas de pobreza.

El presupuesto como orientador de la gestión municipal

Uno de los desafíos que enfrenta esta nueva administración municipal es la necesidad de contar con un sistema de programación presupuestaria y planificación. El presupuesto debiera convertirse en un instrumento básico para la determinación de prioridades y la elaboración de políticas. Debiera permitir identificar con precisión el costo de los servicios, para que la eficiencia de los mismos pueda ser monitoreada y controlada no sólo por los funcionarios municipales sino también por los representantes políticos y por la sociedad en su conjunto a través de las organizaciones sociales con base territorial.

Sería importante contar con asistencia técnica que permita ir creando un sistema simple de programación y control presupuestario, que ordene de forma sistemática los pasos a dar, cómo de los debe dar, cuántos recursos financieros se disponen para ello, cómo y quién controlará lo que realice y finalmente quién y cómo se evaluará. Se trataría de ir creando los procesos y soportes administrativos que son la base de las políticas y programas.

En contrapartida, debe también pensarse en el mejoramiento del sistema tributario municipal que, sobre la base de un sistema de información municipal desagregado territorialmente y al cual se lo haya nutrido de información catastral, uso de suelo, calidad de la vivienda, etc., tipo de necesidades satisfechas o insatisfechas permita introducir medidas que posibiliten aumentar la equidad en la recaudación financiera¹³, y por cierto en el gasto (hacia qué sectores específicos de la sociedad- grupos sociales identificados territorialmente- debe destinarse una mayor proporción del gasto y en qué rubros). Esto permitiría introducir sobre bases más racionales, medidas concretas que tiendan a reducir la vulnerabilidad de los grupos más desprotegidos de la sociedad local.

Los planteos hasta aquí formulados se orientan, además de los fines ya consignados, al reconocimiento de la heterogeneidad de la ciudad y de la sociedad local y apuntan a soluciones, que al tener en cuenta esa variable fundamental, sean particularizadas a un sector y problema/s en cuestión. Se trata de ir creando un nuevo modelo de gestión que permita concertar objetivos, metas, volumen de recursos necesarios para lograrlo y el correspondiente programa de actividades. Pero para complementarlo es necesario generar mecanismos de control y en este sentido bien valdría la pena pensar en un proceso de descentralización.

Proceso de Descentralización¹⁴ y Desconcentración.

El proceso de descentralización es en general costoso, dado que inicialmente requiere una adición de recursos. Y en este sentido el crecimiento de gastos sin una visualización inmediata de

¹³. Hasta Diciembre de 1991, la provisión de un nuevo servicio urbano suponía automáticamente la valorización de la propiedad inmueble, sin atenuantes hacia la situación real de los ocupantes, creando múltiples conflictos.

¹⁴. Me estoy refiriendo a transferir capacidades decisorias, es decir otorgar atribuciones de poder a ámbitos territoriales menores dentro del municipio.

beneficios podría resultar insoportable para la sociedad, especialmente para los sectores de ingresos medios y bajos.

Primero, de manera muy sintética habría que plantear que procesos y funciones no conviene descentralizar, y creo serían: por un lado la programación general que se vincula con la globalidad de la gestión urbana (planes y presupuesto), la aprobación de todas las normativas o regulaciones urbanas (ordenanzas) y por el otro el control de la legalidad (el ejercicio del poder de policía) y las auditorías de gestión, (desarrollo y administración de sistemas de información para la evaluación y control de la gestión).

Sería conveniente pensar en asistencia técnica para descentralizar aquellas competencias, funciones y actividades que se puedan gestionar desde un nivel bajo, sin un aumento significativo en los costos; aquellas que se refieren a problemas que se generan en ese ámbito territorial y que dan lugar a actuaciones o intereses de la población de ese territorio. Y, por último, aquellas funciones y actividades en las que se desee potenciar la participación, y la cooperación de los vecinos para la satisfacción directa de sus necesidades.

En el terreno operativo, supondría primero desconcentrar territorialmente aquellas cuestiones o proyectos que supongan acercar físicamente los servicios a los vecinos-usuarios. Proceso éste que ya fuera iniciado de manera muy limitada por la gestión anterior, pero que en la actualidad supondría detectar espacios, edificio, personal disponible, tecnología y demás elementos necesarios, garantizando un mejor servicio y evitando el desplazamiento inútil de los vecinos desde los barrios al centro de la ciudad.

En este sentido creo, sería necesario generar un programa de asistencia técnica que analice la posibilidad de crear unidades desconcentradas de gestión municipal, sobre las bases brevemente esbozadas.

Proceso de privatización de los servicios

El municipio de Córdoba tiene una amplia franja de servicios privatizados, por concesión mediante mecanismos de licitación directa. (Caso del transporte, basura, alumbrado público, mantenimiento de áreas verdes, etc.) Ha promocionado la formación de cooperativas en materias de servicios de redes. Sin embargo hasta ahora no ha intentado crear empresas de propiedad participada, mediante sociedades formadas, por ejemplo, por cooperativas de empleados y la Municipalidad para algunos emprendimientos de tipo económico. Esto lo planteo a manera ilustrativa en el sentido de que, algunos de los servicios que se piensan privatizar, podría hacerse mediante otras formas mixtas.

Lo que si parece primordial y, en consecuencia, vuelvo a reiterarlo es asistir técnicamente para generar una metodología y mecanismos de control de los servicios. Creo que para ello la figura de consejos de control con la participación de usuarios podría ser apta. Incluso podría, para algunos servicios, pensarse en consejos desconcentrados territorialmente que se vinculasen con el conjunto de servicios propios de esa unidad territorial.

Por último, quisiera agregar que no es mi intención hacer una exhaustiva enumeración de todas las áreas- problemáticas en las que podría brindarse asistencia técnica, sino referirme de manera general a aquellas que daría la impresión, muestran cuellos de botella ostensibles para el mejoramiento de la gestión urbana. Mejorando sustantivamente los mecanismos de coordinación horizontal y por cierto vertical, sobre una base de información que permita rápidos diagnósticos, mejorando los procesos de representación política y ampliando los procesos de participación a través de una mecánica descentralizada, creo se podrían aumentar de manera notable el logro eficaz de los objetivos de la gestión urbana planteada.

Un punto no planteado aún pero que creo es de importancia, es asistir al municipio en una campaña de difusión acerca de los problemas prioritarios que enfrenta, de los mecanismos progresivos que prevé para su solución y de la necesidad de contar con la ayuda

de los ciudadanos. En este sentido, una campaña de esclarecimiento en relación a la problemática ambiental de la ciudad, por ejemplo, podría recibir la ayuda de los vecinos y la implementación de soluciones adecuadas. La ciudad de Córdoba tiene una gran capacidad técnica, a través de sus universidades, centros de investigación, organismos no gubernamentales, que pareciera no ha sido lo suficientemente explorada por la gestión municipal, para lograr un esfuerzo concurrente para la solución de problemas específicos. Iniciar una línea de convocatoria y consulta a diferentes organizaciones para la resolución de cuestiones específicas, puede ampliar los procesos participativos, e imaginar planteamientos y soluciones insospechadas. La audiencia abierta usada como herramienta de consulta a sectores más amplios de la sociedad no necesariamente debe ser un instrumento propio de los Deliberantes; también puede incorporarla el Ejecutivo.

IV. Orientación de futuras actividades del proyecto en apoyo a los gobiernos urbanos.

Los lineamientos esbozados hasta aquí, creo, intentan respetar y respaldar las tendencias actuales observadas en el aparato de gestión de la ciudad de Córdoba. Simplemente, toman en consideración las limitaciones planteadas por los sujetos protagonistas de la gestión y tienden a apuntar elementos y procesos para un fortalecimiento de la gestión municipal.

Habiendo analizado los temas de gestión más relevantes, creo que los proyectos específicos deben ser concertados con el actual gobierno municipal y en este sentido la propuesta planteada por el actual Intendente, Dr. Martí, se acerca bastante a las aproximaciones efectuadas. Me resulta difícil precisar las necesidades de equipamiento que la asistencia técnica podría requerir, en el sentido, que creo existe información disímil respecto a los recursos tecnológicos con que cuenta el Municipio en la actualidad y cuál es su capacidad instalada. Pero es indudable que la asistencia debiera brindar equipamiento blando- "software"- para la conformación de un sistema de información sobre las bases

ya esbozadas. Debiera plantearse un mecanismo de asistencia que fuera instalando de manera progresiva el sistema informático pero que, mientras ello ocurre, genere una metodología de trabajo para la constitución del gabinete que debe proseguir sus funciones con las herramientas con que hoy cuenta, y generar satisfactores de necesidades para una sociedad altamente heterogénea.

Un proceso que podría plantearse como continuidad de este proyecto es promover una discusión en la sociedad local sobre la ciudad que se quiere. Del mismo modo, en que la reunión que tuviera lugar en Córdoba con el gabinete ampliado se inició un intercambio de ideas acerca de lo que los funcionarios percibían como proyecto de ciudad, creo de suma importancia ampliar esta actividad hacia otras organizaciones sociales y políticas de la ciudad, que pudiesen intercambiar ideas acerca de las propuestas realizadas, en la medida que éstas afectan o consideran al conjunto de la sociedad. A partir de este tipo de reuniones se podría pensar en recoger en un pequeño documento el conjunto de propuestas o iniciativas existentes para su posibilidad de transformación en políticas y acciones concretas. El proyecto iniciado, creo podría tener un efecto multiplicador buscando la concertación de intereses heterogéneos y midiendo el potencial de consenso que las iniciativas generen.

De manera paralela, y a partir de dichas reuniones, se podría diseñar un pequeño proyecto que, conjuntamente con varias secretarías del municipio -Participación Vecinal, Desarrollo Urbano, Gobierno, Obras Públicas, Salud, Hacienda- y con el Concejo Deliberante, se planteen las bases para un proceso progresivo de desconcentración y posteriormente de descentralización.

Para la capacitación, podría pensarse en un proyecto con varios componentes destinado a diferentes grupos: a los concejales, a las vecinales, a interesados en participar en cursos sobre control de gestión, etc. y aprovechar la capacidad instalada existente en el sector profesional de la ciudad de Córdoba.

Hay una serie de limitaciones que son propias de la organización de la gestión local y que con muy poco esfuerzo pueden

mejorarse, pero creo importante añadir que si no se logra un criterio colegiado para la toma de decisiones y si no existe voluntad política y vocación en articular intereses, todo mejoramiento informático será en parte inútil. Fortalecer los procesos de gestión requiere decisión, tiempo y continuidad y requiere tomar conciencia de la necesidad de hacerlo.

El análisis del estudio de caso ha brindado importantes elementos para la caracterización general del modelo de gestión en Córdoba. Sin embargo, dadas las limitaciones de tiempo y por las mismas pautas del estudio no ha permitido estudiar una serie de aspectos a mi entender, críticos, tales como los servicios urbanos, que parecieran presentar los aspectos más lábiles de la gestión. Por ello, me refiero al transporte que no sólo es deficiente en sí, sino que asimismo genera una serie importante de consecuencias sociales y ambientales; al servicio de agua potable cuyas ineficiencias han sido descritas pero cuyas soluciones resultan aún desconocidas; las redes de desagües pluviales absolutamente insuficientes, etc. En este sentido valdría la pena pensar en un tipo de estudio que analizase algunos servicios en particular, la gestión de los mismos, los logros y déficits actuales en función de las necesidades sociales.